

R E V I S T A

DERECHO ELECTORAL



PRIMER SEMESTRE **2022**
ENERO-JUNIO

NÚMERO 33
ISSN 1659-2808



TABLA DE CONTENIDOS

Presentación

Autores invitados / Guest authors

Procesos electorales y crisis sanitaria en América Latina. Los desafíos de los organismos electorales
 (Electoral processes and sanitary crisis in Latin America. The challenge for electoral bodies)

Sofía Vincenzi Guilá y Tasheena Obando Smith

Pág. 5

Contribuciones desde el TSE / Contributions from TSE

¿Censurar o no censurar? Dilema sobre el control de mensajes y propaganda

(¿To censor or not to censor? The dilemma over the control of messages and propaganda)

Andrei Cambronero Torres

Pág. 21

Renuncia de regidurías: dos lecturas constitucionales

(Resignation to councillorships: two constitutional readings)

Luis Diego Brenes Villalobos

Pág. 45

Contribuciones externas / External contributions

Estudio bibliométrico desde una perspectiva de género de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones en el período 2012-2019

(Bibliometric study, from a gender perspective, of the Revista Derecho Electoral of the Supreme Electoral Tribunal, 2012-2019)

Carolina Coto Del Valle

Pág. 59

Una mirada cantonal mediante estadística espacial al efecto del desarrollo humano sobre el apoyo electoral en la segunda ronda de la elección presidencial del 2018

(A County look, by means of spatial statistics, of the effect of human development on electoral support in the runoff of the 2018 presidential elections)

Elías Chavarría Mora

Pág. 79

Encuestas de opinión electoral. Falacias, sesgos cognitivos y problemas para la democracia
 (Electoral opinion polls: fallacies, cognitive bias and problems for democracy)

Raymond Porter Aguilar

Pág. 87

Ampliación de derechos políticos de los extranjeros en Costa Rica
 (Extension of political rights for foreigners in Costa Rica)

Aura M. Bonilla Bravo

Pág. 103

Impacto de la pandemia por COVID-19 en la organización y desarrollo de los procesos electorales:
 la experiencia de México

(The impact of the pandemic on the organization and development of electoral processes: the
 experience of Mexico)

Libia Márquez Labastida y Carlos Alberto Uribe Juárez

Pág. 117

Organización de elecciones en contexto de pandemia: la experiencia y principales retos enfrentados
 por el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador

(Organization of elections in the context of the pandemic: the experience and main challenges faced
 by the Supreme Electoral Tribunal of El Salvador)

Dora Esmeralda Martínez de Barahona

Pág. 131

Integridad electoral para la calidad democrática

(Electoral integrity for democratic quality)

Manuel Alcántara Sáez y Ana Marcela Paredes Encalada

Pág. 141

La democracia indígena en América Latina. Experiencias de los procesos electorales 2021

(Indigenous democracy in Latin America. Experiences of 2021 Electoral Processes)

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa

Pág. 165

La privación del derecho de sufragio pasivo. Caso: López Mendoza contra Venezuela. Comentario
 de jurisprudencia

(Deprivation of the Right to Passive Suffrage. Case: López Mendoza against Venezuela)

Luis Guillermo Palacios Sanabria

Pág. 179

2021. Un año de elecciones y retos en Chile

(An electoral year and challenges in Chile)

Jesús Castellanos Vásquez

Pág. 187

Recensión jurisprudencial / Jurisprudence recension

Control de convencionalidad difuso de las normas por parte del juez electoral y monopolio de la postulación de candidaturas a favor de partidos políticos: resolución n.º 6372-E3-2021

(Diffuse conventionality control of the rules by the Electoral Judge and monopoly of the nomination of candidates in favor of political parties: resolution n.º 6372-E3-2021)

Wendy González Araya

Pág. 211

Reseñas bibliográficas / Bibliographical Reviews

Revista Mundo Electoral n.º 42 / Tribunal Electoral de Panamá

(Electoral World Review n.º 42, Electoral Tribunal of Panama)

Pág. 223

Revista Justicia Electoral n.º 26 / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Electoral Justice Review n.º 26, Electoral Tribunal of Mexico)

Pág. 225

PRESENTACIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones se complace en presentar el número 33 de la Revista de Derecho Electoral, correspondiente al primer semestre de 2022. Sirva la ocasión para expresar nuestra gratitud al doctor Luis Antonio Sobrado González, quien, desde el primer número publicado en 2006 y hasta el correspondiente al segundo semestre de 2021, fungió como director de la Revista de Derecho Electoral, cargo que desde el presente número ha sido asumido por la magistrada Eugenia María Zamora Chavarría, presidenta del Tribunal Supremo de Elecciones. Nos complace mencionar que el doctor Sobrado González ha aceptado la invitación a continuar colaborando con la revista, ahora como integrante del Consejo Científico Externo.

En esta oportunidad la sección **Autor invitado** cuenta con un artículo en coautoría de Sofía Vincenzi Guilá y de Tasheena Obando Smith, funcionarias del IIDH/CAPEL, sobre “Procesos electorales y crisis sanitaria en América Latina. Los desafíos de los organismos electorales”, tema de total actualidad que es abordado en perspectiva comparada y con datos recientes de toda la región.

La sección **Contribuciones desde el TSE** incluye dos trabajos. El letrado Andrei Cambroner Torres es el autor del artículo “¿Censurar o no censurar? Dilema sobre el control de mensajes y propaganda”, mientras el magistrado suplente Luis Diego Brenes Villalobos aporta el texto “Renuncia de regidurías: dos lecturas constitucionales”.

La sección **Contribuciones externas** contiene diez artículos de temática variada, de los cuales cuatro se concentran en Costa Rica, mientras seis estudian casos extranjeros o asumen una perspectiva comparada.

Carolina Coto Del Valle aporta un “Estudio bibliométrico desde una perspectiva de género de la Revista Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones en el período 2012-2019”, mientras Elías Chavarría Mora es el autor de “Una mirada cantonal mediante estadística espacial al efecto del desarrollo humano sobre el apoyo electoral en la segunda ronda de la elección presidencial del 2018”.

Por su parte, Raymond Porter Aguilar escribe sobre “Encuestas de opinión electoral. Falacias, sesgos cognitivos y problemas para la democracia” y Aura Bonilla Bravo aporta su análisis sobre “Ampliación de derechos políticos de los extranjeros en Costa Rica”.

Libia Márquez Labastida y Carlos Alberto Uribe Juárez son coautores del texto “Impacto de la pandemia en la organización y desarrollo de los procesos electorales: experiencia de México”, mientras Dora Esmeralda Martínez de Barahona ofrece su trabajo sobre “Organización de elecciones en contexto de pandemia: la experiencia y principales retos enfrentados por el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador”.

Manuel Alcántara Sáez y Ana Marcela Paredes Encalada suscriben el texto “Integridad para la calidad democrática” y, por su parte, Manuel Gustavo Ocampo Muñoa es el autor de “La democracia indígena en América Latina. Experiencias de los procesos electorales de 2021”.

Luis Guillermo Palacios Sanabria aporta el artículo “La privación del derecho de sufragio pasivo. Caso: López Mendoza contra Venezuela”. Finalmente, Jesús Castellano Vásquez suscribe el texto “2021. Un año de elecciones y retos en Chile”.

En la sección **Recensión jurisprudencial** se incluye un trabajo de Wendy González Araya, Letrada del TSE, sobre “Control de convencionalidad difuso de las normas por parte del juez electoral y monopolio de postulación de candidaturas a favor de partidos políticos: resolución n.º 6372-E3-2021”.

La sección **Reseñas bibliográficas** incluye reseñas de la Revista Mundo Electoral, publicación del Tribunal Electoral de Panamá, y de la Revista Justicia Electoral, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana.

En tanto publicación electrónica, la Revista de Derecho Electoral se ha consolidado como 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, 27 de enero de 2022

La Dirección



AUTORES INVITADOS

PROCESOS ELECTORALES Y CRISIS SANITARIA EN AMÉRICA LATINA. LOS DESAFÍOS DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

Sofía Vincenzi Guilá*
Tasheena Obando Smith**

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_1

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 14 de diciembre de 2021.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de enero de 2022.

Resumen: Presenta los desafíos que los organismos electorales de América Latina enfrentaron y las medidas que tomaron para que los procesos electorales de la región se celebraran garantizando tanto los derechos políticos de sus ciudadanos como el derecho a la salud. Esto llevó a redefinir las estrategias de comunicación a implementar por parte de los organismos electorales con el fin de transmitir oportunamente las nuevas medidas sanitarias y mitigar el temor de los y las votantes.

Palabras clave: Salud pública / Proceso electoral / Organización electoral / Administración electoral / Votación / Participación ciudadana / Organismos electorales / América Latina.

Abstract: The article presents the challenges and measures that electoral bodies in Latin America faced and took so that electoral processes could take place in the region, guaranteeing the political rights of citizens as well as the right to health, which led to redefining communication strategies to be implemented by the electoral bodies. This was done with the aim of communicating the new sanitary measures in a timely manner and mitigate the fear of voters.

Key Words: Public health / Electoral process / Electoral organization / Electoral administration / Voting / Citizen participation / Electoral bodie / Latin America.

* Costarricense, politóloga, correo svincenzi@iidh.ed.cr. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Funcionaria del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) desde 1989, donde actualmente es su coordinadora de operaciones. Ha estado presente en más de 90 procesos electorales como parte de las misiones de observación en América Latina. Ha sido responsable académica de la producción de obras relevantes en doctrina electoral, y coautora del "Diccionario electoral", entre otras obras. Posee una amplia experiencia en la coordinación de la Secretaría Ejecutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe y de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur; y la organización de sus actividades. Participó en el Programa de Visitantes a la Unión Europea (EUV), setiembre-octubre de 2011.

**Costarricense, correo tobando@iidh.ed.cr. Máster en Derechos Fundamentales, por la Universidad Carlos III de Madrid. Licenciada en Relaciones Internacionales con énfasis en Administración y Gerencia de la Cooperación Internacional, por la Universidad Nacional de Costa Rica. Asesora internacional del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Experiencia en la elaboración de propuestas de proyectos, informes, en temas vinculados a los derechos políticos; coordinadora técnica de proyectos y publicaciones: Participación Política de las Mujeres, basado en la experiencia centroamericana; trabajo con escuelas e institutos de capacitación de los organismos electorales; experiencia en la organización de cursos y conferencias vinculados a temas electorales; además de haber participado como observadora internacional en más de 30 elecciones de América Latina. Autora en el Diccionario Electoral de IIDH-Capel en su última edición (2016).

1. INTRODUCCIÓN

La aparición de la crisis sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 obligó a replantear la mayoría de las actividades de nuestros países, entre ellas la organización y celebración de los procesos electorales. Estos eventos movilizan una gran cantidad de personas en un solo día y, durante una crisis sanitaria, esto significa un alto riesgo de propagación y contagio de la enfermedad.

Ante una crisis inédita como esta, y con una importante cantidad de procesos electorales calendarizados para los años 2020 y 2021, las autoridades electorales, de manera conjunta con autoridades estatales e instituciones nacionales e internacionales a cargo de la salud, tuvieron que hacer un balance entre la posibilidad de realizar las elecciones, cumplir el orden jurídico y preservar la salud de la ciudadanía. De esta manera, se analizó el dilema entre la protección de los derechos políticos como derechos humanos, pero sin dejar de lado el vínculo que adquieren estos con el derecho a la salud y con el derecho a la vida, al enfrentar una amenaza común, la pandemia y su propagación a partir del ejercicio de los primeros.

Es así como los organismos electorales deben hacer frente a una serie de retos, entre ellos, cómo mitigar el riesgo sanitario, y continuar ejerciendo sus labores y brindando sus servicios a la población; asimismo, llevar a cabo las acciones necesarias para que todas las personas involucradas en los diferentes procesos institucionales, especialmente en la organización de las elecciones, no estuvieran expuestas a contagios. Adicionalmente, a este contexto se sumó el agravante de declaratoria de estado de excepción en la mayoría de los países en los cuales se celebrarían elecciones, en consecuencia, todo el proceso electoral estuvo condicionado a cumplir las medidas sanitarias adoptadas por los Gobiernos, lo que cambió las condiciones en las cuales se organizaban las elecciones; y la participación ciudadana indefectiblemente debió variar en medio de estados de emergencia.

2. LOS DESAFÍOS DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

Los organismos electorales enfrentaron **desafíos** considerables debido a la pandemia, algunos de origen político, relacionados con las decisiones en torno a la posible postergación de las elecciones y otros vinculados con la nueva atribución que adquieren con la necesidad de implementar medidas sanitarias en el desarrollo de sus funciones. (Romero, 2020, p.34). Por eso, estas entidades se vieron en la posición de seguir adelante con el ciclo electoral planificado, con **ajustes ineludibles al calendario electoral** y con la aparición de nuevos actores fundamentales en el momento de toma de decisiones, por ejemplo, las instituciones encargadas de la salud, Gobiernos y demás autoridades que velaban por el respeto a las nuevas regulaciones sanitarias.

En el transcurso del año 2020 y principios del 2021, hubo **cambios** significativos en las fechas programadas para la celebración de las **elecciones** a nivel mundial, muchas modificadas dentro del marco constitucional permitido, mientras otras por medio de medidas transitorias extraordinarias. Para efectos de este artículo es importante destacar que en América Latina la mayoría de los países regula lo relativo a la materia electoral

desde la Constitución misma, incluyendo en algunos casos las fechas específicas para la celebración de los comicios o traspaso de autoridades electas. Asimismo, cualquier cambio realizado en el calendario electoral debió contar con un verdadero consenso o una mayoría muy sólida entre las fuerzas políticas, sobre todo en aquellos casos en los que se debió promulgar una ley que permitiera aprobar las modificaciones, interpretaciones, normas temporales o respaldar las determinaciones y recomendaciones del organismo electoral.

Lo cierto es que en la región se postergó un número importante de elecciones, con el fin de proteger la salud de las y los ciudadanos (y de la población en general); primordialmente durante el 2020, ello con el objetivo de conocer un poco más acerca del virus, tomar las medidas necesarias para el trabajo de los organismos electorales y poder redactar e implementar los protocolos sanitarios necesarios para seguir trabajando y realizar las elecciones. A continuación, se citan algunos ejemplos de países en los cuales las fechas de las elecciones cambiaron durante ese periodo.

República Dominicana: La Junta Central Electoral (JCE) realizó el cambio de la fecha, previa consulta con los partidos políticos y en un contexto de toque de queda. La JCE determinó postergar la elección por un asunto de fuerza mayor, mediante la resolución n.º. 42/2020 (acto administrativo).

Uruguay: La Ley 19.875 fue publicada el 8 de abril de 2020, y facultó a la Corte Electoral (CE) y a los mismos legisladores a tomar las medidas necesarias para postergar las actividades del proceso electoral subnacional. El 22 de abril del mismo año, la CE anunció el 27 de septiembre como la nueva fecha para realizar las elecciones.

Bolivia: El Tribunal Supremo Electoral (TSE) cuando se decreta la pandemia suspende el calendario electoral y convoca a los candidatos a una mesa de diálogo con el fin de analizar alternativas para reanudar el proceso electoral. TSE definió el 18 de octubre como la nueva fecha para las elecciones con base en criterios técnicos y sanitarios, y lo planteó a la Asamblea Legislativa por medio de un proyecto de ley; posteriormente, la Asamblea Legislativa aprobó dicha reprogramación.

Chile: La nueva fecha del Plebiscito Nacional la propuso el Poder Ejecutivo. El Servicio Electoral de Chile (SERVEL) dio las consideraciones técnicas. Mediante Ley número 21.221 del Congreso Nacional se aprueba la reforma constitucional que establece el nuevo itinerario electoral para el plebiscito nacional y otros eventos electorales.

Brasil: El Tribunal Superior Electoral (TSE), en consulta con expertos en salud y debido a la crisis sanitaria, decidió que el cambio de fecha de las Elecciones Municipales sería necesario para garantizar la seguridad de las personas. El Congreso hizo lo mismo, y el acuerdo fue cambiar la fecha para noviembre de 2020. Dicha reprogramación se aprobó por medio de una ley en el Congreso Nacional.

Paraguay: En medio de la declaratoria de estado de emergencia, y después de una comparecencia en el Congreso, el 23 de marzo de 2020 el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) dispuso postergar por primera vez las fechas de las elecciones primarias y la jornada de votación municipal -al 2 de agosto y 29 de noviembre de 2020 respectivamente-. Finalmente, dichos procesos electorales se realizaron el 20 de junio y el 10 de octubre de 2021.

México: Mediante la “facultad de atracción” el Instituto Nacional Electoral (INE) puede tomar decisiones locales. Para las elecciones en Coahuila e Hidalgo, el INE pospuso la fecha del 7 de junio al 18 de octubre de 2020.

Seguidamente, en la tabla 1, se identifica la totalidad de procesos electorales en América Latina para el 2020, calendarizados previo a la declaratoria de pandemia, y la fecha en la que tuvieron lugar después de su posposición. Como se observa, hubo casos en los que el cambio de fecha implicó la realización de elecciones el siguiente semestre y, algunos pocos, como el caso de Paraguay, un año después.

Tabla 1

Cambio en el calendario electoral 2020

Fecha original	Fecha nueva	Tipo de elección	País
26 de abril	25 de octubre	Plebiscito	Chile
3 de mayo	18 de octubre	Elecciones presidenciales	Bolivia
10 de mayo	27 de setiembre	Elecciones departamentales y municipales	Uruguay
17 de mayo	5 de julio	Elecciones generales	República Dominicana
7 de junio	18 de octubre	Elecciones en Coahuila e Hidalgo	México
14 de junio	29 de noviembre	Segunda vuelta presidencial	Bolivia
12 de julio	20 de junio, 2021	Elecciones internas de partidos políticos	Paraguay
4 de octubre	15 de noviembre	Elecciones municipales	Brasil
25 de octubre	11 de abril, 2021	Elecciones municipales	Chile
25 de octubre	29 de noviembre	Segunda vuelta municipal	Brasil
4 de octubre	15 de noviembre	Elecciones municipales	Brasil
25 de octubre	11 de abril, 2021	Elecciones municipales	Chile
25 de octubre	29 de noviembre	Segunda vuelta municipal	Brasil
8 de noviembre	10 de octubre, 2021	Elecciones municipales	Paraguay
	06 de diciembre	Elecciones parlamentarias	Venezuela

Nota: Elaborado con base en los datos de IIDH/CAPEL.

La tabla 2 hace referencia a la calendarización de elecciones programadas y realizadas durante el año 2021, todavía en un contexto de crisis sanitaria y tomando las medidas necesarias para garantizar la salud de todas las personas involucradas en la organización del proceso, actores políticos, funcionarias y funcionarios electorales y los ciudadanos y ciudadanas.

Tabla 2

Calendario electoral 2021

Fecha	Tipo de elección	País
7 de febrero	Elecciones presidenciales, asambleístas y parlamentarios andinos	Ecuador
28 de febrero	Elecciones de diputados, diputadas al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa e integrantes de concejos municipales	El Salvador
07 de marzo	Elecciones subnacionales	Bolivia
14 de marzo	Elecciones primarias	Honduras
11 de abril	Segunda vuelta elecciones subnacionales	Bolivia
11 de abril	Elecciones generales	Perú
16 de mayo	Elecciones de gobernadores regionales, alcaldes y concejales y eventuales convencionales constituyentes	Chile
6 de junio	Segunda vuelta elecciones presidenciales	Perú
6 de junio	Elección de diputados federales y autoridades de las 32 entidades del país	México
20 de junio	Elecciones internas simultáneas	Paraguay
04 de julio	Elecciones primarias	Chile
12 de setiembre	Elecciones PASO	Argentina
10 de octubre	Elecciones municipales	Paraguay
07 de noviembre	Elecciones generales	Nicaragua
14 de noviembre	Elecciones legislativas generales	Argentina
21 de noviembre	Elecciones presidenciales, parlamentarias y de consejeros regionales	Chile
28 de noviembre	Elecciones generales	Honduras
19 de diciembre	Segunda vuelta presidencial	Chile

Nota: Elaborado con base en los datos de IIDH/CAPEL.

Es importante señalar que los comicios enumerados en la tabla 2 se realizaron y que los organismos electorales han logrado implementar de manera gradual mecanismos para hacer frente a la pandemia y los retos que esto trae consigo.

Otro **desafío** consistió en mantener la confianza ciudadana en que la autoridad electoral iba a resguardar la salud de todas las personas involucradas en el proceso, durante sus distintas etapas en el contexto de crisis sanitaria, generar la credibilidad en los comicios y, a su vez, ofrecer las condiciones necesarias para su legitimidad. En este sentido, se requirió la redefinición de la **estrategia de comunicación** que se implementaría con el fin de transmitir oportunamente las nuevas medidas sanitarias y mitigar el temor de los y las votantes, buscando asegurar que confiaran en los protocolos diseñados y en la eficacia de las medidas tomadas para resguardar la integridad del sufragio sin poner en riesgo su salud.

Ante este panorama, la estrategia de comunicación debía combatir la desinformación, prevenir el temor de los electores a contagiarse, pero principalmente propiciar un ambiente seguro en el que la persona que vota pueda participar (Tullio, 2020, p. 15). La experiencia acumulada en la organización de procesos electorales en América Latina coincide en que las estrategias de información y la comunicación a tiempo son exitosas en el tanto se hagan con antelación y tengan buena difusión. En este contexto, no puede ser diferente cuando se refiere a las medidas y protocolos sanitarios aprobados, ya que proveen mayor tranquilidad a los y las votantes.

Un tercer **desafío** que enfrentaron los organismos electorales como consecuencia de la pandemia fue continuar con sus funciones cotidianas y sobre todo con la organización de los procesos electorales programados. Como fue el caso de aquellos que tuvieron lugar el segundo semestre de 2020, donde se pudo identificar nuevas condiciones para la organización y la participación ciudadana, entre ellas:

- Asegurar la salud de las personas funcionarias electorales.
- Identificar las etapas del proceso electoral que se podían ver más afectadas.
- Asegurar los niveles de participación que garantizaran la legitimidad de las autoridades electas (evitar el ausentismo):
 - Asegurar un entorno de votación seguro (minimizando los riesgos de contagio).
 - Reclutar personal adicional para trabajar en los recintos electorales (para velar por el cumplimiento de medidas sanitarias).
 - Asegurar la equidad para los diferentes actores en contienda.
 - Conocer los requisitos impuestos en los países donde se implemente el voto en el extranjero.
- Modificar los materiales electorales y adicionar un *kit* con materiales de bioseguridad.
- Aumentar el uso de tecnología tanto en la prestación de servicios como en el desarrollo de las funciones (trámites, habilitación de trabajo remoto, sesiones de las autoridades y funcionarios, capacitación, entre otros).

De manera general se puede afirmar que las entidades electorales demostraron su carácter de resiliencia y rápidamente dieron respuesta a todos los desafíos que se presentaron, y para poder hacerlo, fueron fundamentales los espacios de cooperación horizontal que se propiciaron en el marco de las asociaciones regionales de organismos electorales. La experiencia se fue construyendo de manera paulatina en los países de la región, la cual inició con la elección presidencial y congresual en República Dominicana que tuvo lugar el 5 de julio de 2020, la primera en el continente en un contexto de crisis sanitaria.

En este sentido, los eventos virtuales de intercambio de experiencias entre organismos electorales que ya habían celebrado elecciones y los que estaban apenas organizándolas se convirtieron en una herramienta de uso común, principalmente en temas como la elaboración de protocolos sanitarios, de estrategias de información y combate a la desinformación, así como eventos enfocados en compartir experiencias en la organización de elecciones en pandemia, tomando en cuenta las nuevas prioridades identificadas. Un ejemplo de esto fueron las diferentes reuniones virtuales que se gestaron a nivel internacional, entre las que destacan las realizadas en el marco de la Unión Interamericana de Organismos Electorales y que han sido coordinadas desde el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL).

3. PROTOCOLOS SANITARIOS Y ALGUNAS MEDIDAS IMPORTANTES

La incertidumbre que rodeó la pandemia generó la necesidad de contar con instrumentos prácticos que regularan y promovieran la celebración de los comicios de manera segura, y evitar, en la medida de las posibilidades, el aumento de contagios debido a las aglomeraciones no solo el día de las elecciones, sino también los días previos y posteriores. Para esto, los organismos electorales optaron por la elaboración de protocolos que aplicaran medidas sanitarias en todas las etapas del proceso, de manera tal que se armonizara la protección ciudadana con el ejercicio de los derechos políticos.

En general, los protocolos sanitarios buscan la reducción de riesgos de contagio mediante la definición de medidas de higiene, materiales de bioseguridad y capacitación a los actores que intervienen en el proceso electoral. El objetivo principal de los protocolos sanitarios ha sido asegurar que los y las ciudadanas puedan participar de manera activa a lo largo de todo el proceso electoral, tanto en su organización y en las campañas electorales como el día de la jornada electoral y en la etapa posterior, con la seguridad de que su salud estará protegida.

Como ejemplo se señalan algunas de las medidas adoptadas en las últimas elecciones de Bolivia, Chile y Perú.

Bolivia:

- Distribuir a los electores para emitir el voto de acuerdo con el último número de su documento de identidad.
- Seleccionar a los jurados electorales entre personas de 18 y 50 años.
- Promover que cada elector llevara su lapicero.
- Extender el número de mesas de votación.
- Aumentar la cantidad de centros de votación.

Chile:

- Promover que los electores llevaran su propio lápiz.
- Nombrar facilitadores para implementar el protocolo sanitario.

- Excusar de que fueran a votar a las personas con alguna discapacidad o mayores de 60 años.
- Aumentar el número de centros de votación.
- Prohibir que personas enfermas de COVID-19 votaran.
- Ampliar a dos días la jornada de votación.

Perú:

- Eliminar el cobro de multas por no votar a las personas mayores de 60 años o con alguna discapacidad.
- Excusar de ser miembros de mesa a personas con alguna condición de vulnerabilidad.
- Seleccionar centros de votación con espacios abiertos.
- Instar a los electores para que elijan su centro de votación dentro de su jurisdicción.

En la mayoría de los países que tuvieron elecciones entre el segundo semestre del 2020 y a lo largo del 2021, la implementación oportuna de las medidas sanitarias y su correcta difusión a toda la población tuvo resultados positivos. En algunos, no hubo un aumento de casos de COVID-19 posterior a las elecciones, mientras que en otros disminuyeron, y en aquellos donde hubo un aumento fue porque la elección se realizó durante un pico de contagios y ya se sabía de antemano que eso iba a suceder.

Por otra parte, se debe reconocer que no en todos los casos las medidas sanitarias inicialmente definidas funcionaron de manera exitosa, sin embargo, hubo países en los que se celebró más de un evento electoral y se pudieron rectificar las medidas, con el objetivo de robustecerlas y proteger a las personas votantes. Algunos de estos casos se resumen a continuación.

Ecuador (Elecciones generales y segunda vuelta presidencial):

- El ingreso a los centros de votación inicialmente fue regulado durante la primera vuelta; esto ocasionó grandes aglomeraciones en las afueras. Para la segunda ronda presidencial, se removió la restricción y las filas se regularon dentro de los centros, lo que hizo más ágil la votación.
- Entre la elección general y la segunda vuelta presidencial hubo un incremento del personal sanitario que asistía en los recintos.

Chile (Plebiscito Nacional y elecciones de gobernadores regionales, alcaldes, concejales y eventuales convencionales constituyentes):

- Las elecciones pasaron de realizarse en un día a llevarse a cabo en dos días, como medida para evitar aglomeraciones.
- Se reforzó el *kit* sanitario en cada evento electoral.
- Entre cada elección, se realizaron mesas de trabajo con sociedad civil para validar protocolos a utilizar.

Perú (elecciones generales y segunda vuelta presidencial):

- Se incorporó el uso de la doble mascarilla para ingresar a los locales de votación, en la medida que la obligación existió en el último decreto supremo emitido por el Gobierno como política en salud y prevención del COVID.

- Como estrategia, se modificó la disposición de horario reservado para adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad o en riesgo en caso de contagio.

Seguidamente, en la figura 1, se señalan algunas de las consideraciones que han tenido como punto de partida los organismos electorales en el momento de redactar sus protocolos sanitarios. Según cada país, estas han debido tomar en cuenta el marco legal que rige cada elección.

Campañas electorales Uso de redes sociales en campaña electoral (definir reglamento). Regular manifestaciones y reuniones.	Capacitación ciudadana Diseño de estrategia de comunicación digital, radio y tv. Campaña de educación sobre nuevas medidas de participación ciudadana y sobre protocolo sanitario.	Personal a cargo de procesos en las elecciones Pruebas de COVID-19 al personal electoral. Brindar capacitaciones virtuales a miembros de mesa y otros funcionarios. Designar personal auxiliar que supervise el cumplimiento de medidas de higiene en centros de votación con la ayuda de la Fuerza Pública.
Materiales adicionales en el kit electoral (<i>kit</i> electoral adicional) Alcohol en gel, mascarillas, guantes, caretas, toallas de desinfección. Cartilla de capacitación sobre uso de protocolo sanitario.	Preparación y distribución de material electoral Distanciamiento físico entre el personal a cargo de la preparación de materiales electorales. Brindar insumos de higiene necesarios para la protección del personal. Designar personal encargado de desinfectar el exterior del <i>kit</i> electoral antes de ser entregado en los centros de votación.	Material sanitario para el centro de votación Alcohol en gel para ubicar en la entrada del centro de votación y adicional para reponer en las mesas que lo requieran, mascarillas para brindar a los electores antes de ingresar al centro de votación (estas deberán entregarse en paquete individual a cada elector) y jabón líquido para estaciones de lavado de mano.
Locales de votación Desinfectar locales de votación antes del inicio de las elecciones. Estaciones de lavado de manos y desinfección a la entrada y dentro de los locales de votación. Información sobre las medidas que deben seguir los electores para ingresar al centro. Disminuir el número de votantes por junta receptora de votos (incrementar los locales de votación). Utilizar termómetros en la entrada del centro de votación para determinar la temperatura de los electores. Desinfectar la mampara y la mesa antes de su uso por cada votante. En caso de que haya voto electrónico, desinfectar la máquina utilizada. Evitar aglomeraciones fuera de los centros de votación. La Fuerza Pública debe tener un rol en esta medida. Reorganizar el diseño de la mesa electoral para minimizar el contacto entre sus miembros y entre estos y los votantes, manteniendo 2 metros de distancia. Señalar el espacio de cada votante para hacer la fila de ingreso al centro de votación y fuera de su mesa de votación.	Escrutinio y transmisión de resultados Previo al escrutinio, desinfectar todo el centro de votación y los materiales y equipo utilizado para el proceso. Brindar un instructivo para el escrutinio con medidas de distanciamiento e higiene. Considerar la posibilidad de llenar el acta en formato digital. Definir condiciones de delegados de partidos políticos con el fin de guardar la distancia durante el escrutinio. Considerar nuevas herramientas informáticas para agilizar la transmisión de resultados.	

Figura 1. Consideraciones para el establecimiento de un protocolo sanitario. Elaborado con base en el Fascículo 1. Serie: Elecciones en tiempos de pandemia. Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para la celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria. (IIDH/CAPEL, 2020a).

4. CAMBIOS ADMINISTRATIVOS EN ORGANISMOS ELECTORALES

La pandemia ha representado la oportunidad para que los organismos electorales innoven en el ejercicio de sus funciones; y la adopción de nuevas tecnologías ha facilitado la implementación de iniciativas que, sin poner en riesgo la integridad de los procesos, permitan continuar con sus obligaciones. Algunas de las decisiones tomadas para continuar funcionando en el marco de la crisis sanitaria y en medio de restricciones y medidas sanitarias se señalan a continuación:

- Protección de funcionarios y ciudadanos que deben acudir a las instalaciones: puesta en práctica de protocolos de bioseguridad.
- Trabajo remoto de los funcionarios: reestructurar sistemas de información y diseñar aplicativos que permitan al personal el trabajo remoto.
- Sesiones del pleno de los organismos electorales vía virtual.
- Extensión de validez de los documentos de identidad.
- Consultas de trámites civiles por teléfono (número único).
- Atención mediante citas (solicitadas en página web).
- Continuación de programas de capacitación virtuales.
- Certificaciones digitales (nacimiento, defunción, matrimonio).
- Notificaciones digitales (organismos jurisdiccionales).
- Aplicaciones para consultar lugar de votación, miembros de las JRV, padrón electoral, registro de votantes en el extranjero.

En un balance general y a nivel de la UNIORE, se ha considerado que todas estas medidas han contribuido a que los organismos electorales no dejaran de dar servicios a los ciudadanos y a las ciudadanas, inclusive algunas continúan vigentes. De la misma manera, las experiencias han podido ser compartidas entre los miembros de UNIORE, con el fin de brindar cooperación horizontal que a corto plazo pudiera contribuir en la organización de las elecciones que todavía estaban por realizarse. Para esto, el reconocimiento de procedimientos innovadores mediante la utilización de herramientas tecnológicas ha permitido que los organismos electorales puedan a partir de estas experiencias adaptar sus procedimientos y facilitar el ejercicio de los derechos políticos de la población.

5. CONCLUSIONES

Muchos países, y sus instituciones, se enfrentaron al dilema de celebrar o postergar los procesos electorales programados en los meses posteriores a la declaratoria del COVID-19 como pandemia. Decisión difícil porque, como ya se dijo, se tuvo que hacer un balance entre el derecho a la salud y los derechos políticos.

En un primer momento, y por la gravedad de la situación, en América Latina se optó por la postergación de las elecciones y consultas programadas durante el año 2020 y algunas en el año 2021, pero estas no se podían posponer por siempre y se debió tomar acciones para realizar las elecciones preservando la salud de las personas. Es así como las autoridades estatales y los organismos electorales se esforzaron para garantizar la integridad de los procesos y sus resultados, ofreciendo las mejores condiciones sanitarias para los participantes. De igual forma, los protocolos sanitarios para implementar a lo largo de todo el proceso electoral y para el trabajo cotidiano de los organismos electorales se volvieron indefectibles, se precisaron los materiales de bioseguridad necesarios, se evaluaron las estrategias de información y comunicación, entre otras acciones necesarias, y que se definieron en el marco de la Constitución, las leyes y los reglamentos de cada país.

La implementación de los protocolos sanitarios por parte de los organismos electorales se ha considerado exitosa y las elecciones no tuvieron una incidencia en la evolución de la pandemia. Para lograrlo, fue necesario que los organismos electorales y las autoridades estatales tomara las medidas adecuadas, pero también fue importante que la ciudadanía, de manera responsable, respetara las disposiciones establecidas en estos protocolos.

También se rescata la importancia de la redefinición de las estrategias de comunicación e información de parte de los organismos electorales. Estas resultaron indispensables para compartir las nuevas medidas adoptadas para facilitar un voto seguro, educar al elector y generar tranquilidad y confianza.

En los próximos años, los procesos electorales no pueden obviar los temas de higiene y salud pública. Los protocolos sanitarios llegaron para quedarse en la organización de cualquier proceso y a lo largo de todas sus etapas.

En este momento existen referentes, experiencia acumulada y conocimiento relevante a fin de incorporar en la planificación de los procesos electorales los mecanismos necesarios para hacer frente a los problemas de contagios en el proceso electoral. De esto es ejemplo el trabajo desarrollado en el marco de UNIORE. En ese sentido, los organismos electorales han puesto en evidencia su capacidad de reinventarse dando soluciones oportunas, adecuadas y sostenibles basadas en su experiencia o en la de sus iguales.

Referencias bibliográficas

Conversatorio virtual “Organizando elecciones durante la pandemia del Covid-19: el caso de América Latina” (11 de mayo de 2020). Organizado por el Instituto Nacional Electoral de México y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=_Mu91pLp1dQ

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2020). Protocolos sanitarios de países de América Latina que han tenido elecciones en los años 2020 y 2021 y cápsulas informativas elaboradas por organismos electorales en las cuales explican las principales medidas administrativas. Recuperado de <https://www.iidh.ed.cr/capel/elecciones-y-covid19>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. (2020a). *Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria*. Fascículo 1, Serie de fascículos América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia. San José, C.R.: IIDH.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2020b). *El Covid-19 y las elecciones en América Latina*. Fascículo 3, Serie de fascículos América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia. San José, C.R.: IIDH.

Romero, S. (2020). *Experiencia de organismos electorales de América Latina en la celebración de procesos electorales en pandemia*. Fascículo 9, Serie de fascículos América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia, San José, C.R.: IIDH.

Tullio, A. (2020). *Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en contexto de pandemia y post-pandemia*. Fascículo 4, Serie de fascículos América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia. San José, C.R.: IIDH.

Informes de Misiones de Observación de la UNIORE

Informes de las Misiones de Observación de la Unión Interamericana de Organismos Electorales para los siguientes procesos electorales:

- Informe Elecciones Presidenciales República Dominicana, julio, 2020
- Informe Elecciones Presidenciales Bolivia, octubre, 2020
- Informe Elecciones de Diputados y Municipales El Salvador, febrero, 2021

- Informe Elecciones Generales Ecuador, febrero-abril, 2021
- Informe Elecciones Sub Nacionales Bolivia, marzo, 2021
- Informe Elecciones Primarias Honduras, marzo, 2021
- Informe Elecciones Generales Perú, abril, 2021
- Informe Segunda vuelta Elecciones Presidenciales Perú, junio, 2021
- Informe elección de diputados federales y autoridades de las 32 entidades del país México, junio, 2021
- Informe Elecciones Internas Simultáneas Paraguay, junio, 2021



APORTES DESDE EL TSE

¿CENSURAR O NO CENSURAR? DILEMA SOBRE EL CONTROL DE MENSAJES Y PROPAGANDA

Andrei Cambronero Torres*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_2



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 25 de octubre de 2021.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de enero de 2022.

Resumen: El artículo desarrolla ante qué escenarios y de qué forma la autoridad electoral podría controlar el contenido de propaganda y de otro tipo de manifestaciones cuando estas no se corresponden con la verdad o cuando transgreden los marcos de corrección dados por las normas nacionales e internacionales. Sobre esa línea, se propone una adaptación de la prueba del umbral desarrollada por el Plan de Acción Rabat a fin de que sirva de guía para los ejercicios de control que, en esta materia, deben hacer los organismos electorales.

Palabras clave: Propaganda electoral / Campaña política / Censura / Control de propaganda / Libertad de expresión / Autenticidad.

Abstract: The article deals with the scenarios and the way by which the electoral authority could control the content of propaganda and other type of statements when they are not true or when they infringe the frame of correctness established by local and international norms. Along this line, the author proposes adapting the threshold test developed by the Rabat Plan of Action to be used as a guideline for control exercises which electoral bodies must undertake in this matter

Key Words: Electoral propaganda / Political campaign / Censorship / Control of propaganda / Freedom of expression / Authenticity.

* Costarricense. Abogado, criminólogo, sociólogo y administrador. Correo electrónico: acambronero@tse.go.cr. Letrado de la Presidencia del TSE y profesor de la línea curricular de Teoría y Filosofía del Derecho en la Facultad de Derecho de la UCR, unidad académica en la que también se desempeñó como Gestor de Calidad, director de Asuntos Estudiantiles, miembro del Consejo Asesor de Facultad y miembro de la Comisión de Docencia. Doctor en Derecho, magíster en Justicia Constitucional y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR). Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Bachiller en Sociología por la UCR. Diplomado en Administración de Empresas por la UNED. Egresado de la Maestría en Docencia Universitaria, Fundación Iberoamericana. Postdoctorante en la Universidad de Salamanca, España. Diploma de especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos por la Universidad de Pisa, Italia.

1. INTRODUCCIÓN

Las campañas electorales traen consigo un sinnúmero de retos para la autoridad electoral; cada evento comicial es singular en sus dinámicas, el comportamiento de los actores y las expectativas que se despiertan en la población acerca del rol que debe tener el árbitro de las justas.

El rito democrático para la renovación de cuadros de gobierno está inserto en una trama social compleja, con posturas encontradas y con una única constante: la imprevisibilidad de actitudes que adoptarán la ciudadanía y los propios candidatos en los momentos álgidos del torneo por el poder. El foco de atención también varía según el momento sociopolítico que se esté viviendo y cuáles sean los temas que, de acuerdo con el horizonte de percepción, tengan el atractivo suficiente para ser captados en las campañas electorales.

No pocos han sido los frascos de tinta utilizados para describir fenómenos como los populismos¹, la aparición de las figuras mesiánicas², el desinterés ciudadano³, la volatilidad del electorado⁴ y un largo etcétera. Sin embargo, al menos en el plano nacional, no se ha generado una discusión fuerte y sesuda acerca de las potestades y las limitaciones que tendría el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para ejercitar una fiscalización de los mensajes propagandísticos, independientemente del medio en el que se divulguen; en similar sentido, tampoco se ha reflexionado, de forma profusa, sobre la posibilidad de condenar apreciaciones de particulares en el mundo virtual en general y en las redes sociales en particular.



Dentro de esa amplia temática es de interés centrarse en la censura que, eventualmente, podría ejercer el órgano electoral frente a manifestaciones de candidatos, ciudadanos o figuras públicas de cierta autoridad o

¹ Sobre el tema, un planteamiento exhaustivo se encuentra en Vallespín y Vasculán (2015).

² Córdova (2004, p. 237) resume este tipo de fenómenos de la siguiente forma:

La imagen del outsider ligada a la noción de “antipolítica”, aparece básicamente como la de un liderazgo que surge desde fuera del sistema político, caracterizado por cualidades mesiánicas propias de una “política de la redención”, y legitimizado a través de un discurso demagógico y anti-sistema que ha logrado una dimensión interrelativa dentro una crisis social, económica y política.

³ El desinterés se liga con el malestar en la política, fenómeno que Raventós (s.f., p. 39), basada en Rodríguez, define como “el disgusto dirigido a la percepción sobre los políticos y sobre los partidos políticos. Este disgusto se dirigía en lo fundamental a “los políticos” y, en menor medida, hacia las instituciones y los partidos”.

⁴ Para el caso costarricense, puede verse, entre muchos otros, el capítulo 5, denominado “Fortalecimiento de la Democracia”, del Informe Estado de la Nación del año 2017, en especial la sección “Contexto de alta volatilidad electoral y quiebre del voto”.

influencia; para ello, el desarrollo se hará con base en si esas afirmaciones comportan unas sobre hechos o si, más bien, pertenecen al mundo de los juicios de valor.

Como aspecto fundamental, debe tomarse en cuenta que, en Costa Rica, el control previo de los mensajes propagandísticos está prohibido y su fiscalización posterior es excepcionalísima, privilegiándose siempre la libertad de expresión. En ese sentido, la Sala Constitucional, en su conocida sentencia n.º 1750-1997, razonó:

De ahí que en materia de propaganda electoral se lesione el contenido esencial de ese derecho [referido a la libertad de expresión] si se admite que autoridades públicas o personas privadas se impongan del contenido de las informaciones u opiniones con el objeto de establecerles condiciones o restricciones que las limiten preventivamente, es decir, que condicionen su elaboración y posible difusión al resultado de un previo examen de su contenido, porque tratándose sobre todo de su ejercicio por parte de los partidos políticos se establece una restricción que, con quebranto del principio de razonabilidad [sic], afecta, singularmente, su espacio legítimo de libertad de acción e impide una auténtica comunicación entre quienes plantean las opciones políticas y quienes las reciben, dada la distorsión que inevitablemente sufre el mensaje o la información que se pretende expresar. Si se admitiera la censura previa en materia de propaganda electoral se estaría, entre otras cosas, impidiendo y obstaculizando un requerimiento esencial del sistema democrático que aspira a un auténtico y libre ejercicio de los derechos de participación política.

De otra parte y en lo que respecta a limitaciones temporales para ejercer una fiscalización desde la autoridad electoral, la propia jurisprudencia del TSE ha clarificado que la facultad para “Velar por el debido cumplimiento de la normativa referente a la propaganda electoral” (inciso j. del artículo 12 del Código Electoral) está constreñida a los períodos de campaña. Puntualmente, en la resolución n.º 3426-E7-2013, se consideró que:

El control de la emisión de mensajes políticos por parte de este Tribunal está, como regla de principio, circunscrito a la propaganda de los partidos políticos, emitida dentro del período de campaña -sea a partir de la convocatoria a elecciones- (artículo 136 del Código Electoral) y sin que suponga un control de su contenido, a la luz de la jurisprudencia constitucional.

Pese a que este artículo, como se verá, no está dedicado exclusivamente a la propaganda y al control de esta (pues se incorporarán otras acciones comunicativas en el análisis), lo cierto es que tomar en cuenta las anteriores delimitaciones permitirá comprender, finalmente, cuál es el rol de la autoridad electoral costarricense en esta temática, inteligibilidad que, además, ayudará a tener expectativas realistas sobre las posibilidades de control.

Como se advertía, este es un tema muy vasto y en constante transformación, por lo que este artículo no pretende ser un desarrollo enciclopédico ni mucho menos definitivo; antes bien, las siguientes líneas comportan una invitación para iniciar una necesaria discusión país. Para ello, se ofrecerá una propuesta de cómo podría irse definiendo un objeto de control y cómo aproximarse a él.

2. ¿QUÉ Y CÓMO SE CONTROLA (-RÍA)?

Sin ser exhaustivos en la enumeración, puede reconocerse que hay enunciados que son ciertos (aluden a algo que es tal cual se dice), otros que son falsos (lo afirmado no se corresponde con lo que es o sucede), unos más serán incorrectos (decirle a un adulto mayor “oiga anciano, ¿le ayudo a cruzar la calle?”) y los restantes vendrán en correctos (se corresponden con lo deseable según alguna matriz axiológica de referencia).

Importa decir que entre tales categorías no hay una imbricación natural, sea, no hay una relación de necesidad en que todo lo veraz sea correcto ni que lo correcto sea veraz; evidentemente, habrá casos en los que la afirmación cumple con ambas características (veracidad y corrección), pero que eso ocurra en ciertas circunstancias no es suficiente para afirmar que es así siempre⁵.

La consabida distinción entre aquellos decires que tratan de transmitir un juicio de existencia y los que dan cuenta de un posicionamiento axiológico frente a un fenómeno (juicios de corrección)⁶ nos permite ver cómo una situación es eso, algo que acontece (o acaece para decirlo con Wittgenstein⁷) y no la manifestación de un suceso intrínsecamente bueno o naturalmente malo. Por ejemplo, cuando se dice que María mató Juan será cierto en la medida en que ella efectivamente le haya propinado una estocada mortal a él; mas, si María es una asesina o su conducta es incorrecta viene dado por una valoración del hecho frente a unas formulaciones abstractas y prescriptivas que conocemos como normas jurídicas. Así, señalar que María le quitó la vida a Juan no quiere decir, desde el punto de vista normativo, que sea una asesina; una cosa no supone la otra, aunque sí que guardan relación.

Este planteamiento no es nuevo, en tanto la cesura lógica entre el deber y el ser ha sido ampliamente expuesta en las teorías social y filosófica, incluso el caso mostrado es una forma de evidenciar cómo, en la

⁵ En cuanto a esta temática, una buena ejemplificación se presenta en Haba (2007, p. 170):

Pero normalmente los hombres no piensan en silogismos formales. Y es a menudo difícil convencer a un principiante de que del hecho de que algo «sea» o exista, no se sigue sin más que «deba» existir. El principiante cree sentir convincentemente que el mero hecho de la existencia da por sí mismo a toda cosa la justificación de su ser (...) Pero el mero hecho de que «son» o existen hombres no es justificación lógica de la conclusión de que «deban» ser [es decir, que estos «deban» existir]; exactamente igual que el hecho de que hay mosquitos, o tiburones que devoran hombres, no es justificación de que sigan existiendo ni los mosquitos ni los tiburones.

⁶ Una completa reflexión de esta temática aplicada al mundo jurídico puede consultarse en Paulson (2003, p. 552). En este texto, se sintetiza que el “ser se relaciona con los hechos del mundo exterior, al paso que el “deber ser” tiene que ver con las normas de la moral y del derecho”.

⁷ En el *Tractatus Logico-Philosophicus*, este autor refiere a que todo es lo que el caso es; o sea, habla del mundo como lo que es, lo que pasa, sin que el darle sentido a eso que ocurre forma parte de ese mundo.

práctica, el discurso jurídico -a decir de Foucault⁸- “crea” al delincuente, pues este no existe, lo fabricamos socialmente al construir un edificio de expectativas sobre los individuos que se sustentan, a su vez, en consensos acerca de qué cosas valen y cuáles lo hacen de una forma superior a otras. Tal distinción es absolutamente relevante en el tema que nos ocupa, en tanto si se habilita un control de la autoridad electoral sobre los mensajes, el primer punto por dilucidar es qué tipo de contenido es el censurable o, al menos, susceptible de intervención. ¿Podría suspenderse la publicación en redes sociales de un mensaje cierto que, por la forma en que se formula, resulta incorrecto?, ¿solo es dable eliminar las falsedades?, ¿puede el Estado eliminar lo que considera falso?

A. CONTROL DE VERACIDAD

El uso del vocablo “considera” en la última interrogante del apartado anterior es consciente en tanto ni siquiera en lo verdadero suele haber unanimidad; si nos colocamos en el medio de la plaza de un parque y extendemos las manos, podremos decir que llueve, pero si no hay gotas de agua cayendo del cielo fácilmente seremos desenmascarados por cualquier otro viandante que diga *cómo decís eso, hace un sol radiante; es marzo*. No obstante, parecería imposible juzgar con tal sencillez el discurso de un político que diga que, de resultar electo, bajará los precios de los combustibles en un tercio de su costo actual.

Acá es trascendental hacer una nueva distinción. Por un lado, se encuentra la propaganda y por otro las informaciones que, pese a su relación con el proceso electoral, no tienen ese carácter propagandístico. Esa diferencia es fundamental en tanto la forma de promocionar la oferta política tiene un ámbito mayor de espontaneidad y el tamiz de verdad corresponde hacerlo a los receptores del mensaje, quienes deben sopesar lo que se les dice como parte de su proceso interno de elegir opción política.

Tratándose de otro tipo de informaciones, puede darse el caso de que provengan de algún miembro del colectivo social, de los candidatos o de las agrupaciones, siendo diferente el tratamiento que debe darse si -en esas manifestaciones- hay datos falsos o que puedan inducir a error.

El TSE ha considerado la propaganda como una:

acción de comunicación con intencionalidad político-electoral que, más allá de declaraciones individuales -en ejercicio de la libertad de expresión-, pondera o combate a una agrupación o candidato en contienda, mediante el uso de rasgos discursivos emotivo-persuasivos para despertar sentimientos que lleven a adherirse o separarse de una tendencia política. (TSE, 2020a, sentencia n.º 0152-E1-2020).

⁸ En su célebre *Orden del Discurso* Foucault refiere a la construcción discursiva del delincuente, el loco y el pecador.

Como puede observarse, el elemento “verdad” no forma parte expresa de la definición, no porque se valide que las agrupaciones políticas mientan a los electores en sus *spots*, *cuñas*, *banners* o cualquier otro producto propagandístico, sino porque se reconoce que esas acciones suelen tener un mensaje directo altamente sintetizado, elaborado con palabras o elementos de fácil aprehensión y que buscan el “enganche” inmediato.

Sobre esa línea, los jueces electorales costarricenses han reconocido que:

La brevedad de los mensajes publicitarios o el impacto visual de un afiche, en esta materia [referido a la propaganda política], impone que los elementos utilizados, con poco, aludan a un discurso amplio y a la comunicación de ideas que, en un texto, requerirían de mayor desarrollo para ser transmitidas. (TSE, 2020b, sentencia n.º 1245-E1-2020).

En ese sentido, pocos estarían de acuerdo con censurar un anuncio publicitario donde el candidato a la presidencia de la República aparezca diciendo que erradicará la pobreza o que construirá nueva obra pública para mejorar el espacio urbano. La materialización de esos proyectos está condicionada por un sinnúmero de variables y, tomando en consideración el entramado normativo costarricense, difícilmente una obra de mediano o gran tamaño se puede idear, construir e inaugurar en un cuatrienio; mas difícilmente alguien instará a la autoridad electoral a controlar el mensaje y a que lo retire de los medios; tampoco sería esperable que se señale -a la agrupación a la que pertenece el candidato- que debe aclararse que esas iniciativas solo serán posibles si se conjugan una serie de factores.

Ahí la eventual veracidad del mensaje no es problemática, pues la tolerancia de la ciudadanía (manifestada en la no litigiosidad contra el *spot*) se comprende a partir de que, según los estándares con los que se evalúa el discurso político, no es reprochable (incorrecto) que se utilice ese tipo de contenido para traer agua a los molinos partidistas.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el control de la veracidad de los mensajes propagandísticos es algo que, por regla de principio, está fuera del alcance del organismo electoral: el ejercicio prospectivo acerca de la plausibilidad de cumplimiento real de los ofrecimientos corresponde a los electores y no al poder público. La verosimilitud de una promesa político-electoral no es un área para que el Estado se pronuncie, en tanto cualquier postura que adopte puede considerarse un espaldarazo o un cuestionamiento al respectivo partido, actitudes, cualesquiera de ellas, indebidas: se rompería, desde la institucionalidad, con el marco esperable de equidad en la contienda.

Véase que en ese tipo de circunstancias se convertiría al Estado, a través de su autoridad electoral, en una suerte de Ministerio de la Verdad, con la capacidad de decir ya no si Oceanía era amiga o enemiga de

Eurasia (como en la novela de Orwell⁹), sino cuál es el candidato honesto y cuál el mentiroso. El uso de tal poder de definición, sin lugar a dudas, provocaría un inadecuado desequilibrio en las justas: una autoridad pública que goza de amplio margen de credibilidad ciudadana estaría señalando quién le “miente” a las personas, estigma que, por el peso emotivo que tiene lo mendaz en nuestra sociedad, generaría un eventual rechazo a la tendencia política que, según el discurso institucional, trató de verles la cara a los electores.

Las agrupaciones políticas y sus candidatos, según la experiencia, no solo formulan estrategias propagandísticas para atacar las ideas de sus contrincantes y a estos en su condición personal, con lo que se puede señalar que, si bien el control sobre la veracidad de ofrecimientos no es dable, lo cierto es que podría habilitarse para mensajes -igualmente propagandísticos- que, por ser falsos, agravién a otra persona. Este es el caso del candidato que señala que su opositor es un analfabeto (pero, en realidad, sí sabe leer y escribir), un ladrón (sin que haya tomado un bien ajeno sin consentimiento) o un evasor de impuestos (sin que le deba nada al fisco).

Ante propaganda de ese tipo, el organismo electoral tampoco debería intervenir, no solo porque en este terreno la censura previa es excepcionalísima, sino porque la respuesta que previó el ordenamiento jurídico para esos escenarios es la posibilidad que tiene el presunto afectado de la manifestación falsa de acudir a la jurisdicción penal a plantear un proceso por delitos contra el honor.

En suma, la autoridad electoral no debería controlar la veracidad del contenido de la propaganda política que emiten los candidatos y las agrupaciones políticas; en esas acciones de comunicación prima la libertad de expresión por sobre escuadrones públicos de la verdad. En este campo, la partitura democrática impone que el poder de definición acerca de lo verídico se ejerza con cautela, pues sobrados ejemplos existen de cómo, en regímenes autoritarios, se controlan las informaciones y los medios de comunicación para dar una visión específica de los hechos.

Ahora bien, líneas antes se aludía a que existen manifestaciones de particulares y agentes políticos que, sin ser propaganda, se relacionan con el proceso electoral, afirmaciones que, igualmente, podrían ser verdaderas o falsas. Para determinar si se está frente a uno u otro tipo de contenidos debe establecerse bajo cuál criterio de verdad se trabaja, por lo que, aunque se haya venido utilizando implícitamente, conviene hacer ver que el parámetro de correspondencia¹⁰ es el que nos parece adecuado.

⁹ En la novela 1984, Orwell escribió:

El Ministerio de la Verdad, que se dedicaba a las noticias, a los espectáculos, la educación y las bellas artes. (...) El Partido dijo que Oceanía nunca había sido aliada de Eurasia. Él, Winston Smith, sabía que Oceanía había estado aliada con Eurasia cuatro años antes. Pero, ¿dónde constaba ese conocimiento? Sólo en su propia conciencia, la cual, en todo caso, iba a ser aniquilada muy pronto. Y si todos los demás aceptaban la mentira que impuso el Partido, si todos los testimonios decían lo mismo, entonces la mentira pasaba a la Historia y se convertía en verdad. (p. 14).

¹⁰ En resumen, la verdad por correspondencia se entiende a partir de que un enunciado es verdadero si “se produce una correspondencia entre aquello que dice el enunciado y los hechos del mundo. De esta forma, la verdad de una proposición no depende en absoluto de quién formule el enunciado que la expresa...” (Ferrer, 2005, p. 73).

Antes, al referir al ejemplo de la lluvia, se decía que cualquiera podía tachar de mentiroso a quien dijera que estaba lloviendo si se constataba que se imponía el sol y que no caía gota de agua, o sea se podía verificar la falsedad de la afirmación al contraponerla con los hechos. De esa suerte, el criterio de correspondencia va de aceptar que algo es verdadero si eso que dice tiene congruencia con la realidad; de no ser así, estaremos en presencia de un enunciado falso.

Entonces, volviendo al tema central, ¿podría el TSE, ante informaciones no propagandísticas pero ligadas a la dinámica comicial, ejercer un control de veracidad? Dicho de otro modo, ¿la autoridad electoral estaría obligada a intervenir un mensaje de algún individuo en el que se hagan afirmaciones que no se corresponden con los hechos?

Partiendo de una postura pragmática, lo primero que debe aceptarse es que es casi imposible hacer un monitoreo total de las redes sociales, como espacio en el que, cada vez con mayor frecuencia e intensidad, se dan intercambios de información acerca del proceso electoral. A lo sumo, como efectivamente ocurre, se pueden programar detectores de palabras o frases específicas para identificar cuándo se está haciendo referencia a un fenómeno concreto, con el fin de determinar si lo que se dice se corresponde con la verdad o es una “desinformación”.

En esa línea, hay personas dedicadas a alimentar bases de datos con expresiones comúnmente utilizadas en determinados contextos para diseminar algún bulo; en procesos electorales latinoamericanos podríamos hablar de “chorreo de votos” o “fraude” como algunas de esas formulaciones que, gracias a algoritmos de inteligencia artificial, podrían ser “pescadas” por la autoridad electoral para tomar acciones concretas y minimizar el impacto sobre el comportamiento de las personas. No obstante, al ser detectores basados en caracteres, los controles se pueden vadear mediante la incorporación o cambio de letras; el escribir “chorre@ de votxs” podría, sin variar el mensaje, pasar indemne por los filtros automáticos.

Un segundo aspecto por tomar en consideración es que la ciudadanía, frente a dinámicas de relevancia (como lo son los procesos electorales), echa mano de los espacios virtuales para externar sus posiciones, lo cual implica no solo dar soporte a la tendencia de su preferencia, sino también criticar a otros agentes políticos en contienda¹¹.

Volvamos al ejemplo acerca del candidato que señala que su adversario es un ladrón, pero ahora piénsese que tal manifestación se hizo en un video subido a redes sociales; en la plataforma, puntualmente en el espacio de los comentarios, un cibernauta escribe “el ladrón y además acosador es usted, sinvergüenza”. De nuevo partimos de que tales calificativos no se corresponden con la verdad, por lo que estaríamos ante una afirmación no propagandística falsa.

¹¹ Entre otros estudios, puede consultarse el capítulo “TIC Y Democracia. Las TIC en las elecciones municipales de 2016 en Costa Rica” del Informe hacia la sociedad de la información y el conocimiento, año 2016. PROSIC-UCR.

En ese tipo de casos, el TSE no debería intervenir, ya que se trata de “declaraciones individuales -en ejercicio de la libertad de expresión-”; ese tipo de comentarios se entienden amparados en el numeral 29 de la Constitución Política, según el cual “Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos sin previa censura”. Eso sí, los excesos en los que se incurra al ejercitar tal prerrogativa se deben alegar, como ocurre en los mensajes propagandísticos, en la sede penal, a la luz de las prescripciones acerca de delitos contra el honor.

Mal haría la autoridad electoral si, en este supuesto, ordenara eliminar el posteo del citado ejemplo solo porque tuviera por cierto que el candidato no ha tomado -sin autorización- algo que no le pertenece. De no autocontenerse, el juez electoral se convertiría, como se señaló párrafos atrás, en un policía de la verdad acerca de comentarios ciudadanos, lo cual no es propio de sistemas de gobierno republicanos.

Un caso distinto ocurre cuando ese ciudadano o, en términos más genéricos, una persona (incluso podría tratarse de un candidato) difunde un comentario falso que podría incidir en que otros individuos no ejerzan su voto o en que, sin fundamento, se ponga en entredicho la integridad del proceso comicial. Frente a ese tipo de manifestaciones, de manera excepcional, el TSE sí estaría obligado a intervenir.

Véase que en tales circunstancias hay un interés superior derivado del principio democrático que tiene un estrecho vínculo con el derecho humano a tener la oportunidad de votar, si se cumple con los requisitos para ser considerado elector (numeral 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). En similar sentido, las aseveraciones contra la integridad de las votaciones podrían ocasionar una situación de incertidumbre que afecte bienes jurídicos nacionales, como se ha estimado que es la estabilidad política de un Estado.

Sobre ese punto, Cambronero señala:

la estabilidad política de un determinado Estado depende, en gran medida, de las transiciones pacíficas del poder. La aceptación de los resultados electorales por parte de los actores políticos de peso permite, a su vez y como proceso mutuamente condicionante, la consolidación institucional en un determinado país. Esas circunstancias, en el juego democrático, son fraguadas al calor de un proceso legitimador: las elecciones. Consecuentemente, la confiabilidad en el sistema electoral y su virtud para crear empatía con quienes realmente cuentan en la competencia por el poder, son rasgos ineludibles para la estabilidad interna de la nación...

Desde esa inteligencia, la pureza del sufragio (junto con el constructo institucional a su servicio) supone un elemento necesario para la estabilidad interior del Estado, siendo de interés general perseguir su lesión -o puesta en peligro-... (2018, pp. 84-85).

De acuerdo con lo anterior, hay justificantes normativos (principio democrático y tutela de la estabilidad política como bien jurídico nacional) que facultan al TSE a tomar medidas en contra de mensajes falsos con

la entidad suficiente para disuadir la participación de los electores o para generar un ambiente infundado sobre la transparencia de los comicios.

La gran dificultad es que, pese a tratarse de un presuntamente sencillo ejercicio de *fact-checking*, existen formas de componer mensajes que se prestan para dudar acerca de si lo que se dice es, en realidad, contrario a lo que ocurre o representa un punto de vista expuesto, consciente o inconscientemente, con una construcción sugerente y no concluyente. Es claro que el afirmar que existe un bloqueo en la ruta de acceso a un centro de votación o que se ha extraviado una urna con cuatrocientos votos emitidos es fácilmente constatable por la organización electoral y, de no haber correspondencia con los hechos, el desmentido debe incorporar pruebas fehacientes de que tal afirmación es falsa; empero, si hay un posteo en el que se diga que el partido X “hace chanchullo” porque utiliza la flotilla de otra agrupación para que sus adeptos viajen “camuflados” y gratis a los centros de votación, entonces surge la interrogante de si tal aseveración, partiendo siempre de que no se corresponda con la verdad, afecta o no la participación de los votantes o pone en entredicho el resultado electoral.

El primer obstáculo que se tiene en el camino es el uso de una palabra cuyo significado hace referencia a una ventaja indebida; según el diccionario de la Real Academia Española, “chanchullo” es un “Manejo ilícito para conseguir un fin, y especialmente para lucrarse”, definición que podría alertar sobre una posible acción dirigida al fraude; sin embargo, analizando la frase como unidad lingüística y su semántica en el contexto comicial, se entendería que no corresponde a la autoridad electoral apuntar que el comentario es falso.

El *Diccionario electoral* del Centro de Promoción y Asesoría Electoral (CAPEL) en su entrada “fraude” menciona una definición doctrinaria que conjunta dos elementos: intencionalidad y falseamiento de la voluntad popular; así, se puede entender tal fenómeno como las acciones u omisiones que, con intención de alterar los resultados electorales, incidan en las actividades o en los materiales del proceso. Desde esa perspectiva, el supuesto ejemplificado líneas atrás no sería controlable: no impacta en la transparencia de los comicios, pues faltan los componentes antes mencionados.

Decir falsamente que los correligionarios de un partido aprovechan el servicio de transporte de otro no dificulta que otros electores vayan a las urnas, no pone en entredicho el manejo del material electoral y no se cuestiona el respeto a los resultados.

Un factor por tomar en consideración es que si bien hay incorrecciones o malas prácticas (como las denomina el citado diccionario) que no tendrían la virtud de encuadrar en la definición de fraude expuesta, lo cierto es que también sobre tales aspectos correspondería ejercitar facultades de control, por el impacto que podrían tener en la percepción acerca de la transparencia del procedimiento de votación.

Véase que el acento se pone, justamente, en el “procedimiento de votación”, esto es la concatenación de pasos que ocurren en la junta receptora de votos desde que se presenta un elector hasta que este introduce las papeletas con su voto en las urnas y su identificación le es devuelta. En ese tanto, cualquier divulgación de información falsa debe aclararse: generar dudas infundadas durante la jornada de votación impacta en la confianza acerca del futuro resultado, lo cual afecta, igualmente, la transparencia y la estabilidad política (bien jurídico nacional).

En esta materia siempre la tentación está en introducir supuestos con conceptos indeterminados o porosas enunciaciones normativas para que se pueda, vía interpretación, sustentar el control en una amplia gama de escenarios; pese a ello, la regla debe ser una actitud comedida en la que la acción de censurar (ordenar el retiro del comentario) sea siempre argumentada en criterios objetivos y con base en pruebas que demuestren la falta de correspondencia de lo afirmado vs. la realidad. Como parte de las exigencias democráticas, la autoridad electoral, como una suerte de prueba de la verdad invertida, debe, en su acto de intervención, demostrar que hay elementos fácticos que desmienten la afirmación del individuo.

En suma, se propone que la autoridad electoral intervenga en mensajes falsos que: a) tengan informaciones que lleven a los electores a desistir en su intención de acudir a las urnas; b) hagan mención a situaciones no ciertas relacionadas con fraude (en el sentido estricto del término que se expuso); y c) generen dudas sobre el procedimiento de votación (por ejemplo, que se afirme que el TSE anulará los votos que no se hayan realizado con el crayón).

B. CONTROL DE CORRECCIÓN

En el apartado anterior se hacía una propuesta de cuándo la autoridad electoral estaría legitimada para intervenir un mensaje que afirme algo que no es cierto. En este segmento, la intención es precisar cuáles son los escenarios en los que es dable controlar (censurar) una afirmación que no se considera correcta.

Los juicios de corrección, como se adelantaba al inicio de este artículo, tienen que ver con la correspondencia de algo con una matriz valorativa de referencia que fija cómo deberían ser las cosas; para nuestros fines, ese “algo” serán los mensajes, comentarios en redes sociales y propaganda que circulan -principalmente- durante el período de campaña. Por su parte, el baremo lo referimos a lo jurídico (normativa sobre lo “indecible”) y a lo ético-moral (frases o ideas que no son “bien vistas” por la colectividad).

C. CORRECCIÓN SEGÚN NORMAS JURÍDICAS

Como es sabido, los ordenamientos jurídicos establecen límites al ejercicio de los derechos en aras de que pueda darse una coexistencia de las prerrogativas ciudadanas; la coherencia ideada en el plano abstracto o de la normatividad implica que, en la práctica, se deba jerarquizar y ponderar. En pocas palabras, no es

extraño que los operadores hagan ejercicios en los que legitiman la restricción de un derecho para satisfacer otro u otros considerados de mayor peso. Tales decisiones están mediadas por pautas positivizadas en el derecho que sirven de guía y que determinan también el ámbito de acción de los individuos.

Las cortapisas a los mensajes publicitarios o posteos en el mundo de las redes sociales no son otra cosa que restricciones a la libertad de expresión, acordadas en contextos socio-jurídicos específicos que cristalizan en el producto ideológico-normativo que son las leyes.

A nivel hemisférico, la Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla excepciones a la libertad de expresión; en concreto, el numeral 13.5 prohíbe “toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

De otra parte, en lo que a la legislación nacional respecta, se tiene que los numerales 28 y 29 de la Constitución Política establecen -como regla general- la libertad de pensamiento y expresión, con lo que se habilita un régimen de responsabilidad *ex post* y, como contenido vedado, la invocación de motivos religiosos en los mensajes propagandísticos. Esa imposibilidad de valerse de las creencias religiosas en las acciones comunicativo-persuasivas que buscan réditos electorales se replica a su vez en el ordinal 136 del Código Electoral.

La transgresión a esos preceptos puede ser controlada a través de dos vías distintas: a) por recurso de amparo electoral; y b) por un procedimiento sancionatorio que, de encontrarse responsable a la persona investigada, implica la imposición de una multa. Tómese en consideración que si hay una limitación en punto a contenidos discursivos en un área específica (la propaganda política) es lo propio que existan mecanismos para controlar el respeto ciudadano de aquella.

Así las cosas, existen dos escenarios en los que es dable censurar productos propagandísticos: causales del numeral 13.5 de la citada Convención Americana y la invocación de motivos religiosos. Entonces, más allá de precisiones acerca de cuál es el *iter* procesal adecuado, lo trascendental para el tema en desarrollo es reconocer que hay una autorización del ordenamiento para que se evalúe si un mensaje propagandístico es normativamente correcto, esto es si respeta las prohibiciones de contenido vigentes.

Puesto de otro modo, no solo hay una facultad para censurar los mensajes de la referida naturaleza que incumplan las pautas internacional y patria, sino, de gran importancia, existe una obligación de hacerlo ante denuncia ciudadana. Eso sí, tal fiscalización debe darse en un ámbito que privilegie la interpretación restrictiva y favorezca la libertad de expresión, pues esta ha sido la regla sentada por el derecho internacional de los derechos humanos¹².

La construcción de parámetros según los cuales se analizará un discurso es una práctica que coadyuva a una mayor objetividad de la autoridad y dota de un grado mayor de seguridad a los agentes; desde esa perspectiva, la “prueba del umbral” establecida en el Plan de Acción Rabat es un adecuado referente para realizar este tipo de tamiz. Esa prueba del umbral precisa seis criterios que deben cumplirse para que una autoridad pública califique de “discurso de odio” una determinada manifestación, lista que resulta, con las adaptaciones del caso, de absoluta pertinencia para saber cuándo un tribunal electoral puede censurar una propaganda por motivos religiosos o por configurar alguno de los supuestos del numeral 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la forma señalada.

En términos muy semejantes a los del ordinal 13 del instrumento tuitivo de nuestra región, el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos condena “Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”, formulación que se encuentra conformada por varios conceptos que aceptan altos niveles de interpretación y que, en consecuencia, podrían legitimar intervenciones sobre una cantidad importante de manifestaciones de las personas.

Ante esa porosidad, los expertos autores de la prueba del umbral establecieron que la censura solo era posible luego de comprobarse que el mensaje resultaba aflictivo en razón de sus especificidades evaluadas desde: a) el contexto, b) el orador, c) la intención, d) el contenido y la forma, e) la extensión y f) la probabilidad y la inminencia. Esa herramienta heurística se encuentra pensada para el examen de los discursos de odio, pero con los ajustes que se presentan a continuación podría ser una base para que el TSE realice un juicio de corrección normativa de los mensajes, cuando así se lo requiere la ciudadanía por alguna de las vías formales para ello.

En cuanto al **contexto**, conviene aplicar casi sin ningún matiz lo establecido en el plan de acción de repetida cita, en tanto se debe tomar en cuenta cuáles son las coordenadas sociopolíticas en las que se emite el mensaje. Esto quiere decir que no es lo mismo que se haga una manifestación valiéndose de las creencias religiosas para hacer una exaltación político- electoral en un momento en el que no se ha convocado siquiera a los comicios que realizar una afirmación de ese tipo una semana antes de las votaciones.

¹² Sobre este aspecto, se recomienda consultar los *Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina* en los que Chocarro (2017, p. 20), con base en precedentes de tribunales supranacionales de tutela, reconoce que “No existe una definición universal en el derecho internacional (referida a discursos de odio), aunque hay unanimidad en que su prohibición debe ser una excepción”. En esa línea, el Plan de Acción RABAT (2012) señala que, ante dudas sobre si un contenido comporta o no discurso de odio, debe privilegiarse la libertad de expresión.

Sobre el **orador** es importante resaltar que el mensaje tendrá una influencia variable dependiendo de quién sea el que lo emita; un tuit que indique que se debe votar por determinado candidato por ser el enviado del cielo que librará al país de plagas y calamidades no tiene igual peso si es escrito por un ciudadano a si se emite en la cuenta del líder de una congregación religiosa o si lo publica alguien a quien se le reconoce capacidad simbólica de influencia sobre grupos amplios de personas (piénsese en los llamados *influencers*). Tampoco es lo mismo una afirmación en boca (o teclado) de un militante sin cargo en la estructura partidaria que un comentario del candidato a la presidencia de la República de la agrupación.

Acerca de la **intención**, la prueba del umbral invita a pensar en cuál es el fin con el que se emite el mensaje, pues las manifestaciones negligentes o imprudentes estarían exentas de control; no obstante, tal lectura restrictiva lo es por la forma en la que está redactado el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PDCP). Tratándose de las dinámicas comiciales, la intención debería sopesarse en relación con el efecto disuasorio, o sea, según el presumible impacto en la determinación de los votantes: no es lo mismo que un ciudadano comente una foto de un candidato en la que este aparezca presto a iniciar su jornada de campaña con un “Dios lo bendiga y le dé sabiduría”, a que en la página oficial de un aspirante se coloque una fotografía en la que se mencione “el bendecido de Dios a quien apoyan los justos de espíritu”.

En lo que refiere al **contenido** y a la **forma** es necesario valorar el lenguaje utilizado, la semántica, los argumentos y cuán sugestivas son las afirmaciones para lograr que el grupo de destinatarios se sumen a una de las tendencias o se separen de aquella en la que están. En este estrato del análisis es donde más queda en evidencia que, en la fiscalización de los contenidos, no solo corresponde velar por la veracidad de lo afirmado, también es necesario cuidar su corrección, según lo previsto en las normas como referente prescriptivo.

La **extensión del discurso** no tiene que ver necesariamente con una medición acerca de cuán largo es un mensaje, una sola imagen puede constituir una incorrección; lo medular está en ponderar cuántas personas pudieron verse expuestas al elemento propagandístico viciado, el medio de difusión utilizado y la viralidad con la que se propaga (evóquese algún afiche con elementos de apología del odio en contra de un grupo vulnerabilizado que se difunda por redes sociales).

Como último criterio de la prueba se tiene la **probabilidad** y la **inminencia**, cuyo núcleo se liga con una proyección acerca de que lo dicho se materializara en acciones lesivas para personas concretas. De nuevo, tal test está pensado para los discursos de odio, por lo que para las dinámicas comiciales debe atemperarse: en la temática en desarrollo este factor debe leerse como una evaluación del probable impacto que tuvo el discurso propagandístico que se está pensando censurar.

Podría creerse que la aplicación de este test, con las adecuaciones que se han expuesto, sería difícil pues requeriría de una voluntad de los integrantes de la autoridad electoral de incorporarlo en sus razonamientos, lo cual es cierto; no obstante, el TSE, aún sin hacer referencia expresa a la prueba del umbral, se ha conducido por caminos que se acercan mucho a ella.

En los recursos de amparo electoral que se han interpuesto por supuesta invocación de motivos religiosos en propaganda, la autoridad electoral costarricense ha definido un criterio de admisibilidad según el cual debe comprobarse la intensidad, la reiteración o la relevancia del mensaje a fin de que se acoja para estudio la gestión. Esos rasgos, sin lugar a dudas, conectan con los componentes del Plan de Acción Rabat.

Como muestra de lo anterior, en el precedente n.º 567-E1-2013, el TSE fue claro en señalar:

Conviene aclarar que, cuando las infracciones de este tipo en que puedan incurrir los partidos políticos y sus agentes **sean de carácter aislado y ordinario**, jurídicamente se reparan con la señalada consecuencia sancionatoria, sin que su ocurrencia suponga una lesión de derechos fundamentales que deba ser dilucidada por la vía del amparo electoral. Esto significa que esa vía se abre únicamente ante circunstancias excepcionales que, por sus características particulares, su **reiteración o intensidad, pongan en riesgo la libertad electoral y la equidad en la contienda y la imposición de la sanción descrita sea insuficiente** para asegurar el disfrute de este derecho o la vigencia de ese principio básico de la democracia electoral.

Esas eran las circunstancias que se valoraron en el antecedente jurisprudencial citado, como también las que rodean el subiudice. No se trata de una expresión propagandística acotada la que se cuestiona, sino de elementos de identificación partidaria que se utilizan de modo generalizado e inveterado que, por ello, obligan a analizar si constituyen elementos propagandísticos que desafían la prohibición constitucional correspondiente [resaltado pertenece al original].

Según lo transcrito, se puede extractar que los criterios de reiteración o intensidad tienen que ver con los factores de extensión, contenido e intención como aspectos que valora la autoridad electoral para entender admisible una gestión de amparo tendiente a generar un control sobre un mensaje que se considera incorrecto frente a las normas que regulan contenido en la arena político-electoral.

En cuanto a los otros componentes del análisis, la jurisprudencia electoral también da cuenta de que se han andado pasos importantes en la estructuración de un marco objetivo para evaluar discursos y manifestaciones; en el llamado caso del Obispo Ulloa¹³, los magistrados electorales evaluaron la homilía dada por el prelado en una eucaristía celebrada a cinco meses de una elección nacional, en la que se llamó a los fieles católicos a no sufragar por partidos que niegan a Dios y que defienden principios contrarios a la fe. Para ello, en su razonamiento, los jueces electorales echaron mano de argumentos relacionados con la investidura del emisor, su capacidad de influir en el electorado y la intención de que se quitara el favor electoral a plataformas políticas identificables; sea, se dieron valoraciones acerca de la intensidad, el contenido, el orador, la probabilidad, la extensión y el contexto (se hizo ver que la homilía correspondía a una dada en una “tradicional actividad religiosa conocida popularmente como «la pasada de la Virgen»”).

¹³ La sentencia de fondo de este caso es la n.º 3281-E1-2010.

Es importante mencionar que el TSE hace sus consideraciones señalando que no valora si el discurso del obispo constituye propaganda político-electoral o no; en el fondo, lo que se está haciendo es un juicio de corrección de un mensaje frente a la matriz normativa de referencia: numeral 28 constitucional, con lo cual se puede hablar de antecedentes relativos a un control por criterio de corrección y de las pautas para hacerlo.

En esa misma línea, en la sentencia n.º 1375-E1-2018, al conocerse de un recurso de amparo electoral contra un manifiesto conjunto suscrito por la Conferencia Episcopal de Costa Rica y la Federación Alianza Evangélica Costarricense en el que, entre otros, se instaba a los creyentes a sufragar “meditando [el voto] delante de Dios y de sus conciencias”, se utilizaron todos los criterios del umbral en comentario.

De hecho, en ese acto jurisdiccional se razonó:

Tal como se señaló supra, tanto la Conferencia Episcopal como la Federación Evangélica -por su naturaleza, militancia y trayectoria- presentan condiciones para exhibir una posición que les convierte en referentes de sus respectivas orientaciones religiosas con innegable influencia en la comunidad de fieles **[orador]**, lo que se potencia al hacerse acompañar, en el mensaje de referencia, por los “obispos católicos” y los “pastores evangélicos”. Por ello, si ambas agrupaciones son líderes y orientadoras de sus respectivos credos en el país, sus opiniones tienen la potencia para ser consideradas como una interpretación de “la Biblia” ante los nuevos desafíos que el país enfrenta, constituyéndose en guía, dirección o referente axiológico de sus feligreses. **[probabilidad]**.

En ese contexto, invitar a los cristianos a ejercer el sufragio “meditando [el voto] delante de Dios y de sus conciencias” **[contenido y forma]**, al tiempo en que externaban su postura frente a temas polémicos que han sido de especial interés durante el proceso electoral, sí tenía el alcance necesario para inducir e influir -en un colectivo ciudadano de sólida raigambre religiosa- a votar por ciertos partidos o a abstenerse de hacerlo por otros **[intención]** (aunque no indicados en el texto, plenamente identificables por el elector) -según coincidan o no con las posiciones asumidas por las organizaciones recurridas-, debilitando la posibilidad de los creyentes de reconocer y confrontar críticamente esa influencia y, más aún, de reaccionar y defenderse ante la misma, lo que introduce un factor distorsionante en el delicado equilibrio democrático.

No debe olvidarse que es un hecho público y notorio que, en los días previos a esa actividad, varios candidatos presidenciales ya habían manifestado su postura sobre algunos de esos temas.

No debe olvidarse, adicionalmente, que el contenido del texto se dirige a “los candidatos a puestos de representación popular”, a los “cristianos”, a “todos los ciudadanos” y a “toda la opinión pública”, lo que implica que el mensaje difundido revestía condiciones idóneas para repercutir -en forma colateral- en toda la población y no solo en los miembros de la comunidad católica o evangélica que estuvieron presentes en el lugar, al tratarse de una actividad abierta al público, tal como se desprende de la información proporcionada por los mismos recurridos (folios 112, 129 y 161). **[extensión]**

Ciertamente, la naturaleza pública de la actividad [contexto] ofrecía, además, las condiciones idóneas para que el mensaje pudiera llegar a conocimiento de los ciudadanos que no estuvieron presentes en el lugar, tal como en efecto ocurrió. Nótese en ese sentido que, al menos, dos medios de prensa en su versión digital y el Eco Católico dieron cuenta del manifiesto citado y de su contenido, lo que permitió su trascendencia a la opinión pública (folios 9 a 13, 21, 22 y 112).

Véase cómo en el texto transcrito se han marcado los fragmentos en los que el análisis encuadra en alguna de las categorías de la prueba del umbral, lo cual demuestra que el TSE ha adoptado una postura favorable a seguir parámetros racionales, y una sistemática cuando realiza ejercicios de control de contenidos.

Otro punto por destacar es que los extractos traídos a razón de ejemplo dan cuenta de que el objeto de control por razones de corrección normativa, en la práctica, no se limita a propaganda, pese a que las normas refieran a ese tipo de acciones comunicativas. En realidad, de la mano de la libre determinación del votante (como bien jurídico tutelado), la autoridad electoral ha entendido que puede condenar un discurso que, por contener elementos prohibidos, esté destinado a direccionar la consciencia de los electores en un sentido específico.

Esa ampliación del ámbito de fiscalización lleva a un terreno complicado, en tanto podría introducir un alto grado de subjetividad en el proceso de selección de qué se evalúa y qué se deja exento de control; pese a ello, la conjunción de los elementos determinados jurisprudencialmente (reiteración, relevancia e intensidad) han servido, hasta ahora, como un punto de referencia importante para tener alguna claridad acerca de cuándo esperar la intervención del organismo electoral.

En todo caso, la citada argumentación que habilita la vía del amparo para denunciar presuntas invocaciones religiosas en discursos en general no es aplicable a los supuestos del marco convencional: el fundamento de los precedentes para acreditar la admisibilidad de las gestiones es que los creyentes, por la forma en la que vivencian su religiosidad, pueden verse influenciados indebidamente por sus líderes religiosos o por promesas de bienes de salvación, características que no estarían presentes en un mensaje que arengue en favor de la guerra, para citar alguno de los temas vedados según la convención de repetida cita.

Sin perjuicio de ello, se considera que el escenario más favorable a la seguridad jurídica (como fin del derecho) y que prepondera la libertad de expresión es aquel en el que se entienda que la autoridad electoral solo puede censurar *a posteriori* propaganda que no se avenga con el parámetro normativo. Tal postura se obtiene de hacer una lectura literal tanto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como del texto constitucional, fuentes en las que expresamente se circunscribe a “propaganda” la prohibición de cierto tipo de mensajes.

Esa apuesta restrictiva del ámbito de control no implica, en modo alguno, que se esté a favor de dejar impune a un candidato que en una entrevista periodística o en algún otro espacio o forma no propagandística incite a la violencia en contra de, por ejemplo, grupos vulnerabilizados; si eso ocurriera, tendrá que enfrentar las consecuencias en los diversos regímenes de responsabilidad que existen, pero en el ámbito electoral tales manifestaciones no podrían ser censuradas (debate).

Como corolario de este apartado se tiene que la autoridad electoral estaría habilitada para controlar mensajes propagandísticos que transgredan el marco normativo; para ello, se sugiere seguir la “prueba del umbral” adaptada, como guía objetiva de análisis.

D. CORRECCIÓN ÉTICO-MORAL

La ciudadanía podría generar expectativas relativas a la intervención del TSE en mensajes (independientemente si son propagandísticos o no) en los que, pese a no tener un contenido prohibido, sí tengan elementos que socialmente se consideran reprochables. En este caso nos estaríamos refiriendo a la pretensión para que se realice un juicio de corrección frente a pautas ético-morales.

Un señalamiento inicial que debe hacerse sobre este tipo de fiscalización es la relevancia que tiene la división entre lo que es propaganda (según la definición expuesta en apartados anteriores) y lo que no lo es. Independientemente de lo cuestionable que pueda ser que un candidato o personero partidario se exprese de forma soez o mediante referencias que se han consensuado como contrarias a las “buenas costumbres”, lo cierto es que si no se trata de intervenciones propagandísticas, se estaría frente a una manifestación de un ejercicio de la libertad de expresión que, de ser excesivo, solo sería controlable por intermedio de los institutos de las jurisdicciones civil y penal. En el plano electoral, el TSE no cuenta con facultades para actuar como un juez de moralidad.

Ahora bien, acerca de productos propagandísticos, la autoridad electoral ha admitido el control en escenarios en los que se duda de si un contenido es moralmente aceptable o no; empero, tal habilitación se les ha reconocido a agentes externos a la institucionalidad electoral, tanto públicos como privados.

Importa señalar que podría cuestionarse si ese control en manos de instituciones estatales no es más bien parte de la contrastación con un parámetro normativo, en tanto lo que se reconoció es la competencia de la Dirección Nacional de Control de Propaganda para “ejercer sus tareas de supervisión... aun tratándose de mensajes publicitarios referidos a la materia electoral” (TSE, 2013, resolución n.º 3873-E8-2013).

Por principio de legalidad, las instancias públicas solo pueden llevar a cabo actos que expresamente les estén autorizados, por lo que si la citada Dirección Nacional puede ejercitar la revisión de mensajes propagandísticos es porque hay una norma habilitante. En ese tanto, el proceso podría considerarse, *prima*

facie, de corrección normativa: la censura que podría decretarse tendría sustento en una evaluación del mensaje frente a pautas legales cuya aplicación corresponde al citado reparto del Ministerio de Gobernación y Policía.

Sin embargo, los ejercicios interpretativos que deben hacer las autoridades administrativas lo son, en realidad, no sobre conceptos jurídicos en sentido estricto o que la comunidad jurídica haya tratado de delimitar, sino, más bien, el marco referencial está dado por términos que, para hacer un ejercicio de subsunción, requieren de un juicio basado en la moral social o colectiva. Justamente, la Ley n.º 5811 señala que la Dirección Nacional de Control de Propaganda debe velar porque no se divulguen materiales “que ofenda la dignidad, el pudor de la familia y en la que se utilice la imagen de la mujer impúdicamente...”. Como puede apreciarse ahí, la valoración, aunque jurídicamente autorizada, lo es con base en una percepción de corrección que se tenga en un momento sociohistórico específico sobre el recato, sus alcances y los límites para no rebasarlo.

De otra parte y en lo que a controles por agentes privados respecta, la autoridad electoral ha señalado que los medios de comunicación pueden negarse a pautar *spots* cuando estos contengan “insultos soeces”, entendiendo estos últimos como “aquellas manifestaciones que, por tratarse de expresiones de carácter grosero, indigno, bajo o vil, buscan ofender a una persona al provocarle o irritarle” (TSE, 2018b y 2018c, sentencias n.ºs 220-E1-2018 y 849-E1-2018).

Según los precedentes electorales, los canales de televisión estarían facultados para revisar la propaganda partidaria a fin de que no sean divulgados mensajes que puedan resultar ofensivos por no cumplir con las expectativas sociales de corrección ético-moral. Así las cosas, se puede decir que hay dos escenarios en los que es posible el control de mensajes propagandísticos mediante juicios de corrección ético-moral: a) cuando pueda entenderse afectada la dignidad de la persona y el pudor de la familia y cuando se utilice la imagen de la mujer impúdicamente; y b) cuando se usen insultos soeces. Tales controles, como se ha hecho ver, no los ejerce directamente el TSE, pero este se reserva el control posterior de las decisiones que adopten las instancias públicas y privadas en la materia.

Pese a que esa posibilidad recursiva supone una garantía para que se verifique la observancia de parámetros objetivos en acciones que restringen la libertad de expresión, se considera que la autoridad electoral debería circunscribir su rol de contralor -directo o indirecto- de propaganda a aquellos escenarios en donde podrían estarse superando los límites normativos previstos para tal tipo de mensajes. La corrección ético-moral de un producto de este tipo corresponde únicamente a los filtros ordinarios como moderación de lenguaje e imágenes en razón de franjas horarias preestablecidas para salvaguardar los derechos e intereses de grupos específicos como niñez y adolescencia.

Sobre esa línea, en una reciente sentencia el TSE reconoció que: “el control de la propaganda, en lo que a su contenido respecta, debe ser entendido -en democracia- como una facultad excepcionalísima de las

autoridades públicas, ya que está de por medio el derecho de libertad de expresión y que, tratándose de nuestro país, no se cuenta con una regulación específica acerca de lo que se ha llegado a denominar “campaña sucia” (2021, resolución n.º 4599-E1-2021).

Si se desea una fiscalización sobre campañas afrentosas, desprestigiantes y de dudosa credibilidad, entonces lo que corresponde es ensanchar el marco de corrección normativa mediante la promulgación de normas jurídicas; esa omisión legislativa no puede solventarse a través de la conversión de un tribunal de legalidad en uno de moralidad.

3. CONCLUSIONES

Como se hacía ver al inicio de este artículo, las ideas que se han desarrollado están puestas a disposición para generar intercambios y reflexiones sobre un tema que, sin duda, ocupará el foco de atención no solo en los comicios por celebrarse en febrero de 2022, sino que será de constante abordaje en las justas electorales futuras.

Por ello, cualquier refutación -sin duda- será en sí misma valiosa en el perfeccionamiento de un marco común y lo más objetivo posible para resolver la compleja dicotomía entre la libertad de expresión y la censura que, como manifestación del poder público, pueden ejercitar las autoridades electorales.

En esa búsqueda de un diálogo crítico, se resumen los principales corolarios a los que se ha arribado con base en los razonamientos expuestos en los acápites anteriores.

- El TSE no estaría legitimado para determinar la verosimilitud de una promesa político-electoral; cualquier postura que se adopte puede considerarse una actitud del poder público contraria a la equidad en la contienda.
- La autoridad electoral debe intervenir en mensajes falsos que: a) tengan informaciones que lleven a los electores a desistir en su intención de acudir a las urnas; b) hagan mención a situaciones no ciertas relacionadas con fraude; y c) generen dudas sobre el procedimiento de votación.
- El organismo electoral, en atención a la seguridad jurídica y a la aplicación de la libertad de expresión como regla (su limitación es la excepción), solo puede censurar *a posteriori* propaganda que no se avenga con el parámetro normativo. Una lectura literal tanto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como de la Constitución Política costarricense lleva a descartar que puede ejercitarse esa atribución de control sobre mensajes no propagandísticos.
- La “prueba del umbral”, adaptada en los términos que han sido expuestos, es una guía objetiva de análisis para controlar mensajes propagandísticos que transgreden el marco normativo.

- Toda manifestación no propagandística que no se corresponda con el marco ético-moral (distinto del normativo-jurídico) debe considerarse un ejercicio de la libertad de expresión que, de ser excesivo, solo sería controlable por intermedio de los institutos de las jurisdicciones civil y penal. En el plano electoral, el TSE no cuenta con facultades para intervenir.
- La corrección ético-moral de un producto propagandístico se limita a los filtros ordinarios como lo es moderación de lenguaje e imágenes en razón de franjas horarias preestablecidas para salvaguardar los derechos e intereses de grupos específicos como niñez y adolescencia, por lo que la autoridad electoral no debe ejercer fiscalización en esta temática. Si se desea una fiscalización sobre campañas afrentosas, desprestigiantes y de dudosa credibilidad, entonces lo que corresponde es ensanchar el marco de corrección normativa mediante la promulgación de normas jurídicas, máxime cuando el TSE ha afirmado que el control de propaganda es excepcionalísimo y que, además, nuestro país no cuenta con una regulación sobre lo que se ha llegado a denominar “campaña sucia”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cambronero, A. (2018). *La justicia penal electoral en Costa Rica*. San José. C.R.: IFED-TSE. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/justicia-penal-electoral.pdf>
- Chocarro, S. (2017). *Estándares internacionales de libertad de expresión: guía básica para operadores de justicia en América Latina*. Uruguay; Centro para la Asistencia Internacional de Medios. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y UNESCO. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37048.pdf>
- Costa Rica (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperada de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>
- Costa Rica (1975). Ley n.º 5811. Ley que Regula Propaganda que Utilice la Imagen de la Mujer. Publicada en el Diario Oficial, Gaceta n.º 205 del 29 de octubre.
- Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley 8765, del 19 de agosto. Publicada en el Alcance n.º 37 de La Gaceta n.o 171 del 2 de setiembre.
- Córdova, M. (2004). La emergencia de Outsiders en la región andina: análisis comparativo entre Perú y Ecuador. *Revista Ecuador Debate*, (62), 233-250. Recuperado de https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1287673806.la_emergencia_de_outsiders_en_la_marco_cordova.pdf

Cruz, R. (2016). TIC y democracia Las TIC en las elecciones municipales de 2016 en Costa Rica. En *Informe hacia la sociedad de la información y el conocimiento* (pp. 287-332). San José, C.R.: Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (PROSIC) de la Universidad de Costa Rica (UCR). Recuperado de: http://www.prosic.ucr.ac.cr/sites/default/files/recursos/cap7_2016.pdf

Diccionario de la Real Academia de Española (2000). Vigésimo segunda edición. Tomos I y II. España: ESPASA.

Ferrer, J. (2005). *Prueba y verdad en el derecho*. España: Marcial Pons.

Foucault, M. (2015). *El orden del discurso*. Barcelona: Austral.

Haba, E. P. (2007). *Axiología jurídica fundamental*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1978). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Recuperada de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2017). *Diccionario electoral* (3.^a edición, tomos I y II). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.iidh.ed.cr/capel/publicaciones/diccionario-electoral>.

Organización de la Naciones Unidas (1966). *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Paulson, S. (2003). La distinción entre hecho y valor: la doctrina de los dos mundos y el sentido inmanente. Hans Kelsen como neokantiano. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (26), 547-582. Recuperado de <https://doxa.ua.es/article/view/2003-n26-la-distincion-entre-hecho-y-valor-la-doctrina-de-los-dos-mundos-y-el-sentido-inmanente-hans-kelsen-como-neokantiano>.

Programa Estado de la Nación (PEN) (2017). *Informe del Estado de la Nación n.º 23*. San José, Costa Rica: PEN. Recuperado de <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/1071>

Organización de Naciones Unidas (2013). *Plan de Acción RABAT*. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf

Orwell, G. (2005). *1984*. Santiago, Chile: Zig-Zag.

Raventós, C. (s. f.). Aproximación a las dimensiones del malestar con la política y los políticos. En *Respuestas ciudadanas ante el malestar en la política: salida, voz y lealtad*. San José, C.R.: Universidad de Costa Rica y Tribunal Supremo de Elecciones. Recuperado de https://www.tse.go.cr/pdf/varios/respuestas_ciudadanas.pdf

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1997). Sentencia n.º 1997-1750 de las 15:00 horas del 21 de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución n.º 3281-E1-2010 de las 8:10 horas del 3 de mayo.

Tribunal Supremo de Elecciones (2013a). Resolución n.º 567-E1-2013 de las 15:00 horas del 31 de enero.

Tribunal Supremo de Elecciones (2013b). Resolución n.º 3426-E7-2013 de las 10:50 horas del 23 de julio.

Tribunal Supremo de Elecciones (2013c). Resolución n.º 3873-E8-2013 de las 15:45 horas del 2 de setiembre.

Tribunal Supremo de Elecciones (2018a). Resolución n.º 1375-E1-2018 de las 10:30 horas del 05 de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones (2018b). Resolución n.º 220-E1-2018 de las 10:00 horas del 16 de enero.

Tribunal Supremo de Elecciones (2018c). Resolución n.º 849-E1-2018 de las 12:20 horas del 9 de febrero.

Tribunal Supremo de Elecciones (2020a). Resolución n.º 0152-E1-2020 de las 9:50 horas del 8 de enero.

Tribunal Supremo de Elecciones (2020b). Resolución n.º 1245-E1-2020 de las 10:30 horas del 20 de febrero.

Tribunal Supremo de Elecciones (2021). Resolución n.º 4599-E1-2021 las 11:00 horas del 14 de setiembre.

Vallespín, F. y Bascuñán, M. (2015) *Populismos*. España: Alianza Editorial.

Wittgenstein, L. (2012). *Tractatus lógico-philosophicus* (trad. Routledge & Kenan). Madrid: Alianza Editorial S. A.

RENUNCIA DE REGIDURÍAS: DOS LECTURAS CONSTITUCIONALES

Luis Diego Brenes Villalobos*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_3

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 11 de octubre de 2021.

Revisión, corrección y aprobación: 12 de noviembre de 2021.



Resumen: El artículo 171 de la Constitución Política costarricense señala en su párrafo primero que los regidores municipales: “serán elegidos por cuatro años y desempeñarán sus cargos obligatoriamente”. Esta disposición ha propiciado dos lecturas en el seno del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE o el Tribunal) que discrepan respecto del alcance de la obligatoriedad del cargo y la excepcionalidad para su renuncia. El presente ensayo repasa esas tesis con particular interés en la que admite la renuncia sin necesidad de excepciones, según se defendiese en la sentencia del TSE n.º 1626-M-2017 de 1.º de marzo del 2017.

Palabras clave: Regidores municipales / Renuncia / Interpretación constitucional / Irrenunciabilidad de cargo / Puestos de elección popular / Pragmatismo judicial.

Abstract: The article 171 of the Political Constitution of the Republic of Costa Rica indicates in its first paragraph that municipal council members “shall be elected for a term of four years and their duties shall be mandatory”. This provision has led to two constitutional understandings within the Supreme Electoral Tribunal (known as TSE by its acronym in Spanish or “el Tribunal”) that disagree regarding the scope of the obligation of the position and the exceptionality for its resignation. This essay reviews these theses, with particular interest in the one that admits the resignation without exceptions, as defended in the TSE resolution n.º 1626-M-2017 of March 1, 2017.

Key Words: Municipal council members / Constitutional interpretation / Irrevocability of office / Popular election offices / Judicial pragmatism.

* Costarricense, abogado y politólogo, dbrenes@tse.go.cr. Doctor en Ciencia Política y Diploma de Especialización en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica (UNED) y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR). Profesor asociado de la Facultad de Derecho en la UCR. Funcionario del Tribunal Supremo de Elecciones desde el año 2003, actualmente se desempeña como magistrado suplente. Principales líneas de investigación: elecciones, sistemas electorales, *judicial politics*, justicia electoral y constitucional.

El autor agradece los comentarios y colaboraciones de los funcionarios electorales Ricardo Bueno, Andrei Cambronero y Alejandro Robles. Al primero en la revisión de antecedentes legislativos, al segundo por profundas revisiones jurisprudenciales y al tercero por observaciones globales formuladas al *paper*. El enfoque e interpretación, con sus virtudes o no, son, sin embargo, de absoluta responsabilidad del autor. Agradecimiento por igual a la revisión efectuada por el par ciego de la Revista de Derecho Electoral.

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

El tema de la aceptación o no de las renunciaciones presentadas por regidores y regidoras, en lo que refiere a la integración titular de magistrados propietarios del TSE, ha propiciado criterios disidentes, así como cambios de tesis a lo largo del tiempo. En un repaso a la jurisprudencia electoral desde el año 1999, tomando como año de referencia el inicio del nombramiento del magistrado Luis Antonio Sobrado González, quien a la fecha de la redacción de este artículo fungía como el más antiguo de los magistrados propietarios en ejercicio del cargo, y quien presidía el TSE desde el año 2007, varias son las posturas y razonamientos que se evidencian, incluyendo cambios de criterio entre sus integrantes que llevaron a destacadas tesis disidentes. Por ejemplo, la integración de magistrados propietarios permanentes para el año 1999, en que el TSE estaba conformado por los magistrados Óscar Fonseca Montoya, quien presidía, y los magistrados Anabelle León Feoli y Luis Antonio Sobrado González, evidencia al menos dos resoluciones (sentencias n.º 886-1999 y n.º 1858-1999), donde el pleno del Tribunal, por unanimidad, dispuso la cancelación de credenciales de los regidores que conocía sin advertir particularidad o excepción alguna demostrada para aceptar tal renuncia.

Las consideraciones del pleno se centraban en una lectura estricta al Código Municipal que señala como causal de pérdida de credencial de regidor “La renuncia voluntaria escrita y conocida por el Concejo” (inciso b, artículo 24). Al tenerse por demostrado que el Concejo Municipal respectivo había conocido de la renuncia, el TSE procedía a cancelar la credencial y designaba al sustituto correspondiente, dada la vacante propiciada y conforme a las reglas del artículo 25, inciso c), del Código Municipal.

Esta tesis del pleno, sin embargo, variaría para el año 2000, momento en que el magistrado Sobrado González se separa de los antecesores referidos y suscribía, mediante voto salvado, una nueva lectura, ahora de orden constitucional, que desde entonces defiende la irrenunciabilidad del cargo, aunque la permite bajo motivos excepcionales.

2. LA TESIS DE LA IRRENUNCIABILIDAD DEL CARGO PARA LAS REGIDURÍAS

En detalle del criterio disidente del magistrado Sobrado González, desde la resolución del TSE n.º 696-E-2000 se ha sostenido que deben acreditarse, por las vías probatorias idóneas, motivos excepcionales que razonablemente eximan el deber constitucional del ejercicio del cargo de regidor. Según defiende ese criterio jurídico, en cita del voto salvado a esa primera sentencia:

Una de las características de la relación de servicio que vincula a los funcionarios con la Administración a la que sirven es su carácter voluntario; razón por la cual los cargos públicos son renunciables, debiéndose considerar que una renuncia de tal tipo constituye un acto unilateral, de suerte tal que no requiere aceptación alguna para que surta efecto (así lo precisaba la Procuraduría General de la República en su dictamen n.º C-092-98 del 19 de mayo de 1998).

La anterior regla queda excepcionada en relación con los regidores municipales, puesto que la Constitución Política estipula expresamente que éstos “... desempeñarán sus cargos

obligatoriamente ...” (art. 171). Por su parte, el inciso c) del artículo 24 del Código Municipal establece, como causa de pérdida de la credencial de regidor, “La renuncia voluntaria escrita y conocida por el Concejo”; constituyendo, el anterior, uno de los supuestos en que le corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones decretar la cancelación de tal credencial, en la inteligencia del inciso b) del artículo 25 de ese mismo Código. Dichas disposiciones deben ser interpretadas “conforme a la Constitución”.

El principio de interpretación del bloque de legalidad “conforme a la Constitución”, que ha sido receptado por la jurisprudencia constitucional, constituye el corolario de la eficacia directa del clausulado constitucional, como bien lo entiende la doctrina constitucionalista:

“La supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación -por operadores públicos o por operadores privados, por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos- en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate” (Eduardo García de Enterría, “La constitución como norma y el Tribunal Constitucional”, Madrid, Civitas, 1988, pág. 95).

Por ello y en virtud del principio de unidad del ordenamiento, así como de la necesidad de rehuir del vacío que produce la invalidación normativa, frente a varias interpretaciones posibles de un precepto, ha de preferirse aquélla que salve de un potencial roce constitucional (véase en el mismo sentido Ignacio de Otto, *Derecho Constitucional, sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1988, p. 80).

Igual criterio debe presidir la actividad de integración del ordenamiento para colmar sus insuficiencias. Con ello, las normas constitucionales y los principios que recogen adquieren un rol dominante en la concreción de los sentidos normativos; a lo cual va aparejada una implícita prohibición para el intérprete de recurrir a criterios hermenéuticos que conduzcan a resultados contradictorios con dichas normas y principios.

La anterior exigencia interpretativa obliga a entender que los citados numerales del Código Municipal únicamente autorizan a cancelar las credenciales del regidor que renuncia a su cargo, cuando tal renuncia se base en motivos excepcionales que razonablemente eximan al interesado del cumplimiento de su deber constitucional, previamente valorados por el respectivo Concejo Municipal. Sólo de esa manera es posible conciliar la obligatoriedad del cargo, impuesta constitucionalmente, con el principio de que nadie está obligado a lo imposible. (TSE, 2000, sentencia n.º 696-E-2000, voto salvado).

A este precedente, y dadas nuevas argumentaciones en favor de la renunciabilidad del cargo de regidor formuladas en el año 2017, se adicionarían las siguientes consideraciones, segunda réplica, compartidas tanto por el magistrado Sobrado González como por la magistrada Zetty María Bou Valverde:

La decisión del constituyente originario en torno a la obligatoriedad del ejercicio de la regiduría fue tácitamente ratificada por el constituyente derivado: al momento de repensar el artículo 171 constitucional y reformarlo parcialmente en 1958 y 1961, mantuvo incólume ese rasgo de obligatoriedad, pudiendo haberlo modificado. En su lugar, suprimió únicamente su gratuidad, no siendo a nuestro juicio incompatible ni tampoco contradictoria la referida obligatoriedad con el nuevo carácter remunerado del ejercicio de tal función pública. Así las cosas, estamos de frente a una norma constitucional vigente (que debe ser aplicada con mansedumbre por el operador jurídico, con independencia de su juicio personal sobre la conveniencia de la misma), claramente formulada (que por ello no puede ser desconocida por el juez -sea el ordinario o el electoral- alegando estar interpretándola) y que no roza el principio general de libertad (ni mucho menos el derecho de asociación, que no se aprecia cómo pueda estar involucrado en la situación que se analiza).

Sobre esta última afirmación, cabe recordar que la ciudadanía no sólo está conformada por un conjunto de derechos políticos, sino también por deberes de esa misma naturaleza. Por regla del constituyente, uno de estos últimos es justamente el deber de desempeñar el cargo de regidor, que se asumió a partir de la libérrima decisión de postularse, mientras no haya motivos justificados y sobrevenientes que desliguen al ciudadano de ese compromiso cívico que se contrajo ante los electores; cargo que, en todo caso, no supone una relación de empleo público y cuyo ejercicio resulta compatible con cualquier otra actividad laboral, profesional o empresarial que tenga o desee asumir el regidor. En ese tanto, no es una carga irrazonable o excesiva ni tampoco impide la realización del destino personal que cualquier persona pueda haberse fijado en un marco de libertad. Un ejemplo similar, aunque en este caso de origen legal, lo es el cargo de integrante de las juntas electorales, que el Código Electoral califica como “honorífico y obligatorio” (art. 30 y 33); al hacerlo, refuerza una visión republicana de la ciudadanía y realza la existencia de responsabilidades que atan al individuo con la polis. (TSE, 2017, sentencia n.º 1626-M-2017, voto salvado).

3. POSTURA INICIAL DEL TSE EN FAVOR DE LA RENUNCIABILIDAD DEL CARGO DE REGIDURÍAS

La tesis de mayoría, ante la primera de las réplicas del voto disidente del magistrado Sobrado González, no se limitó a una lectura, como el pasado, estrictamente legal. De esta suerte, existe una ponderación constitucional, que se entiende complementada con la legislación ordinaria, tanto la municipal como la propia de la jurisdicción constitucional. En cita expresa, los magistrados Fonseca Montoya y León Feoli señalaban:

La mayoría de los integrantes de este Tribunal, es del criterio de que la renuncia formulada por un regidor, en los términos establecidos en el inciso c) del artículo 24 del Código Municipal, constituye una causal para la cancelación de la credencial que en ese carácter ostenta.

Sin ignorar que la Constitución Política establece en el artículo 171 que el cargo es irrenunciable, es lo cierto que el legislador, en la disposición legal ya citada, la incorporó al ordenamiento

jurídico, tornando su aplicación en obligatoria, de manera que la incompatibilidad que se pudiera presentar entre ambas normas, solo puede ser dilucidada en la jurisdicción constitucional, al amparo del control concentrado del derecho de la Constitución que en esa sede se ejerce.

Tómese en cuenta de que de no aceptarse la posibilidad de renuncia pura y simple, se atentaría contra un derecho fundamental: la libertad, previsto no solo en la Constitución Política, sino también en Tratados y Convenios Internacionales, siendo una de sus manifestaciones, el poder optar por mantenerse o no en un determinado cargo. Por otra parte, en caso de no accederse a la posibilidad de una renuncia voluntaria, se induciría al regidor a incurrir en una causal sancionatoria, como podría ser el abandono de sesiones, con evidente lesión a los intereses de la corporación [voto de la mayoría]. (TSE, 2000, sentencia n.º 696-E-2000).

Con posterioridad, en una nueva integración de magistrados propietarios del Tribunal, desde el año 2007 y hasta el 2021, los magistrados Eugenia María Zamora Chavarría y Max Alberto Esquivel Faerron, siguiendo el criterio inicialmente expuesto por la mayoría del TSE del año 2000, han sostenido que la obligatoriedad en el ejercicio del cargo que el artículo 171 de la Constitución Política dispone para con los regidores municipales debe entenderse referida al:

debido cumplimiento de las responsabilidades propias del cargo mientras se ostente la investidura, pero no a la imposibilidad de renunciar a él cuando circunstancias personales o de otro orden así lo indiquen. La renuncia a cualquier cargo público, incluyendo los de elección popular, es inherente a la libertad como valor constitucional de que gozan todas las personas, pues constituye un derecho fundamental reconocido en el artículo 20 de la Constitución Política. (TSE, 2017, sentencia n.º 1626-M-2017).

Según ese criterio de mayoría y en cita expresa:

De no aceptarse la posibilidad de la renuncia pura y simple se atentaría contra un derecho fundamental: la libertad, previsto no solo en la Constitución Política sino también en los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos de los que es parte el Estado Costarricense, siendo una de sus manifestaciones el poder optar por mantenerse o no en determinado cargo. Igualmente, en caso de no accederse a la posibilidad de una renuncia voluntaria, se induciría al regidor a incurrir en una causal sancionatoria, como podría ser el abandono de sesiones, con evidente lesión a los intereses de la Corporación Municipal. (TSE, 2017, sentencia n.º 1626-M-2017).

La tesis de mayoría expuesta desde el 2007 reitera el sentido práctico en la lectura de la normativa constitucional, frente a disposiciones legales, pero también, en invocación del derecho internacional de los derechos humanos.

4. EN DEFENSA ADICIONAL A LA RENUNCIABILIDAD DE LAS REGIDURÍAS

En la sentencia del TSE n.º 1626-M-2017, varias veces referida en este repaso, el magistrado Brenes Villalobos, autor por igual de estas líneas, defiende la tesis que acepta la dimisión de las regidurías, sin que medien motivos excepcionales para ello; sin embargo, expresamente se han señalado tres razones adicionales para sustentar esa decisión.

4.1 BINOMIO ENTRE OBLIGATORIEDAD Y GRATUIDAD

En la historia constitucional costarricense, la regla de la obligatoriedad para el ejercicio del cargo de una regiduría municipal únicamente aparece, a texto expreso constitucional, en la breve Constitución Política de 1917¹ y en la actual Constitución promulgada en 1949. En ambas constituciones, y hasta 1958 en la segunda, esa obligatoriedad se entendió ligada a la gratuidad en el ejercicio del cargo². Con anterioridad al Código Municipal de 1970, a texto expreso en la ley, esa doble atribución para los ediles se confirmaba en las respectivas ordenanzas municipales desde 1867.

Las constituciones del siglo XIX no mencionaban expresamente ni la obligatoriedad ni la gratuidad; de hecho, únicamente la Constitución de 1844³ reitera la fórmula de la Constitución gaditana de 1812 que señalaba para el concejil la necesidad de causa legal para poder excusarse⁴. El repaso histórico muestra, entonces, diferentes planteamientos constitucionales, principalmente omisiones. No obstante, al menos desde 1867, refleja una larga tradición legal con una lógica clara: al no existir remuneración, no había otra forma de vincular al funcionario a su cargo y evitar la consecuente desintegración del órgano.

¹ Constitución Política de Costa Rica del año 1917, artículo 118:

Los Regidores propietarios y suplentes duran seis años y se renovarán por mitades cada tres años. Si el número fuere impar, se renovará primero la mitad del número par que resulte agregando una unidad al total. La suerte decidirá cuál o cuáles Regidores han de dejar su puesto en el primer trienio.

El Síndico dura tres años y se elegirá, al mismo tiempo que los Regidores, por los ciudadanos del distrito.

Los cargos de Regidor y Síndico son obligatorios y gratuitos. La ley señalará los requisitos que han de tener tales funcionarios y los motivos por que puedan excusarse de servirlos.

El Intendente y el Vice-Intendente durarán en sus puestos tres años y son reelegibles. El cargo de Intendente es remunerado. Su dotación se fijará por la Municipalidad para el período siguiente y no podrá ser aumentada ni disminuida para el trienio en curso.

Los funcionarios municipales contarán sus términos desde el primero de mayo, día en que tomarán posesión. (Obregón, 2007, p. 127).

² Constitución Política de Costa Rica del año 1949, artículo 171 en su versión original hasta el año 1961:

Los Regidores municipales serán elegidos por cuatro años y desempeñaran [sic] sus cargos gratuita y obligatoriamente.

La ley determinará el número de regidores y la forma en que actuarán. Sin embargo, las Municipalidades de los cantones centrales de provincias estarán integradas por no menos de cinco regidores propietarios e igual número de suplentes.

Las Municipalidades se instalarán el primero de julio del año correspondiente.

³ Constitución Política del año 1844, artículo 177: “Todos los destinos municipales son carga concejil de que ninguno podrá excusarse [sic] sin causa legal” (Obregón, 2007, p. 132).

⁴ Constitución Política de la Monarquía Española del año 1812, artículo 319: “Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal”.

La revisión de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 (Acta n.º 99) evidencia la preocupación y consideración del Constituyente al respecto; por ejemplo, el diputado Álvaro Chacón Jinesta, junto a otros constituyentes, mocionó para que se eliminasen ambos atributos bajo el razonamiento de que uno de los motivos principales para la desintegración de las municipalidades era la falta de remuneración. Aunque la propuesta sería rechazada y la Constitución de 1949 mantendría ambas cualidades de obligatorio y gratuito, nueve años después, mediante Ley n.º 2214 del 6 de junio de 1958, el tema se retomaría y el artículo 171 constitucional sería reformado para habilitar el pago de dietas a los regidores. La reforma constitucional, centrada en esa retribución, se encargó únicamente de eliminar la calidad de gratuita en el desempeño de ese cargo, dejando la mención de obligatoriedad en los términos que aún conserva la redacción del citado numeral 171 y abandonando la construcción legal de entender ambos elementos como inseparables.

La revisión del expediente legislativo de esa reforma constitucional de 1958 evidencia una discusión que no ponderó lo correspondiente a la obligatoriedad del cargo, sino solamente su remuneración, en cita expresa del dictamen de la Comisión Especial se advertía:

La gratuidad en el desempeño de los cargos de concejiles la hemos tenido en Costa Rica como una cuestión de tradición: como la manifestación más pura del espíritu público de los ciudadanos. Así ha resultado en muchos casos; pero es lo cierto que, aún bajo sistema de regímenes municipales tutelados por el Poder Ejecutivo, y en Corporaciones locales de cierta importancia, la falta de remuneración a los Regidores ha producido un cierto alejamiento de ciudadanos capaces pero que, por su posición económica, no pueden llevar al mismo tiempo su trabajo diario y corriente, y el de un cargo concejil que en muchas ocasiones, además del tiempo para reuniones, requiere estudios en comisiones especiales, inspecciones de obras o trabajos, visitas a oficinas gubernamentales y aún gastos personales para transportes o para la atención de visitantes de importancia (1958, Expediente Legislativo a reforma constitucional del artículo 171, folio 16).

La exposición de motivos de esa reforma fue clara en señalar que no era justo ni conveniente que tales cargos fuesen gratuitos, dado el volumen de operaciones de las municipalidades en aquel momento. Posteriormente, con la entrada en vigencia del Código Municipal de 1970 se receta a nivel legal la remuneración del cargo, con lo que se torna obligatorio el pago de dietas a los regidores y se configura en el elemento de sujeción y en el generador de compromiso y contraprestaciones recíprocas.

La evolución histórica y los cambios normativos e institucionales denotan que la reforma constitucional de 1958 al artículo 171 también debía suprimir del texto el carácter obligatorio para los regidores, y no solamente su gratuidad. Tal omisión obliga a una interpretación basada en esos antecedentes, así como a una interpretación que en sí misma sea histórica, evolutiva y sistemática.

4.2 CHOQUE ENTRE NORMAS CONSTITUCIONALES

La tesis de la mayoría del Tribunal entiende que la posibilidad de renuncia de los regidores encuentra asidero en la libertad, como valor constitucional de que gozan todas las personas y en tanto constituye un derecho fundamental reconocido en el artículo 20 de la Constitución Política. En complemento y adición a esa consideración, se sostiene que derivar del artículo 171 constitucional la obligatoriedad en el ejercicio del cargo de la regiduría como sinónimo de irrenunciabilidad, conllevaría un enfrentamiento adicional con el artículo 25 de la Constitución que reconoce, como derecho fundamental, la libertad de asociación, prerrogativa ciudadana cuya vertiente negativa supone la posibilidad de dejar -unilateralmente y sin justificación alguna- un grupo y, entiéndase también, un puesto o cargo.

Frente a tal antinomia entre normas constitucionales, se impone un ejercicio hermenéutico que no solo lleve a la coherencia como atributo del derecho de la Constitución (interpretación sistemática), sino también a la lectura que sea mayormente proclive a la seguridad como fin del derecho. En este orden de ideas, importa indicar que el citado ordinal 171 constitucional dispone, expresamente, en su párrafo segundo que “La ley determinará el número de Regidores y la forma en que actuarán”, de manera que el propio constituyente autorizó al legislador ordinario para que regulara el régimen propio de los integrantes del órgano deliberante de los gobiernos locales.

Desde esa lógica, el numeral 25 del Código Municipal vigente condiciona la cancelación de credencial de los ediles a las causales previstas en ese cuerpo normativo (y en otros instrumentos de rango legal), reenvío normativo que lleva a admitir la renuncia como motivo de supresión de la credencial, pues tal presupuesto se encuentra tasado en el inciso c) del artículo 24 del citado Código. Tal interpretación tiene, como elemento virtuoso, el de resolver la contradicción normativa a partir de elementos previstos en el propio ordenamiento jurídico, dándose certeza jurídica y limitándose la discrecionalidad y resolución casuística del juez en la determinación de supuestos en los que excepcionalmente se podría admitir una dimisión a fin de no hacer nugatoria la libertad genérica y de asociación antes reseñada.

4.3 PRAGMATISMO JUDICIAL

Finalmente, se coincide con la tesis de la mayoría del Tribunal en cuanto a que no permitir la posibilidad de una renuncia voluntaria induciría al regidor a incurrir en una causal sancionatoria como podría ser el abandono de sesiones, con evidente lesión a los intereses de la corporación municipal.

Para mayor ahondamiento debe tenerse presente que concebir el cargo de regidor como obligatorio conllevaría que, en la práctica, quien esté ocupando un escaño en un concejo municipal y no pueda ejercerlo deba, por ejemplo, dejar de asistir a las sesiones del gobierno local por más de dos meses consecutivos a fin de poder invocar una causal válida para la supresión de su credencial. Ese escenario provoca disfunciones en el quórum de tales órganos colegiados, y puede -en casos extremos- generar la parálisis de la dinámica del

municipio y, también de relevancia, perjudicar la dinámica política de las diversas fracciones representadas en el seno del respectivo concejo. Con la renuncia, la posibilidad de que la autoridad electoral sustituya al funcionario dimitente se torna en inmediata, con la designación del sustituto en lapsos más breves y, por ende, se genera estabilidad en criterios, deliberaciones y votación de asuntos.

Los jueces -en especial los constitucionales- tienen como parte de sus funciones realizar aplicaciones e interpretaciones del derecho que permitan traer a valor presente los preceptos jurídicos, pues, en caso contrario, la producción normativa estaría determinada a caer en la obsolescencia. De acuerdo con lo anterior, el Tribunal Supremo de Elecciones, en su rol de juez constitucional especializado en materia electoral debe procurar que las pautas relacionadas con el fenómeno electoral sean leídas conforme a la doctrina anglosajona del *"Living Constitution"*, a fin de permitir la evolución de las normas y su encuadre con las nuevas dinámicas sociales, siempre teniendo como límite los derechos fundamentales de la ciudadanía y la imposibilidad de sustituir al legislador en su primordial función de creador de la ley como fuente privilegiada de derecho.

5. COROLARIO

Independientemente de la postura de mayoría o minoría del Tribunal como un todo, cuestión que finalmente queda resuelta por las posiciones de quienes lo integren en un momento determinado, es clara la diversidad de lecturas que el numeral 171 constitucional ha tenido entre varios de sus jueces electorales. El debate y análisis sigue abierto.

En la elaboración jurisprudencial, al menos respecto de la nota separada que suscribo desde el 2017, evité la réplica de la réplica, en tanto entiendo que las argumentaciones expuestas se sostienen por sí mismas. Sin embargo, en el marco del debate académico y reflexión que la Revista de Derecho Electoral siempre ha propiciado, me permito señalar tres breves consideraciones.

La lectura propuesta no pretende ser antojadiza o un juicio personal de conveniencia; procura una interpretación que en sí misma sea histórica, evolutiva y sistemática. Busca, además, certeza jurídica y lectura integral normativa en el diálogo legal y constitucional. Aspira, por igual, a un sentido judicial pragmático. El estudio de fondo me parece que así lo resguarda.

Claramente, las nuevas posiciones discrepan, a tal punto que el juicio personal de conveniencia alegado podría replicarse como también presente en la resolución casuística del juez; lo anterior cuando, discrecionalmente, se determinan los supuestos en los que excepcionalmente sí se podría admitir una dimisión.

Asimismo, definiendo la argumentación ampliada, en cuanto a que el choque de normas constitucionales no lo es únicamente entre los artículos 20 y 171, sino que también incluye al numeral 25, referido este último a la libertad de asociación, en el escenario de que una renuncia al cargo esté intrínsecamente ligada a la renuncia de una agrupación política determinada; es decir, en paralelo se realiza la separación de un partido político sin interés de continuar con el ejercicio mismo del cargo o, incluso, por la renuncia al partido, se renuncia al escaño municipal. Si bien es cierto podría mantenerse el ejercicio de la regiduría, aunque separado de la agrupación política, sea como tráfuga o bajo el calificativo de independiente, el supuesto en consideración, con ambas renunciaciones en paralelo, no puede omitir esa libertad ciudadana de asociación en su vertiente negativa. Al poder dejarse unilateralmente, y sin justificación alguna a una agrupación política, concomitantemente esa separación podría conllevar la renuncia al cargo por el partido que le postuló.

Finalmente, el repaso histórico evidencia el llamado binomio entre gratuidad y obligatoriedad. Traer a colación el ejemplo del cargo de integrante de las juntas electorales, precisamente coincide y refuerza lo expuesto, ya que a los calificativos de honorífico y obligatorio, que la legislación electoral les destaca a estos integrantes, se une la ausencia de una retribución o pago al efecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brenes, L. D. (2012). *El rol político del juez electoral*. San José: Editorial IFED-TSE.

Brenes, L. D. (2015). *Votar Importa*. San José: Editorial IFED-TSE y Fundación Konrad Adenauer.

Brenes, L. D. (2018). Informe de labores 2018, magistrado propietario (del 4 de febrero de 2017 al 4 de agosto de 2018). Recuperado de https://www.tse.go.cr/curriculum_brenes_villalobos.htm

Brenes, L. D. (2020). Informe de labores 2020, magistrado propietario (del 2 de febrero de 2019 al 5 de mayo de 2020). Recuperado de https://www.tse.go.cr/curriculum_brenes_villalobos.htm

Brenes, L. D. (2021a). Informe de labores 2021, magistrado suplente (del 7 de diciembre de 2015 al 6 de mayo de 2021). Recuperado de https://www.tse.go.cr/curriculum_brenes_villalobos.htm

Brenes, L. D. (2021b). Debates contemporáneos en la justicia electoral y rendición de cuentas. *Revista de Derecho Electoral*, n.º 32, Tribunal Supremo de Elecciones.

Costa Rica (1949). *Constitución Política de Costa Rica*. Versión original de 1949. Recuperado de Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), <http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/>

Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=928&strTipM=TC

Costa Rica (1958) *Ley n.º 2214 del 6 de junio, reforma al artículo 171 de la Constitución Política de Costa Rica*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente Legislativo.

Costa Rica (2021). *Constitución Política de Costa Rica*. Versión vigente. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

España (1812). *Constitución Política de la Monarquía Española*. Recuperado de https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf

Obregón, C. (editora). (2007a). Costa Rica, la constitución de la provincia, los textos constitucionales y los proyectos 1812-1823. En *Las Constituciones de Costa Rica*, Volumen I. San José: Editorial UCR.

Obregón, C. (editora). (2007b). Costa Rica, las constituciones durante la última etapa como Estado autónomo y el primer periodo de la República 1847-1870. En *Las Constituciones de Costa Rica*, Volumen III. San José: Editorial UCR.

Obregón, C. (editora). (2007c). Costa Rica, las constituciones a finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX 1870-1948. En *Las Constituciones de Costa Rica*, Volumen IV. San José: Editorial UCR.

Obregón, C. (editora). (2007d). Costa Rica, las constituciones durante su etapa como parte de las Provincias Unidas del Centro de América, de Estado de la República Federal de Centro América y de Estado autónomo 1824-1847. En *Las Constituciones de Costa Rica*, Volumen II. San José: Editorial UCR.

Tribunal Supremo de Elecciones (1999a). Sentencia n.º 886-1999 de las 9:00 horas del 20 de abril.

Tribunal Supremo de Elecciones (1999b). Sentencia n.º 1858-1999 de las 9:10 del 23 de setiembre.

Tribunal Supremo de Elecciones (2000). Sentencia n.º 696-E-2000 de las 9:05 horas del 25 de abril.

Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Sentencia n.º 1626-M-2017 de las 11:35 horas del 1 de marzo.



COLABORACIONES EXTERNAS

ESTUDIO BIBLIOMÉTRICO DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO DE LA REVISTA DE DERECHO ELECTORAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES EN EL PERÍODO 2012-2019

Carolina Coto Del Valle*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_4

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 2 de octubre de 2021.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de noviembre de 2021.

Resumen: A pesar de que en los últimos años se ha reportado un elevado porcentaje de mujeres a nivel poblacional y académico, los estudios indican que en el ámbito laboral y de producción científica existe inequidad de género en productividad y asignación de posiciones de poder dentro de los equipos de investigación. Esta situación despierta el interés en conocer el nivel de equidad de género entre los autores de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, por lo que se analizan, por medio de técnicas bibliométricas, las características de la publicación periódica para el lapso comprendido entre el 2012 y el 2019, con relación a la revista, los autores y las referencias bibliográficas.

Palabras clave: Bibliometría / Publicaciones periódicas / Ciencias de la información / Gestión del conocimiento / Equidad de género / Mujeres / Igualdad.

Abstract: Although in the last years an increasing percentage of women at a population and academic level has been reported, studies indicate that in the work environment and scientific production context there is gender inequity in production and power role assignment within research teams. This situation led to an interest in knowing the level of gender equity among the authors of the Revista de Derecho Electoral of the Supreme Electoral Tribunal. Thus, the article presents, by means of bibliometric techniques, the characteristics of periodical publications within the period between 2012-2019 in terms of the magazine, the authors, and bibliographical references.

Key Words: Bibliometric / Periodical publications / Information Sciences / Knowledge management / Gender equity / Women / Equality.

* Costarricense, bibliotecóloga, correo carocdelvalle@yahoo.com.mx. Licenciada en Bibliotecología. Pasante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

1. INTRODUCCIÓN

Las manifestaciones de inequidad entre géneros han hecho necesario su estudio como fenómeno, para comprender la visión y las relaciones de poder entre géneros. Para el 2011, más de la mitad de la población costarricense correspondía a mujeres (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015); mientras que, en el transcurso de la década, la cantidad de profesionales de género femenino graduadas en ciencias sociales alcanzó un 74,2 % (Gutiérrez, Kikut, Corrales y Picado, 2018), por lo que lo esperable hubiera sido el mantenimiento de una relación equivalente en términos laborales y de producción de conocimiento. A pesar de esto, y de que en la segunda década del siglo XXI se observó un aumento en la producción científica, los estudios indican que sigue existiendo disparidad de género; ejemplo de ello es que, a nivel iberoamericano, la producción científica femenina en el 66 % de los países fue inferior al 50 % y, en el caso concreto de Costa Rica, esta participación decayó a 38 % (Albornoz, Barrers, Matas, Osorio y Sokil, 2018).

Desde su creación en el 2006, la Revista de Derecho Electoral ha sido una de las publicaciones más importantes del Tribunal Supremo de Elecciones, por lo que resulta importante la identificación de aspectos que puedan evidenciar características de la producción científica desde una perspectiva de género en su comunidad de autores. Este abordaje puede realizarse, a partir de la visión bibliotecológica, aplicando técnicas estadísticas y matemáticas con la finalidad de analizar recursos documentales para identificar características propias del documento y establecer relaciones e interpretaciones con el entorno en que este se encuentra, es decir, con sus productores y usuarios.

En este artículo se presenta el análisis bibliométrico de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones en el período 2012-2019. Esto permite identificar aspectos de la publicación en los cuales se puedan evidenciar las características de participación y producción de conocimiento en ambos géneros, con la finalidad de obtener una visión aproximada de la situación de paridad de género, en las áreas de las ciencias sociales y políticas representadas en esta publicación periódica.

2. ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

Tanto a nivel nacional como internacional, la búsqueda de equidad se encuentra plasmada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el objetivo 5, relacionado con igualdad y empoderamiento de las mujeres y niñas (Naciones Unidas, 2020, párr. 2), para lo cual, por medio del análisis bibliométrico, es posible evidenciar situaciones de igualdad o desigualdad de género que se estén manifestando en un campo de conocimiento. Dado que la revista científica funciona como plataforma para que el investigador pueda difundir sus hallazgos, la Revista de Derecho Electoral (RDE) se convierte en un material sujeto a análisis, al representar la producción de conocimiento político y electoral que es difundida a una comunidad especializada, y contiene la información necesaria para evidenciar el grado de participación por género en la creación de contenido.

Para la realización del estudio se contó con un análisis previo en el período 2006-2011 (Mena y Montero, 2012) que, si bien no fue llevado a cabo desde una perspectiva de género, sirvió como punto de referencia para comparar algunos de los indicadores.

3. MARCO TEÓRICO

3.1 PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA INVESTIGACIÓN

La perspectiva de género es una práctica importante en las actividades de investigación contemporáneas; sin embargo, como lo expresa Tuñón (2002), el uso de la categoría de género en la investigación científica no debe centrarse en las mujeres, sino que su propósito es establecer relaciones entre hombres y mujeres, con lo cual será posible evidenciar fenómenos específicos que resulten de cada estudio.

La adopción del género como tema de estudio surgió con mayor regularidad en los años setenta, con una fuerte intervención masculina. Sin embargo, no fue hasta los años ochenta cuando los estudios de la mujer se convirtieron en un campo interdisciplinario, en el cual se fomentaba la reflexión entre las realidades femenina y masculina, en diferentes contextos y que alcanza su apogeo entre finales del siglo XX e inicios del siglo XXI (Lux y Pérez, 2020).

La perspectiva de género en la investigación ha permitido solventar problemáticas frecuentes, entre ellas, el sesgo de género, en el cual se idealiza la igualdad o diferencia y, el enfoque ciego, en el que se tiende a invisibilizar uno de los géneros (Galindo y Herrera, 2017); ambas situaciones han sido causantes de errores al momento de intentar interpretar la dinámica entre géneros en los diferentes contextos. Para Hierro (1999), la perspectiva de género, dado que “permite tener una visión crítica de las determinaciones sociales del rol impuesto y modificarlo” (p. 74), puede ser una práctica precursora de transformaciones sociales.

3.2 BIBLIOMETRÍA

La bibliometría puede definirse como la aplicación de técnicas y modelos propios del campo de las matemáticas a la bibliotecología, pues posibilita la identificación de características documentales y el establecimiento de patrones y relaciones entre estos registros y el entorno (Gorbea y Setien, 2014). El desarrollo del campo bibliométrico ha dado como resultado la formulación de modelos conocidos como leyes bibliométricas, las cuales se refieren a “explicaciones globales a fenómenos observados” (Ardanuy, 2012, p. 9). Entre ellas se pueden mencionar:

-Ley de Lotka del poder inverso generalizado (Alfred James Lotka, 1880-1949) propone la identificación de los niveles de productividad de los autores (Mora, 2019) y muestra que la mayor concentración de estudios es producida por una porción limitada de la comunidad de autores (Ardanuy, 2012).

-Ley de Price de la obsolescencia de la literatura científica (Derek John De Solla Price, 1922-1983): que trata la pérdida de actualización de la documentación, dependiente del nivel de producción, ya que, a menor producción menor es la obsolescencia documental (Mora, 2019).

En la bibliometría, también se utilizan los indicadores bibliométricos, relacionados con los datos que se extraen de los documentos y facilitan la descripción de características. Algunos de ellos son:

- Indicador de mediana de la edad: se refiere a la edad que posee la mitad de la colección o de las referencias por analizar (Mora, 2019).

- Índice de Price: se utiliza para medir la actualidad de los documentos en relación con la tendencia a caer en desuso (Sanz y Martín, 2014).

- Indicador de productividad de publicaciones: cantidad de trabajos publicados en un período determinado (Morales, 2014).

- Indicador de productividad de los autores: mide la cantidad de publicaciones de un investigador en un período definido (Rubio, 2014).

- Indicador de coautoría: permite conocer el grado de cooperación de los autores en los estudios y su posterior difusión documental (Rubio, 2014).

3.3 LA REVISTA CIENTÍFICA

Una de sus principales características es un mayor grado de actualización de la información que contiene, en comparación con otras fuentes, como resultado de su frecuencia de publicación, lo que permite divulgar el nuevo conocimiento producido por las diferentes disciplinas.

Por su parte, Bueno (2003) aclara que la confiabilidad de la información contenida en este tipo de publicaciones depende “del prestigio y respetabilidad de las autoridades e instituciones científicas estatales, no gubernamentales, etc. que las aportan y se encargan de su elaboración” (p. 69), por lo que se considera de buen nombre que las revistas publicadas por instituciones reconocidas e influyentes en una disciplina, divulguen información que sea relevante a nivel científico, académico o social, como es el caso de la Revista de Derecho Electoral (en adelante RDE).

4. METODOLOGÍA

La investigación buscó describir características de una publicación periódica como forma de conocer la relación existente entre la producción científica de profesionales de género femenino y masculino que publican en ese medio, que se desenvuelven en las disciplinas de derecho, ciencias políticas y ciencias sociales, y que producen conocimiento relacionado con temas electorales y de democracia.

En la selección de los ejemplares por incluir en la investigación, se utilizó una técnica de muestreo no probabilística, para lo cual se consideraron varios criterios; el primero de estos basado en la escogencia de un período de publicaciones que no haya estado sujeto a investigación previa, como sí ocurre con el lapso 2006-2011, contemplado en el estudio de Mena y Montero del 2012. En segundo lugar, se delimitó el contenido sujeto a estudio en cada ejemplar, y se tomaron como guía los contenidos seleccionados por Mena y Montero para el estudio 2006-2011, los cuales debían reflejar la producción de conocimiento por parte de profesionales del campo sobre diversos temas, dejando de lado reseñas u otro tipo de contenido similar que no corresponden a producción científica.

La información necesaria para la investigación fue obtenida de los ejemplares disponibles en la página web de la RDE, comprendidos en el período 2012-2019, incluyendo los números de publicación del 13 al 28 (16 ejemplares), en los cuales se consideran sujetos de análisis los artículos de fondo presentados en las secciones Autores invitados, Contribuciones del TSE, Contribuciones externas, Sección especial (no se encuentran en todos los ejemplares) y Recensión jurisprudencial; quedan excluidas las secciones de Reseñas bibliográficas, Hitos electorales y los Anexos.

Se propusieron una serie de variables relacionadas con los indicadores y las leyes bibliométricas, divididas en tres grupos:

- Descripción de las características de la revista (productividad de la revista, áreas temáticas).
- Descripción de las características de los autores (productividad de los autores, género de los autores, artículos en coautoría, autores firmantes por artículo, nacionalidad de los autores).
- Descripción de las referencias bibliográficas (antigüedad de las referencias bibliográficas y referencias bibliográficas por género).

5. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

5.1 CARACTERÍSTICAS DE LA REVISTA DE DERECHO ELECTORAL

a. Productividad

La productividad de la revista se refiere a la cantidad de artículos publicados en un período determinado; esto permite conocer el comportamiento de la producción científica de cada año y del total del período.

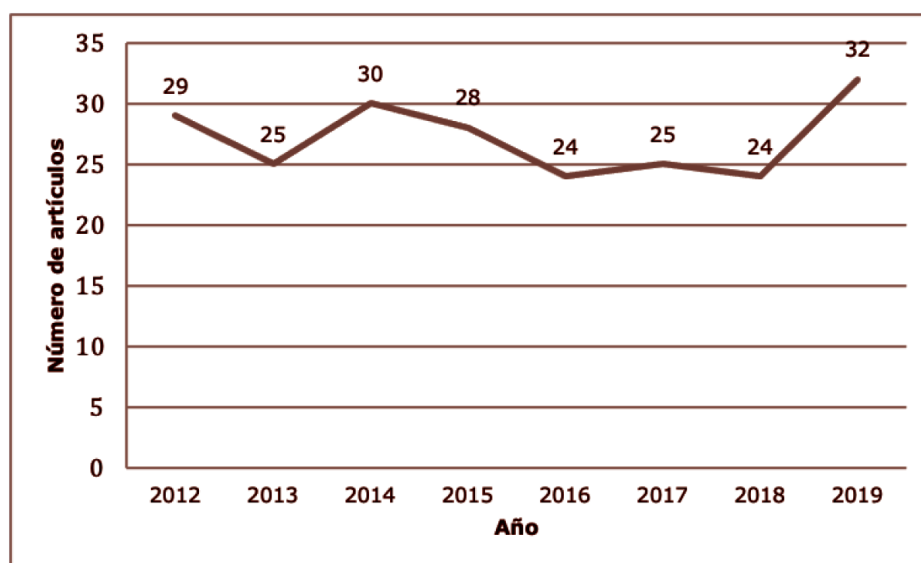


Figura 1. Productividad de la Revista de Derecho Electoral en el período 2012-2019. Incluye los artículos de las secciones Autor invitado, Contribuciones del TSE, Contribuciones externas, Sección especial y Recensión jurisprudencial. Elaborado con base en la información recopilada (Coto, 2021).

Como se observa en la figura 1, la cantidad de artículos publicados por año osciló entre 24 y 32, con una mayor producción en los años 2014 y 2019: 30 y 32 documentos, respectivamente. Comparado con el análisis de Mena y Montero de 2006-2011 (entre 15 y 24 artículos por año), el período más reciente ha sido más productivo para la revista.

b. Áreas temáticas

Las áreas temáticas de la revista representan las secciones de una rama del conocimiento que pueden ser desarrolladas; por lo tanto, la importancia de su estudio radica en medir el crecimiento de un área del conocimiento a través de la producción científica, plasmada en una publicación periódica.

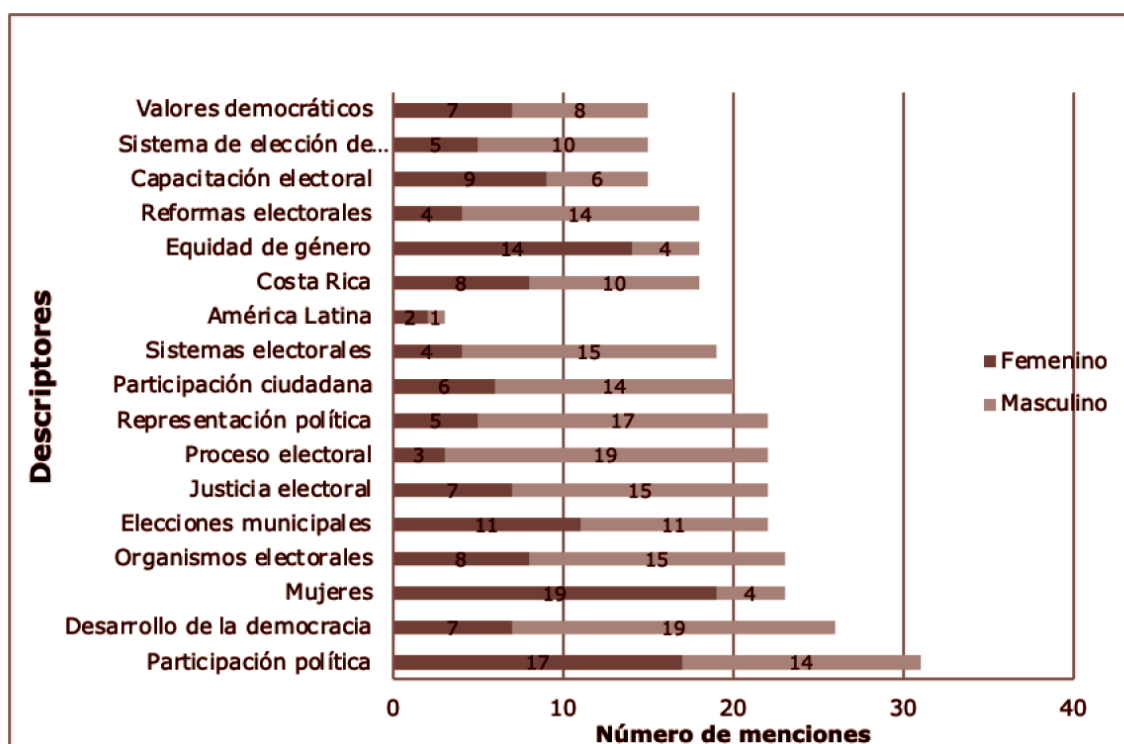


Figura 2. Frecuencia de mención de descriptores por género en la Revista de Derecho Electoral en el período 2012-2019. Muestra los descriptores que presentaron más de 15 menciones en el período de estudio. Elaborado con base en la información recopilada (Coto, 2021).

En total se registraron 561 descriptores. La figura 2 muestra los que obtuvieron entre 31 y 15 menciones, de los cuales el descriptor “Participación política” obtuvo un mayor número de menciones, ya que se contabilizaron 31 en todo el período.

Por otro lado, se puede observar que la mayoría de los descriptores provienen de documentos cuyo autor principal fue de género masculino, excepto los descriptores Participación política, Mujeres, Equidad de género y Capacitación electoral, utilizados más en artículos donde la autora principal fue una mujer. Llama la atención el caso de los descriptores Mujeres y Equidad de género, al indicar que estos temas son

desarrollados en su mayoría por autoras de género femenino, que, si bien puede implicar mayor interés de las autoras por el desarrollo de estas temáticas, también podría evidenciar desinterés por parte de autores masculinos.

Existe controversia sobre el abordaje de temas que tradicionalmente han sido considerados feministas, en ocasiones desacreditados por pedir “cambios más radicales en las maneras de producir conocimiento” (Biglia y Vergés-Bosh, 2016, p. 17). No obstante, se debe desechar la idea de que existen temas de investigación para hombres y otros para mujeres y favorecer entornos de investigación más abiertos, donde se consideren todas las perspectivas.

Por otro lado, se midió el grado de concentración temática de la revista por medio del índice de concentración de Pratt, de donde se obtuvo un 0,52, lo que indica que la RDE tiene una concentración temática media; es decir, dentro de su campo de producción temática, no se especializa en ningún tema específico.

5.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS AUTORES

a. Productividad de los autores

La productividad del autor se encuentra determinada por la cantidad de aportes que realiza en un período específico, por lo que se considera una medida de su contribución en un campo de conocimiento. En la tabla 1 se presentan las contribuciones de los autores, donde se puede observar que 79 % de los autores realizaron una única publicación entre 2012 y 2019, y que el autor con más publicaciones firmó 8 artículos. Al comparar estos resultados con los publicados por Mena y Montero en el 2012, se puede determinar que la producción fue similar entre los períodos 2006-2011 y 2012-2019, donde entre el 79 % y el 81 % de los autores contribuyeron con un solo artículo.

En cuanto a la distribución por género (ver tabla 1), la autoría femenina obtuvo niveles inferiores a la masculina, al alcanzar valores aproximados a la tercera parte del total de firmas.

Tabla 1

Contribuciones de los autores de la Revista de Derecho Electoral en el período 2012-2019, por género

Cantidad de contribuciones	Cantidad de autores					
	Femenino		Masculino		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
1	54	37,76	89	62,24	143	79,9
2	4	20,00	16	80,00	20	11,2
3	3	37,50	5	62,50	8	4,5
4	2	50,00	2	50,00	4	2,2
5	0	0,00	1	100,00	1	0,6
6	0	0,00	2	100,00	2	1,1
8	0	0,00	1	100,00	1	0,6
Total	63		116		179	100,0

Nota: Las firmas incluyen autorías principales y coautorías. Elaborado con base en la información recopilada (Coto, 2021).

Este hecho es relevante, al mostrar que gran parte del conocimiento que se difunde carece de variedad de perspectivas. Para Silva (2014), la documentación producida desde la perspectiva de un único género limita el desarrollo del conocimiento, así como la identificación de cuestionamientos de la realidad y sus posibles respuestas; mientras que Biglia y Vergés-Bosh (2016) aseguran que la incorporación paritaria de géneros en los procesos de investigación fomenta la sensibilidad social, la apertura de criterios y el abordaje de temas poco tradicionales, que podrían surgir de cuestionamientos provenientes de nuevos enfoques.

El grado de contribución de los autores se determinó con el índice de productividad, calculando el logaritmo base 10 de las firmas, tal como se muestra en la figura 3.

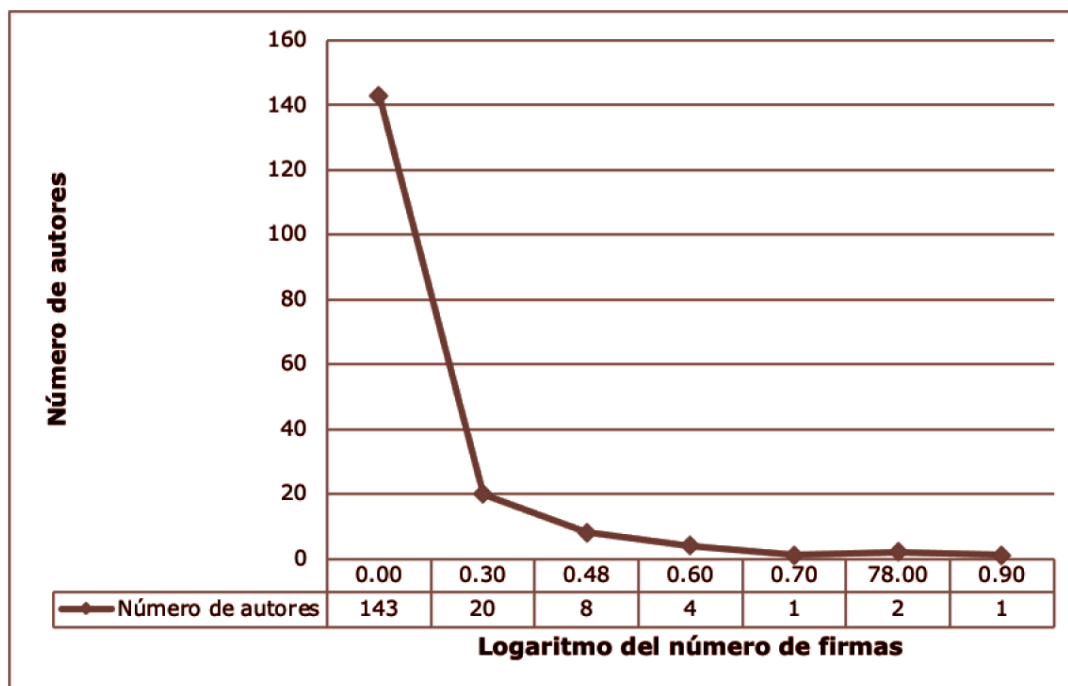


Figura 3. Logaritmo de las contribuciones de los autores de la Revista de Derecho Electoral en el período 2012-2019. Aplicando el logaritmo base 10 a cada categoría de número de firmas. Adaptado de Mora (2019). Se tomaron en cuenta autores principales y coautores. Elaborado con base en la información recopilada (Coto, 2021).

Según este índice de productividad, los autores pueden dividirse en tres categorías: pequeños, medianos y grandes productores. En el caso de la RDE, 143 autores se consideraron pequeños productores al haber firmado solamente un documento, lo que da como resultado un índice de 0. Los restantes 36 autores (9 mujeres y 27 hombres) se categorizaron como medianos productores, al presentar un índice mayor a 0 y menor a 1. Para el período estudiado no se encontraron autores que pudieran considerarse grandes productores.

Si se compara este resultado con el obtenido por Mena y Montero (2012), para el período 2006-2011, se puede notar que, aunque su estudio comprendió una menor cantidad de años, uno de los autores fue considerado como gran productor, con 12 artículos firmados; es decir, el autor con mayor cantidad de publicaciones en 2006-2011 fue más productivo que el autor con mayor cantidad de publicaciones en 2012-2019.

Para el cálculo de la productividad se tomaron en cuenta tanto los autores primarios como secundarios, debido a una mayor influencia de redes de colaboración y de trabajo en equipo, que caracterizan los entornos de desarrollo e investigación en la mayoría de las disciplinas; al respecto, Urbizagástegui (2005) opina que esta consideración refleja de modo más acertado la realidad de la producción científica.

b. Género de los autores

El género de los autores es una variable de gran importancia en el estudio de las características de una publicación periódica, al ser un factor que indica el grado de oportunidades de desarrollo de los profesionales de géneros masculino y femenino; así como la amplitud de perspectiva en la producción de conocimiento de una disciplina.

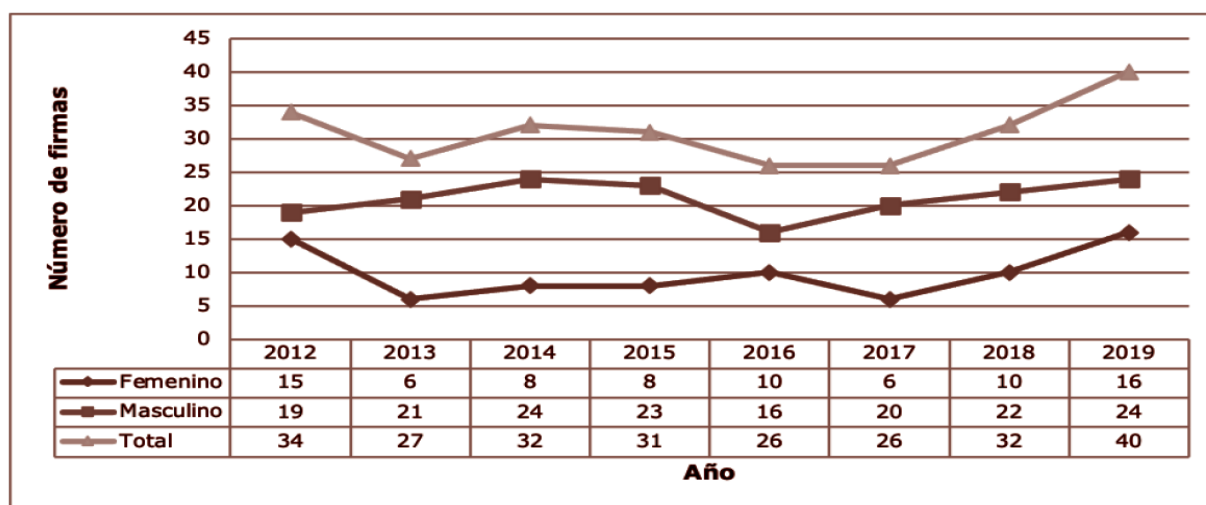


Figura 4. Autores por género en la Revista de Derecho Electoral en el período 2012-2019. Se tomaron en cuenta autores principales y coautores. Elaborado con base en la información recopilada (Coto, 2021).

Según la figura 4, en el período analizado se puede notar que la participación femenina es limitada con respecto a la participación masculina en términos de autoría.

Al abordar los resultados del total de las autorías del período de forma porcentual, se obtiene que la tercera parte de las firmas proviene de mujeres (31,85 %) y dos terceras partes de hombres (68,15 %) (ver figura 5). Estos datos son consistentes con los presentados por Alborno et al. (2018), los cuales mostraron que la región Iberoamericana tuvo una participación femenina promedio menor que el 50 %, y para el caso específico de Costa Rica, en el área de las ciencias sociales, el valor fue cercano al 38 %, lo que estaría indicando que las autorías femeninas de la RDE, en el período 2012-2019, son inferiores a lo mostrado en dicho estudio.

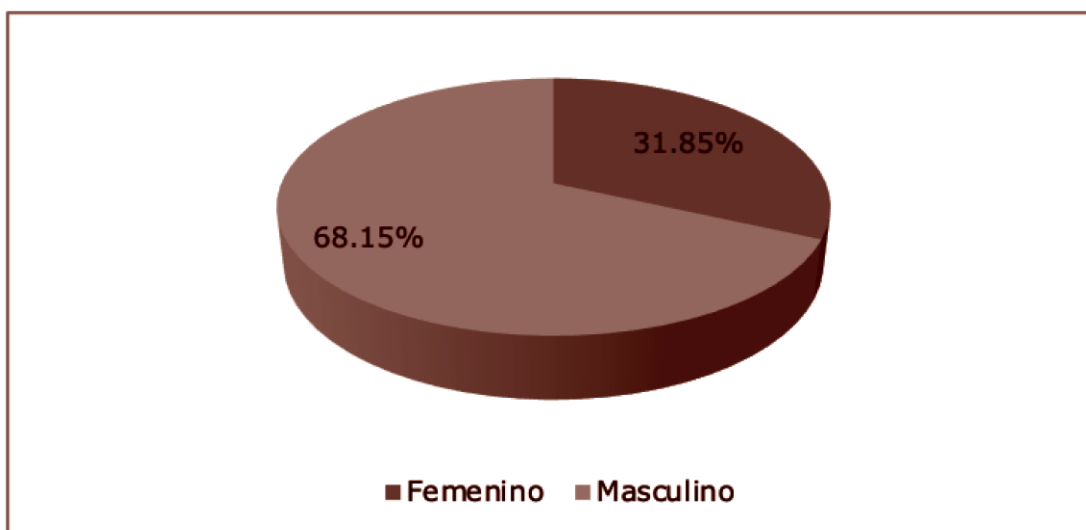


Figura 5. Porcentaje de autorías según género en la Revista de Derecho Electoral en el período 2012-2019. Se tomaron en cuenta autores principales y coautores. Elaborado con base en la información recopilada (Coto, 2021).

La presencia de una mayor cantidad de autores masculinos ha sido considerada una práctica normal; sin embargo, para Galindo y Herrera (2017), anula la posibilidad de comprensión del entorno y se genera información incompleta o parcializada al interpretar los fenómenos.

c. Artículos en coautoría y cantidad de autores firmantes

El índice de coautoría mide el grado en que los autores desarrollaron de forma conjunta un documento.

En el 2019 se produjeron más artículos con varios autores firmantes (25 %), con respecto a los otros años del período en estudio, seguido del 2012 (22 %); por otro lado, en el 2017 se publicó el número más reducido de artículos en coautoría (4 %). En el período 2012-2019 se publicaron más artículos en coautoría que en el período 2006-2011.

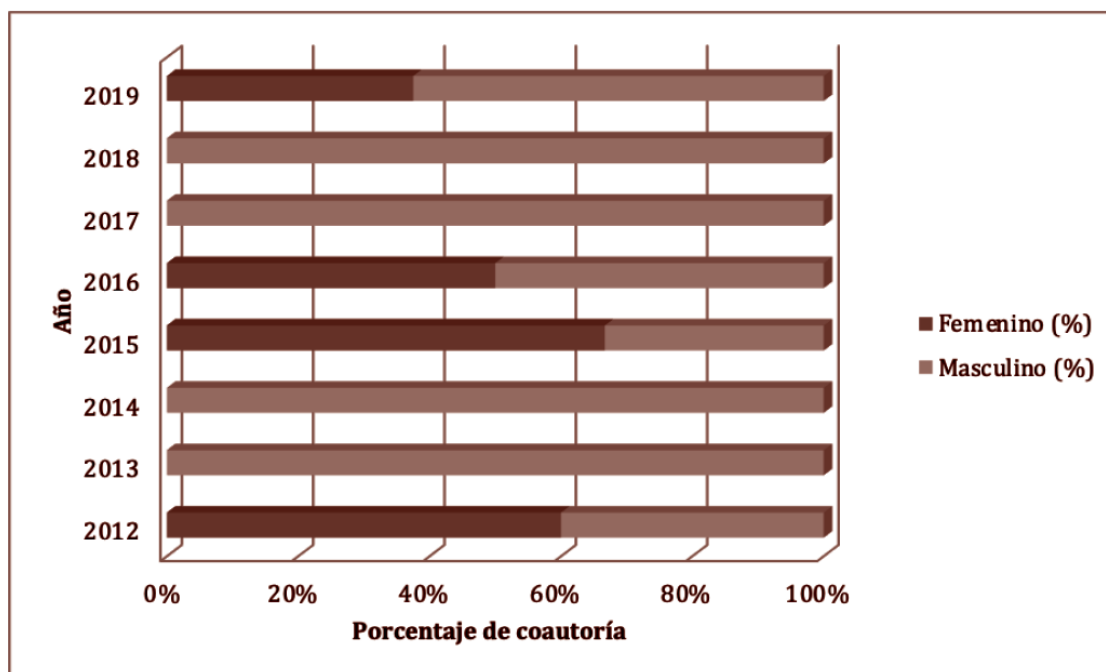


Figura 6. Porcentaje de primeros autores firmantes en artículos en coautoría según género en la Revista de Derecho Electoral en el período 2012-2019. Obtenido del cociente entre los primeros autores firmantes en artículos en coautoría por género y el total de artículos en coautoría. Elaborado con base en la información recopilada (Coto, 2021).

Al determinar el género de los autores principales en los artículos en coautoría (figura 6), se encontró que, para 2013, 2014, 2017 y 2018, estos presentaron un autor masculino como primer firmante y, en 2012 y 2015, más del 60 % de los artículos con múltiples firmantes tuvieron un autor principal de género femenino.

Este aspecto es importante por su relación con los procesos que usualmente se siguen para asignar el orden de los autores en artículos en coautoría, y que indican que el primer autor firmante posee un rango superior a los demás o bien su contribución en el trabajo fue mayor, por lo que podría ser un indicador esclarecedor sobre la realidad del campo disciplinario, en cuanto a las oportunidades y al estatus de los autores de ambos géneros.

Para el período de estudio se encontraron artículos firmados por uno, dos, tres y seis autores. En comparación con el estudio de Mena y Montero (2012), correspondiente a los años del 2006 al 2011, en 2012-2019 hubo un incremento de los autores firmantes, ya que, en el período anterior, el máximo de autores firmantes fue de dos. A pesar de esto, prevalece la participación de autores que publicaron en solitario.

En la figura 7, se muestra el género de los autores que publicaron artículos como únicos firmantes, lo cual evidencia que las autoras mujeres publicaron menos artículos que los autores de género masculino.

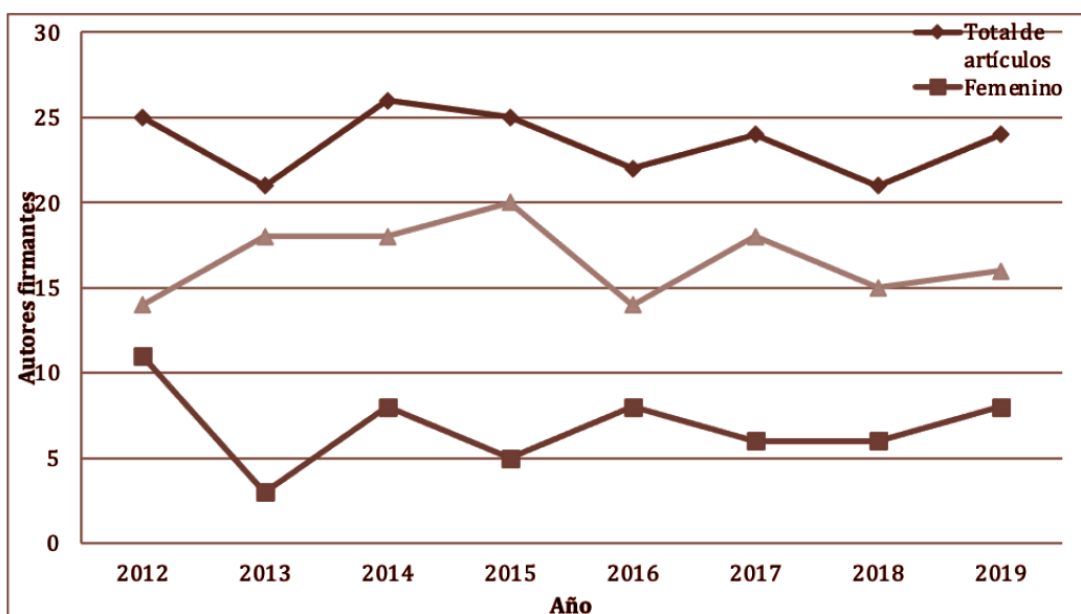


Figura 7. Artículos firmados por un solo autor según género en la Revista de Derecho Electoral en el período 2012-2019. Elaborado con base en la información recopilada (Coto, 2021).

d. Nacionalidad de los autores

En cuanto a la distribución de los autores por nacionalidad se encontró que, del total de 248 autores, la mayoría fueron costarricenses (61,29 %). Autores de otras nacionalidades tuvieron una participación más reducida, como es el caso de México que, aunque ocupa el segundo lugar en autorías, solamente estuvo representado por 22 autores (8,87 %).

Con respecto al género, del total de autores, una tercera parte correspondió a mujeres y alrededor de un 60 % a hombres; esta distribución se mantuvo en la mayoría de los países, incluyendo Costa Rica, donde los valores para mujeres y hombres fue de 54 y 152 autores, respectivamente.

5.3 CARACTERÍSTICAS DE LAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a. Antigüedad de las referencias

Para abordar el estudio de la antigüedad de las referencias bibliográficas entre el 2012 y el 2019, se midieron los indicadores índice de Price y la mediana de la edad. El índice de Price se utilizó para conocer el porcentaje de referencias bibliográficas con una antigüedad de cinco años o menos para cada uno de los años estudiados. Los datos mostraron que la utilización de documentos considerados actualizados fue entre un 24,3 % y un 41,84 %, por lo que se puede interpretar que un elevado porcentaje de documentos referenciados tiende a la obsolescencia, ya que, según el índice de Price, la literatura actualizada, es decir, con menos de cinco años de antigüedad, debe ser superior al 50 % (Mora, 2019). Por otro lado, la mediana de la edad indicó que la mitad de los documentos citados en 2012-2019 tuvo una antigüedad promedio de 7,69 años.

Algunos autores consideran que la antigüedad es solo una guía; entre ellos, Arias (2017), quien asegura que la obsolescencia de los documentos está ligada a su falta de uso, y no por un período cronológico; de igual forma, afirma que esta obsolescencia no es la misma para todas las disciplinas, como las ciencias sociales y similares que tienen un índice de Price de 27,9 y una vida media de 8,2 años.

En el caso de la RDE, la antigüedad se encuentra influenciada por la tipología documental (leyes, resoluciones, documentos históricos), que, aunque no son de publicación reciente, sí poseen un carácter relevante para la producción de nuevo conocimiento en el ámbito desarrollado por la revista.

b. Referencias bibliográficas por género

Por último, se midieron las referencias bibliográficas por género para identificar la participación de los géneros en la fundamentación de los datos. Cabe mencionar que al realizar el análisis se encontraron autorías pertenecientes a entidades o bien no se pudo identificar el género de los autores; estas se ubicaron bajo los registros “Corporativo” y “Sin identificar” de la figura 8.

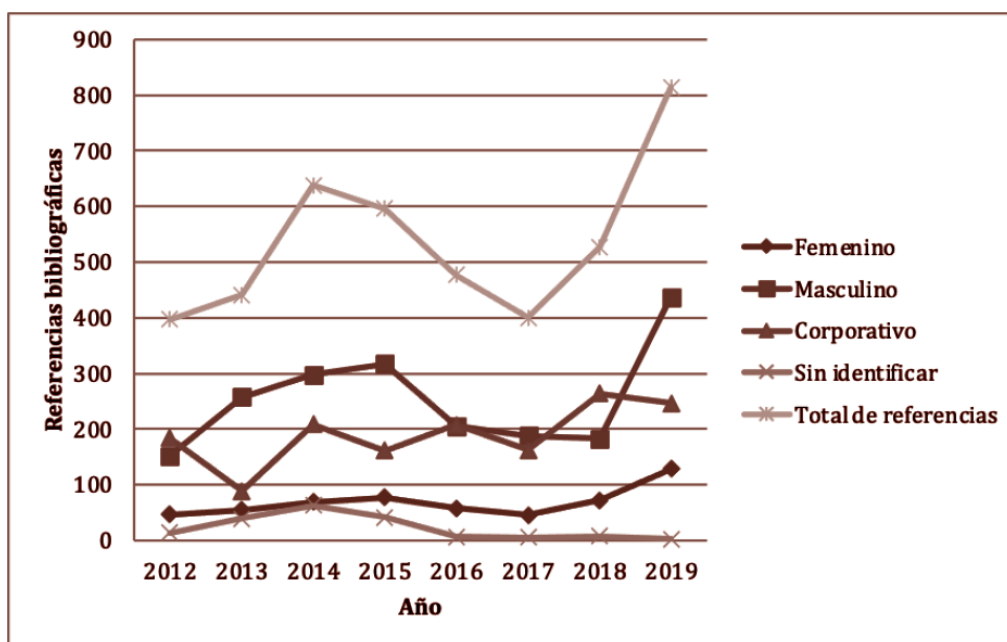


Figura 8. Referencias bibliográficas según género del autor de la Revista de Derecho Electoral en el período 2012-2019. . Elaborado con base en la información recopilada (Coto, 2021).

Como se puede observar en el gráfico (figura 8), entre las categorías asignadas para identificar el género de los autores, los hombres tuvieron una mayor representación, seguido de autores corporativos. El grupo de autores de género femenino tuvo una marcada diferencia con los dos grupos anteriores, al mostrar niveles más cercanos al grupo de autorías no identificadas.

La evidente diferencia entre la cantidad de citas bibliográficas masculinas y femeninas demuestra que existe un sesgo de género (Drovetta, 2010), por lo que los resultados del conocimiento que se produce en cada uno de los artículos tenderán a estar parcializados hacia la visión masculina que poseen los artículos utilizados como fundamento teórico.

6. CONCLUSIONES

La Revista de Derecho Electoral, al ser una publicación periódica producida por la institución autoridad en materia electoral del país, se convierte en un recurso documental que representa la producción científica de una comunidad disciplinaria, y la transforma en un objeto de estudio de gran valor para identificar las condiciones de equidad de género en un grupo de autores.

Desde una perspectiva de género, la información evidenció que la participación de autores de género femenino fue inferior a la de autores de género masculino, en relación con áreas temáticas, autorías totales, coautorías, distribución por nacionalidad y referencias bibliográficas. Esta situación presenta evidencias de sesgo de género en la producción de información, así como una brecha de género que puede afectar la oportunidad de las autoras para abordar ciertos temas y encabezar equipos de investigación; ambos factores podrían favorecer una lectura, incompleta o parcializada, de los fenómenos sociales y políticos del país.

Por lo tanto, se crea la necesidad de profundizar en el estudio de la inequidad de género en la RDE como modo de identificar y comprender las causas de dicho comportamiento en esta comunidad de autores; así como tomar las medidas correspondientes para garantizar la difusión de conocimiento con una mayor amplitud en las perspectivas de los diferentes grupos de actores en el proceso de producción de nuevo conocimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albornoz, M., Barrers, R., Matas, L., Osorio, L. y Sokil, J. (2018). Las brechas de género en la producción científica iberoamericana. Papeles del Observatorio, (9). Recuperado de <https://panorama.oei.org.ar/las-brechas-de-genero-en-la-produccion-cientifica-iberoamericana/>
- Ardanuy, J. (2012). Breve introducción a la bibliometría. España: Universidad de Barcelona, Facultad de Biblioteconomía y Documentación. Recuperado de <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/30962/1/breve%20introduccion%20bibliometria.pdf>.
- Arias, F. (2017). Obsolescencia de las referencias citadas: un mito académico persistente en la investigación universitaria venezolana. E-Ciencias de la Información, 7(1), 78-90. Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4768/476855013005/html/index.html>
- Biglia, B. y Vergés-Bosh, W. (2016). Cuestionando la perspectiva de género en la investigación. Revista d'Innovació i Recerca en Educació, 9(2), 12-29. Recuperado de <https://revistes.ub.edu/index.php/REIRE/article/view/reire2016.9.2922/19786>
- Bueno, E. (2003). La investigación científica: teoría y metodología. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, Unidad Académica de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://www.postgradoune.edu.pe/pdf/documentos-academicos/ciencias-de-la-educacion/13.pdf>
- Coto, C. (2021). Estudio bibliométrico de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones en el período 2012-2019 (Tesis de licenciatura). Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica.

- Drovetta, I. R. (2010). Los riesgos de la producción de conocimiento con sesgo de género. Hacia una agenda política feminista (Vol. 9). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO Red de Posgrados. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdll/cgi-bin/library.cgi?e=d-11000-00---off-0clacso--00-1---0-10-0---0---0direct-10---4-----0-0l--11-es-Zz-1---20-about---00-3-1-00-0--4---0-0-01-00-0utfZz-8-00&a=d&c=clacso&cl=CL4.8&d=D2342>
- Galindo, M. S. y Herrera, S. L. (2017). La categoría de género en la investigación y producción de conocimiento en enfermería de Iberoamérica: aportes para el debate. *Revista de Estudios de Género La Ventana*, (46), 177-201 Recuperado de la Base de Datos EBSCO.
- Gorbea, S. y Setián, E. (2014). Conceptos métricos en las disciplinas biblioteca-informativas. En A. Martínez (Comp.), *Selección de lecturas de estudios métricos de la información* (pp. 25-35). Cuba: Empresa Editorial Poligráfica Félix Varela.
- Gutiérrez, I., Kikut, L., Corrales, K. y Picado, C. (2018). Seguimiento de la condición laboral de las personas graduadas 2011-2013 de las universidades costarricenses. OPES- N° 13-2018. San José. Costa Rica: INEC/OLAP. Recuperado de <http://olap.conare.ac.cr/proyectos-de-investigacion/seguimiento-de-la-condicion-laboral#archivos0>
- Hierro, G. (1999). Epistemología, ética y género. En S. Monteceno (Comp.), *Género y Epistemología: Mujeres y Disciplinas* (pp. 67-77). Santiago, Chile: LOM.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica. (2015). Anuario estadístico- Población. Cuadro 7.1.1 Población total de Costa Rica por año de censo según sexo y grupos de edad [archivo de Excel]. San José, Costa Rica: INEC. Recuperado de <https://www.inec.cr/anuario-estadistico/anuario-estadistico-poblacion>
- Lux, M. y Pérez, M.C. (2020). Los estudios de historia y género en América Latina. *Historia Crítica*, (77), 3-33. Recuperado de la Base de Datos EBSCO.
- Mena, M. M. y Montero, R. (2012). Estudio bibliométrico de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 92-115. Recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/14/mena_montero.pdf
- Mora, M. M. (2019). Estudios métricos: teoría y aplicaciones de los indicadores bibliométricos y de las principales leyes en la metría de la información. Heredia, Costa Rica: Editorial Universidad Nacional.

- Morales, A. (2014). Método de análisis univariable versus multivariable. Aplicación práctica en revistas de economía. En A. Martínez (Comp.), Selección de lecturas de estudios métricos de la información (pp. 120-145). Cuba: Empresa Editorial Poligráfica Félix Varela.
- Naciones Unidas. (2020). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres y niñas. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>
- Sanz, E. y Martín, C. (2014). Aplicación bibliométrica a la gestión bibliotecaria. En A. Martínez (Comp.), Selección de lecturas de estudios métricos de la información (pp. 97-112). Cuba: Empresa Editorial Poligráfica Félix Varela.
- Silva, J. (2014). El lugar de las mujeres en las ciencias sociales en contextos de hegemonías masculinas. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/265598469_El_lugar_de_las_mujeres_en_la_investigacion_en_ciencias_sociales
- Tuñón, J. (2002). Las mujeres y su historia: balance, problemas y perspectivas. En E. Urrutia, Estudios sobre mujeres y sus relaciones de género en México (pp. 375-412). México: Colegio de México. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/j.ctvhn0b7g.15?refreqid=excelsior%3A0225bd8ebb3da679dce1096c3a7b82eb&seq=2#metadata_info_tab_contents
- Urbizagástegui, R. (2005). La productividad científica de los autores: un modelo de aplicación de la Ley de Lotka por el método del poder inverso generalizado. Información, cultura y sociedad: revista del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas, (12), 51-73. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/2630/263019687004.pdf>

UNA MIRADA CANTONAL MEDIANTE ESTADÍSTICA ESPACIAL AL EFECTO DEL DESARROLLO HUMANO SOBRE EL APOYO ELECTORAL EN LA SEGUNDA RONDA DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2018

Elías Chavarría Mora*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_5

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 25 de octubre de 2021.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de enero de 2022.

Resumen: ¿Cómo podemos pensar este efecto geográfico sobre la distribución de apoyos electorales en la segunda ronda de las elecciones presidenciales del 2018? Si bien es claro que existió aglomeración geográfica en el apoyo a los dos partidos que participaron en el balotaje, es importante estudiar las causas y la naturaleza de esa aglomeración. A partir de los resultados electorales, el índice de desarrollo humano y polígonos de información geográfica a nivel cantonal, se utiliza un modelo de autorregresión espacial y un modelo de X retrasada espacialmente; los dos modelos de regresión espacial fueron tomados de la literatura econométrica para responder esta pregunta. Los resultados indican que existen diferencias en la naturaleza de la aglomeración entre el apoyo al Partido Acción Ciudadana y el Partido Restauración Nacional, no solo en la dirección del efecto del índice de desarrollo humano, sino también en la naturaleza de la difusión del efecto.

Palabras clave: Participación política / Balotaje / Elecciones presidenciales / Distribución de electores / Geografía electoral / Desarrollo humano.

Abstract: How can we see this geographic effect on the distribution of electoral support in the runoff of the 2018 presidential elections? Although it is clear that there was geographic agglomeration in the support of the two parties that participated in the runoff, it is important to study the causes for this agglomeration as well as its nature. Utilizing electoral results, the index of human development and geographic information polygons at a county level. A model of spatial self-regression is utilized, and also a model of spatial-delay X, two models taken from econometric literature to explore these questions. The results indicate that there are differences in the nature of the agglomeration between the Partido Acción Ciudadana (PAC) and Partido Restauración Nacional (PRN) not just in terms of the direction of the effect of the human development index but also in terms of the dissemination of the effect.

Key Words: Political participation / Runoff / Presidential elections / Distribution of voters / Electoral geography / Human development.

* Costarricense, politólogo, correo elc117@pitt.edu. Maestría en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos; licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Estudiante de doctorado en la Universidad de Pittsburgh. Investiga sobre política comparada y comportamiento político. ORCID: 0000-0001-6424-3915.

1. INTRODUCCIÓN

Las elecciones presidenciales del 2018 en Costa Rica han sido consideradas como atípicas y de gran importancia para el futuro del país, por lo que han dado paso a sendas investigaciones sobre el proceso electoral y sus resultados (Alfaro y Alpízar, 2020; Rodríguez et al., 2019; Rojas y Treminio, 2019 y Siles, 2020). Por tercera vez en la historia reciente del país, ninguno de los partidos que competían obtuvo suficientes votos para poder obtener la silla presidencial en la primera ronda, por lo cual los dos más votados pasaron a un balotaje el primero de abril. Estos dos partidos fueron el centro-izquierdista Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Partido Restauración Nacional (PRN), conservador y con cercanías al neopentecostalismo religioso. El PRN ha sido, además, descrito por expertos como un partido con cercanías al populismo y la derecha radical (Pignataro y Treminio, 2019 y Siles et al., 2021), precisamente uno de los motivos por los cuales se le ha dado tanta atención a la elección.

Un importante ángulo de análisis terminó siendo el peso del factor geográfico sobre los resultados de la elección. El porqué de esto resulta evidente al ver en un mapa el apoyo obtenido por cada partido en la segunda ronda, como se muestra en la figura 1. En general, se nota que las áreas con mayor desarrollo económico en el centro del país mostraron una tendencia por apoyar al PAC; mientras que las áreas con menor desarrollo en la periferia mostraron un mayor apoyo por el PRN, en especial en las regiones al norte y este del país. ¿Cómo podemos pensar este efecto geográfico sobre la distribución de apoyos electorales en la segunda ronda de las elecciones presidenciales de 2018?

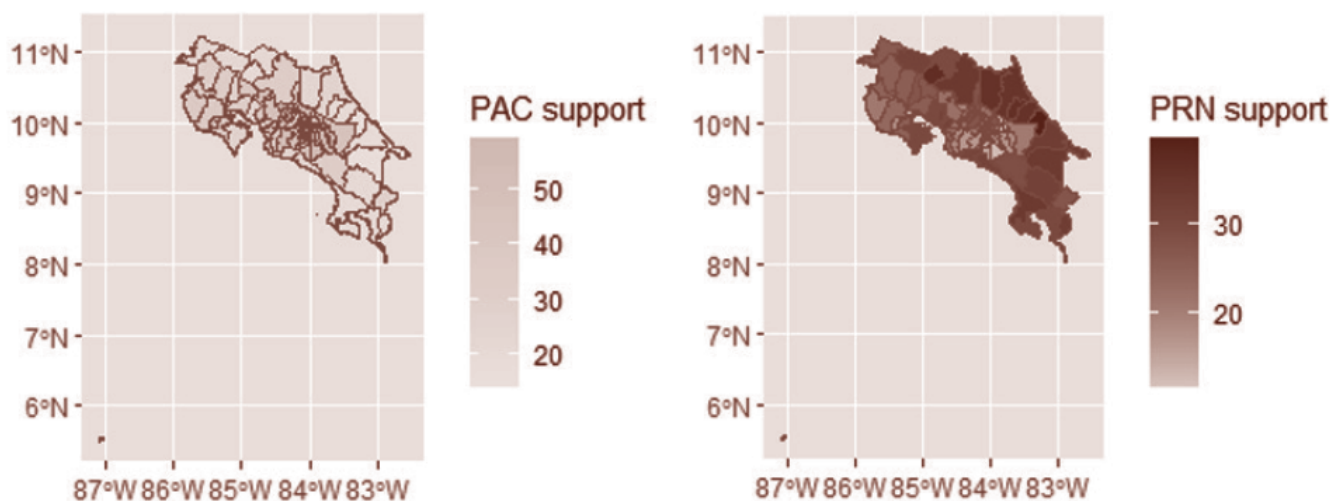


Figura 1. Apoyo electoral a nivel de cantón para PAC y PRN para la segunda ronda de la elección presidencial, 2018. Elaborado con datos del TSE y polígonos de GADM.

2. EL ELEMENTO GEOGRÁFICO

La distribución espacial tiene un efecto en las opiniones y comportamiento político dada la influencia contextual de vivir en una comunidad, la potencia de difusión de esa influencia, las limitaciones geográficas al movimiento e incluso el desarrollo de identidades sociales (Cho y Gimpel, 2012). Entre los estudios que se han abocado a esclarecer cómo el factor geográfico ha impactado resultados electorales en Costa Rica, se ha observado que tanto en el 2014 como en el 2018 clivajes de tipo cultural, procesos de desnacionalización de los partidos políticos y factores socioeconómicos han repercutido en la distribución geográfica del voto (Cascante et al., 2020). La densidad de templos cristianos no católicos a nivel cantonal resulta también una variable relevante y sumamente innovadora para explicar el aglutinamiento territorial de apoyo a Restauración Nacional en la elección del 2018 (Rodríguez et al., 2019).

El nivel de desarrollo económico parece tener un efecto en la distribución geográfica de apoyo a los partidos políticos en la segunda ronda de las elecciones del 2018. El índice de desarrollo humano puede verse como una medida más amplia, puesto que suma al ingreso medio por cantón otras variables importantes de estatus socioeconómico tales como el nivel educativo medio por cantón, así como la calidad de vida, también claro, tomando el promedio cantonal.

A partir de lo previamente expuesto, considero el índice de desarrollo humano como una variable explicativa para el nivel de apoyo electoral para cada uno de los partidos que compitieron en la segunda ronda. La hipótesis es que un nivel más alto de desarrollo humano se correlacione con un nivel más alto de apoyo por el PAC (H_1), mientras que un nivel más bajo de desarrollo humano se correlacione con un mayor apoyo al PRN (H_2). Exploraré esta relación a nivel de cantón, utilizando la distribución geográfica que existía antes del 20 de abril del 2018, pues es la que correspondía a la fecha de la elección; es decir, cuando el país contaba con 81 cantones, a diferencia de los 82 actuales.

3. DATOS

Para probar la relación entre el índice de desarrollo humano y el apoyo electoral para cada partido, se creó una base de datos a partir de diferentes fuentes. Primeramente, uso los datos oficiales de resultados electorales del Tribunal Supremo de Elecciones (s. f.), los cuales están desagregados hasta el tercer nivel administrativo e incluyen el número total de votantes registrados por unidad geográfica, el número de votos que obtuvo cada partido, el número de votos nulos y el número de votos en blanco. Para los datos de desarrollo humano, utilicé el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (s. f.).

La variable dependiente es el porcentaje de votos obtenidos por cada partido en la segunda ronda de las elecciones en cada cantón, mientras que la variable independiente es el desarrollo humano a nivel

cantonal. En cuanto a la información geográfica necesaria para el análisis, uso los *shapefiles*¹ con los datos geográficos de Costa Rica en su segundo nivel administrativo, obtenidos del sitio web de *Database of Global Administrative Areas* (GADM).

4. MÉTODOS

Aunque el aglutinamiento espacial en el apoyo por cada partido es relativamente claro con solo ver los mapas de la figura 1, es preferible probar la relación mediante el índice estadístico I de Moran². Para calcularlo, creé una matriz de pesos espaciales con el lenguaje de programación R³ utilizando la función *poly2nb* del paquete *spdep*⁴ y los *shapefiles* de GADM.

Con respecto al apoyo electoral al PAC, el I de Moran es 0.59, con un peso espacial (p) menor que 0.05. Esto indica que la hipótesis nula, es decir, que los datos están distribuidos al azar en el espacio, debe de rechazarse. Esto significa que hay presencia de agrupamiento espacial. Con respecto al PRN, el I de Moran es 0.41 con un valor de p también menor que 0.05, también apunta que se debe rechazar la hipótesis nula. Por tanto, el porcentaje de apoyo a nivel cantonal para ambos partidos muestra agrupamiento espacial que es de esperarse considerando que se está viendo el porcentaje de apoyo para dos partidos.

Para escoger el modelo de regresión adecuado, pruebo si el agrupamiento está en los observables o en los inobservables, o si existe interdependencia en los resultados o es necesario un modelo de dos fuentes. Con esto me refiero a saber si el agrupamiento es en variables explicativas incluidas en el modelo o en variables explicativas excluidas y, por tanto, su efecto queda atrapado por el término de error.

Para esto, uso una prueba de multiplicadores de Lagrange tanto para el retraso de un periodo (*lag*) de la variable explicativa como para el término de error. La tabla 1 muestra los resultados, dado que hay una diferencia entre los resultados normales y la versión robusta de las pruebas, es preferible enfocarse en las pruebas de multiplicadores de Lagrange robustas para escoger el modelo.

Para el apoyo electoral al PAC, mientras la prueba del multiplicador de Lagrange del error rechaza la hipótesis nula, la prueba del multiplicador de Lagrange del *lag* falla en rechazar la hipótesis nula. Esto sugiere que existe interdependencia del resultado, es decir, que el agrupamiento está en la variable dependiente, lo que

¹ Formato de representación vectorial desarrollado por *Environmental Systems Research Institute (ESRI)*. Consta de un número variable de archivos, en los que se almacena digitalmente la localización de los elementos geográficos

² Medida de autocorrelación espacial desarrollada por Patrick Alfred Pierce Moran. La autocorrelación espacial se caracteriza por la correlación de una señal entre otras regiones en el espacio.

³ El lenguaje de programación R se utiliza para el análisis de datos, manipulación de datos, gráficos, computación estadística y análisis estadístico. En resumen, el lenguaje R ayuda a analizar conjuntos de datos más allá del análisis básico de archivos de Excel

⁴ El paquete *spdep* proporciona una colección de funciones para crear objetos de matriz de pesos espaciales. Por otro lado, la función *poly2nb* del programa crea una lista de vecinos basada en regiones con límites contiguos, que comparte uno o más puntos de límite.

indica la necesidad de usar un modelo de autorregresión espacial (*spatial autoregression*, SAR). Por su parte, con respecto al apoyo electoral del PRN, ambas pruebas robustas fallan en rechazar la hipótesis nula, lo cual sugiere que el agrupamiento se encuentra en los observables, es decir en la variable independiente, por tanto, utilizo un modelo de X retrasada espacialmente (*spatially lagged X*, SLX).

Tabla 1

Pruebas de multiplicadores de Lagrange⁵

Pruebas Lagrange	multiplicador	Apoyo electoral para el PAC	Apoyo electoral para el PRN
LM_{λ}		28.61 ***	22.37 ***
LM_{ρ}		36.27 ***	23.55 ***
LM_{λ} Robusto		0.25	0.06
LM_{ρ} Robusto		7.91 **	1.24

Nota: Los asteriscos indican el nivel de significancia: 0 = ***, 0.001=**

5. RESULTADOS

La tabla 2 incluye los resultados el modelo SAR para el porcentaje de voto del PAC, mientras que la tabla 3 tiene los resultados del modelo SLX para los votos del PRN. Para propósitos de la interpretación, es importante recordar que la variable independiente es el índice de desarrollo humano a nivel cantonal, mientras que la variable dependiente es el porcentaje de votos válidos recibido por cada partido en la segunda ronda, también a nivel cantonal. Para facilitar la interpretación, recodifiqué el IDH de un número continuo entre 0 y 1 a un porcentaje.

Dado que el modelo SAR confunde los efectos directos e indirectos, los descompongo. El efecto directo, que corresponde al efecto de la unidad espacial en las circundantes es de 0.89, mientras que el efecto indirecto es de 2.26, correspondiente al efecto de derrame que la unidad espacial tiene a través de otras unidades. Como indica la tabla 2, el IDH tiene un efecto positivo tanto directo como indirecto en el porcentaje de votos obtenido por el PAC. Nótese, además, que el efecto indirecto es más grande. Con respecto al PRN, el modelo de la tabla 3 indica que el IDH tiene un efecto negativo sobre el porcentaje de votación del PRN. Ambos resultados son consistentes con la hipótesis.

⁵ LM se refiere a la prueba del multiplicador de Lagrange, donde los subíndices indican si la prueba es con respecto a la variable explicativa retrasada un período (λ) o al error (ρ).

Tabla 2

Efecto del IDH sobre el apoyo electoral del PAC a nivel cantonal, 2018 (modelo SAR)

Variable	Modelo SAR
IDH	0.73
Constante	-49.62
Observaciones	81
Rho	0.76866
Log likelihood	-276.02
Criterio de información de Akaike	560.05

Tabla 3

Efecto del IDH sobre el apoyo electoral del PRN a nivel cantonal, 2018 (modelo SLX)

Variable	Modelo SLX
IDH	-0.4358***
IDH (lag)	-0.0000027
Constante	60.22***
Observaciones	81
R-cuadrado ajustado	0.113

Nota: Los asteriscos indican el nivel de significancia: 0 = ***

6. DISCUSIÓN

El carácter reñido y atípico de las elecciones del 2018 en Costa Rica las hacen de particular interés para su estudio. Es posible observar de forma clara una correlación entre el factor geográfico y la distribución del voto en la segunda ronda, donde el nivel de desarrollo socioeconómico parece tener un efecto sobre el porcentaje de apoyo a cada partido.

Si bien la aglomeración espacial es clara, es importante considerar primeramente las causas de esta aglomeración, como el ya mencionado nivel de desarrollo socioeconómico, así como variables culturales (el clivaje entre progresistas y conservadores), institucionales (la desnacionalización del sistema de partidos) y de capital social y vida asociativa (presencia de templos cristianos no católicos). Primeramente, es importante buscar establecer inferencia causal más allá de correlación y, además, considerar la estructura de la relación tomando en cuenta la naturaleza de interrelación de los datos geográficos: no solo se rompen los supuestos de homocedasticidad e independencia entre las observaciones, sino que también se debe buscar modelar el proceso de difusión del efecto geográfico.

A fin de lograr un acercamiento a este tipo de análisis, utilizo el índice de desarrollo humano como una primera variable útil para estudiar estas dinámicas a nivel cantonal. Los resultados de los modelos de estadística espacial utilizados son consistentes con las expectativas planteadas en mis hipótesis: un nivel más alto de desarrollo humano a nivel cantonal indica un mayor apoyo al PAC, mientras que un nivel más bajo de desarrollo humano indica más apoyo al PRN en ese cantón.

Para el caso del PAC, no solo se puede ver un efecto del IDH que aumenta el apoyo por el partido en los alrededores inmediatos del cantón, sino que también se puede observar un efecto de derrame, donde un nivel alto de índice de desarrollo humano en un cantón afecta a los cantones a su alrededor de forma tal que crece el apoyo por el PAC en estos y, a su vez, afecta los cantones que colindan con los que colindan con el primer cantón. En otras palabras, la diferencia entre el efecto del IDH en el apoyo a cada partido es de una difusión global para el PAC, mientras que únicamente local para el PRN.

De continuarse notando el tipo de aglutinamiento espacial en el apoyo electoral que se observó en la elección del 2018, una ruta de investigación valiosa sería aplicar modelos de estadística espacial, como los utilizados en este artículo, para modelar los efectos de difusión de las variables explicativas de dicho aglutinamiento; tomando además en cuenta la inclusión de otras variables relevantes, como las culturales, institucionales y asociativas mencionadas en la revisión de literatura. Desde esta misma lógica, puede resultar fructífera la creación de nuevas bases de datos que incluyan otras variables relevantes desagregadas a nivel cantonal e incluso distrital.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro, R. y Alpízar, F. (Eds.). (2020). *Elecciones 2018 en Costa Rica : retrato de una democracia amenazada*. San José, C.R.: CONARE-PEN.
- Cascante, M. J., Gómez, S. y Camacho, S. (2020). Perspectivas territoriales de la competencia partidista. En R. Alfaro Redondo y F. Alpízar Rodríguez (Eds.), *Elecciones 2018 en Costa Rica : retrato de una democracia amenazada* (pp. 48-66). San José, C.R.: CONARE-PEN.
- Cho, W. y Gimpel, J. G. (2012). Geographic information systems and the spatial dimensions of American politics. *Annual Review of Political Science*, (15), 443-460. Recuperado de <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-031710-112215>
- Database of Global Administrative Areas (GADM) (s. f.). *GADM data version 3.6*. Recuperado de https://gadm.org/download_country_v3.html
- Pignataro, A. y Treminio, I. (2019). Reto económico, valores y religión en las elecciones nacionales de Costa Rica 2018. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 39(2), 239-263. Recuperado de <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2019000200239>

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (s. f.). *Atlas de Desarrollo Humano Cantonal*. Recuperado de <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/atlas-de-desarrollo-humano-cantonal.html>

Rodríguez, F., Herrero, F., y Chacón, W. (2019). *Anatomía de una fractura. Desintegración social y elecciones del 2018 en Costa Rica*. San José, C.R.: FLACSO.

Rojas, M. y Treminio, I. (Eds.). (2019). *Tiempos de travesía. Análisis de las elecciones del 2018 en Costa Rica*. San José, C.R.: FLACSO.

Siles, I. (Ed.). (2020). *Democracia en Digital: Facebook, Comunicación y Política en Costa Rica*. San José, C.R.: Universidad de Costa Rica. Centro de Investigación en Comunicación.

Siles, I. y otros (2021). Populism, Religion, and Social Media in Central America. *International Journal of Press/Politics*. 26(1), 210-235. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/19401612211032884>

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (s.f.). *Estadísticas de Procesos Electorales*. Recuperado de https://www.consulta.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm

ENCUESTAS DE OPINIÓN ELECTORAL. FALACIAS, SESGOS COGNITIVOS Y PROBLEMAS PARA LA DEMOCRACIA

Raymond Porter Aguilar*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_6

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 31 de octubre de 2021.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de enero de 2022.

Resumen: El presente trabajo aborda los riesgos para la democracia que aparejan las encuestas de opinión de cara a los procesos electorales, toda vez que se logra advertir la presencia de múltiples falacias, sesgos cognitivos, errores en la interpretación y significado de tales instrumentos estadísticos que pueden afectar la intención de voto, así como la legitimidad de las elecciones mismas. Se identifican al menos tres escenarios: desnaturalizar la elaboración del instrumento; manipular su contenido y resultados; y la equivocada interpretación del alcance de las encuestas electorales e inducir cuestionamientos sobre el resultado de la elección popular. Tratándose de instrumentos estadísticos de uso tan frecuente e importancia estratégica en la gestión de las políticas públicas, corresponde fortalecer y ampliar la normativa que podría reducir sus potenciales impactos negativos en los procesos electorales.

Palabras clave: Encuestas de opinión / Encuestas electorales / Intención de voto / Inferencia estadística / Sesgo estadístico / Falacia / Sesgo Cognitivo.

Abstract: This paper addresses the risks for democracy posed by public opinion polls in election campaigns. The results of the polls can be deployed fallaciously, have cognitive biases, manipulating public opinion, and affecting voting intentions, undermining the democratic legitimacy of the elections themselves. At least three scenarios are identified: the selection of the poll design can be distorted; the manipulation of its content and results, and the misinterpretation of the scope of the electoral surveys, manipulating and suggesting certain response in the outcome of the popular election. In the case of statistical instruments of such frequent use and strategic importance in the management of public policies, it is necessary to strengthen and expand the regulations that could reduce the negative impacts they could potentially have on election campaigns.

Key Words: Opinion polls / Electoral polls / Voting intentions / Statistical inference / Statistical bias / Fallacy / Cognitive bias.

* Costarricense. Abogado, correo: rporterag@gmail.com. Juez de juicio en materia penal, docente de la Escuela Judicial y de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) en Razonamiento y Argumentación Jurídica. Máster en Administración de Justicia, Enfoque Socio-Jurídico, de la UNA; máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante; egresado de la Maestría de Lógica y Filosofía de la Ciencia por la Universidad de Salamanca; especialista en Derecho Constitucional Comparado por el Instituto Iberoamericano de Altos Estudios Judiciales y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Funcionario del Poder Judicial desde 1997.

1. INTRODUCCIÓN

En las sociedades democráticas contemporáneas, el uso de las encuestas¹ de opinión es muy usual, puesto que la oportunidad y la conveniencia son criterios muy relevantes al momento de la toma de decisiones en la implementación, ejecución o cambio en las políticas públicas de los Gobiernos, de manera que su medición resulta de la mayor importancia. No basta con el consenso mayoritario y genérico que se obtiene cuando quienes gobiernan son elegidos en los procesos electorales: en la actualidad, la gestión del Gobierno se asiste de estudios de opinión que se elaboran con el auxilio de ramas de la ciencia como la estadística, que permite cuantificar, constantemente, cómo se comporta la opinión pública respecto a los diferentes temas objeto de interés público, pues no puede soslayarse que el soberano, en las democracias modernas, está constituido por la voluntad general que se expresa no solo cada vez que hay elecciones, sino que está en constante interacción evaluativa con las instituciones de control y vigilancia. De igual manera, en la toma de decisiones en el sector privado, se asiste de estudios estadísticos para su más provechosa gestión, piénsese en las decisiones que se toman para competir en el mercado frente al público consumidor.

Hoy día, es un lugar común que, mediante procedimientos estadísticos precisos, se pueda extrapolar la opinión de una muestra de personas consultadas a conglomerados mayores, incluso de millones de personas y con alcance nacional. El tamaño de la muestra depende de la homogeneidad de la población y la precisión que se desea alcanzar. Pese a esto, en el ámbito político electoral, la realización de encuestas de opinión genera mucha controversia y suspicacias (Quintana, 2018), sobre todo, cuando los resultados de una elección difieren significativamente de las mediciones de las encuestas previas a los comicios. No se trata de raros casos que ocurren de forma aislada, sino de una frecuente y a veces significativa discrepancia entre los resultados de una encuesta y los resultados de la elección. Sobre este tema surgen muchas hipótesis que son de interés analizar desde el estudio de las falacias² y sesgos cognitivos, como se verá, pues es posible identificar, en el caso de encuestas con muestras probabilísticas, al menos los siguientes escenarios:

¹ La palabra **encuesta**, registrada en el Diccionario de la lengua española, en su primera acepción, se define como: “Conjunto de preguntas tipificadas dirigidas a una muestra representativa de grupos sociales, para averiguar estados de opinión o conocer otras cuestiones que les afectan” (recuperado de <https://dle.rae.es/encuesta?m=form>, el 30 de octubre de 2021). Aunque reporta varias palabras sinónimas como **sondeo** (que en su segunda acepción significa: “2.m. Investigación de la opinión de una colectividad acerca de un asunto mediante encuestas realizadas en pequeñas muestras, que se juzgan representativas del conjunto a que pertenecen” (recuperado de <https://dle.rae.es/sondeo?m=form>, el 30 de octubre de 2021); para una mayor precisión lingüística, en este trabajo se empleará, exclusivamente, el término **encuesta** dado que es el vocablo técnico que se utiliza en la estadística para referirse a los estudios de opinión que interesa analizar. El artículo 138 del Código Electoral regula la realización de encuestas y sondeos de carácter político-electoral, lo que refuerza la tesis de que debe diferenciarse entre ambos conceptos, dado que el *sondeo* es una muestra empírica que sugiere menor rigor científico.

² Sobre el concepto de **falacia**, Irving Copi refiere: “En el estudio de la lógica, se acostumbra reservar el nombre de «falacia» a aquellos razonamientos que, aunque incorrectos, son psicológicamente persuasivos. Por tanto, definimos falacia como una forma de razonamiento que parece correcto pero resulta no serlo cuando se lo analiza cuidadosamente” (Copi, 1999, p. 81). El filósofo español Luis Vega Reñón brinda una aproximación conceptual de **falacia** en la que se destaca su etimología:

la falacia suele considerarse un paradigma de mala argumentación. Nuestro término «falacia» ha heredado el doble sentido de su étimo latino fallo: 1. Engañar, inducir a error; 2. Fallar, incumplir, defraudar. «Falaz» designa entonces aquello que se presta o induce a error, sea falso, fallido o fraudulento. Nuestros usos actuales de «falaz» y de «falacia» acentúan su sentido intencional y peyorativo de falsedad, engaño o mentira. (Vega, 2015, pp. 174-175).

Hay una perspectiva psicológica de las falacias que coincide con los llamados **sesgos cognitivos**, como se verá más adelante. El enfoque de análisis de las falacias es evaluativo, es decir, *a posteriori*, se analiza si de las premisas se sigue la conclusión ofrecida como correcta.

1. Que se presenten errores metodológicos en la elaboración de cuestionarios, problemas en la definición de la muestra de estudio o errores en la interpretación de las tendencias, en casos cuyas respuestas resultan ambiguas. Esto hace que la difusión de sus datos distorsione la percepción del electorado y afecte los procesos de elección democrática.
2. Que, basándose en el prestigio de que goza la ciencia en general y la estadística en particular, se instrumentalice, de forma malintencionada o espuria, la realización de encuestas de opinión con el fin de beneficiar los intereses de los participantes de los procesos electorales que, usualmente, financian la realización de tales encuestas de opinión política. Con esto hacen que la difusión de los resultados se convierta en propaganda electoral encubierta que busca manipular la opinión pública a favor de ciertos intereses políticos y económicos.
3. Que exista una expectativa equivocada o sobredimensionada en la ciudadanía en general respecto a los alcances de una encuesta de opinión, cuyas conclusiones, en sentido técnico, son mucho más modestas de lo que el público piensa, de manera que la población podría percibir engaño, fraude o intenciones ocultas, aún en las encuestas de opinión realizadas con rigor científico y profesional³.

El anterior panorama ha llevado a generar muchos cuestionamientos a la práctica legítima de realizar encuestas de opinión en el contexto de procesos electorales. En algunos países se ha propuesto su prohibición o al menos una regulación normativa que garantice la transparencia en su confección; otros sectores sostienen que los posibles efectos en la tendencia del voto por influencia de las encuestas son mínimos y no justifican su regulación⁴. En Costa Rica el numeral 138 del Código Electoral establece múltiples regulaciones y restricciones en cuanto a la inscripción de casas encuestadoras, así como la realización y difusión de encuestas electorales que, como se verá, están plenamente justificadas⁵.

³ Otra situación que podría afectar la valoración de una encuesta que se hace adecuadamente, desde el punto de vista metodológico, podría darse cuando el instrumento, su aplicación e interpretación fueron correctos; sin embargo, el electorado, en el último minuto (o al menos luego de contestar el cuestionario) cambió su decisión electoral, independientemente del fundamento de ese cambio.

⁴ Caso del proceso electoral mexicano del año 2012:

Pasada la elección, el MP promovió un juicio de inconformidad donde presentó los resultados de las encuestas como una de las pruebas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para que éste declarara la nulidad y, por tanto, la no validez de la elección presidencial. El argumento principal fue que los encuestadores y los medios de comunicación llevaron a cabo propaganda electoral a través de la difusión de dichos resultados. (Hernández, 2013, pp. 59-60).

⁵ En las siguientes direcciones electrónicas se puede consultar los requisitos exigidos por la ley y el Tribunal Supremo de Elecciones para la inscripción de entidades encuestadoras para las elecciones nacionales del 2022, así como información de las que se han inscrito y las encuestas que han realizado: <https://www.tse.go.cr/2022/encuestadoras.html> y <https://www.tse.go.cr/comunicado735.htm>.

En cualquiera de las anteriores hipótesis, existe interés en dilucidar si, desde la perspectiva del estudio de las falacias, se da la presencia de aspectos ontológicos, lógicos o psicológicos que puedan realmente distorsionar la voluntad popular de la ciudadanía, al influir negativamente en su decisión de ejercer el voto⁶. También interesa analizar si se justifican las regulaciones que diferentes países han establecido respecto a la realización, utilización y momento de divulgación de las encuestas políticas en los procesos electorales.

2. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

La tesis que se pretende sustentar es que las situaciones descritas en las tres hipótesis o escenarios mencionados se presentan con alguna frecuencia o al menos son plausibles. En efecto, existen circunstancias o errores en la realización de los estudios que conducen a resultados equivocados y pueden distorsionar los procesos de formación de la opinión pública. Debe indicarse que el concepto **opinión pública** es difuso y polisémico, por cuanto, dependiendo de cuál modelo de análisis se asuma, así se entenderá su contenido y alcances. Siguiendo a la autora Maricela Portillo Sánchez (2000), a modo de ejemplo, si se asume el modelo normativo de Jürgen Habermas, la opinión pública estará conformada por un proceso de consenso; a través del diálogo racional, transparente y abierto que se constituye como garante de la legitimidad democrática, presupone un diálogo social con insumos veraces. Por otra parte, si se asume el modelo psicosocial de Elisabeth Noelle-Neumann, la opinión pública se convierte en una especie de censura sobre las personas, que las conmina para que se adhieran a la opinión de la mayoría, lo que produce un consenso por esta vía; esto supone que existe en la mente del individuo una priorización por la lealtad social sobre el sostener una opinión propia. Este enfoque aportaría una razón explicativa de cómo podría afectarse un proceso electoral si se logra generar una corriente de opinión en la que el individuo se ve presionado a tener opiniones “políticamente correctas”; tal idea guarda una importancia enorme que encaja con hallazgos provenientes de la psicología cognitiva y la hipótesis de la “espiral del silencio”, como se verá más adelante⁷. Autores como Maxwell McCombs recuerdan la opinión de Walter Lippmann, uno de los periodistas y filósofo más influyentes del siglo XX: “la opinión pública responde, no al entorno sino a un pseudo-entorno construido por los medios informativos” (McCombs, 2006, p. 26), con lo cual se sientan las bases de otro enfoque de cómo se genera la opinión pública, del que se hablará más adelante.

⁶ La premisa de partida es que a la población le asiste el derecho a la información, como derecho fundamental derivado del artículo 46 de la Constitución Política: “... **derecho a... recibir información adecuada y veraz...**”; también le asiste ese derecho, según el artículo 13 del Pacto de San José, como derivado de la libertad de expresión en su doble dimensión:

Por una parte existe la llamada **dimensión individual**, que asegura la posibilidad de utilizar cualquier medio idóneo para difundir el pensamiento propio y llevarlo al conocimiento de los demás. Los receptores potenciales o actuales del mensaje tienen, a su vez, el derecho de recibirlo: derecho que concreta la **dimensión social** de la libertad de expresión. Ambas dimensiones deben ser protegidas simultáneamente.

Cada una adquiere sentido y plenitud en función de la otra... [lo remarcado no es del original]. (García y Gonza, 2007, p. 18).

Desde esta perspectiva existe un derecho a recibir información veraz, lo cual se vulnera cuando se difunde información falsa. De allí que se estime que mediante información no veraz, engañosa o fraudulenta se afecta al elector en su esfera de derechos fundamentales y humanos interfiriendo en su ámbito de decisión de manera ilegítima.

⁷ Otros autores como **Pierre Bourdieu** sostienen tesis negacionistas, las cuales afirman que la opinión pública en realidad no existe, entre otros argumentos (Bourdieu, 1972). **Jean Stoetzel**, por su parte, estima que, al tratar de conocer la opinión de las personas por medio de encuestas, no solo existe una percepción selectiva en el receptor, sino también en el comunicador y que este, al hacer pública la información, la convierte en estereotipo colectivo, referente o imagen pública (Monzón, 2001. p. 10). De manera que ‘opinión pública’ termina siendo lo que contestan las personas a las preguntas que se les hacen en las encuestas.

Por otro lado, también resulta plausible que los estudios de opinión sean deliberadamente amañados con el objetivo de usar las encuestas de opinión como propaganda encubierta, con lo que se rompe la equidad en la competencia electoral entre los partidos, sobre todo en países como Costa Rica, donde el acceso a la financiación estatal de las campañas políticas está en la actualidad asociado a la posibilidad de obtención de votos en la futura elección, lo que se mide con encuestas políticas. Esta última afirmación requiere ser aclarada desde una perspectiva normativa y otra de naturaleza fáctica.

El ordenamiento jurídico costarricense establece, desde la Constitución, la contribución estatal para sufragar los gastos en que incurran los partidos políticos en los procesos electorales, e incluso se prevé la posibilidad de otorgar, de forma equitativa, un porcentaje de financiamiento anticipado de cara al proceso electoral en el que participarán. La debilidad del diseño normativo establecido en el Código Electoral se relaciona con dos circunstancias específicas: por un lado, los recursos correspondientes al aporte estatal para cada partido tienen que ver con el número de votos válidos que finalmente se obtengan en las elecciones y que se reconocerán *a posteriori* -artículos: 89 al 94-. Por otra parte, el financiamiento adelantado está condicionado a que se rindan garantías líquidas y suficientes -artículos 96 al 98 y 108 a 119- de manera que, en la práctica, es poco viable que los partidos rindan garantías para obtener el porcentaje de adelanto de la contribución; por el contrario, el acceso a recursos para financiar las campañas electorales se obtiene de la cesión de emisión de los bonos de deuda política ante el Sistema Bancario Nacional los cuales garantizan los recursos que se asignarán a cada partido, según el número de votos válidos obtenidos en la elección, de manera que las entidades financieras utilizan, entre otros insumos, las encuestas de opinión electoral como parámetro para evaluar el riesgo de financiar -adquiriendo los bonos de cada partido- la campaña electoral. Por lo anterior, se estima que existe un potencial estímulo a la manipulación de las encuestas de opinión electoral con la intención de dejar a partidos políticos sin acceso a recursos durante la campaña, al estar supeditado su financiamiento a un hecho futuro -resultado de la elección- que puede ser influido a través de amaños en las encuestas.

Por último, es también verosímil que el posible impacto o, al menos, los cuestionamientos de la legitimidad de los procesos electorales, pase por una inadecuada y generalizada expectativa que se tiene de este tipo de instrumentos de medición a los que se les atribuye muchas veces propiedades predictivas, cuando en realidad se trata, en el mejor de los casos, de una medición con cierto margen de error y que refleja las tendencias electorales de los votantes en un específico momento. De lo anterior se colige que resulta razonable la existencia de ciertas regulaciones que garanticen la transparencia metodológica de los instrumentos para medir la opinión pública, al tiempo que resulta conveniente dimensionar lo que se puede inferir de un estudio de opinión en términos técnicos y evitar la mala interpretación de las encuestas que pongan, de manera infundada, en entredicho la pureza de procesos electorales.

3. LOS ERRORES EN LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE UNA ENCUESTA Y ERRORES METODOLÓGICOS. FALACIAS Y SESGOS COGNITIVOS⁸

El autor mexicano Alfonso Hernández Valdez (2013) en su investigación académica, originada en los cuestionamientos del proceso electoral mexicano del 2012, nos habla de los riesgos existentes en el diseño, realización y determinación de conclusiones en una encuesta de opinión política en el marco de un proceso electoral. Nótese que se hace referencia a la primera hipótesis enunciada en este trabajo, donde lo que se produce -en rigor- son errores. Es decir, no hay ninguna intención de engañar ni de manipular la encuesta, simplemente es defectuosa. Dentro de estas posibilidades, según refiere al autor:

puede haber errores tanto observacionales como no observacionales. Los primeros son errores de medición que se derivan del diseño del cuestionario y las preguntas incluidas en él. Los segundos son errores de representatividad de la población bajo estudio, y tienen que ver con el diseño de la muestra y la no respuesta de los entrevistados. (Hernández, 2013, p. 68).

A su vez, el autor refiere a la presencia de errores que se derivan de una defectuosa atribución de preferencias electorales en personas entrevistadas, que no responden directamente por quién votarían, pues el encuestador, por medio de otras preguntas -indirectas o de orientación ideológica- atribuye la posible decisión del entrevistado o bien excluye de la muestra esas respuestas, lo que genera distorsiones en las conclusiones de la encuesta. Otro tanto ocurre con el manejo de respuestas de personas indecisas o que no revelan su verdadera preferencia electoral⁹. En estos últimos casos, lo que existe es la presencia de errores inductivos a la hora de extrapolar los datos de la muestra a la población total: se infiere una estimación inadecuada de probabilidades. También es factible la presencia del **sesgo percepción selectiva** que consiste en una tendencia en la que las ansias, esperanzas o ilusiones afectan el proceso de percepción¹⁰, es decir, quienes hacen el cuestionario orientan las respuestas ambiguas de los encuestados hacia una candidatura sin verdadero sustento empírico.

De particular relevancia para el presente estudio son los errores de medición relativos a la forma en que se construye el cuestionario, en especial, la forma y orden de las preguntas. En esta modalidad de error,

⁸ Sobre el concepto de **sesgo cognitivo**, acudimos a la explicación de la psicóloga española Helena Matute, la cual advierte que, correlativamente, debe hacerse referencia al concepto de **heurístico** para una mejor comprensión:

Los sesgos cognitivos son como las ilusiones visuales. Son errores que cometemos inevitablemente todas las personas, de manera sistemática y en la misma dirección, pues dependen de cómo se ha configurado nuestra mente durante los millones de años de evolución de las especies. Son la otra cara de los heurísticos, «atajos» del pensamiento. Los heurísticos han surgido en el contexto evolutivo, y tienen su razón de ser, pero cuando nos encontramos fuera del contexto en el que evolucionaron se pueden convertir en trampas mentales que nos afectan, a veces de manera muy dañina, y tanto a nivel individual como colectivo (Matute, 2018, pp. 54-55).

⁹ De acuerdo con Hernández (2013):

En las primeras se reporta la “no respuesta” (es decir, la proporción de entrevistados que no expresó una intención de voto por algún partido o candidato) junto con las proporciones de intención de voto de cada partido o candidato. En las segundas se elimina la no respuesta y se reportan las proporciones de intención de voto con los entrevistados restantes. El cálculo de las preferencias efectivas asume, de manera implícita, que de haber respondido quienes no lo hicieron “tendrían una distribución similar a la de aquellos que sí manifestaron su preferencia; o que dicha proporción de no respuesta presumiblemente no votará”. (p. 68).

¹⁰ Moldovan (2018a) señala: “ocurre cuando la gente distorsiona sus juicios debido a ciertos intereses personales subyacentes. Es un sesgo emocional que mina la racionalidad, y puede observarse en muchos tipos de juicios prácticos e interpersonales” (p. 5).

tiene presencia la **falacia de la pregunta compleja o cargada** (Moldovan, 2018), dado que se va obteniendo información sesgada o bien se va induciendo a cierto tipo de respuestas -la persona entrevistada presume alguna intencionalidad en el entrevistador y responde tomando en cuenta su percepción- que finalmente afecta la validez de los datos.

4. MANIPULACIÓN CON INTENCIONES FRAUDULENTAS DE LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN

Esta posibilidad se presenta cuando se hace un uso desnaturalizado de la encuesta de opinión con el fin de hacerla pasar por un estudio riguroso, cuando en realidad se trata de propaganda política encubierta que llega al público disfrazada de información estadística objetiva y precisa. Las posibilidades de engaño y fraude con prácticamente cualquier dato, proceso, discurso, etc., pueden estar presentes en las encuestas de opinión -en realidad cualquier proceso, objeto o situación humana puede ser utilizado para fines espurios-, ya sea amañando la muestra, los cuestionarios o simplemente inventando datos falsos que se difunden al público. En cualquiera de los supuestos de manipulación deliberada, subyacen interesantes preguntas respecto a las ventajas -reales o imaginadas- que obtendrían quienes procedan de esta forma y, en particular, cuáles serían los errores en que incurriría el público al valorar esta información falseada.

Respondiendo a la primera cuestión, habría que establecer si en efecto la divulgación de encuestas fraudulentas incide, de manera ilegítima, en el público, en cuanto a su intención de voto, partiendo del derecho a información veraz que tienen los electores; o bien, si genera otro tipo de consecuencias que afecten los procesos electorales. Sobre esta temática, el autor mexicano refiere a la complejidad de los factores que intervienen en la formación de la opinión pública¹¹; no obstante, destacan la llamada teoría de la **“espiral del silencio”** que sostiene que los individuos, con tal de no sentirse excluidos o aislados, se pliegan a las opiniones y comportamientos socialmente dominantes¹²; también, la teoría de la **agenda setting** -teoría del establecimiento de la agenda mediática¹³- que moldea la opinión pública a través de decisiones conscientes sobre cuál información se le muestra al público y cuál se hace pasar inadvertida (Hernández, 2013, p. 63). Ambas teorías se pueden asociar a lo que, desde una perspectiva psicológica de las falacias, llamaríamos

¹¹ Sobre cuatro de las teorías más importantes al respecto, Hernández (2013) señala:

A partir de éstas se observa, de manera muy general, cómo las decisiones del votante podrían explicarse por **las redes sociales del individuo, particularmente sus contactos personales** (escuela de Columbia); por la **identificación del votante con algún partido político, gestada desde el seno familiar y comunitario** (modelo de Michigan); por la **racionalidad del votante que maximiza su utilidad en función de un cálculo costo-beneficio del voto** (perspectiva de la elección racional); o por **las alineaciones de grupos de electores hacia determinados partidos políticos en función de las divisiones estructurales de una sociedad**, también conocidas como **clivajes sociales** (teoría de los clivajes) [resaltado no es del original]. (p. 63)

¹² El modelo psicosocial de la formación de la opinión pública, elaborado por Elisabeth Noelle-Neumann, como se dijo, se basa en su hipótesis de la **“espiral del silencio”** (Hernández, 2013, p. 63).

¹³ El autor Maxwell McCombs, quien ha desarrollado la teoría de la **agenda setting**, afirma que los medios informativos pueden establecer la agenda del debate y del pensamiento público a partir de la selección de temas a los que se les da relevancia mediática, lo cual no necesariamente es deliberado, sino consecuencia de la dinámica de los medios. Para explicar el alcance de su teoría hace suyas las palabras de Bernard Cohen: “... los medios informativos a lo mejor no tienen éxito a la hora de decirle a la gente qué es lo que tienen que pensar, pero sí que lo tienen, y mucho, a la hora de decirle a sus audiencias sobre qué tienen que pensar” (McCombs, 2006, p. 26). Es decir, la agenda implica que la gente opine sobre los temas que le son ofrecidos por los medios, mientras que los que no se estiman relevantes o se desean ocultar se dejan de lado y la opinión pública no tiene acceso a ellos.

sesgos cognitivos. Son predominantes, en el primer caso, el **sesgo de rebaño**¹⁴ también conocido como **sesgo de arrastre**¹⁵ y en el segundo supuesto, podría referirse el **sesgo de representatividad**¹⁶, este último, dada la incapacidad de la mayoría de las personas para dimensionar la información, en particular, la información probabilística¹⁷.

Respecto al sesgo de rebaño o arrastre, que en efecto hace que las personas se decanten por seguir las opiniones que estiman mayoritarias o bien manifestar, acríticamente, conformidad con una opinión predominante para no sentirse excluidas, debe considerarse lo que el profesor Andrei Moldovan indica en relación con un fenómeno social expuesto en su momento por el sociólogo norteamericano Robert King Merton en su obra *Teoría y Estructura Social* sobre las “**profecías autocumplidas**”¹⁸ (*self-fulfilling prophecy*):

cuando las formas de definir una situación (profecías o predicciones) se vuelven una parte integral de la situación y por tanto afectan el desarrollo posterior de la misma. Esto es un efecto particular de los asuntos humanos. No se encuentra en la naturaleza. Las predicciones sobre el retorno del cometa Halley no influyen en su órbita. Pero los rumores sobre la insolvencia del banco Millingville sí afectaron a su desarrollo posterior (haciendo que quebrara). La profecía sobre su colapso llevó a su propio cumplimiento [Resaltado no es del original]. (2018a, p. 5).

Desde esta perspectiva y bajo el influjo de este sesgo cognitivo, se explica el gran riesgo de que las encuestas de opinión sean manipuladas deliberadamente y usadas para alterar los procesos democráticos. Existen investigaciones que han demostrado, empíricamente, que hay cambios en los apoyos electorales siguiendo el patrón de las encuestas en tres formas: a) el **bandwagon effect** -efecto del carro ganador- o el **efecto de contagio**, que se presenta tal cual se ha indicado. b) El **underdog effect**, o **efecto del desvalido**, en este caso se genera una solidaridad del votante hacia los candidatos que se perciben débiles y con pocas probabilidades de ganar; se manifiesta como ir en contra de la corriente de opinión dominante. c) El mecanismo del **voto estratégico**, que implica la decisión de votar por un partido que no es el de la preferencia del votante, pero lo hace por razones prácticas (Hernández, 2013, p. 65), es decir, para poder incidir en el resultado electoral¹⁹.

¹⁴ **Sesgo del rebaño o arrastre:** “Es la tendencia a hacer (o creer) cosas porque muchas otras personas hacen (o creen) esas cosas. También se puede dar el efecto contrario, rechazar algo por el mero hecho de que es lo que hace la mayoría. Este es el mismo instinto de manada o falso consenso” (Navarro, 2017, s. p.).

¹⁵ Desde la perspectiva de análisis que consigna el autor Hernández Valdez (2013), haciendo referencia a las investigaciones de Goidel y Shields (1994), este sesgo es referido como el **bandwagon effect** o **-efecto del carro ganador-** o el **efecto de contagio**.

¹⁶ **Sesgo de la representatividad** (*representativeness*): “Este sesgo conduce a errores estadísticos y matemáticos en el cálculo de la probabilidad, derivados de la insensibilidad a la probabilidad previa de resultados y al tamaño de la muestra, así como de errores relativos a la aleatoriedad y en relación con la denominada «regresión a la media»” (Muñoz, 2011, p. 3).

¹⁷ Según Kahneman:

Hay cierto grado de verdad en los estereotipos que guían los juicios de representatividad, y las predicciones que siguen esta heurística pueden ser exactas. En otras situaciones, los estereotipos son falsos, y la heurística de la representatividad inducirá a error, especialmente si hace que las personas ignoren la información de la tasa base, que apunta en otra dirección. Incluso cuando la heurística tiene cierta validez, la confianza exclusiva en ella está asociada a graves pecados contra la lógica estadística. (2012, p. 154).

¹⁸ El sociólogo estadounidense William I. Thomas en 1928 desarrolló una idea que se conoce como el **teorema de Thomas**, aplicable a diferentes disciplinas, tanto a las sociológicas como a las políticas: “**Cuando se define una determinada imagen de la realidad, esa imagen tiene efectos reales**” (Vargas, 2020).

¹⁹ Por ejemplo, si se es partidario de un partido sin posibilidades de ganar, se toma la decisión de darle el voto a una segunda opción, en el tanto tenga posibilidades de derrotar a los partidos que van encabezando las encuestas de opinión y que no son del agrado del votante estratégico.

En su investigación, Hernández Valdez indica hallazgos relevantes:

los efectos de las encuestas sólo se dan en aquellos votantes que realmente las siguen, es decir, en quienes están al pendiente de su publicación en los medios. A los demás electores, el tema les importa poco o se muestran un tanto indiferentes a las encuestas y, por ello, es difícil que se dejen influir por éstas... Aunque de manera limitada, este tipo de estudios darían mayor peso al voto estratégico como el mecanismo que estaría detrás de los pequeños cambios en el comportamiento de algunos votantes. (2013, p. 67).

Ahora bien, las conclusiones de Hernández Valdez deben ser matizadas, por cuanto se refieren a hipótesis donde las encuestas de opinión no se cuestionan de imprecisas o amañadas. De lo anterior se puede inferir que si el uso de encuestas de opinión política es manipulado y divulgado, estratégicamente, como si se tratara de estudios veraces, haciendo propaganda política encubierta, es plausible pensar en que exista una afectación mayor a la voluntad del electorado, motivada por una representación espuria de la realidad, pues como se ha indicado, con estas maniobras se activan los sesgos cognitivos -en particular el sesgo de arrastre-.

Por otro lado, en procesos donde compiten muchos partidos políticos con apoyos relativamente similares, el inducir al voto estratégico sí puede tener mucho peso, no solo al decidir la elección, también en otros temas relevantes como el financiamiento electoral, pues como se dijo, este se relaciona con el número de votos obtenidos por cada partido en la futura elección²⁰; si se da una manipulación de las encuestas, podría incidir no sólo en el votante, sino que podría dejar sin acceso a la financiación pública de su campaña a los partidos que resulten perjudicados en la encuesta amañada²¹. También, en Costa Rica, la decisión de convocar a los candidatos con más apoyo electoral a debates televisados pasa por llamar a los que tienen posibilidades de ganar la elección y esto se mide con encuestas de opinión. Así las cosas, si la encuesta es fraudulenta, bien se podría dejar a algunos candidatos sin acceso a debatir en televisión -en horas de alto *rating*- lo que afecta las condiciones de competencia electoral equitativa.

El temor a que estas maniobras socaven la democracia está justificado,²² ya que, aprovechando la presencia de sesgos cognitivos en el electorado, el activar mecanismos fraudulentos para valerse de estas circunstancias está al alcance de cualquier grupo político, como se viene denunciando en los procesos electorales recientes en América Latina²³.

²⁰ Sobre el tema, ver Arrieta, 2018a.

²¹ Para ampliar, ver Blanco, 2018. Al momento de la revisión de este artículo, el diario La República del 1.º de diciembre de 2021 publicó la siguiente noticia: “**«Sistema perverso» de financiamiento electoral tiene como base las encuestas, según TSE. Mayoría de candidatos no tendrá acceso a dinero estatal**”, recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/sistema-perverso-de-financiamiento-electoral-tiene-como-base-las-encuestas-segun-tse>, y el Semanario Universidad en su edición del 1.º al 7 de diciembre del 2021 presenta en la portada el siguiente título: “**BCT y Promérica mandan la fiesta electoral con la compra de bonos de deuda política**”, en <https://semanariouniversidad.com/pais/bct-y-promerica-mandan-la-fiesta-electoral-con-la-compra-de-bonos-de-deuda-politica/>.

²² Ver Madrigal, 2018. En este caso se denuncia el ligamen entre un partido político, una casa encuestadora de reciente creación y un diario digital. El partido era favorecido por las encuestas electorales hechas por la casa encuestadora y estas se publicaban en un diario digital de creciente popularidad. Con posterioridad a la elección, se logró evidenciar un vínculo económico entre el partido, la casa encuestadora y el medio de comunicación. Las encuestas “fallaron” hasta en 30 puntos porcentuales. Ver también Lewin, 2018.

²³ Ver Bárbara y otros, 2018.

5. EXISTENCIA DE EXPECTATIVAS EQUIVOCADAS O SOBREDIMENSIONADAS EN LA CIUDADANÍA, RESPECTO A LOS ALCANCES DE UNA ENCUESTA DE OPINIÓN

En cuanto a este tema, conviene traer a colación a Paul Thagard, citado por Moldovan, que indica:

La racionalidad no es simplemente una cuestión de usar buenos argumentos y evitar los argumentos falaces, sino más bien de **adoptar patrones de pensamiento y de conducta que satisfagan mejor los objetivos legítimos sobre qué creer y qué hacer**. Además de las falacias, debemos tener en cuenta también las tendencias al error inferencial: **los patrones de pensamiento que adopta la gente se prestan naturalmente al error y a llevarnos a creencias falsas y actos contrarios a nuestros mejores intereses** [resaltado no es del original]. (2018a, p. 4).

Aquí interesa observar que puede existir un error en la forma en que se asumen -en general- las encuestas de opinión por parte del grueso de la población: la cita mencionada ilustra de manera pertinente lo que ocurre respecto al prestigio de la ciencia y en particular de la estadística en las percepciones del público. Si bien podría hablarse de una **falacia de falsa autoridad**²⁴ aprovechando ese prestigio, resulta muy oportuno mencionar lo que el filósofo uruguayo Carlos Vaz Ferreira señalaría como el **paralogismo de la falsa precisión** (1979, p. 60) que consiste en atribuir -en este caso- a un estudio de opinión estadístico propiedades predictivas y la exactitud de las matemáticas en sus conclusiones, cuando en realidad las encuestas de opinión no tienen esas características, pues son modelos probabilísticos de cómo se podría extrapolar la opinión de una población muestra al resto de la población votante. Lo que Vaz Ferreira destaca es la forma equivocada en que se puede asumir una evaluación o discusión sobre una encuesta de opinión, pues afirma que la *precisión* en sí es un anhelo de la humanidad que se alcanza merced al desarrollo tecnológico y, por ello, el hacer pasar una encuesta como si fuera el resultado de una ecuación matemática -en cuanto a la validez del resultado- es un despropósito que, además, podría ser inducido de forma deliberada, como se mencionó en el acápite anterior. Una idea cercana a la de Vaz Ferreira, que critica cierto fetichismo hacia los datos cuantitativos, fue desarrollada en la sociología por Pitirim Sorokin bajo el término “**cuantofrenia**”²⁵.

Quienes se dedican a la estadística con frecuencia se quejan del mal uso o de las interpretaciones equivocadas que se da a las encuestas de opinión. Resulta elocuente la opinión de Diego Fernández:

no son pocos los casos donde las encuestas no logran adivinar el resultado electoral. En esa lista podemos meter las pasadas elecciones en los EEUU, el Brexit en Reino Unido, el Referéndum por la Paz en Colombia e incluso las pasadas elecciones en Costa Rica. Sin entrar en detalles, pero en todas existen razones para explicar por qué el resultado final fue distinto a los que lograban

²⁴ Si se presenta ante la opinión pública el resultado de una encuesta como una predicción inmutable, exagerando los alcances de la estadística y presentando el resultado como una verdad analítica.

²⁵ El sociólogo norteamericano de origen ruso, Pitirim Sorokin, desarrolló el concepto de **cuantofrenia** como error en las ciencias sociales: “En su célebre crítica de la cuantofrenia, Sorokin señalaba en 1956 que para los partidarios del estudio cuantitativo de los fenómenos sociales «solo los estudios que contienen mediciones y números se consideran científicos», con lo que alcanzarían una pretendida «madurez que se acerca a la de las ciencias físicas» (Sorokin, 1964, p. 144)” (Beltrán, 2012. p.11)

medir las encuestas en sus días previos. Sin embargo, resulta que las estamos sobrecargando con unos poderes místicos que resultan que no tienen, porque no son bolas de cristal. Las encuestas por muestreo son instrumentos diseñados para entender mejor el presente, no para predecir el futuro. Además, un presente que puede ser altamente cambiante. (2018, párr. 7).

En la medida que se logre educar a la población²⁶ y, en consecuencia, desmitificar el “poder predictivo” de las encuestas, existirá la posibilidad de que el electorado reciba la información y la valore de forma crítica, a fin de que el proceso de formación de la opinión pública sea, si se quiere, más racional y menos emotivo. Pese a lo indicado, la claridad conceptual que reclaman los profesionales en estadística no está presente en buena parte de la institucionalidad pública y privada, por lo que se presta a la suspicacia y efectos problemáticos que señalaba Robert K. Merton, lo cual se puede ilustrar con el siguiente ejemplo: sea por errores de orden técnico o por manipulación, una vez que la encuesta llega a los medios de comunicación, será difundida²⁷, los analistas opinarán sobre los datos, generando insumos para la opinión pública y percepciones que activan los sesgos cognitivos analizados, esto impacta no solo en el apoyo electoral sea por efecto de arrastre, efecto del desvalido o el voto estratégico, también impactará la financiación de los partidos en la campaña y hasta las posibilidades de acceder a debates públicos. En suma, se materializará la **profecía autocumplida** descrita por Merton.

Dentro de las posibilidades normativas y estratégicas que han de considerarse, tiene especial relevancia el que exista un marco jurídico que exija y garantice estándares de transparencia y objetividad metodológica²⁸, de manera que las casas encuestadoras deban estar inscritas ante el tribunal electoral y presentar la ficha técnica de la encuesta de opinión que pretenden publicar, así como los papeles de trabajo del estudio, a fin de permitir que las conclusiones sean contrastadas por expertos, con la consecuente reducción de las posibilidades de fraude, aunque ello no sea posible eliminarlo del todo²⁹. Más allá de las encuestas de opinión, resulta necesario que se desarrollen estrategias que permitan evitar que se induzca a engaño al electorado a través de otras formas de difusión de datos electorales como podrían ser los sondeos que se realizan en redes sociales (por ejemplo Facebook o Twitter), que podrían abordarse de una forma análoga a las noticias falsas o “*fake news*”, bajo iniciativas como “**Doble Check**”, proyecto de auditoría del discurso

²⁶ Ver ADN Político.com, 2018.

²⁷ Estos efectos son potenciados por las nuevas tecnologías de la información: El impacto de las redes sociales se puede, en parte, derivar de este efecto. Pensamos que si algo es bueno para los demás, lo es también para nosotros (Sundar, 2008). Chen (2007) confirmó que las reseñas de libros recomendadas *online* por otras personas (p.ej. a través del número de estrellas) influyen en las decisiones y actitudes hacia dichos libros. El mismo mecanismo lo usan los departamentos de *marketing* cuando anuncian un producto como “el número 1 en ventas”. Además, cuando el heurístico del arrastre es secundado por un gran número de noticias *online* es más influyente que el heurístico del experto (Chen, 2007; Sundar, Oeldorf-Hirsch y Xu, 2008). (De Marchis, 2017, p. 82).

²⁸ El artículo 138 del Código Electoral de Costa Rica establece: Encuestas y sondeos de opinión. Los institutos, las universidades, cualquier ente público o privado y las empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral deberán registrarse ante el TSE dentro de los quince días posteriores a la convocatoria de elecciones, identificando a la empresa y a los profesionales responsables, así como los demás requisitos que determine el Tribunal. El Tribunal publicará en un medio de comunicación escrita y de circulación nacional, los nombres de las empresas, las universidades, los institutos y cualquier ente, público o privado, que se encuentre autorizado e inscrito en el Tribunal para realizar encuestas y sondeos de carácter político-electoral. Se prohíbe la difusión o publicación, parcial o total, por cualquier medio, de sondeos de opinión y encuestas relativas a procesos electorales, durante los tres días inmediatos anteriores al de las elecciones y el propio día, y los elaborados por empresas no registradas durante el período de la campaña electoral.

²⁹ Para ampliar ver a Arrieta, 2018b.

público financiado por la Universidad de Costa Rica y que opera afiliado a las Radioemisoras UCR³⁰. En esta dirección, el Tribunal Supremo de Elecciones aborda la problemática de la desinformación que amenaza al electorado por medio de diferentes estrategias, entre ellas la capacitación virtual **Ciudadanía Digital Responsable**³¹.

6. CONCLUSIONES

Más allá de que existe una deficiente percepción de lo que realmente afirma una encuesta de opinión, es lo cierto que se está ante riesgos y sospechas de que las encuestas pueden ser usadas -o se usan- de manera ilegítima; lo que afecta los procesos de elección democrática³², a través del aprovechamiento de sesgos cognitivos observables en el comportamiento del electorado, así como prácticas defectuosas a la hora de diseñar y realizar las encuestas. Lo anterior exige fortalecer el marco normativo y las potestades de supervisión del Tribunal Supremo de Elecciones para la regulación de las encuestas electorales, tal cual se establece en el artículo 138 del Código Electoral, donde se debe velar por que exista una acreditación técnica aceptable de parte de las empresas encuestadoras, así como la presentación de los papeles de trabajo y ficha técnica de cada encuesta de opinión realizada que esté al alcance de las autoridades, los partidos políticos y la población en general para su fiscalización. Deberán regularse y ejercer supervisión sobre nuevos ámbitos comunicativos que plantean retos similares a los estudiados, tales como la realización y difusión de sondeos de opinión electoral vía redes sociales, realizados por entes no regulados o individuos usuarios de esas tecnologías, pues la complejidad de este tipo de estudios de opinión aparea la necesidad de exigir estándares de calidad rigurosos dados los efectos negativos que pueden sufrir los procesos electorales y la democracia de las naciones.

³⁰ <https://radios.ucr.ac.cr/doblecheck/quienes-somos/>

³¹ <https://www.tse.go.cr/pdf/ifed/cursoCDR-IFED.pdf>

³² Ver Soto, 2018.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrieta, E. (6 de junio, 2018a). TSE: Financiamiento en campaña no puede depender más de encuestas. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/tse-financiamiento-en-campana-no-puede-depender-mas-de-encuestas>
- Arrieta, E. (6 de junio, 2018b). Verificar honestidad de encuestas es imposible para TSE. Estudios de opinión supeditan préstamos y acceso a debates. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/verificar-honestidad-de-encuestas-es-imposible-para-tse>
- Barbara, E., García G. y Salas, A. (6 de mayo, 2018). Encuestas: ¿error probabilístico o cálculo político sistemático? Recuperado de <http://www.celag.org/encuestas-error-probabilistico-o-calculo-politico-sistemático/>
- Beltrán, M. (2012). Sobre hermenéutica: de la filosofía a la sociología empírica. *Revista Española de Sociología*, (17), 9-26.
- Blanco, J. (18 de febrero de 2018). Encuestas con trampa. No miden; manipulan la opinión pública. *Disidentia*. Recuperado de Reportaje de Juan M. Blanco del 18 de febrero del 2018. <https://disidentia.com/encuestas-con-trampa-miden-o-manipulan-opinion-publica/>
- Bourdieu, P. (1972) La opinión pública no existe. Conferencia impartida en Noroit (Arras) en enero. Publicada en *Les temps modernes*, n.º 318, enero de 1973, pp. 1292-1309. Recuperado el 1.º de diciembre de 2021 de https://sociologiac.net/biblio/Bourdieu_OPE.pdf
- Copi, I. (1999) Introducción a la lógica (4.ª edición). Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley 8765, del 19 de agosto. Publicada en el Alcance n.º 37 de La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.
- De Marchis, G. (2014). Procesamiento Heurístico y Comunicación. Una revisión y su clasificación. *Revista de Estudios de Comunicación Zer*, 19(36), 77-98. Recuperado de <http://www.ehu.eus/ojs/index.php/Zer/article/view/13490>
- Fernández, D. (27 de enero de 2018). No, las encuestas no son armas de manipulación masiva. *Delfino*. Recuperado de Opinión de Diego Fernández Montero del 27 de enero del 2018, <https://delfino.cr/2018/01/no-las-encuestas-no-armas-manipulacion-masiva/>
- García, S. y Gonza, A. (2007). *La Libertad de Expresión en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México: Ediciones CIDH.

- Hernández, A. (junio-diciembre, 2013). Efectos, errores y regulación de las encuestas preelectorales: una política de transparencia para el caso mexicano. *Revista CONfines* 9/18, 59-85.
- Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. México: Editorial Debate.
- Las claves para sobrevivir a las encuestas y no fallar en el intento (31 de mayo de 2018). *ADN Político*. Recuperado de <https://adnpolitico.com/mexico/2018/05/31/las-claves-para-sobrevivir-a-las-encuestas-y-no-fallar-en-el-intento>
- Lewin, J. (3 de enero, 2018). *¿Cómo se manipulan las encuestas?* *La Silla Vacía.com*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/como-se-manipulan-las-encuestas-64058>
- Madrigal, L. (28 de mayo, 2018). Diputados investigarían relación Restauración-OPol. *Delfino*. Recuperado de <https://delfino.cr/2018/05/diputados-investigarian-relacion-restauracion-opol/>
- McCombs, M. (2006). *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Moldovan, A. (2018a). *The psychological perspective*. Texto de la segunda clase del curso Falacias. Febrero del 2018, Valladolid, Máster en Lógica y Filosofía de la Ciencia.
- Moldovan, A. (2018b). *The Fallacy of Many Questions*. Texto de la cuarta clase del curso Falacias. Febrero del 2018, Valladolid, Máster en Lógica y Filosofía de la Ciencia.
- Monzón, C. (2009). Opinión e imagen pública, una sociedad “Bajo control”. En *Palabra Clave*, n.º 4. Recuperado el 1.º de diciembre de 2021 de <https://palabraclave.unisabana.edu.co/index.php/palabraclave/article/view/360>
- Muñoz, A. (2011). La influencia de los sesgos cognitivos en las decisiones jurisdiccionales: el factor humano. Una aproximación. *Revista para el Análisis del Derecho. InDret*, (2), 1-39.
- Navarro, O. (10 de enero, 2017). *Sesgos cognoscitivos y pensamiento crítico*. Conferencia del profesor dictada en la Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia.
- Portillo, M. (2000) Opinión pública y democracia. Dos miradas: El modelo normativo de Habermas y el modelo psicosocial de Noelle-Neumann. *Revista Razón y Palabra*, (18). Recuperado de <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n18/18omportillo.html>
- Quintana, E. (31 de mayo, 2018). ¿Pueden estar engañándonos las encuestas? *El Financiero*. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/bloomberg-businessweek/pueden-estar-enganandonos-las-encuestas>
- Soto, J. (2 de abril, 2018). OEA recomienda revisar rol de las encuestas en el proceso electoral. *Crhoy*. Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/oea-recomienda-revisar-rol-de-las-encuestas-en-el-proceso-electoral/>

Vaz, C. (1979). *Lógica viva. Moral para intelectuales*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.

Vargas, S. (2020) *El teorema de Thomas y la fabricación de la realidad*. Eje Central. Recuperado el 30 de octubre del 2021. Recuperado de <https://www.ejecentral.com.mx/in-principio-erat-verbum-el-teorema-de-thomas-y-la-fabricacion-de-la-realidad/>

Vega, L. (2015). *Introducción a la argumentación. Problemas y perspectivas*. Lima: Editorial Palestra.

AMPLIACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS DE LOS EXTRANJEROS EN COSTA RICA

Aura M. Bonilla Bravo*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_7

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 15 de octubre de 2021.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de enero de 2022.

Resumen: Los procesos migratorios han ido evolucionando en los últimos años. La mayoría de las personas migrantes deciden hacerlo por razones económicas, llevando consigo a su familia y estableciendo un arraigo en el nuevo país de destino. Y precisamente por el arraigo que se desarrolla es importante permitir que la legislación los reconozca como los sujetos de derechos y obligaciones que son, en todos los ámbitos y no simplemente como destinatarios sin voz y mucho menos sin voto en los asuntos públicos. El concepto de ciudadanía, tan arraigado siempre al lugar de nacimiento y a la mayoría de edad, debido a las migraciones y a la globalización ya no puede entenderse de la misma forma. El objeto de este ensayo es abrir la discusión sobre las nuevas formas en que se están entendiendo en otras partes del mundo la ciudadanía y las oportunidades que puede tener el país al respecto.

Palabras clave: Extranjeros / Migrantes / Ciudadanía / Nacionalidad / Derechos políticos.

Abstract: Migratory processes have evolved in recent years. Most migrants decide to move usually for economic reasons taking their family with them and establishing roots in the new country of destination. And it is precisely because of that deep rootedness that develops that it is important to allow the legislation to recognize them as subjects of rights and obligations that they are, in all areas and not simply as recipients without a voice and much less without a vote in public affairs. The concept of citizenship, always so deeply rooted in the place of birth and of adulthood, due to migration and globalization, can no longer be understood in the same way. The purpose of this essay is to open the discussion on the new ways in which citizenship is being understood in other parts of the world and the opportunities that the country may have in this regard.

Key Words: Foreigners / Migrants / Citizens / Nationality / Political rights.

* Colombo-costarricense, abogada, correo Abonillab905@ulacit.ed.cr. Licenciada en Derecho por la Escuela Libre de Derecho, graduada con honores; máster en International Law and the Settlement of Disputes por la Upeace. Jefe de la Cátedra de Estudios Generales y docente en el área de derecho público de la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), litigante y activista de derechos humanos.

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, diferentes instituciones nacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y las agencias de Naciones Unidas involucradas con temas de migración han publicitado, en medios masivos, campañas donde indican que los extranjeros son iguales en derechos y deberes. Sin embargo, basta ir a la Constitución para entender que al menos en el orden de derechos civiles y políticos hay una excepción que es la prohibición de participación política.

Jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha ampliado sobre el tema, indicando que la prohibición se limita a elegir, ser electos y hacer contribuciones económicas en las campañas, todo esto amparado en el artículo 2 y siguientes de la Constitución Política donde se establece la soberanía nacional y que esta reside en el pueblo (costarricenses). Sin embargo, con los cambios en las migraciones y en la distribución demográfica, resulta oportuno plantearse la posibilidad de que los extranjeros puedan votar para elegir al menos autoridades locales.

Los migrantes contribuyen en igualdad de condiciones en el pago de impuestos y servicios públicos, como los nacionales; adicionalmente, las autoridades locales no tienen injerencia en las decisiones que toma el país en el orden internacional, por lo cual la soberanía no estaría en grave peligro. Estos son algunos de los elementos en términos generales que podrían dar validez a abrir la discusión sobre la pertinencia de las votaciones de extranjeros en elecciones de orden local en Costa Rica.

Según datos de la plataforma de recopilación de datos estadísticos (es.estatista.com), para el 2019 la población migrante residente en Costa Rica es de 417 768, si tomamos los datos del Banco Mundial que indican que Costa Rica tenía 5 094 000 habitantes para el mismo año, la población extranjera representa un 8,2 % de la población total del país, un número que está cercano a la población total de la provincia de Limón (460 083), provincia con el menor número de habitantes.

Los migrantes en Costa Rica están representados principalmente por nicaragüenses, colombianos y salvadoreños y la mayor parte de estos en condiciones de regularidad migratoria en el país.

Hace unos años, subsistía el mito urbano de que la población migrante en el país sin regularización migratoria era en su mayoría los que usaban los servicios médicos y quienes abarrotaban las cárceles en suelo nacional, dichas creencias populares fueron superadas por estudios desarrollados por la Dirección General de Migración y Extranjería, los cuales indicaban que la población carcelaria para el 2012 correspondía en un 84 % a nacionales y un 16 % a extranjeros. En cuanto a los servicios médicos, Voorend citado por Contreras indica que:

de acuerdo con los datos oficiales de la CCSS la demanda nacional de servicios de salud por parte de la población migrante nicaragüense no sobrepasa el 6 % dependiendo del servicio médico, e incluso en las zonas fronterizas, la incidencia de las personas migrantes en los servicios de la CCSS es proporcional a su incidencia a nivel nacional. (2020, párr. 5).

Aunado a la anterior afirmación es importante tener en cuenta que la mayoría de migrantes, sin importar su nacionalidad, llega a Costa Rica en busca de mejores condiciones laborales y económicas y ese es un punto importante en la discusión siguiente, porque significa que los migrantes, lejos de ser una carga para el Estado y los ciudadanos, contribuyen al mantenimiento del sistema.

2. NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

Para hacer un planteamiento sobre la temática central de esta reflexión es importante identificar y tener claros los conceptos de nacionalidad y ciudadanía. La nacionalidad es el vínculo jurídico y político más íntimo entre un Estado y los individuos. A través de dicho vínculo el individuo adquiere una serie de derechos y obligaciones que están reservados a los nacionales y excluye a los extranjeros. Tradicionalmente se ha hablado de tres formas de adquirir la nacionalidad:

Ius sanguinis (derecho de sangre): Es aquel derecho a la nacionalidad que trasciende a un individuo, a través del derecho por sangre, es decir, una persona hereda la nacionalidad de sus padres.

Ius soli (derecho de suelo): Es aquel derecho a la nacionalidad que tiene una persona por el hecho de nacer en suelo nacional.

Ius domicili (derecho en razón del domicilio): Es la nacionalidad adquirida después del paso del tiempo por tener el domicilio establecido en determinado Estado.

Ius optandi (derecho a optar): Cuando una persona tiene dos nacionalidades originarias (bien sea por derecho de sangre y de suelo) y entre ellas son incompatibles, entonces el sujeto decide optar por una de las nacionalidades a las que tiene derecho (Iduñate, 2003).

Cada Estado decide las reglas bajo las cuales se adquiere la nacionalidad. En la mayoría de los Estados es suficiente el *ius soli*, para adquirir la nacionalidad; sin embargo, Grecia es un ejemplo de los países donde los extranjeros, aunque nazcan en su territorio, no adquieren la nacionalidad. Reino Unido exige que, además del nacimiento, al menos uno de los padres sea nacional de dicho Estado o, en caso de ser extranjeros, demuestre estar establecido en el territorio; y Francia concede la nacionalidad a los 18 años, siempre y cuando se demuestre que se ha establecido en el territorio.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 15 establece la nacionalidad como un derecho humano y en consecuencia una prohibición para los Estados de despojar a los individuos de su nacionalidad. En el caso costarricense, para entender las formas de adquirir la nacionalidad, hay que remitirse a la Constitución nacional en su título II, artículos entre el 13 y 18, que establece quiénes serán considerados costarricenses, sus derechos y obligaciones. Adicionalmente, también hay que revisar la Ley de Opciones y Naturalizaciones (Ley número 1155) que dispone los procedimientos y requisitos para que quienes no nacen en territorio nacional puedan adquirir la nacionalidad; dicha normativa, junto al decreto número 12-2012 (*Reglamento relativo a los trámites, requisitos y criterios de resolución en materia de naturalización*), constituyen el cuerpo normativo de dicha materia y nacen como un intento de limitar el exceso de trámites a los ciudadanos que consideran pueden optar por la nacionalidad costarricense por medio de alguno de los criterios antes indicados. Especial mención merece el artículo 4 de tal reglamento, que contiene las definiciones e indica quiénes y bajo cuáles condiciones pueden solicitar la naturalización.

En ocasiones se puede confundir la nacionalidad con la ciudadanía. La nacionalidad se adquiere por nacimiento o por naturalización debido a motivos sobrevinientes, mientras que el pleno ejercicio de la ciudadanía es adquirido por un nacional al cumplir la mayoría de edad. De la ciudadanía, un reciente artículo mexicano manifestaba que por los efectos que tienen las nacionalidades, la nacionalidad empieza a tener que ver más con realidades culturales que con los criterios conocidos hasta el momento¹.

Desde el contexto histórico, el concepto de ciudadanía se remonta hasta la antigua Grecia, pues los derechos políticos estaban reservados a aquellos llamados “ciudadanos”, teniendo claro que esclavos, campesinos, mujeres y extranjeros residentes eran súbditos sin derecho a participar en los asuntos del Estado como sujetos activos, solo sujetos pasivos en total obediencia de las disposiciones legales. También es importante saber que la condición de ciudadanos no era irrestricta, los ciudadanos tenían que ser buenos ciudadanos para no ser considerados un peligro para la sociedad. A esto se le llamaba la “virtud cívica”. Este concepto original de la ciudadanía ha ido evolucionando, y en la actualidad dejó de ser una construcción cultural para convertirse en un concepto jurídico dividido en diferentes dimensiones:

La dimensión **política** de la ciudadanía se refiere a los derechos políticos y responsabilidades con respecto a su sistema político. El desarrollo de esta dimensión viene a través del conocimiento del sistema político y la promoción de actitudes democráticas y participativas.

La dimensión **social** de la ciudadanía tiene que ver con el comportamiento de los individuos en una sociedad y exige cierto grado de lealtad y solidaridad. Las habilidades sociales y el conocimiento de las relaciones sociales de la sociedad son necesarias para el desarrollo de esta dimensión.

¹ Para ampliar, ver Aceves (2019), en <https://encartes.mx/aceves-cultura-ciudadana-ciudadania-cultural/>

La dimensión **cultural** de la ciudadanía se refiere a la conciencia de un patrimonio cultural común. Esta dimensión se desarrolla a través del conocimiento del patrimonio cultural, de la historia y de las habilidades básicas (competencia lingüística, lectura y escritura).

La dimensión **económica** de la ciudadanía se refiere a la relación del individuo con la mano de obra y el mercado de consumo. Supone el derecho al trabajo y a un nivel mínimo de subsistencia. Los conocimientos económicos (para el trabajo y otras actividades económicas) y la formación profesional desempeñan un papel clave para que se desarrolle esta dimensión. (Consejo de Europa, 2020, párrs. 7-10).

Es intrínseco a la ciudadanía formar parte de una comunidad y trabajar en su progreso y desarrollo para lograr un bienestar común, por esa razón, en los últimos años se ha empezado a hablar de la ciudadanía activa y la ciudadanía democrática. La **ciudadanía activa** es aquella en la que se trabaja por el avance de la comunidad y la mejora en la calidad de vida de todos los miembros. Mientras que la **ciudadanía democrática** está centrada en el respeto por los principios democráticos, el principio de legalidad y la dignidad humana.

La Declaración Universal de Derechos Humanos también establece que son derechos intrínsecos de los individuos la participación política y cultural, como formas de desarrollo de los valores democráticos en igualdad de condiciones para todos. Esta participación se relaciona con la libertad de expresión, reunión y participación política, todo esto es el reconocimiento de la pluralidad para generar los cambios necesarios según las necesidades que tenga la comunidad, y el reconocimiento del ciudadano como sujeto beneficiario de las políticas públicas.

3. EL EFECTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

Entender la globalización desde una sola perspectiva resulta bastante difícil; el solo hecho de examinar el proceso histórico nos muestra que es importante revisar las dimensiones sociales, económicas y políticas que convergen en todo este fenómeno. Sin embargo, teniendo en cuenta el abordaje que se pretende hacer respecto del efecto de la globalización en la migración internacional, inequívocamente podemos afirmar que la movilización de los medios de producción lleva consigo la migración por motivos de trabajo. Sobre esto, Aja y otros han afirmado:

Con la crisis del modelo asumido por la mayoría de los países del mundo capitalista, desde mediados de la década de 1970, se establecieron respuestas que desembocaron en un conjunto de transformaciones sociales a nivel mundial, entre las que se encuentran aquellas que tuvieron un profundo impacto en los procesos migratorios, en este caso, bajo el nuevo orden internacional, se constituyeron, a la vez, nuevas dinámicas migratorias, bajo el concepto clave denominado globalización, del cual hemos hecho bastante referencia. Por lo tanto, la globalización económica implica la movilidad y flexibilidad de todos los factores productivos, incluida la mano de obra, lo que ha dado origen a una generalización de las migraciones internacionales: el trabajo también se mundializa. (2000, p. 21).

En otras palabras, el factor económico en la globalización ha sido determinante, puesto que las relaciones de interdependencia desarrollada entre los diferentes países generan una mayor circulación de bienes, servicios y personas, y es precisamente esto último lo que ha acelerado los flujos migratorios, sin olvidar que los países en vías de desarrollo con las crisis económicas de los últimos años han impulsado las migraciones en busca de mejorar las condiciones económicas:

De los 209 Estados existentes en el mundo, cerca de la mitad participan en forma notable en este proceso (43 como países de recepción, 32 como países de salida y 23 como países de recepción y salida), por lo que cada vez son menos las zonas del mundo que quedan al margen de las corrientes migratorias transnacionales. Por otra parte, en una versión más reciente y de acuerdo con datos proporcionados por la Organización Internacional del Trabajo sobre patrones migratorios en 152 países, los resultados arrojaron -a pesar de tratarse de un número menor de naciones- que el número de grandes receptoras de inmigrantes en busca de trabajo aumentó de 39, en 1970, a 67, en 1990, el de países emisores pasó de 29 a 55 y el de emisores-receptores se elevó de cuatro a 15 en el mismo periodo. (Muñoz, 2002, p. 26).

Costa Rica no escapa a todo este fenómeno, pues se ha convertido en un país de recepción para sus vecinos más cercanos. Vecinos que, además, han empezado a querer involucrarse en los procesos electorales en los casos en que tienen la habilitación legal para esto. En diciembre de 2020, la Comunidad de Nicaragüenses Naturalizados en Costa Rica le dio su adhesión a uno de los candidatos presidenciales. Este hecho es relevante, pues tal comunidad está conformada por 140 00 personas, es decir, el migrante está al tanto de la situación política y social del país donde reside, es lo lógico, pero por condicionamientos arcaicos impedimos su participación política, y se olvida que este es un derecho humano, reconocido como tal en los diversos instrumentos de derechos humanos.

Según datos del Centro Centroamericano de Población (CCP) y la Defensoría de los Habitantes, de la población migrante total, menos del 10 % comete actos ilícitos en el país; se concluye, también, que la mayoría de migrantes que llegan al país lo hacen con intención de radicarse permanentemente y trabajar, por lo que Costa Rica se constituye en un destino de migración laboral. ¿Por qué estos elementos son importantes? Porque significa que esos migrantes están trabajando, pagando impuestos y participando en sus comunidades, lo que diríamos: ejerciendo la ciudadanía activa en los términos antes descritos que siguen las corrientes más modernas.

Durante mucho tiempo, el término 'ciudadanía' ha sido equiparado con aquellas personas que podían elegir y ser electas dentro de un territorio determinado; esta corriente es seguida por la mayoría de países hasta este momento (incluida Costa Rica). Sin embargo, algunos países han ido variando tal concepción, y han entendido que, al menos a nivel de elecciones de autoridades locales, lo que debe privar es el

vínculo estrecho de las personas con su localidad, más allá de la nacionalidad, pues al estar establecida la persona, pagar impuestos, ser objeto de la seguridad o inseguridad, esos vínculos deben privar. El caso más interesante y que podríamos considerar más cercano es España, según la información extraída de la página del Ministerio del Interior de dicho país:

En las Elecciones Locales podrán votar:

1. Todos los españoles mayores de edad inscritos en el Censo Electoral que residan en España.
2. Ciudadanos de la Unión Europea residentes en España. Para figurar en las listas electorales, requisito imprescindible para poder votar, deben estar inscritos en el censo electoral y para ello se requiere estar inscrito en el Padrón municipal, ser mayor de edad el día de la votación y haber declarado la intención de votar en las Elecciones Municipales. La manifestación de voluntad de ejercer el derecho de sufragio en España tiene carácter permanente mientras el ciudadano de un país de la Unión Europea continúe residiendo en España, salvo declaración en otro sentido.
3. Ciudadanos de países con Acuerdos de reciprocidad sobre participación en las Elecciones Municipales. Los Estados con Acuerdos de reciprocidad, en vigor, suscritos por España son: Noruega, Ecuador, Nueva Zelanda, Colombia, Chile, Perú, Paraguay, Islandia, Bolivia, Cabo Verde, República de Corea y Trinidad y Tobago, Estados que reconocen el derecho de voto en las Elecciones Municipales a los ciudadanos españoles residentes en su territorio. Los ciudadanos de dichos Estados, residentes en España, pueden votar en las Elecciones Municipales y en las Elecciones a Órganos de Entidades Locales de Ámbito Territorial Inferior al Municipio (EATIM). Para figurar en las listas electorales, requisito indispensable para poder votar, deben estar inscritos en el censo electoral de las elecciones Municipales previa solicitud del interesado. (Ministerio del Interior de España, s. f., párrs. 1-11).

No es una apertura total, pero sin duda el hecho del reconocimiento de la reciprocidad entre países constituye un paso importante, porque es el reconocimiento de esta ciudadanía activa, impulsada por aspectos culturales y de pertenencia.

4. DERECHO COMPARADO

Antes de continuar, es menester aclarar que, hasta el momento, una gran cantidad de países reporta que los extranjeros pueden ejercer derechos políticos por tener libertad de asociación o porque pueden opinar libremente sobre políticas y ejercicio del poder por quienes lo detentan a nivel político, pero esta autora cree que con el alto flujo de información y el cambio de las dinámicas migratorias, pretender quedarse solo con esa percepción es una restricción a los derechos políticos que son derechos humanos reconocidos así por la Declaración Universal de Derechos Humanos:

Los argumentos a favor y en contra de la concesión de derechos electorales a los extranjeros son cuantiosos y se sostienen desde diferentes perspectivas. Debates académicos y políticos se ocupan del tema. La incorporación política se encuentra asociada a implicancias positivas: se trata del reconocimiento del principio democrático de que todos los miembros de la comunidad deben participar en las decisiones que los afectan (Arendt, 1958). Por el contrario, la exclusión de grupos de inmigrantes de la vida política conllevaría una inadecuada representación del grupo y, por lo tanto, una insuficiencia en la satisfacción de sus intereses (Hammar, 1990). (Modolo, 2014, pp. 356-357).

Esta última acotación es importante, porque diferentes autores han insistido en que el no ejercicio de derechos políticos plenos a una población extranjera establecida, con vínculos y arraigo probado en su comunidad, es devolverlos a la categoría de “cuasi-ciudadanos”, similar a la que tenían los extranjeros libres en el Imperio romano o en la *polis* griega.

Aunque algunas posiciones defienden que hay formas de ejercer la ciudadanía más allá del voto, como es mencionado por Sábato (1992), explicando que se puede ejercer la ciudadanía a través de la prensa escrita, la actividad asociativa y la movilización, es importante recordar que estos elementos son propios de los movimientos sociales. Los movimientos sociales quieren un cambio, pero no buscan hacerse con el poder, ni lograr una representación, y es importante no perder de vista que para poder lograr los cambios dentro de la sociedad, en opinión de quien escribe el presente artículo, es necesario el ejercicio de poder por medio de las representaciones, en los términos en que se puede conseguir a través del voto de la ciudadanía.

Tal vez entendiendo esto más el sentido de permanencia que desarrollan quienes migran permanentemente para instalarse en otros países, algunas naciones soberanas han empezado a desarrollar normativa que abre los espacios de participación política directa a extranjeros, sin eventos catastróficos fruto de dicha decisión. Algunos ejemplos son los siguientes:

- **UNIÓN EUROPEA:** La Unión Europea, fiel a su principio formador de plena integración interestatal desde 1992 en el Tratado de Maastricht, en el artículo 8 B², establece que cualquiera de los ciudadanos tiene derecho a ejercer el voto y a presentarse como candidato en las elecciones locales de su país de residencia y en las elecciones al Parlamento Europeo; es decir, el sufragio activo y pasivo, tomando como centro la residencia, o sea, los nuevos conceptos de ciudadanía que antes fueron explicados, pero

² Artículo 8 B.1 del Tratado de Maastricht (1993):

Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar antes del 31 de diciembre de 1994, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.

no la nacionalidad, como ha sido la tendencia hasta el momento. El comentario que se podría hacer al respecto es que como bloque se han excluido de las elecciones comunitarias a los nacionales de otros países que no sean parte de la Unión Europea. Sin embargo, respecto a las elecciones locales, países como Irlanda, Suecia, Dinamarca, Países Bajos y España han incorporado en su legislación normativa que permite a los extranjeros residentes no naturalizados votar. En el caso particular de España, solo lo permite cuando se cuenta con principio de reciprocidad; es decir, que los españoles residentes en otros países puedan votar en sus países de residencia en las elecciones locales.

- **AMÉRICA DEL SUR:** En los últimos años, a pesar de las diferencias ideológicas en todo el subcontinente, lo cierto es que en Sudamérica se vienen adelantando políticas públicas tendientes a la facilitación de trámites para los nacionales de dichos países. Ejemplo de lo anterior es el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), proceso regional de integración, cuyos países miembros son: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay; los países asociados: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam; y actualmente la República Bolivariana se encuentra suspendida. Como bloque, los países miembros y asociados de MERCOSUR no han establecido derechos electorales extendidos para sus nacionales, pero sí han determinado facilidades de circulación y cambios de residencia, por mencionar algunos, pero países como Bolivia³, Chile⁴, Colombia⁵ y Uruguay⁶ cuentan con legislación nacional que permite a los extranjeros residentes en su territorio (que cumplan con las diferentes condiciones de tiempo establecido en cada país) ejercer el voto en elecciones locales. En el caso de Perú se excluyen las localidades fronterizas, y en el de Venezuela llama poderosamente la atención que para las elecciones municipales de 2010 se encontraban 196 000 extranjeros inscritos en el padrón para votar y en el caso de la provincia de Buenos Aires, Argentina, la Ley 14 086 establece la obligatoriedad del voto a los residentes extranjeros, pero solo para los cargos de gobernador y vicegobernador, legisladores provinciales, intendentes municipales, concejales o consejeros.

5. EL CASO COSTARRICENSE

Costa Rica es de los países que mantiene la doctrina que equipara la ciudadanía con nacionalidad y que limita los derechos políticos de los extranjeros. Al respecto, el voto 2003-10422 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia hace un estudio incluso de las actas del constituyente del 49 a fin de entender su espíritu. Dicho espíritu ha sido desarrollado en la actualidad con la Ley 1155 y el Decreto 12-2012, antes mencionados; también, la jurisprudencia desarrollada por la Sala Constitucional, y que hace parte del bloque de constitucionalidad nacional, ha hecho algunos aportes cruciales para explorar la naturaleza jurídica de los extranjeros en el país y la posibilidad de reconocimiento de los derechos electorales.

³ Ley 1585 de 1994.

⁴ Artículo 14 de la Constitución Política.

⁵ Ley 1070 que reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia.

⁶ Artículo 78 de la Constitución.

De los extractos importantes para este tema, es crucial iniciar explorando el tema de la naturaleza jurídica de los extranjeros en el país:

IV. EL ESTATUS CONSTITUCIONAL DE LOS EXTRANJEROS. La Constitución adopta en principio, como es patente, el criterio de equiparación de derechos fundamentales, excluyendo con claridad otras posibilidades de regulación jurídica genérica de los extranjeros (como las que se basan en el trato recíproco o en la discriminación). Enseguida, la Constitución se refiere a las excepciones y limitaciones que pueden alterar esa equiparación, a condición de que estén previstas en la propia Constitución o en la ley formal. De ahí que la validez de excepciones y limitaciones pasa, en primer lugar, por el rigor de esta importante reserva. Es entendido que se trata en este contexto de las excepciones y limitaciones que se establecen por razón de la nacionalidad extranjera, y no por otras razones (aunque, en este último supuesto, excepciones y limitaciones pudiesen afectar a los extranjeros, pero no a partir del dato de la nacionalidad). La Constitución fija por sí misma, sobre todo, los casos de excepción, es decir, aquellos en que se aparta al extranjero de la titularidad de un derecho que de no ser por obra de esa exclusión él hubiese tenido. Esta es la hipótesis más grave y radical: no cuando el contenido del derecho simplemente se atempera, o cuando se modula su ejercicio, sino cuando el derecho como tal se suprime, al punto de que la pretensión de ejercerlo puede devenir eventualmente en una conducta antijurídica. En estos supuestos, la técnica de la Constitución no es, por lo general, decirlo expresamente (aunque en el mismo artículo 19 se procede de modo distinto, diciendo que los extranjeros “No pueden intervenir en los asuntos políticos del país...”), sino establecerlo por implicación (como, por ejemplo, en el artículo 32, donde se dispone que “Ningún costarricense podrá ser compelido a abandonar el territorio nacional”). La mera restricción de los derechos, en cambio, refiere a situaciones más benignas, puesto que el contenido esencial de los derechos subsiste, pero se constriñe su extensión o las modalidades de su ejercicio, sin que sea posible eliminarlos o reducirlos a una dimensión en la que ya no se reconozcan. Bajo esta óptica, del derecho a la igualdad que como cláusula general se establece en el artículo 33 de la Constitución (“Todo hombre es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”) ha de entenderse, como regla de principio, que son titulares los nacionales y los extranjeros, y no solo los primeros. Pero si se relacionan ambos artículos constitucionales -sea, el 19 y el 33-, resulta, por una parte, que el dato de la nacionalidad puede ser la situación de hecho a partir de la cual funde la ley una distinción de trato, y, por otra, que la desconstitucionalización de la paridad de trato (entre extranjeros y costarricenses), a base de excepciones y delimitaciones, no es materia sobre la que el legislador ordinario tenga un dominio ilimitado. En síntesis, la ley común está autorizada -por la Constitución- para emplear como supuesto de hecho de una regulación subjetiva diversa el que algunos sean extranjeros y otros no lo sean, a condición, eso sí, de que el trato distinto persiga una finalidad razonable, inspirada en la Constitución o, al menos, conforme con ella, y que la normativa en sí misma se adecue a esa finalidad. Esto mismo podría proponerse diciendo que al exigir y garantizar el artículo 19 trato igual, resulta ese artículo una específica manifestación del derecho de igualdad

y del principio de no discriminación que predica, en sentido general, el artículo 33, con lo cual queda dicho también que los requisitos objetivos que -en general- limitan a la ley para distinguir con pretensión de validez y evitar la desigualdad o la discriminación, con apoyo en diversas situaciones de hecho admisibles, disciplinan la obra del legislador ordinario que quiera levantar sobre el hecho de la nacionalidad la diversidad de trato. (Sala Constitucional, 1994, voto 5965-94).

El voto 2003-10422 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2003) indica:

Lamentablemente, la discusión de los constituyentes en relación con la redacción del actual artículo 19 no fue profusa, lo que impide conocer su propósito al establecer la limitación contenida en la norma. El comentario más directo en relación con el texto de la norma que se encuentra en las actas, fue del constituyente Ortiz quien manifestó que "...el extranjero no tiene porqué meterse en la política nacional..." (n.º 92, tomo II, art. 5, p. 352).

El primer extracto señalado nos da el contexto jurídico de la situación actual de los extranjeros en el país, pero el segundo, no menos importante, da el contexto histórico que es muy trascendental en los temas constitucionales.

La discusión de los constituyentes sobre extranjeros no fue muy profunda y no hay mucha evidencia en las actas, esto tiene una razón de ser lógica, ya que los movimientos migratorios en esa época no eran comparables con los actuales, pues la globalización ha cambiado la cantidad y las razones de traslados de los migrantes. Pero lo que sí dejan ver las actas es que el sentimiento de apropiación nacional le generaba al constituyente Ortiz un rechazo sobre la posible injerencia de los extranjeros en asuntos de interés político nacional, esto los llevó a limitar que los extranjeros por medio de la beligerancia política puedan influir como sujetos activos o pasivos en las elecciones. Por la misma razón, durante mucho tiempo los puestos de dirección en el Tribunal Supremo de Elecciones estaban restringidos solo a costarricenses; no obstante, con la sentencia mencionada *at supra*, la Sala Constitucional consideró que dicha limitación al derecho al trabajo era inconstitucional.

6. CONCLUSIONES

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es una de las organizaciones a nivel internacional que más a abogado porque los países amplíen los derechos políticos de las personas migrantes. Al respecto, ha establecido tres razones fundamentales para hacerlo:

1. Derechos humanos: tal y como fue mencionado antes en este mismo texto, las convenciones de protección de derechos humanos han manifestado que los derechos políticos son derechos humanos y es menester recordar que estos son inherentes a cada persona sin distingo de nacionalidad.

2. Reciprocidad: un primer paso puede ser la firma de tratados de reciprocidad entre los países, que permitan que sus nacionales puedan participar en los países firmantes de un eventual acuerdo. Esto brinda oportunidades de fortalecimiento de la democracia.
3. Reconocimiento de los flujos migratorios: una de las ventajas de la migración es que hace aportes a los países de acogida en temas varios, que van desde la gastronomía hasta la cultura, sin olvidar la construcción del tejido social y la historia; y la historia es precisamente una de las bases fundamentales para la construcción de sociedad y de los cambios políticos. Permitir el ejercicio político de forma activa/pasiva de los extranjeros es el reconocimiento de esos cambios que se han ido instaurando en la sociedad.

Dentro de estas tres razones, me gustaría incluir una cuarta: la participación de extranjeros, al menos en la elección de las autoridades locales, ayudaría a que más habitantes de un cantón se involucren en la toma de decisiones necesarias para fortalecer el régimen municipal en el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aceves, J. (2020). Culturas ciudadanas y ciudadanía cultural. Una exploración de los términos. *Encartes revista digital*, 3(6), 161-187. Recuperado de <https://encartes.mx/aceves-cultura-ciudadana-ciudadania-cultural/>
- Aja, E. y otros. (2000). *La inmigración extranjera en España*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Banco Mundial. (2021) *Población en Costa Rica*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=CR>
- Bermúdez, A. y Escrivá, A. (2016). La participación política de los inmigrantes en España: elecciones, representación y otros espacios. *Anuario CIBOD de La Inmigración*. Recuperado de <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/74083/317588-451484-1-SM-2-23.pdf;jsessionid=CC7EF94DAC7FC7431E5DEC1A5315457E>
- Bolivia (1994). *Ley n.º 1585 de reforma a la Constitución Política del 12 de agosto*. Recuperado de <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-1585.html#:~:text=Bolivia%2C%20libre%2C%20independiente%2C%20soberana,solidaridad%20de%20todos%20los%20bolivianos>
- Chile (1980). *Constitución Política*. Publicada en el Diario Oficial del 24 de octubre. Recuperado de https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf

- Colombia (2006). *Ley 1070 que reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20871#:~:text=por%20medio%20de%20la%20cual,de%20extranjeros%20residentes%20en%20Colombia.&text=DECRETA%3A,donde%20hay%C3%A1%20fijado%20su%20domicilio>.
- Consejo de Europa (2020). *T-Kit sobre la ciudadanía europea del Consejo de Europa y Comisión Europea*. Estrasburgo: Consejo de Europa. Recuperado de <https://www.coe.int/es/web/compass/citizenship-and-participation>
- Contreras, J. (16 junio, 2020). ¿Quién paga la salud de las personas migrantes? *Delfino*. Recuperado de <https://delfino.cr/2020/06/quien-paga-la-salud-de-las-personas-migrantes>
- Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano. (2000). *La población migrante en Costa Rica: realidades y respuestas*. Recuperado de: <https://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/migracion/migracr.pdf>
- González, H. y Horbaty, G. (2004). *Nicaragua y Costa Rica: migrantes enfrentan percepciones y políticas migratorias*. Recuperado de <https://ccp.ucr.ac.cr/noticias/migraif/pdf/horbaty.pdf>
- Herrera, F. (2009). Ciudadanía y derechos políticos de los migrantes. Diálogo en la democracia. En *Migración, democracia y desarrollo: La experiencia mexicana* (pp. 37-52). México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Iduñate, F. (2003). *La no pérdida de la nacionalidad mexicana* (Tesis de licenciatura). Universidad de las Américas Puebla, México. Recuperado de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/idunate_g_fa/capitulo1.pdf
- Mercosur (s. f.). *En pocas palabras ¿Qué es el MERCOSUR?* Recuperado de <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>
- Ministerio del Interior de España (s. f.). *El derecho de voto o sufragio pasivo*. Recuperado de http://www.infoelectoral.mir.es/el-derecho-de-voto-o-sufragio-activo/-/asset_publisher/cHaHRW1HGFg7/content/preguntas_derecho_voto_quien_puede?_101_crumb=%C2%BFQui%C3%A9n+puede+votar%3F
- Modolo, V. (2014). Participación política de los migrantes. Reflexiones sobre la extensión de la ciudadanía en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(220), 349-370.
- Montero, F. (2012). *Análisis general, población penal extranjera en Costa Rica*. Recuperado de <https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Centro%20de%20Estad%C3%ADsticas%20y%20Documentos/Informes%20Institucionales/Análisis%20de%20la%20Población%20Penitenciaria%20Extranjera%20DGME%202012.pdf>

- Muñoz, A. (2002). Efectos de la globalización en las migraciones internacionales. *Papeles de Población* (8(33), 9-45.
- Sabato, H. (1992). *Ciudadanía, participación política y la formación de una esfera pública en Buenos Aires, 1850-1880*. México: Siglo XXI.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (1994). Sentencia 5965-94 de las quince horas cincuenta y un minutos del once de octubre.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2003). Resolución: 2003-10422 de las dieciséis horas con treinta y nueve minutos del diecisiete de setiembre.
- Statista.com (2021) *Población Extranjera en Costa Rica*. Recuperado de <https://es.statista.com/estadisticas/1190404/poblacion-extranjera-de-costa-rica-por-nacionalidad/>
- Unión Europea (1993). *Tratado de Maastricht*. Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>
- Uruguay (1967). *Constitución Política*. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>
- Westreicher, G. (2020). *Nacionalidad*. Recuperado de <https://economipedia.com/definiciones/nacionalidad.html>

IMPACTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19 EN LA ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO DE LOS PROCESOS ELECTORALES: LA EXPERIENCIA DE MÉXICO

Libia Márquez Labastida*
Carlos Alberto Uribe Juárez**

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_8

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 18 de noviembre de 2021.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de enero de 2022.

Resumen: Ofrece un análisis sobre las medidas adoptadas por el Instituto Nacional Electoral de México frente a la declaratoria de pandemia por COVID-19 en marzo de 2020, con el objetivo de garantizar la salud de sus trabajadores y dar cumplimiento a sus responsabilidades constitucionales y legales, como lo son el trámite de la credencial para votar, la organización de procesos electorales y el desarrollo de las jornadas electorales.

Palabras clave: Salud pública / Administración electoral / Organización electoral / Proceso electoral / México.

Abstract: The article presents an analysis of the measures adopted by the National Electoral Institute of Mexico in light of the declaration of COVID-19 pandemic in March 2020 with the aim of guaranteeing the health of the workers and compliance with constitutional and legal responsibilities such as the process to acquire credentials for voting, organization of electoral processes, and the development of elections.

Key Words: Public health / Electoral management / Electoral organization / Electoral processes / Mexico.

* Mexicana, abogada, correo libia.marquez@ine.mx. Licenciada en Derecho y especialista en Derecho Electoral por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desde 2014 a la fecha se desempeña como asesora del secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral (INE).

** Mexicano, abogado, correo carlos.uribe@ine.mx. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. De 2014 a 2017 se desempeñó como consejero electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y, desde 2018 a la fecha, se desempeña como asesor del secretario ejecutivo del INE.

1. ANTECEDENTES

A) CICLOS ELECTORALES EN MÉXICO

Hablar de ciclos electorales en México es remontarse necesariamente a la última gran reforma político-electoral: la de la nacionalización del sistema electoral mexicano, aprobada constitucional y legalmente en 2014, y con la cual prácticamente los ciclos electorales que venían sucediendo de manera trianual dejaron de serlo.

La transición de un modelo electoral de carácter federalista a uno de carácter nacional -aunque en realidad pudiera ser más exacto un concepto semifederalista o seminacional- significó el nacimiento del Instituto Nacional Electoral (INE) como una autoridad de carácter nacional rectora en la materia, a la que se le asignó un rol mucho más activo en la organización de las elecciones locales, con la concurrencia de los organismos públicos locales electorales (OPLE) en las entidades federativas.

Estas nuevas atribuciones implicaron que, para cualquier tipo de elección, el INE es responsable de la capacitación electoral, la geografía electoral, la ubicación e integración de mesas directivas, el padrón y la lista nominal de electores¹, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; así como de la emisión -en su calidad de autoridad rectora- de reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales.

Antes, el Instituto Federal Electoral (IFE) tenía definidos de manera muy clara los ciclos electorales trianuales, pues había elecciones federales cada tres años, los cuales le permitían tener una más amplia planeación de organización electoral y de reaccionar con mayor tiempo disponible ante cualquier eventualidad. En la actualidad, el panorama es muy distinto para el INE, ya que esos ciclos prácticamente han desaparecido, pues, aunque las elecciones federales siguen celebrándose cada tres años, deben sumarse los trabajos de coordinación con los OPLE para organizar, casi de manera permanente, elecciones locales. Incluso, por primera vez, el INE se hace cargo de la organización de mecanismos de democracia directa, como consultas populares o de revocación de mandato.

A partir de la reforma de 2014, el INE ha organizado más de trescientas elecciones, incluida una jornada de consulta popular. Precisamente, esa realidad electoral que trajo consigo la reforma electoral de 2014, en donde el ciclo electoral trianual prácticamente se extinguió, y la inesperada declaratoria de pandemia en marzo de 2020 representaron para el INE una situación desafiante y sin precedentes, tanto para los preparativos de las elecciones como para su vida interna, que requería de decisiones pertinentes y oportunas para salvaguardar, en la medida de lo posible, la salud de sus colaboradores y colaboradoras, así como

¹ Función que ya realizaba el entonces Instituto Federal Electoral y que se mantuvo con la reforma constitucional y legal de 2014.

garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía en las elecciones locales de Coahuila e Hidalgo llevadas a cabo en 2020 y en la elección más grande en la historia de México, celebrada el 06 de junio de 2021.

B) INE: LA RUTA PARA EL PROCESAMIENTO DE DECISIONES

Se podría afirmar -sin temor a cometer algún error o alguna exageración- que el INE es una de las instituciones del Estado mexicano con una de las estructuras de organización interna más robustas. Tan solo para apreciar esta expresión de mejor manera, vale la pena hacer un recorrido sucinto de su estructura: cuenta con órganos de dirección tanto a nivel central como desconcentrado, como es el Consejo General, 32 consejos locales y 300 consejos distritales; tiene órganos ejecutivos centrales, como la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva, diversas direcciones ejecutivas, 32 juntas locales y 300 juntas distritales; también cuenta con órganos técnicos y de vigilancia en materia de transparencia y de control y, por supuesto, comisiones permanentes y temporales que emanan directamente del Consejo General y son integradas por consejeras y consejeros electorales.

Todos estos órganos, en su respectivo ámbito de competencia, confluyen para alcanzar un adecuado funcionamiento institucional. Es, pues, un engranaje institucional casi perfecto con atribuciones definidas en la ley y reglamentos internos, en donde cada instancia sabe en qué momento actuar y qué actividades realizar.

No obstante, frente a la declaratoria de pandemia en marzo de 2020, se hacía necesario emprender una serie de decisiones que pudieran o intentaran responder dos cuestionamientos fundamentales²: *¿cómo garantizar de mejor manera el cuidado de la salud de los y las trabajadoras del INE?* y *¿cómo continuar cumpliendo con las responsabilidades constitucionales y legales que tiene encomendadas el INE?*

Aquí se centraba gran parte del adecuado proseguir institucional para enfrentar la pandemia de la mejor manera posible: con eficacia y oportunidad, en un contexto de incertidumbre, sobre todo, en los primeros meses de la emergencia sanitaria.

- *Declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud*

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró pandemia al brote de coronavirus COVID-19 por los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y por su gravedad y, también, por los niveles alarmantes de inacción (OMS, 2020). Esta determinación detonó una serie de recomendaciones por parte de la OMS, así como de iniciativas que fueron adoptando los distintos países,

² Máxime al tener frente a sí las elecciones locales de Coahuila e Hidalgo el 7 de junio de 2020 y el inicio, en la primera semana de septiembre, del proceso electoral federal y concurrente de 2020-2021.

centradas al menos inicialmente en dos aspectos: establecer medidas sanitarias para mitigar la propagación del virus e implementar políticas públicas dirigidas a evitar el mayor daño posible a sus economías y mercados internos. Por supuesto, con capacidades de respuesta diferenciadas debido a los distintos niveles de desarrollo de cada país o región.

C) LA ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES EN EL MUNDO Y EN MÉXICO: NUEVO CONTEXTO DE EXIGENCIA

Además de las implicaciones de salud pública, económicas y sociales que representó la declaratoria de pandemia, se comenzó a advertir que esta también trastocaba la materia electoral, especialmente en lo relativo a la organización de elecciones para renovar diversos cargos en países que tenían calendarizados procesos electorales durante 2020 y 2021, lo cual hizo necesario abrir el análisis y discusión de los alcances y repercusiones de la pandemia en esta función esencial para la vida democrática de los Estados, pero, sobre todo, de los retos que representaba.

El documento *Panorama Global del Impacto del Covid-19 en las elecciones*, de IDEA Internacional, da un panorama general, entre el periodo del 21 de febrero de 2020 al 21 de octubre de 2021, de las decisiones que han venido adoptando los distintos países al respecto, las cuales pueden agruparse en dos grandes segmentos: países que decidieron celebrar elecciones durante la fase expansiva de la pandemia (142 países y territorios) y aquellos países que decidieron posponer sus elecciones (79 países y territorios).

Las razones de cada país para celebrar elecciones en plena pandemia en las fechas establecidas, o para posponer las elecciones y celebrarlas en fecha posterior son tan variadas que ameritan un análisis particular. No obstante, las discusiones en torno al nuevo contexto de exigencia en la materia a causa de la pandemia obligaron a analizar figuras que pudieran implementarse para coadyuvar en la organización de las elecciones y evitar con ellas, en la medida de lo posible, concentraciones masivas de personas en centros de votación en un mismo lugar y hora, como por ejemplo: la votación anticipada, la votación por correo, la votación domiciliaria, la votación electrónica, así como establecer medidas de seguridad y protección sanitarias.

En el caso de México, ninguna de estas figuras se encontraba reconocida en la legislación electoral para que pudiera ser implementada, y tampoco se advertían condiciones para hacerlo factible por la vía del ejercicio de la facultad reglamentaria con la que cuenta el INE. Lo anterior, aunado al hecho de que la introducción de este tipo de mecanismos al sistema electoral mexicano en tiempos tan acotados, hubieran generado, muy posiblemente, una baja aceptación tanto de los actores políticos de la contienda electoral como de la propia ciudadanía, si tomamos en cuenta que el basamento de su normatividad electoral es producto de la desconfianza de un pasado lejano pero presente en el andamiaje electoral.

Por estos motivos, gran parte de las decisiones que debieron tomar el INE y los OPLE se concentraron en la adopción de protocolos de atención y seguridad sanitarias para todas las etapas del proceso electoral: preparación, jornada comicial y para los resultados electorales y declaración de validez de las elecciones.

2. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL INE

A) PRIMERAS MEDIDAS EMERGENTES

En marzo de 2020, el INE se dio a la tarea de implementar las primeras medidas de prevención, información y orientación a fin de mitigar, en un primer momento, el riesgo de contagio entre el personal del Instituto sin imaginar la magnitud de lo que vendría no solo en México, sino en el mundo. El secretario ejecutivo del INE, como responsable de que la institución y sus estructuras funcionen adecuadamente, emitió algunas de esas medidas, entre las que se encuentran el establecimiento de guardias presenciales por área, la elaboración de planes de trabajo para el trabajo a distancia -hasta ese momento poco o nada explorado-, recorridos de vigilancia en las instalaciones, control y seguimiento de actividades que requieren trabajo presencial, entre otras. De igual forma, se autorizó a los órganos colegiados³ para que sesionaran de manera virtual a través del uso de plataformas digitales (INE, 2020a); esto, así como el trabajo desde casa o a distancia fueron posibles gracias a las inversiones en tecnologías de la información y de comunicaciones (TIC) realizadas por el IFE en su momento y por el INE, posteriormente.

También resultó necesario, después de un profundo análisis, suspender los plazos de la función electoral (INE, 2020b y 2020c), la cual se fue revirtiendo gradualmente, en la medida en que se advertía que las condiciones de la pandemia permanecerían por más tiempo, a la vez que era inevitable reanudar algunas actividades INE, 2020d).

En resumen, el INE asumió con total responsabilidad no solo el cuidado de la salud de su personal, sino de la ciudadanía con quien interactúa en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, como lo es en el trámite de la credencial para votar, la organización de procesos electorales, el desarrollo de las jornadas electorales, por mencionar solo algunas.

B) GRUPO ESTRATÉGICO INE-C19

Si bien el INE cuenta con una estructura que le permite construir y procesar la toma de decisiones de manera oportuna y con un amplio consenso, el nuevo contexto de emergencia sanitaria le exigía asumir decisiones aun de manera más ágil. En ese sentido, como parte de la *estrategia y metodología para el levantamiento de plazos relacionados con actividades administrativas, así como para el regreso paulatino a las actividades presenciales por parte del personal*, se determinó la creación de un grupo estratégico denominado INE-C19 (INE, 2020d)⁴, debido a que la lógica de la estructura organizacional del INE está diseñada con base en su integración y sus funciones electorales, y no, para la toma de decisiones relacionadas con acciones preventivas para el cuidado de la salud.

³ Consejo General, Junta General Ejecutiva, consejos locales y distritales.

⁴ El grupo es presidido por el titular de la Secretaría Ejecutiva e integrado por titulares de distintas áreas ejecutivas.

Desde junio de 2020, este grupo ha sido responsable de coordinar las acciones tendentes a garantizar la continuidad de actividades institucionales en todo el país y, cuando así ha sido necesario, someter propuestas para la aprobación de los órganos competentes; un ejemplo de ello es la aplicación de pruebas de antígenos y PCR entre el personal del Instituto. Las determinaciones y propuestas de este grupo han sido de gran apoyo para reaccionar de manera inmediata ante el dinamismo de la pandemia y, a partir de esto, tomar decisiones oportunas, ya sean medidas preventivas y de cuidado o acciones para replantear las formas de trabajo. Cada decisión en beneficio del personal y de la ciudadanía en general.

Las principales atribuciones y funciones operativas del Grupo INE-C19 son: establecer mecanismos o estrategias para definir la forma en que se trabaja a distancia o bien delinear el regreso a las actividades presenciales y semipresenciales; así como establecer las medidas de seguridad sanitaria, acordes con lo que dispongan las autoridades administrativas y de salud competentes. Este grupo también tiene entre sus atribuciones tomar decisiones para identificar posibles casos de contagio y, en tales situaciones, suspender alguna actividad o área institucional para salvaguardar la salud del personal.

Algo que merece destacarse de sobremanera es la constitución de un grupo de especialistas en salud pública y en epidemiología, que ha acompañado, por cierto, a título honorífico, con opiniones a partir de su conocimiento y experiencia sobre comportamiento y efectos de la pandemia en México, así como sobre medidas preventivas y de cuidado que fueran viables, razonables y con un elevado rigor científico para apoyar la toma de decisiones del Grupo INE-C19.

3. ELECCIONES EN PANDEMIA

El primer reto que debió considerarse recién declarada la pandemia fue resolver el dilema que implicaba realizar dos jornadas electorales locales el 07 de junio de 2020. Esto fue así, ya que, en marzo de 2020, conforme a los planes y calendarios de coordinación, el INE se encontraba trabajando de manera coordinada con los organismos públicos locales de Coahuila e Hidalgo, con miras a celebrar jornadas electorales el primer domingo de junio de ese año, para elegir diputaciones locales y ayuntamientos, respectivamente.

Y es que para marzo y abril de 2020, el Gobierno de México determinó el inicio del confinamiento de la población en todo el país. La incertidumbre respecto del comportamiento de la pandemia en México y en el mundo, así como las proyecciones de su dinamismo, se contrapusieron con la necesidad de realizar actividades presenciales y en campo para la organización de esas dos elecciones (se debía visitar a poco más de medio millón de personas ciudadanas sorteadas para integrar casillas, en sus domicilios).

Lo anterior obligó a tomar una decisión inédita: modificar la fecha de las jornadas electorales, para que se realizaran meses después, con la expectativa, pero no la seguridad, de que hubiera mejores condiciones para llevar a cabo las actividades inherentes a la organización de los procesos electorales y, sobre todo, que permitiera que las ciudadanas y los ciudadanos pudieran salir a votar con la tranquilidad de que no se pondría en riesgo su salud, y minimizar posibles contagios.

Así, el 1 de abril de 2020, el Consejo General del INE, en ejercicio de sus atribuciones, determinó la suspensión temporal del desarrollo de los procesos electorales locales (INE, Consejo General, 2020f), en tanto se restablecían las condiciones de seguridad sanitaria. Luego, el 30 de julio, en atención a la información proporcionada por las autoridades de salud, se aprobó el domingo 18 de octubre como la nueva fecha para las jornadas electorales (INE, 2020e).

Ese periodo comprendido entre abril y julio, en el que las actividades relativas a la organización de los procesos electorales estuvieron suspendidas, fue la oportunidad para que tanto el INE como los organismos públicos locales electorales se concentraran en el diseño de protocolos sanitarios que permitieran continuar con los trabajos institucionales, procurando minimizar la posibilidad de contagios entre personal y ciudadanía, al establecer medidas, como la sana distancia, uso obligatorio de cubrebocas, lavado frecuente de manos o uso de gel antibacterial, ventilación de espacios comunes u oficinas, por mencionar las que eran comunes a todos los protocolos. En específico, para las elecciones locales, el INE elaboró un modelo integral de atención sanitaria y diversos protocolos sanitarios⁵ para la realización de las siguientes actividades:

- a) Integración de mesas directivas de casilla y capacitación electoral. Dirigido a supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales⁶, para que pudieran realizar de manera segura la visita a la ciudadanía sorteada para integrar las casillas. En estos casos, se les dotó de insumos sanitarios como careta y cubrebocas, gel antibacterial individual o toallas desinfectantes sanitizantes para uso personal; además, se les sugería no tener contacto físico con las personas (como saludar de mano).
- b) Conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales en los órganos correspondientes de los organismos públicos locales, que se realizan una vez que se cuenta con la documentación electoral completa, para integrar los paquetes que luego serán entregados a las y los presidentes de casilla. Esta es una de las actividades que necesariamente requiere un importante despliegue de personal que trabaja en equipo para integrar miles de paquetes electorales.
- c) Proceso de entrega de la documentación y material electoral a las presidencias de mesas directivas de casillas. En México, la ley electoral establece que cinco días antes de la jornada electoral, el INE debe entregar a las personas presidentas de mesas directivas de casilla los paquetes electorales con los materiales y documentación necesarios para instalar las casillas. En ese sentido, con este protocolo se buscó proteger la salud de quienes tuvieron que desplazarse para la entrega de los paquetes, así como de la ciudadanía que los recibía.

⁵ Disponibles en <https://www.ine.mx/protocolos-para-el-regreso-las-actividades-en-el-ine/>

⁶ Se trata de las figuras contratadas temporalmente a fin de apoyar al INE para visitar, notificar y capacitar a la ciudadanía sorteada; así como apoyar al funcionariado de casillas para la instalación de estas el día de la jornada electoral, por mencionar solo una de sus actividades.

- d) Operación de las casillas el día de la jornada electoral, que establecía poner marcas en el piso afuera de las casillas, en los sitios donde fuera posible, para mantener distancia entre las personas; solo permitir que hubiera dos electores a la vez en la casilla; se determinó quitar la cortinilla de las mamparas y ubicarlas de tal manera que se garantizara la secrecía del voto. Además, se invitó a la ciudadanía para que llevara su propio bolígrafo para marcar las boletas y así evitar compartir utensilios con otras personas.
- e) Operación de los mecanismos de recolección que se implementan al cierre de las casillas para trasladar los paquetes electorales a las sedes de los consejos distritales de las autoridades electorales, para su resguardo y posterior conteo de votos. Igual que en los casos anteriores, con este protocolo se buscó proteger la salud de quienes tuvieron que desplazarse para la entrega de los paquetes, así como de quienes esperaban en las sedes respectivas para el resguardo.
- f) Desarrollo de las sesiones de los consejos locales y distritales. En México, la organización de elecciones no se comprende sin órganos colegiados de decisión en cada nivel (nacional, estatal y distrital o bien local distrital y municipal en el ámbito local), que se reúnen, tanto para dar seguimiento a las actividades planificadas, como para verificar las desarrolladas, así como realizar el cómputo oficial de los votos. Si bien se implementó la posibilidad de sesionar de manera remota, hubo momentos, como el de cómputo de votos, en que necesariamente se requirió la presencia de las personas, de ahí que contar con medidas sanitarias fuera importante para evitar que luego de las elecciones se presentaran repuntes en las curvas de contagios.
- g) Práctica de diligencias de notificación y procedimientos de campo. Se trata de una actividad transversal que sucede durante todo el periodo que dura un proceso electoral, que implica el traslado de personal a diversos destinos, por lo que se emitieron recomendaciones para el uso de transporte público o privado; así como medidas para interactuar con las personas con quienes se celebrarían las diligencias.

Es importante destacar que las jornadas electorales en Coahuila e Hidalgo se desarrollaron sin incidentes en materia sanitaria. Los protocolos se aplicaron con éxito, lo que pudo ser un factor determinante para que la participación ciudadana en ambas entidades federativas fuera de 39,44 % y 53,8 %, respectivamente. Por cierto, niveles muy similares a otros procesos electorales. Lo anterior es un fuerte indicativo de que la pandemia no inhibió la participación ciudadana. También es de destacar que, de conformidad con las cifras oficiales de contagios diarios confirmados y reportados, las elecciones no supusieron un repunte en el número de contagios en ambas entidades federativas.

El gran desafío de que la democracia y las elecciones no se convirtieran en una víctima más de la pandemia pareció superarse con lo observado en Coahuila e Hidalgo, lo cual apuntaba un buen augurio para la democracia electoral en México, con miras a lo que sería el proceso electoral más grande en su historia: la elección del 6 de junio de 2021.

Precisamente, la experiencia adquirida durante la organización de esos procesos electorales locales, así como las áreas de oportunidad identificadas, fueron fundamentales para iniciar los trabajos de organización del proceso electoral 2020-2021. Este representaba varios retos, a saber:

- Se trataba del proceso electoral más grande que haya organizado la autoridad administrativa electoral en México.
- La magnitud se debió a la concurrencia de una elección federal -renovación de la Cámara de Diputados-, con elecciones locales en las 32 entidades federativas, lo que implicó que se disputaran más de 20 mil cargos de elección popular⁷.
- Se visitó en sus domicilios a poco más de 12 millones de ciudadanas y ciudadanos quienes fueron sorteados para integrar 162 570 mesas directivas de casilla, para las cuales 1,4 millones de personas fueron capacitadas para participar recibiendo y contando los votos de 93 528 473 electores que integraron la lista nominal de electores en territorio nacional, esto es, personas con posibilidad de emitir su sufragio, pues contaban con credencial vigente para votar.
- Lo anterior fue posible gracias al despliegue realizado por el INE, a través de personal eventual -supervisores y capacitadores asistentes electorales- que hacen el trabajo en campo. Para este proceso electoral se contrataron 48 mil de estas figuras.

Con las cifras señaladas se advertía que el despliegue de personal y ciudadanía para hacer posibles las elecciones sería de gran magnitud, precedido, además, por un confinamiento total; y el cual debía realizarse de manera simultánea con el retorno parcial a las actividades, de conformidad con las medidas que se iban adoptando en cada entidad federativa, por lo tanto, el reto que se tenía en frente no era menor. Debía haber orden y precaución, pues la prioridad era salvaguardar la salud de las personas.

El proceso electoral 2020-2021 inició la primera semana de septiembre de 2020, y casi de manera paralela a este, en el último bimestre del año y los dos primeros meses de 2021, México atravesó la denominada “segunda ola” de contagios, quizá la más devastadora por el número de personas contagiadas y la cantidad de fallecimientos.

En esta ocasión, era impensable siquiera considerar la posibilidad de suspender plazos o modificar la fecha de la jornada electoral para renovar la Cámara de Diputados, por su carácter impostergable, en atención a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Cámara debe instalarse el 1 de septiembre, sin que se contemple una previsión constitucional para los casos en que ello no llegue a ocurrir. Así, al ser parte de uno de los poderes de la Unión, indispensable para el funcionamiento del Estado mexicano, había que celebrar la elección el primer domingo de junio de 2021.

⁷ Se eligieron 500 diputaciones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y 19 915 cargos locales, incluidas 15 gubernaturas.

Por ello, a partir de la experiencia adquirida en las elecciones locales de 2020, se retomó la implementación de protocolos sanitarios, prácticamente se replicaron las medidas, pues, como ya se dijo, fueron exitosas y bien aceptadas. Incluso, para esta ocasión, los protocolos fueron enviados para revisión de las autoridades competentes de la Secretaría de Salud del gobierno federal, quienes refrendaron sus contenidos.

Como medida adicional, y a la par de la implementación de protocolos sanitarios, el Consejo General determinó que el uso de cubrebocas sería obligatorio para toda persona que estuviera en las casillas (INE, 2021a), para lo cual fue necesario distribuir cubrebocas adicionales a las más de 162 mil casillas, a fin de que fueran proporcionados a quienes no portaran uno. De esta forma, el INE dio un paso muy importante en la búsqueda de conciliar el derecho a la salud y el derecho al sufragio.

Adicionalmente y en lo correspondiente al proceso electoral federal, el Consejo General emitió recomendaciones para el desarrollo de campañas políticas que podrían seguir los partidos políticos nacionales y candidaturas independientes en el marco de la contingencia sanitaria (INE, 2021b). Lo anterior tuvo la intención de orientar los criterios que deberían seguirse en eventos de campaña para no poner en riesgo la salud de las personas.

Las campañas electorales, la jornada electoral y las sesiones de cómputos se realizaron de conformidad con lo previsto en la ley electoral y siguiendo todas las medidas sanitarias que, además, y de manera afortunada, ya estaban interiorizadas en el personal del INE y en la ciudadanía, lo que permitió que de nueva cuenta las elecciones no fueran la causa de un incremento de los contagios.

4. RECAPITULACIONES

Nadie estaba preparado para enfrentar una pandemia que puso en riesgo la salud y la vida de millones de personas. México no sería una excepción. No ha sido sencillo aprender a cambiar comportamientos, estilo de vida; y en el caso de organismos como el INE, se tuvieron que replantear formas de trabajo, sobre todo, cuando la dinámica para la organización de elecciones y mecanismos de participación ciudadana representa movilizar a miles de personas en todo el país. Sin embargo, para el INE, los resultados han sido satisfactorios, pues a pesar de la adversidad, se ha logrado reencauzar el trabajo a través de nuevas formas para reorganizarse al interior, de manera que el trabajo no fuera interrumpido ni tampoco la interacción del Instituto con la ciudadanía.

La creación de un grupo de trabajo estratégico dentro del INE permitió la toma de decisiones ejecutivas y operativas con la mayor diligencia posible, para cumplir con dos finalidades de la mayor trascendencia: proteger la salud de todo el personal del Instituto y garantizar la continuidad de las actividades institucionales, conforme a esquemas de trabajo que priorizaran las acciones de cada área. Lo anterior, gracias al invaluable apoyo y acompañamiento de un grupo de especialistas en salud pública y epidemiología que, a través de su asesoría y opinión, permitieron al INE sustentar sus decisiones con una base científica, rigurosa y objetiva.

Si bien los procesos electorales locales que se desarrollaron durante 2020 tuvieron que suspenderse por unos meses y se debió aplazar la fecha de la jornada electoral, ello no impidió que finalmente las autoridades locales fueran electas, y tanto el congreso local de Coahuila como los ayuntamientos en Hidalgo fueron integrados e instalados sin más contratiempos.

Esta experiencia local permitió afrontar con mayor confianza el proceso electoral 2020-2021, así la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se instaló el 1 de septiembre de 2021, tal y como lo prevé la Constitución Federal; mientras que las autoridades locales han ido tomando protesta e integrando los poderes respectivos, de conformidad con los plazos previstos en las constituciones y leyes locales. Además, en agosto de 2021 se celebró la primera consulta popular (promovida por el Ejecutivo Federal) organizada por el INE y en la que ciudadanía de todo el país estuvo en aptitud de participar.

En ninguno de los casos, la celebración de jornadas electorales fue motivo para el aumento de contagios o fallecimientos; lo que representa que las medidas sanitarias preventivas establecidas en protocolos sanitarios funcionaron y funcionaron bien. También quiere decir que la determinación del Consejo General sobre el uso obligatorio de cubrebocas durante la jornada electoral, al momento de ingresar a las casillas, fue acertada. Esta medida dio confianza a la ciudadanía en general y, en especial, a quienes participaron como funcionarios de casilla, pues se trata de medidas para cuidar la salud de las personas.

La experiencia de ambas elecciones en México ha permitido superar, hasta ahora, el desafío al que se han visto sometidas las democracias alrededor del mundo: que las elecciones y la democracia misma se convirtieran en una víctima más de la pandemia. En el caso mexicano, esto fue posible no solo por las sucesivas decisiones que se fueron tomando de manera oportuna y responsable, sino por el apoyo de millones de mexicanos y mexicanas que decidieron participar y apropiarse de las elecciones a través de diversas formas de participación: como funcionarios y funcionarias de las mesas directivas de casillas, como observadores y observadoras electorales, como supervisores y supervisoras electorales o como capacitadores y capacitadoras electorales, así como mediante el ejercicio de sus derechos políticos. A todas y todos ellos, nuestro más amplio reconocimiento.

El INE es una institución dinámica y consciente al mismo tiempo de que aún hay áreas de oportunidad y mucho trabajo por hacer, pues la pandemia no ha terminado. El 2021 concluye con la organización de siete elecciones extraordinarias (seis locales y una federal) y de la Consulta Infantil y Juvenil. En todos estos casos, se aplican los protocolos y medidas sanitarias que ya forman parte de las directrices institucionales que se deben seguir de manera permanente. Además, es probable que los primeros meses de 2022 se organice otro ejercicio de participación ciudadana a nivel nacional: la revocación de mandato del Ejecutivo Federal; así como la jornada electoral para elegir gubernaturas en seis entidades federativas -Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas-, el primer domingo de junio de 2022, procesos en los que el INE se mantendrá atento al comportamiento de la pandemia y a las disposiciones que emitan las autoridades competentes en materia de salud, con la finalidad de que los derechos político-electorales y a la salud se continúen preservando y, con ello, fortalecer la democracia mexicana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- IDEA Internacional (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>
- Instituto Nacional Electoral de México (2020a). Acuerdo INE/CG80/2020 del 27 de marzo que autoriza la celebración a través de herramientas tecnológicas de sesiones virtuales del Consejo General. Recuperado de <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1674/acuerdo-ine-sobre-sesiones-a-distancia.pdf>
- Instituto Nacional Electoral de México (2020b). Acuerdo INE/CD/82/2020 del 27 de marzo por el que se determina como medida extraordinaria la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus, COVID-19. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113873/CG2ex202003-27-ap-3-Gaceta.pdf>
- Instituto Nacional Electoral de México (2020c). Acuerdo INE/JG45/2020 del 16 de abril por el que se modifica el diverso INE/JGE34/2020, por el que se determinaron medidas preventivas y de actuación, con motivo de la pandemia del COVID-19, a efecto de ampliar la suspensión de plazos. Recuperado de https://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv3/rsc/PDF/INE_JGE45_2020.pdf
- Instituto Nacional Electoral de México (2020d). Acuerdo INE/JFR/69/2020 del 24 de junio por el que se aprueba la estrategia y la metodología para el levantamiento de plazos relacionados con actividades administrativas. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114166/JGEx202006-24-ap-1-1-Gaceta.pdf?>
- Instituto Nacional Electoral de México (2020e). Acuerdo INE/CG170/2020 del 30 de julio por el que se establece la fecha de la jornada electoral de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo y aprueba reanudar las actividades inherentes a su desarrollo. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114299/CGex202007-30-ap-1.pdf>
- Instituto Nacional Electoral de México. Consejo General (2020f). Resolución INE/CG83/2020 del 1 de abril. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113880/CGex202004-01-rp-Unico.pdf>
- Instituto Nacional Electoral de México (2020g). Protocolo para el regreso a las actividades del INE. México: INE.
- Instituto Nacional Electoral de México (2021a). Acuerdo INE/CG323/2021 del 25 de marzo por el que se establece como medida extraordinaria y temporal el uso de cubrebocas para ingresar a la casilla el día de la jornada electoral. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118559/CGor202103-21-ap-19.pdf>

Instituto Nacional Electoral de México (2021b). Acuerdo INE/CG324/2021 del 25 de marzo que aprueba las recomendaciones para el desarrollo de campañas políticas. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118541/CGor202103-21-ap-20.pdf>

Organización Mundial de la Salud (2020). COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. Recuperado de <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES EN CONTEXTO DE PANDEMIA: LA EXPERIENCIA Y PRINCIPALES RETOS ENFRENTADOS POR EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE EL SALVADOR

Dora Esmeralda Martínez de Barahona*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_9

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 12 de noviembre de 2021.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de enero de 2022.

Resumen: Expone la experiencia del organismo electoral salvadoreño en la administración de las elecciones realizadas el 28 de febrero de 2021, refiriendo las afectaciones y retos surgidos como consecuencia de la pandemia por COVID-19; y las decisiones, estrategias y medidas sanitarias y de bioseguridad implementadas para afrontarla. Aborda, además, los resultados satisfactorios que finalmente alcanzó la institución.

Palabras clave: Protección de derechos fundamentales / Elecciones / Derechos políticos / Derecho al sufragio / Salud pública / El Salvador.

Abstract: The article presents the experience of the Salvadorean electoral body in managing the elections that took place in February 2021, referring to the consequent impact and challenges of the COVID-19 pandemic as well as to the decisions, strategies and sanitary and biosecurity measures implemented to deal with it, addressing, in addition, satisfactory outcomes which the institution attained.

Key Words: Protection of fundamental rights / Elections / Political rights / Right to suffrage / Public health / El Salvador.

* Salvadoreña, abogada, correo presidenciatse@gmail.com. Magistrada presidenta del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. Máster en Derecho Penal por la Universidad de Oriente (UNIVO), El Salvador y licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad de El Salvador (UES). Ha sido fiscal auxiliar y delegada fiscal electoral de la Fiscalía General de la República de El Salvador.

1. INTRODUCCIÓN

En El Salvador se dice que la celebración de las elecciones implica el mayor despliegue logístico y la más grande movilización de personas en tiempos de paz. Esto se retoma a manera de premisa para contrastarlo, en una visión antagonista, con otra condición vinculada con el tema del coronavirus y su enfermedad la COVID-19, relativa a que en la contención de una pandemia, es fundamental, entre otros aspectos, la práctica de acciones como el distanciamiento físico entre personas y el cumplimiento de medidas sanitarias específicas, más aún, en los momentos en que la ciencia no ha alcanzado a plenitud el desarrollo de vacunas que permitan controlar efectivamente la pandemia.

Este escenario plantea, entonces, que, por un lado, la realización exitosa de elecciones supone la participación masiva y presencial de la ciudadanía, lo cual solo es posible en virtud del trabajo que ejecuta el aparato funcional del organismo electoral, conformado, a su vez, por una gran cantidad de personas. Por otro lado, el mejor control de la pandemia implica lo contrario, es decir, que a falta de vacunas que inmunicen a las personas contra la enfermedad, lo más seguro es guardar medidas específicas de bioseguridad, evitar la movilización masiva y las grandes concentraciones de personas, lo que incluye, desde luego, a aquellas dedicadas a sus labores en los centros o sitios destinados para su trabajo.

Por tanto, de lo que se trata en las elecciones en contexto de pandemia es de resolver cómo conciliar el fenómeno para lograr elecciones exitosas, salvaguardando, a la misma vez, la salud de la ciudadanía votante y del personal que interviene en la organización de estas, y ante tal escenario tan complejo, algunos países optaron en su momento por realizar sus elecciones y otros, por postergarlas. El caso de El Salvador pertenece a los primeros.

El tema que se desarrolla en este artículo ha sido estructurado en cinco momentos relevantes: el primero referido a la línea de tiempo que combina el inicio del proceso electoral salvadoreño y la irrupción de la pandemia. El segundo destaca las afectaciones principales e inmediatas de la crisis sanitaria al proceso electoral. El tercer momento corresponde a los principales retos y decisiones del Tribunal Supremo Electoral (TSE) durante la crisis referida. Luego, el penúltimo momento trata sobre el protocolo, estrategias y medidas sanitarias y de bioseguridad implementadas en virtud del fenómeno de la pandemia; para, finalmente, abordar los resultados de la experiencia del 28 de febrero y la valoración sobre esta.

2. LÍNEA DE TIEMPO: EL INICIO DEL PROCESO ELECTORAL SALVADOREÑO Y LA IRRUPCIÓN DE LA PANDEMIA POR COVID-19

Una breve cronología enmarcada entre julio de 2019 y marzo de 2020 da cuenta del inicio del proceso electoral salvadoreño correspondiente al año 2021 y su encuentro con la llegada de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, lo que pone en evidencia el complicado panorama que tuvo el Tribunal

Supremo Electoral de El Salvador, en adelante TSE, en materia de organización y ejecución de las elecciones realizadas el 28 de febrero de 2021.

Para ilustrar esta situación, pueden resumirse dentro del período mencionado algunos hitos importantes, comenzando por el asociado con la elección constitucional de las actuales magistraturas del TSE, por parte de la Asamblea Legislativa, la cual tuvo lugar el 30 de julio de 2019. Las magistradas y los magistrados electos en tal ocasión asumieron sus funciones a partir del 1 de agosto de ese mismo año. Inmediatamente, el trabajo de las nuevas autoridades dio como resultado la aprobación, tanto del calendario electoral como del Plan General de Elecciones para los comicios del 2021, lo cual fue logrado el 17 de septiembre y el 20 de noviembre de 2019, respectivamente.

Acto seguido, el 28 de noviembre de ese mismo año, el TSE cumplió con presentar al Ministerio de Hacienda la solicitud del presupuesto para las elecciones de diputaciones al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa e integrantes de los concejos municipales. Días después, según lo registró la Organización Panamericana de la Salud (OPS) el 31 de diciembre de 2019, la Comisión Municipal de Salud de Wuhan, provincia de Hubei, China, notificó sobre un conglomerado de casos de neumonía, causados por un nuevo coronavirus (OMS, 2019). En este contexto, el 10 de enero de 2020, El Salvador inició la ejecución del Calendario Electoral 2021.

Luego, el 23 de enero de 2020, por Acuerdo Ministerial n.º 301, publicado en el Diario Oficial n.º 15, Tomo n.º 426 de esa misma fecha, el órgano ejecutivo de la República de El Salvador, en el ramo de la salud, decretó como medida preventiva para la salud pública, con base en el contexto epidemiológico internacional y ante el avance del nuevo coronavirus, emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, a partir de esa fecha por tiempo indefinido (Ministerio de Salud de El Salvador, 2020a, p. 43).

El 30 de enero de 2020, solo veinte días después de haber iniciado El Salvador la ejecución de su calendario electoral, la OPS publicó que, siguiendo la recomendación del Comité de Emergencia, el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus, declaró el brote del nuevo coronavirus (2019-nCoV) como una emergencia de salud pública de importancia internacional. En China se confirmaron, en aquel momento, más de 7700 casos y murieron 170 personas. Para entonces, había 82 casos adicionales confirmados en 18 países (OMS, 2020a).

Ese mismo día, el 30 de enero de 2020, mediante Decreto n.º 1, publicado en el Diario Oficial n.º 20, Tomo n.º 426, el órgano ejecutivo de la República de El Salvador, en el ramo de salud pública, decretó las directrices relacionadas con la atención de la emergencia sanitaria «Nuevo Coronavirus (2019-nCoV)», con el objeto de proteger la salud de la población mediante la prevención oportuna o la disminución de un eventual impacto negativo en términos de morbilidad, mortalidad, alarma social e impacto económico, frente a la emergencia sanitaria por dicha enfermedad.

El 5 de marzo de 2020, se obtuvo la aprobación del presupuesto de elecciones 2021, por parte de la Asamblea Legislativa, con lo cual se iniciaría la ejecución del Plan General de Elecciones, pero tan solo seis días después, el 11 de marzo, la OMS determinó como pandemia la enfermedad producida por el nuevo coronavirus (OMS, 2020b), lo que de inmediato generó en El Salvador, entre el 13 y el 14 de marzo, que se decretara la Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19 (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2020).

Como puede apreciarse, las nuevas autoridades del TSE escasamente dispusieron de tiempo para completar la etapa de la planificación de las elecciones, cuando fueron sorprendidas por la pandemia. Por tanto, todo lo relativo a la organización, dirección, ejecución y control del proceso electoral se debió realizar bajo los efectos de la pandemia en mención; incluso, fue imperativo ajustar la planificación y el presupuesto de elecciones para incorporar medidas sanitarias y de bioseguridad, algo en lo que no se tenía experiencia.

3. AFECTACIONES INMEDIATAS DE LA PANDEMIA AL PROCESO ELECTORAL

Con la irrupción de la pandemia, llegaron a El Salvador, como en muchos países del mundo, las medidas restrictivas de movilización, el inicio y la proliferación de contagios, la adopción de medidas sanitarias, la cuarentena obligatoria y, prácticamente, la paralización del país. Esto tuvo afectación inmediata sobre el normal desarrollo del proceso electoral en marcha, lo que generó mucha inquietud e incertidumbre. Esta situación develó, paulatinamente, la dimensión del problema para el TSE, puesto que se comprendió que el proceso electoral debía continuar desarrollándose en plena crisis sanitaria, ya que la existencia de disposiciones inaplazables de orden constitucional imposibilitaban la dilación de los plazos contemplados en el calendario electoral y, con ello, se imponía la inamovilidad de la fecha de las elecciones, en tanto que las nuevas autoridades legislativas y municipales debían asumir funciones el 1 de mayo de 2021, en virtud de los artículos 122 y 202 de la Constitución de la República (El Salvador, 1983), y en razón del Decreto n.º 2 emitido por el TSE, publicado en el Diario Oficial n.º 74, Tomo n.º 419 del 24 de abril de 2018 “Decreto de firmeza del escrutinio final de las elecciones para diputadas y diputados a la Asamblea Legislativa y miembros de los concejos municipales de la República de El Salvador para el período 2018-2021 y declaratoria de elección” (TSE, 2018).

A eso se sumó una serie de inconvenientes que aparecieron inmediatamente, como por ejemplo, el caso de los proveedores de bienes y servicios requeridos por el proceso electoral, que dejaron de operar, lo cual tuvo una franca afectación a los tiempos previstos; o lo que sucedió con el cierre de los centros escolares en proceso de evaluación en campo por parte del TSE para habilitarlos como centros de votación, lo cual impactó la posibilidad de acceder a ellos para desarrollar las labores institucionales. Por otro lado, las elecciones internas de los partidos políticos en el plazo inmediato ya no podían realizarse de la manera

presencial tradicional, y se tuvo que rediseñar para hacerlas internas, mas algunos optaron por la vía electrónica. Además, la asistencia del personal del Tribunal se vio mermada por la situación sanitaria y por la falta de transporte público. Hubo, también, restricciones en las reuniones de trabajo internas y de coordinación interinstitucional.

En aquel momento, el Registro Nacional de las Personas Naturales, entidad de donde se nutre el Registro Electoral, dejó de extender el documento único de identidad en todo el territorio. Y, consecuentemente, las prioridades de inversión pública cambiaron drásticamente en el país, pues había que afrontar y contener la temida expansión de la nueva enfermedad.

Esta caótica situación repercutió en la organización de las elecciones, a tal grado que ya no fue posible utilizar importante infraestructura que tradicionalmente había sido empleada para fines electorales, como el caso del Centro Internacional de Ferias y Convenciones (CIFCO). El CIFCO era el centro de votación más grande del país, ubicado en la capital salvadoreña, que pasó a ser un hospital especializado para atender la pandemia. Dicho centro de ferias era utilizado como base de operaciones del TSE en los períodos electorales. Ahí operaba el Centro Nacional de Procesamiento de Resultados Electorales (CNPRE) y era la sede para el desarrollo del escrutinio final de las elecciones. Por lo tanto, en el orden de las nuevas prioridades, El Salvador ganó un hospital en beneficio de preservar la salud de la población frente a la pandemia y, al mismo tiempo, perdió una importante infraestructura para el desarrollo de sus procesos electorales.

4. RETOS Y DECISIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DURANTE LA CRISIS SANITARIA

En esta situación de crisis mundial, la autoridad electoral salvadoreña tomó tres decisiones relevantes para el proceso, las cuales fueron:

- a) No alterar la programación del calendario electoral, manteniendo la fecha de las elecciones para el 28 de febrero de 2021.
- b) No postergar los procesos de elecciones internas de los partidos políticos.
- c) Continuar ininterrumpidamente las labores institucionales principales del proceso electoral, adoptando medidas sanitarias y de bioseguridad para el personal, en razón de que plazos administrativos no fueran suspendidos por decreto.

Con estas disposiciones se afrontaron los desafíos inéditos que la pandemia impuso, cuyo reto principal fue lograr llevar a cabo elecciones exitosas salvaguardando, a la misma vez, la salud de la ciudadanía votante y de los trabajadores del TSE, en un proceso que exigía un amplio despliegue logístico nacional con gran movilización de personas, en el que se debía garantizar el ejercicio de derechos políticos constitucionales, afrontando un escenario que reunía múltiples factores altamente propicios para el contagio de la nueva

enfermedad pandémica. Por lo tanto, había que difundir información sanitaria, mantener distanciamiento físico, cumplir medidas sanitarias recomendadas por entidades de salud mundial, regional y local, para lograr, en definitiva, disminuir el riesgo de contagio durante el evento.

Y más allá de este reto principal, también se afrontaron otros retos específicos, dentro de los cuales, cabe mencionar los siguientes:

- a) Lograr niveles de participación electoral que superaran o, al menos, se mantuvieran en el promedio histórico del país.
- b) Capacitar a alrededor de 84 000 miembros de organismos electorales temporales.
- c) Inscribir a más de 17 000 candidaturas a nivel nacional, con sus correspondientes atestados.
- d) Cumplir los plazos establecidos en el calendario electoral que requerían de la participación de terceros.
- e) Sustener el trabajo institucional sin ausencias o bajas por la enfermedad durante el proceso electoral.
- f) Adquirir, preparar, movilizar, instalar y desmontar equipos informáticos para apoyar el escrutinio y transmitir los resultados preliminares desde cada una de las 8451 juntas receptoras de votos (JRV).
- g) Lograr la asistencia y permanencia de integrantes de JRV y, particularmente, de la ciudadanía designada por sorteo para integrarlas.
- h) Concientizar a la ciudadanía en el cumplimiento de las medidas sanitarias y de bioseguridad el día de las elecciones.

5. PROTOCOLO, ESTRATEGIAS Y MEDIDAS SANITARIAS Y DE BIOSEGURIDAD IMPLEMENTADAS

Dentro de las estrategias para afrontar los retos antes expuestos, se destaca la coordinación sostenida entre el TSE y el Ministerio de Salud, la cual fue formalizada con la firma de un convenio de cooperación interinstitucional que facilitó la elaboración del documento “Medidas Sanitarias y de Bioseguridad para el Proceso Electoral 2021” que incluyó el protocolo implementado el día de las elecciones. Entre las principales medidas aplicadas estuvo la descontaminación realizada por el Ministerio de Salud en los centros de votación durante los días previos a las elecciones, lo que, gracias a su amplia difusión para conocimiento de la población, generó mucha confianza en el electorado. También hubo procesos de capacitación *On Line*, a través del aula virtual del TSE y la preparación de instructivos con las medidas sanitarias incorporadas.

Así mismo, se elaboró un video animado sobre las recomendaciones y el protocolo sanitario por seguir en las elecciones, el cual fue publicitado por el TSE a través de los medios de comunicación y en las redes sociales institucionales y que, adicionalmente, fue transmitido en cadena nacional de radio y televisión la noche anterior a las elecciones. Otra de las medidas importantes fue el ordenamiento y la desinfección de las personas al ingreso de los centros de votación por parte de personal de control sanitario del TSE. Se destaca, también, la dotación de un *kit* de insumos de bioseguridad para cada junta receptora de votos, y la señalización, mensajes y demás medidas en cada centro de votación.

6. RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA DEL 28 DE FEBRERO Y VALORACIÓN DE LA POBLACIÓN

Dentro de los resultados de la experiencia del TSE en las elecciones del 28 de febrero de 2021, se subrayan el cumplimiento de los plazos electorales legales y el incremento en la participación electoral equivalente al 50,27 % del padrón electoral que, pese a la pandemia, superó la participación de las anteriores elecciones legislativas y municipales de 2015 donde se tuvo el 49,17 %, y de 2018 cuando alcanzó el 46,64 %.

En materia sanitaria, los resultados fueron muy satisfactorios, en el sentido de que no obstante la realización de elecciones conlleva múltiples factores tendientes a la propagación del coronavirus, en El Salvador fue posible proteger la salud de la población sin conculcar los derechos y deberes políticos consagrados en la Constitución de la República, en tanto que los casos de contagio diario se mantuvieron estables antes, durante y después de las elecciones, los cuales oscilaron entre 168 al 20 de febrero y 154 al 15 de marzo (El Salvador, 2021).

Particular mención merece la medida de la tecnología utilizada en las juntas receptoras de votos (JRV) por primera vez en El Salvador, la cual no solo resultó exitosa para el escrutinio y divulgación de resultados electorales preliminares, sino que también contribuyó con el cumplimiento de la medida sanitaria de distanciamiento personal durante el escrutinio en cada JRV, manteniendo, a la vez, su transparencia. Otro de sus valores agregados fue el de facilitar el proceso del escrutinio final de las elecciones, con el uso de las bases de datos preliminares, lo cual favoreció acortando la duración del trabajo y con ello reducir los tiempos de exposición a los riesgos de contagio en todo el personal participante en dicho escrutinio. Finalmente, una encuesta pública poselectoral (Segura, 2021) señaló que el 75,6 % de los salvadoreños que votaron calificó como bueno o muy bueno el proceso para emitir el sufragio y, también, se dijo que fue mejor comparado con el de años anteriores, con lo cual se ha reconocido el esfuerzo institucional realizado.

Considerando los resultados expuestos, puede afirmarse que la experiencia de las elecciones 2021 en El Salvador fue exitosa en tanto que los grandes retos que planteó la pandemia fueron superados satisfactoriamente de la única manera en que podía lograrse: con el trabajo ininterrumpido de la institución y la entera colaboración recibida de instituciones públicas y del pueblo salvadoreño.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Legislativa de El Salvador (2020). *Ley de restricción temporal de derechos constitucionales concretos para atender la pandemia covid-19, decreto n.º 611*. Publicado en el Diario Oficial n.º 65, Tomo n.º 426 del 29 de marzo. Recuperado de <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/03-marzo/29-03-2020.pdf>

El Salvador (1983). *Constitución Política de la República*. Recuperado de https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf

El Salvador (2021). Situación nacional COVID-19 Gobierno de El Salvador. Recuperado de <https://covid19.gob.sv/>

El Salvador. Ministerio de Salud (2020a). *Acuerdo Ministerios n.º 301* Publicado en Diario Oficial n.º 15, Tomo n.º 426 el 23 de enero. Recuperado de <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/01-enero/23-01-2020.pdf>

El Salvador. Ministerio de Salud (2020b). *Directrices relacionadas con la atención de la emergencia sanitaria nuevo coronavirus (2019-nCov), decreto n.º 1*. Publicado en el Diario Oficial n.º 20, Tomo n.º 426 el 30 de enero. Recuperado de <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/01-enero/30-01-2020.pdf>

El Salvador. Tribunal Supremo Electoral (2018). *Decreto de firmeza del escrutinio final de las elecciones para diputadas y diputados a la Asamblea Legislativa y miembros de los concejos municipales de la República de El Salvador para el período 2018-2021 y declaratoria de elección, decreto n.º 2*. Publicado en el Diario Oficial n.º 74, Tomo n.º 419 el 24 de abril. Recuperado de <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2018/04-abril/24-04-2018.pdf>

El Salvador. Tribunal Supremo Electoral (2021). Medidas sanitarias y de bioseguridad para el proceso electoral 2021. Recuperado de <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1947/protocolo-sanitario-tse-oficial.pdf>

Organización Mundial de la Salud (2019). *[Declaración de la Comisión Municipal de Salud de Wuhan]*. Recuperado de <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>

Organización Mundial de la Salud (30 de enero, 2020a). *La OMS declara que el nuevo brote de coronavirus es una emergencia de salud pública de importancia internacional*. Recuperado de <https://www.paho.org/es/noticias/30-1-2020-oms-declara-que-nuevo-brote-coronavirus-es-emergencia-salud-publica-importancia>

Organización Mundial de la Salud (11 marzo, 2020b). *[Declaración mundial de la pandemia]*. Recuperado de <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

Segura, E. (22 de marzo, 2021). LPG datos. Población satisfecha con el proceso de votación. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/lpgdatos/Poblacion-satisfecha-con-el-proceso-de-votacion-20210321-0077.html>

INTEGRIDAD ELECTORAL PARA LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

Manuel Alcántara Sáez*
Ana Marcela Paredes Encalada**https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_10

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 22 de octubre de 2021.**Revisión, corrección y aprobación:** 14 de enero de 2022.

Resumen: Realiza un estudio de la cultura democrática de confianza que las instituciones electorales han logrado para evitar su injerencia y falta de imparcialidad, y así legitimar los procesos electorales. Centra su análisis en el Estado ecuatoriano que por medio de sus organismos electorales no ha alcanzado la ansiada integridad electoral para un ejercicio pleno democrático; para esto, se realiza una comparación sobre los elementos diferenciadores entre países de centro, Suramérica y la Región Andina, a saber, Costa Rica, Chile y Ecuador. Inicia con un repaso del origen de las instituciones electorales en la región, continúa con un estudio de la idoneidad de la integración de los organismos electorales, para finalizar con los requisitos mínimos por considerar para la integridad electoral en una democracia.

Palabras clave: Cultura democrática / Organismos electorales / Conservación del acto electoral / Imparcialidad / Nombramientos / Ecuador / Chile / Costa Rica.

Abstract: It conducts a study of the democratic culture of confidence that electoral institutions have achieved to avoid their interference and lack of impartiality and thus legitimize electoral processes. It focuses its analysis on the Ecuadorian State which, through its electoral bodies, has not achieved the desired electoral integrity for a full democratic exercise, for this purpose the research makes a comparison on the differentiating elements between countries of the Center, South America, and the Andean Region, namely Costa Rica, Chile, and Ecuador. It begins with a review of the origin of electoral institutions in the region, continues with a study of the adequacy of the integration of electoral bodies, to finalize the minimum requirements to consider for electoral integrity in a democracy.

Key Words: Democratic culture / Electoral bodies / Preservation of the electoral act / Impartiality / Appointments / Ecuador / Chile / Costa Rica.

* Español, politólogo, correo malcanta@usal.es. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, España y Universidad de Salamanca, España. Ha dictado cursos en distintas universidades españolas, en el Centro de Estudios Constitucionales en Madrid y en universidades extranjeras: Georgetown University, Tulane University, Sciences Po (Lille), Flaco-Ecuador, Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín), entre otras.

** Ecuatoriana, administradora pública, correo ampe14@hotmail.com. Candidata a doctora en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador. Coordinadora de la Maestría en Derecho. Mención en Derecho Electoral y Régimen Democrático. Observadora internacional electoral en Argentina, Chile, Costa Rica, Bolivia, Guyana, Rusia, Bosnia-Herzegovina y El Salvador. Observadora para la democracia en la oficina de IDEA International en la sede de Naciones Unidas en Nueva York.

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la tercera ola de democratización que comenzó en América Latina y el Caribe (a excepción de Cuba), en 1978, desde entonces, la región ha experimentado una profunda transformación democrática (IDEA Internacional, 2019). Son varios los países que han reinventado las competencias y los actores electorales en un afán de transitar hacia organismos más idóneos para su función. Sin embargo, esta reinención no ha garantizado, en todos los casos, instituciones que aporten a una cultura democrática de confianza; por el contrario, la posible injerencia y falta de imparcialidad en estos organismos han provocado serias crisis que deslegitiman la función electoral (caso Venezuela en 2020)¹.

En sentido contrario, la experiencia de otros países de la región, como es el caso de Costa Rica, da cuenta de modelos más sólidos, que han requerido de varios años para lograr su institucionalización, lo cual repercute en la confianza otorgada por la población hacia dichas instituciones y sus representantes (Picado, 2018).

Según lo señala Kofi Annan: Las elecciones son la base de la democracia. Cuando se conducen con integridad, permiten a los ciudadanos tener voz en cómo y por quién son gobernados (Kofi Annan Foundation, 2018, p. 1). ¿Cómo se construye esta integridad? y ¿cuáles son los elementos capaces de aportar o disminuirla? son las preguntas que serán analizadas en la presente investigación.

Los organismos electorales (OE) funcionan de manera distinta en cada país, como respuesta a su contexto y cultura de participación; dentro del mismo continente las variopintas estructuras y experiencias responden a una historia disímil en la que la construcción de la confianza en las instituciones del Estado no es una casualidad.

Por otro lado, este artículo persigue encontrar mecanismos comparables entre los diferentes países del mundo; el contraste de las experiencias aportará en un análisis comparado con una reflexión crítica reivindicativa. Cuando Sartori (1994) se refiere a los límites al momento de proponer una comparación, precisamente enfatiza en la necesidad de no incluir cualquier elemento en una categoría, solo por seguir una predeterminación. Por esto, los países seleccionados no solo pertenecen a un mismo continente, sino también presentan elementos tanto de comparación como de contraste..

Pese a que los tres países seleccionados no pertenecen a una misma región, vale la pena contrastar diferentes dimensiones y subdimensiones en materia electoral, cuestionando si es posible la medición entre países de

¹ Ver: <https://elpais.com/internacional/2020-08-26/juristas-y-funcionarios-electorales-piden-postergar-las-elecciones-parlamentarias-en-venezuela.html>

diferentes regiones dentro del mismo continente (Hooghe, Marks y Schak, 2016). Puntualmente, este análisis demostrará cómo el Estado ecuatoriano a través de sus organismos electorales no ha logrado alcanzar todos los elementos que contribuyen a la ansiada integridad electoral, lo que invita a repensar sus orígenes y alternativas que aporten al ejercicio de una democracia plena. Esto a fin de contribuir con una pincelada sobre los elementos diferenciadores entre países de centro, Suramérica y la Región Andina: Costa Rica, Chile y Ecuador. Si bien son tres países pequeños y pertenecen a un mismo continente, examinar su historia y contextos particulares permitirá analizar comparativamente, los elementos que contribuyen a la confianza institucional.

2. LA IDONEIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN EL CONTEXTO CONTEMPORÁNEO

La forma como se organicen los países para conformar sus organismos electorales responde en gran medida a su historia, experiencias previas y afán de aportar en sus democracias.

En el caso ecuatoriano, la Constitución de 2008 pretendía superar los excesos que cometieron los partidos políticos que manejaban al organismo de administración electoral previamente. La nueva figura de función electoral se conformaría con dos instituciones: un consejo nacional encargado de los aspectos administrativo-electorales y un tribunal contencioso electoral, que se encargaría de los asuntos jurisdiccionales. En los dos casos, su conformación se sujetaría a un concurso público de méritos y oposición.

La propuesta, que provino de una serie de debates nacionales con incidencia en la Asamblea Constituyente y que representaba un viraje en la conducción de la denominada partidocracia², suponía un nuevo momento para el país, en el que una *revolución ciudadana*³ imbricaba una serie de replanteamientos, actores y conducción del país. Al mismo tiempo, el carácter ciudadano invitaba a nuevos actores a ser parte de sus poderes, que prometían marcar un antes y un después en la historia nacional.

La posibilidad de abrir un concurso público de méritos y oposición para conformar la función electoral tuvo un efecto alentador en muchos sectores de la población desmarcados del sector público. De otro lado, la posibilidad de que un Consejo de Participación Ciudadana⁴ estuviera a cargo de su organización, representaba de igual manera un nuevo momento, en el que actores ajenos al quehacer público cumplirían sus funciones de mejor manera que quienes los antecedieron y se vinculaban a la política del país.

² Término utilizado peyorativamente para referirse a la monopolización de los poderes por parte de los partidos políticos.

³ La *revolución ciudadana* es un término que se empezó a utilizar en Ecuador en enero de 2007, cuando Rafael Correa asumió la Presidencia del país. Ver: https://elpais.com/internacional/2014/01/19/actualidad/1390110134_594343.html

⁴ El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) fue creado por la Asamblea Constituyente de Montecristi en 2008. El expresidente Rafael Correa lo llamó el quinto poder. Es una institución independiente que forma parte de la función de transparencia y control social; al igual que la Defensoría del Pueblo, las superintendencias de bancos, compañías y comunicación y la Contraloría General del Estado. Ver: <https://gk.city/2019/09/05/que-es-consejo-participacion-ciudadana-control-social/>

El apartidismo representaba un indicador de idoneidad para los cargos, y su suigéneris conformación hacía pensar que dichos actores cumplirían un rol independiente en las funciones.

Esta nueva forma de organización trajo consigo nuevos problemas, desaciertos y desconfianza, aún más exacerbada en sectores que dieron su voto de confianza y reconocieron que, pese al aparataje jurídico-institucional que garantizaba el cumplimiento de los principios constitucionales, en la realidad se replicaban aquellas prácticas deslegitimadas de la partidocracia. El resultado, entonces, no fue despartidizar al sector electoral, sino unificarlo con una sola tendencia, con intereses absolutistas. Pese a que constitucionalmente, el artículo 217 en su parte pertinente señala que la función electoral: “Se regirá por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad”.

La organización de un concurso de méritos y oposición representaba una cortina de humo que encubría un solo mérito necesario para integrar estos nuevos organismos: ser miembro de la revolución ciudadana o parecerlo, es decir, quien no fuese simpatizante tendría la posibilidad de hacerlo en el transcurso del tiempo, y quien se opusiera a sus postulados quedaba descartado y, además, descalificado.

Un régimen autoritario puede contar con instituciones democráticas; sin embargo, no basta con que una democracia contenga los atributos propuestos por Shumpeter o Dahl para determinar que funciona. Se necesita, además, respetar y garantizar la participación y decisión del otro, de aquel que no gana, de aquel que no es parte del Gobierno y que, en respeto de esa igualdad de participación, merece que sus derechos políticos y civiles estén garantizados, incorporando los elementos de: elecciones limpias e institucionalizadas y un conjunto básico de libertades como los elementos que contribuyan a un régimen democrático (O'Donnell, 2007), con la necesaria digresión entre el país (todo) y su régimen (parte), concepto que durante el proceso descrito no fue asumido con la diferenciación que el caso ameritaba.

La esperanza de nuevos cuadros apolíticos al mando de la función electoral devino en el período con mayor desconfianza y menor legitimidad de estas instituciones. El estilo jerárquico vertical en donde la cabeza de la función es quien ejerce como autoridad administrativa y nominadora depende de la voluntad demócrata de quien ejerza este cargo para incluir o no prácticas internas de participación y consenso, a fin de que resulte más ágil lograr el respaldo de tres de los cinco consejeros que conforman el cuerpo colegiado y con ello decidir sobre temas de fondo⁵. El tiempo máximo que podría ejercer su cargo un consejero sería de seis años, pues el sistema prevé que a mitad de período (es decir a los tres años) se realizará un sorteo para reemplazar a dos de los cinco integrantes, con la salvedad de que no podrán ser reelegidos.

⁵ El Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral ecuatorianos están conformados por cinco consejeros / jueces principales y cinco suplentes que deberán elegirse constitucionalmente a través de concurso público de méritos y oposición.

Es decir, aunque la propuesta apartidista y ciudadana tenía la capacidad de sintonizar de manera más efectiva con las demandas sociales, en la práctica, tuvo un rol consecuente con su régimen, lo que deterioró la imagen y confianza con los organismos electorales ecuatorianos⁶.

Con el afán de contrastar el mismo período con un país centroamericano, analizamos el caso de Costa Rica que aprobó un Código Electoral en 2009. Sin embargo, en lo referente al diseño de su administración electoral, se mantuvo vigente su Constitución Política de 1949 que buscaba independencia, imparcialidad y profesionalización en sus organismos, como respuesta a las malas experiencias previas de fraude electoral (1947-1952) (Picado, 2018).

El Poder Judicial costarricense selecciona mediante concursos abiertos a los tres magistrados propietarios⁷ y seis suplentes que conforman el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) (a diferencia de Ecuador, este es el único organismo encargado de la administración y jurisdicción en materia electoral) y se requiere de votación calificada de al menos dos tercios del total de miembros de la Corte Suprema de Justicia⁸. A más de su calificación motivada, el modelo costarricense implementa un mecanismo de renovación parcial cada dos años, el cual reconoce la importancia de la experiencia en un sector tan especializado como lo es el electoral. Extraordinariamente, ante elecciones nacionales y municipales, el TSE se amplía con dos de sus magistrados suplentes para en ese periodo formar un tribunal de cinco miembros propietarios (Villalobos, 2019). La posibilidad de renovación en sus cargos ha permitido, en el caso de algunos magistrados, permanecer hasta veinticuatro años en el cargo (Picado, 2018).

Contrariamente al caso ecuatoriano, en Costa Rica su organismo de administración electoral (OAE) goza del primer lugar al momento de establecer el nivel de confianza que tienen sus ciudadanos. En una consulta realizada en 2011 por un grupo calificado de investigadores este aporte investigativo sostiene que:

La ciudadanía tiene mayor confianza en los poderes del Estado que percibe ajenos a la política: el Tribunal Supremo de Elecciones y los Tribunales de Justicia y, en segundo lugar, en aquellas instituciones que tienen funciones ejecutivas: la presidenta y sus ministros y la municipalidad de su cantón; mientras que los niveles más bajos de confianza corresponden a aquellas instituciones que se ocupan más de las diferencias, disputas y conflictos propiamente políticos: los y las diputadas en la Asamblea Legislativa y los partidos políticos. (Fernández y otros, 2012, p. 35).

⁶ Ver: <https://www.expreso.ec/actualidad/ana-marcela-paredes-ldquo-excesiva-propaganda-cne-contraproducente-rdquo-74552.html>

⁷ El término *propietario* es asimilado como principal en otros países.

⁸ La Corte Suprema de Justicia costarricense está integrada por 22 magistrados.

El Servicio Electoral de Chile, según lo establece el artículo 87 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es cumplir con las funciones señaladas en la ley, y que se relacionará con el presidente de la República a través del Ministerio del Interior. Se le considera continuador y sucesor legal de la Dirección de Registro Electoral, por lo que las referencias hechas en la legislación y reglamentación vigentes al Registro Electoral, se entenderán también hechas al Servicio Electoral (artículo 89) (Quintero, 1989).

El Consejo Directivo del Servicio Electoral es un órgano colegiado de cinco miembros, designados por el presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio.

Según el estudio de opinión pública Latinobarómetro, los órganos electorales de Chile, SERVEL y TRICEL obtuvieron, dentro de 18 países⁹ el tercer lugar de confianza latinoamericana, según la percepción de sus ciudadanos¹⁰. Comparte este lugar con Costa Rica, país cuyos sistemas de conformación difieren entre sí.

La idoneidad de los consejeros y jueces electorales de Ecuador, Chile y Costa Rica no se garantiza por el mecanismo utilizado para su elección, tampoco la creación de nuevas instituciones lo hacen. Podríamos describir una a una las características de cada sistema y técnicamente sus aparatajes institucionales podrían coincidir en una lógica garantista de sus derechos electorales; sin embargo, dependiendo del momento y su contexto, la ingenuidad de un niño puede garantizar la idoneidad para su selección final, según la anécdota referida con anterioridad. La pregunta que surge es: ¿es idóneo para quién? ¿Según qué características?

En la historia ecuatoriana más reciente, se consideró que la forma descrita de organización no garantizaba aquella idoneidad, y de manera interina se conformó un nuevo Consejo de Participación que eligió a una nueva función electoral. En este capítulo de la historia, la idoneidad la proveía un adulto mayor de ochenta y ocho años de edad, de notoria probidad, con probada trayectoria política e intachable proceder, que al término de sus funciones falleció, y su legado fue continuado por nuevos integrantes, cuyo mérito radica en su oposición al período de Correa o, al igual que en el caso descrito anteriormente, que aparente serlo. Desde esta nueva conformación a la fecha, el país ha contado con autoridades electorales interinas y actualmente representantes de organizaciones políticas y sociedad civil, es decir, una suerte de composición híbrida que busca desmarcarse del período anterior.

⁹ El desglose de resultados de 2015 es: Uruguay 73 %, Colombia 62 %, Chile 56 %, Costa Rica 56 %, República Dominicana 55 %, Panamá 51 %, Perú 46 %, Paraguay 45 %, México 43 %, Ecuador 39 %, Argentina 39 %, Brasil 35 %, Guatemala 34 %, Bolivia 34 %, Nicaragua 33 %, Venezuela 31 %, El Salvador 28 %, Honduras 22 %. Promedio Latinoamérica: 44 %.

¹⁰ <https://www.servel.cl/por-primera-vez-servel-es-evaluado-por-latinobarometro/>

El referido proceso no logró mejorar los niveles de confianza con el organismo, habiéndose suscitado un caso particular en enero de 2021; un mes antes de las elecciones presidenciales, un juez constitucional destituyó a la presidenta y tres integrantes del Consejo; sin embargo, los consejeros continúan en funciones bajo el argumento de prioridad en la organización de los comicios. A muy pocos ciudadanos les preocupa conocer cómo se integra este organismo, y si representa o no intereses de tan solo cuatro de las más de doscientas organizaciones políticas registradas en el país. El nivel de credibilidad ha bajado ostensiblemente¹¹ tras un llamado a juicio político por presunta corrupción¹² del que salió librada su actual presidenta.

En la actualidad, de manera diligente el CNE estuvo a cargo del mapeo y logística para el plan de vacunación COVID-19 en Ecuador, función no contemplada en el Código de la Democracia, apoyando directamente al Gobierno en sus competencias. Frente a una pandemia, es complejo precisar hasta dónde deberían llegar las competencias de cada función; contrariamente, todos los esfuerzos son válidos al momento de sumar apoyos frente a una causa común. Lo que se puede leer entre líneas es este afán diligente de un organismo electoral que suma puntos para ganarse la confianza del Gobierno y el país.

3. REQUISITOS MÍNIMOS PARA CONSIDERAR INTEGRIDAD ELECTORAL EN UNA DEMOCRACIA

Según se detalla en el acápite anterior, constitucionalmente los tres países cuentan con principios sólidos basados en independencia, imparcialidad, profesionalización, autonomía, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad; sin embargo, en la práctica, bastaría con cumplir la recomendación otorgada por la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad de 2012: “la clave no es una independencia formal, sino una libertad de acción verdadera” (Global Commission on Elections, Democracy and Security, 2012) para asegurar que las elecciones que se desarrollen en un país garanticen a sus ciudadanos los grandes desafíos que enfrenta la comunidad internacional, que en palabras de Kofi Annan representan: “la gobernanza democrática y el empoderamiento de la ciudadanía eran elementos integrales para logro del desarrollo sostenible, la seguridad y la paz duradera” (Kofi Annan Foundation, 2020, p. 1).

La historia, su reconocimiento y la cultura política de los tres países analizados en este ensayo responden a contextos diferenciados, elementos que han funcionado muy bien en Costa Rica, como por ejemplo, la alternancia de sus magistrados cada determinado tiempo para conformar su cuerpo colegiado, han significado motivo de controversia en Ecuador. Es decir, es complejo prescribir o intentar seguir un modelo que ha funcionado en otros países con algunas similitudes.

¹¹ Ver: <https://notimundo.com.ec/cesar-monge-la-presidenta-del-cne-carece-de-credibilidad/>

¹² Ver: <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/diana-atamaint-juicio-politico>

En el caso chileno, conservar a un mismo funcionario que se mantuvo desde antes del período dictatorial, durante 40 años, encabezando el Servicio Electoral es motivo de debate y controversia. Por un lado, la experiencia sostenida en la temática podría convertirse en una garantía; sin embargo, por el contrario, hay voces que sostienen que esta permanencia podría ser sinónimo de inmovilismo electoral¹³, si este factor influye en la confianza con el organismo, es un asunto que no compete exclusivamente a la variable temporal.

El análisis busca puntualizar aquellos valores mínimos sobre los cuales se puede edificar una propuesta orientadora, caracterizando su implicación y posibles consecuencias, pues, como se ha ejemplificado previamente, una acción bien intencionada puede tener repercusiones opuestas a las planificadas si no se controla en su justa dimensión; tomando la metáfora utilizada por Yanina Welp y Uwe Serdült en su libro “La dosis hace el veneno”, la diferencia entre un fármaco y un veneno sería la dosis administrada (Welp y Serdült, 2014).

Conscientes de la variopinta amalgama de factores que influyen en una democracia, los elementos mencionados a continuación condensan los grandes retos para una democracia con integridad, según las recomendaciones de la *Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad de septiembre 2012*, que en su parte pertinente mencionan la necesidad de resolver cinco grandes problemas:

1. Construir un Estado de derecho que afiance los derechos humanos y la justicia electoral.
2. Crear organismos electorales (OE) profesionales y competentes que puedan actuar con total independencia en la gestión de procesos electorales transparentes y se ganen la confianza de la población.
3. Crear instituciones y normas para la competencia multipartidaria, así como un sistema de división del poder que fortalezca la democracia y ofrezca seguridad recíproca a los contrincantes políticos.
4. Eliminar las barreras jurídicas, administrativas, políticas, económicas y sociales que dificultan la participación política universal e igualitaria.
5. Regular el financiamiento político incontrolado, oculto e indebido.

Se propone analizar en forma de indicadores cada uno de estos aspectos, cuya investigación da cuenta de tratamientos diferenciados en cada país (Ver anexo 1).

3.1 ESTADO DE DERECHO

Desde la Constitución de 2008, Ecuador es un país garantista que trasciende la figura de derecho por la de derechos y justicia, ampliando la capacidad participativa de la sociedad. Pese a que la norma lo ampara, culturalmente, su sociedad guarda costumbres, creencias y actitudes inconvenientes ligadas a ausencia de confianza, sociedad permisiva, desigualdad de oportunidades e inseguridad jurídica (Hurtado, 2014).

¹³ <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2009/09/14/el-guardian-del-inmovilismo-electoral/>

Costa Rica mantiene su Constitución de 1949, resaltando su valor de legalidad costarricense que hace efectivo el Estado de derecho y la separación de funciones en un país que es culturalmente respetuoso de sus leyes.

La cultura chilena difiere enormemente de los dos casos señalados, su Constitución vigente desde 1980 ha permitido que los carabineros ejerzan, hasta el día de hoy, su represión aceptada por la sociedad; no es casual que en su escudo nacional conste la frase “por la razón o la fuerza”. Más allá de los postulados constitucionales, hay una especie de acuerdo por garantizar que se cumpla el Estado de derecho, de acuerdo con el criterio de quienes han tenido el poder de dirigirlo. El derecho y la justicia son entendidos como un bien colectivo más que como una lucha personal, “lo que hace pensar que el Estado de derecho tiene aquí una raíz y una razón de ser nacional” (Bravo, 1996, p. 364).

Si bien, un requisito mínimo es garantizar el Estado de derecho en un país, este no se legitima únicamente por su legislación; son, más bien, las prácticas cotidianas las que dan sustento y sentido real a su existencia. Existe un adagio popular que se refiere a que “el papel aguanta todo”, es decir, pueden la Constitución y sus normas anexas garantizar todos los derechos, pero, en la práctica, pueden encontrarse los caminos para dejarlas sin efecto.

3.2 ORGANISMOS ELECTORALES PROFESIONALES, COMPETENTES, INDEPENDIENTES

Las características recomendadas por la Comisión Global pueden cumplirse parcialmente o, dependiendo del contexto, ser manipuladas para aparentar dichos atributos. La experiencia ecuatoriana confirma que el profesionalismo, la competencia y, lo más importante, la independencia se transforman en requisitos que pueden obviarse dependiendo del responsable de la organización del concurso. Existen postulantes que pueden llegar hasta la recta final y darse cuenta de la serie de simulacros que se ejercen para cumplir con el requisito legal sin su sustento legítimo para la ciudadanía¹⁴.

En el caso costarricense, el voto de confianza brindado al organismo electoral ha sido respetado históricamente, sus jueces probos dan cuenta de su independencia guardando coherencia entre su discurso y su accionar.

Se coincide con Norris en su apreciación respecto a la importancia que tiene examinar la capacidad del Estado y las normas informales, el grado de profesionalismo e imparcialidad de los trabajadores públicos y la cultura burocrática más que su estructura formal-legal.

¹⁴ <https://www.eluniverso.com/2011/11/20/1/1355/allegados-oficialismo-frente-maximo-organismo-electoral.html>

La cultura burocrática de Costa Rica difiere de la ecuatoriana, los valores de imparcialidad, efectividad, legalidad, eficiencia, transparencia e integridad aportan a una administración electoral coherente con esos valores, con lo que se evitan prácticas recurrentes de clientelismo, caudillismo y corrupción.

De otro lado, la legitimidad del sistema político chileno presenta sostenidamente bajos niveles de credibilidad. La baja legitimidad política del sistema puede relacionarse con causas coyunturales -mala gestión gubernamental y escándalos de corrupción- y subyacentes -desconfianza interpersonal, desapego de la actividad política y élites cerradas- que explican la baja legitimidad, lo que contribuye al surgimiento de movimientos y liderazgos populistas, y erosiona la calidad de la democracia chilena (Araya, 2017). Pese a este escenario, el organismo electoral chileno goza de buena reputación en términos generales.

3.3 NORMAS PARA COMPETENCIA MULTIPARTIDARIA /DIVISIÓN DE PODERES /GARANTÍA PARA OPOSITORES

La proliferación de organizaciones políticas no es sinónimo de pluralismo en ninguno de los países analizados, su dispersión y amplitud no aportan a una cultura democrática mejor informada, al contrario, la cantidad de partidos confunde al electorado que finalmente vota por una persona independientemente de su tendencia política.

Ecuador tuvo en sus últimas elecciones 16 candidatos a la presidencia, solo un par de ellos lo hizo con el partido en el que inició. Los partidos nuevos tienen baja probabilidad de subsistir y la competencia final la encabezó un excandidato, banquero, de tendencia derechista, y el candidato del expresidente Correa que continúa cosechando lealtades entre sus bases de todo el país.

En Costa Rica, la mayoría de las personas no se sienten representadas por los partidos políticos actuales, según la encuesta «Construyendo una Ruta Común al 2030» del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica (UCR)¹⁵.

Para las elecciones presidenciales de Chile, desarrolladas en diciembre de 2021, fueron siete los binomios participantes, con propuestas que incluyeron a coaliciones, partidos tradicionales, nuevos partidos e independientes.

La división de poderes se ha trasgredido sistemáticamente desde 2008 en Ecuador, y se ha atenuado durante el último régimen; no así en Costa Rica. La posibilidad de una oposición que ejerce su derecho a la protesta se ha garantizado durante el último gobierno en Ecuador, prueba de ello es la enorme manifestación de

¹⁵ <https://semanariouniversidad.com/pais/encuesta-construyendo-una-ruta-comun-al-2030/>

octubre de 2019 que obligó a su mandatario a retractarse respecto de la eliminación de los subsidios a la gasolina, sobre esto existen visiones polarizadas¹⁶. En el caso chileno, una de las principales tareas para la Convención Constitucional en Chile será reducir el hiperpresidencialismo del país¹⁷. Las pasadas protestas sociales dejaron en evidencia un excesivo uso de la fuerza pública, manteniendo un estado represivo, que aspira encontrar salidas con la nueva carta magna que tiene por delante.

Manteniéndose como una de las democracias más estables de la región, Costa Rica continúa abriendo canales de diálogo con todos los sectores entre los que se incluye a la oposición.

3.4 NORMAS QUE GARANTICEN PARTICIPACIÓN POLÍTICA UNIVERSAL E IGUALITARIA

Los tres países han hecho esfuerzos por garantizar la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos, personas de la tercera edad, personas privadas de libertad y, desde 2016 (en el caso de Ecuador), personas de la población LGBTI.

El reconocimiento e inclusión de la comunidad mapuche en el escenario político chileno representa un hito importante en su democracia. Su histórico conflicto de la Araucanía podría atenuar sus niveles de confrontación con representantes en su parlamento.

La política pública ecuatoriana de voto en casa ha permitido a personas con discapacidad severa recibir la visita de juntas electorales móviles para garantizar su participación; se constituye así en una medida pionera en la región, que valora a sus votantes y les permite sentirse parte de un momento importante como lo es la jornada electoral. Esta inclusión aporta al sentir democrático diverso de estos países, pues persigue que, independientemente de su condición, el voto de cada persona ciudadana sea importante, y requiere del esfuerzo del organismo electoral para garantizar su participación. Este tipo de iniciativas influyen en una cultura ciudadana mejor informada, cuyos canales de participación requieren esfuerzos adicionales que, en el caso ecuatoriano, el organismo ha garantizado.

La garantía de los derechos políticos de todos los integrantes de una sociedad busca el ejercicio de sus libertades. El concepto de “libertad” puede ocasionar un estiramiento conceptual (Sartori, 2009) que, dependiendo de su contexto, puede tener significados variados.

¹⁶ <https://www.elcomercio.com/actualidad/libros-protestas-octubre-romo-iza.html>

¹⁷ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57104668>

No todos los miembros de la sociedad pueden gozar de iguales “libertades”, de ahí la necesidad de continuar innovando con iniciativas que acerquen al ciudadano a la res-pública, la cosa pública, cuyo devenir depende de la actuación de sus sociedades.

3.5 FINANCIAMIENTO POLÍTICO CONTROLADO

La asignación estatal en los tres países promueve la fiscalización por parte de sus organismos. A diferencia de Costa Rica y Chile, esta fiscalización no se ha llevado de manera transparente en Ecuador, donde varios candidatos han solicitado prescindir de dicha asignación, sin que legalmente pueda darse cumplimiento a esta solicitud.

Al igual que con los otros factores analizados, la propuesta de financiamiento controlado serviría en un país en el que las instituciones respeten la separación de funciones, y el control sea real. La reciente reforma democrática de 2020 en Ecuador buscaba sincerar el financiamiento de las campañas electorales; sin embargo, aún no hay evidencia de su utilidad.

De otro lado, el financiamiento a través de medios digitales no es controlado por los organismos electorales de los países analizados, por lo que se constituye en un espacio abierto, no controlado, que especialmente en tiempo de pandemia ha influido directamente en las decisiones electorales.

4. CONCLUSIONES

A través de este recorrido por los contextos de Ecuador, Costa Rica y Chile, quedan en evidencia una serie de elementos necesarios para rectificar y ganar la confianza que reviste la integridad electoral. Un primer esbozo respecto a los elementos diferenciadores que han marcado la vida democrática de estos tres países, con fuertes repercusiones en su integridad electoral, son:

- Los procesos lentos, reflexivos, que respeten sus bases normativas históricas son un factor de éxito en Costa Rica, en donde el aparataje institucional sigue vigente desde 1949. En Ecuador son comunes los interinazgos nocivos en un campo tan especializado como lo es el electoral; esta corta permanencia de autoridades en sus cargos, sin experiencia, y que responden a un interés político, desvirtúa un accionar consecuente institucional, de la mano con las veinte constituciones que ha tenido el país¹⁸, y su necesidad de acoplar normas y actores a las circunstancias, lo que repercute en una costumbre cortoplazista ecuatoriana, en la que lo que no sirve a la primera habrá que cambiarlo prontamente.

¹⁸ <http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/biblioteca/1906.pdf>

Chile se encuentra a las puertas de un cambio constitucional que deberá entrar en vigencia en el año 2022; a diferencia de los dos países mencionados, en el campo electoral, se ha caracterizado por líderes que han ejercido con larga data la función, dependiente directamente del Ministerio de Gobierno. Aún queda pendiente este debate en el marco de los cambios constitucionales sentidos y postergados en el país.

- En Ecuador, los ciclos de diez años que hemos transitado, desde 1997 a 2007, con siete presidentes en diez años, y luego, desde 2007 a 2017, con un presidente en los siguientes diez años, son indicador de aquella polarización radical que promueve cada vez en menor medida la posibilidad de construir una vía intermedia. A diferencia de Costa Rica que ha respetado el período de sus Gobiernos y su alternabilidad. Chile es un caso particular, después de su nefasta dictadura, ha respetado sus mandatarios, que cada vez cuentan con menor apoyo de sus votantes (promedio 36 %) (PNUD, 2017).
- Los actores son importantes, pero lo son también el número de estos actores que integren el organismo electoral. Costa Rica tiene tres miembros, cantidad que, dependiendo de la necesidad (períodos electorales) puede ampliarse a cinco, considerando el buen uso de sus recursos públicos y la optimización durante sus funciones. Ecuador tiene cinco miembros, de los cuales solo tres han tomado las decisiones trascendentales para la última jornada electoral, por ejemplo. La oposición de dos miembros no representa cambios importantes en las decisiones, y deja, consecuentemente, un organismo disfuncional, vertical, cuyas represalias por no sumarse a la mayoría se evidencian en despidos al personal, ocultamiento de información, entre otros, pues, finalmente es la autoridad nominadora, presidente/a quien tiene la responsabilidad administrativa, en este caso, a más de insuficientes, resulta ineficiente contar con cinco miembros si en la práctica con tres podría funcionar mejor este cuerpo colegiado.
- La fuerte influencia académica en todos los magistrados costarricenses y chilenos es un factor diferenciador con relación a Ecuador. Hasta las pasadas elecciones, solo uno de los cinco miembros del consejo estuvo vinculado a la academia, sin que eso sea un mérito real que influya en la legitimidad social.

Finalmente, el gran desafío para los organismos sigue siendo, tal como lo mencionaría Nohlen (2012): “la independencia del poder político”, esta independencia ha sido larga de construir y bien ganada por Costa Rica, y contrariamente, muy cuestionada en el caso ecuatoriano, y menos en el chileno.

La posibilidad de reorientar el sinnúmero de desaciertos aplicados en Ecuador depende del consenso de varios sectores, y no únicamente de su temporal organismo electoral; marcar una ruta conciliadora representaría un hito histórico diferenciador de aquellas reprochables “costumbres de los ecuatorianos” referidas con anterioridad.

En un afán de reinventar la nación, Ecuador está probando innovativos andamiajes institucionales que no aportan en la integridad ni de las elecciones ni del Estado en su conjunto, por lo que habrá que explorar alternativas intermedias que aporten en un equilibrio real de poderes y en una mejor democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anríquez, G. (s. f.). *Desarrollo de la democracia en Chile. Memoria Chilena*. Chile: Artículos para el bicentenario.
- Arana, I. (2017). Chile 2016: ¿El nadir de la legitimidad democrática? *Revista Ciencias Políticas*, 37(2), 305-333. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200305>
- Biblioteca Nacional de Chile (s. f.). *La Guerra de Arauco (1550-1656)*. Recuperado de <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-691.html>
- Bravo, B. (1996). *El Estado de derecho en la historia de CHILE: por la razón o la fuerza*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Cascante, M. J. (Septiembre de 2010). *La competencia electoral en Costa Rica y Nicaragua: diferencias multinivel*, pp. 1893-1926. En *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional*. Santiago de Compostela, España.
- Castellanos, J. (Septiembre 2021). ¿Es necesaria la observación electoral en Chile? En *Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral*. Recuperado de <https://transparenciaelectoral.org/caoeste/es-necesaria-la-observacion-electoral-en-chile/>
- García, I. (5 de mayo, 2021). Después de 35 años, director del Servicio Electoral nombrado por Pinochet deja su cargo. *El Mostrador*. Recuperado de <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/05/05/despues-de-35-anos-director-del-servicio-electoral-nombrado-por-pinochet-deja-su-cargo/>
- Engel, E. (Agosto, 2019). El dinero y la política: reformas recientes en Chile. En *The Dialogue Org*. Recuperado de <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2019/08/Eduardo-Engel-Espa%C3%B1ol.pdf>
- Fernández, D., Alfaro, R., Raventós, C. y Fournier M. (2012). *Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: salida, voz y lealtad*. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Centro de Investigaciones y Estudios Políticos. Universidad de Costa Rica.

- Freidenberg, F., Pachano, S. y Mejía, A. (2005). La ciencia política en Ecuador: un reflejo de su fragilidad democrática (1978-2005). *Revista de Ciencia Política*, 25(1), 147-161.
- Global Commission on Elections, Democracy and Security (2012). *Profundizando la democracia. Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo. Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad*. Suecia: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral / Fundación Kofi Annan.
- Gutiérrez, R. (2016). Representación legislativa, multipartidismo y carrera parlamentaria. *Análisis Político*.
- Hooghe, L., Marks, G. y Schak, A. H. (2016). *Transformation in governance. A Postfunctionalist Theory of Governance*, volume II. Oxford University Press.
- Hurtado, O. (2014). *Las costumbres de los ecuatorianos*. Quito: Planeta.
- IDEA Internacional (2019). *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019. Confrontar los desafíos, revivir la promesa*. Estocolmo Suecia: IDEA Internacional.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017). *Diccionario electoral (Serie Elecciones y Democracia)*. San José, C. R.: IIDH.
- Jaramillo, M. A. (2011). *El nuevo modelo de Estado en el Ecuador: del Estado de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia* (Tesis). Universidad San Francisco de Quito, Colegio de Jurisprudencia. Quito, Ecuador.
- Kofi Annan Foundation. (2018). *Confianza en elecciones y aceptación de resultados. Un informe de políticas de la Iniciativa por la Integridad Electoral*. Switzerland: Kofi Annan Foundation.
- Kofi Annan Foundation. (2020). *La protección de la integridad electoral en la era digital: informe de la Comisión Kofi Annan sobre elecciones y democracia en la era digital*. Switzerland: Kofi Annan Foundation
- Lecuna, V. (1947). *Obras Completas* (Tomo I). La Habana.

- Morón Urbina, J. C. (2000). Bolívar y su propuesta constitucional de 1826. *Dialnet. Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, (53), 173-243.
- Muñoz-Pogossian, B. (2020). 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, 2012-20201. *Derecho Electoral*, https://doi.org/10.35242/RDE_2020_30_4.
- Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters?* New York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo libros.
- Ortiz, E. O. (1976). *Costa Rica: Estado social de derecho*. San José, Costa Rica. *Revista de Ciencias Jurídica* (29), 23-157.
- Pérez, H. (2017). *El laberinto centroamericano: los hilos de la historia*. San José, Costa Rica: Vicerrectoría de Investigación. Centro de Investigaciones Históricas de América Central. Universidad de Costa Rica.
- Picado, H. (2018). *Reforma Electoral: actores, procedimiento y discurso*. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/Reforma-Electoral.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017). Investigadora responsable: Marcela Ríos. Investigadores del Equipo: Sebastián Madrid y Sofía Sacks. (Octubre 2017). *Diagnóstico sobre la Participación Electoral en Chile Proyecto Fomentando la Participación Electoral en Chile Primera Edición*. Vitacura: Max Grum.
- Quintero Nader, F. (1989). El sistema electoral en Chile. *Revistas Colaboración Jurídicas UNAM*, (14), 63-78.
- Ríos, L. (2018). El desequilibrio de los poderes. *Revista de Derecho Público*, (número especial), 169-190.
- Rodríguez, J. E. (2006). La revolución política en la época de la independencia: El Reino de Quito, 1808-1822 (pp. 65-70 y 134-138). *Quito: Corporación Editora Nacional*.

- Rosales, R. (2015). Problemas de la representación política y de los partidos políticos en Costa Rica: Oportunidad para un diálogo social reconstitutivo. *Dialnet*, 239-275.
- Sánchez, C. (2021). Mirada pública n.º 23. *Estado de derecho*. Santiago, Providencia, Chile: Instituto Res Pública.
- Sartori, G. (1994). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Sobrado, L. A. (2011). La financiación de los partidos políticos en Costa Rica. En P. Gutierrez y D. Zovatto, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (pág. 225). México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Organización de los Estados Americanos. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Titelman, N. (18.06.2021). Cambiar o morir: la crisis terminal de los partidos políticos chilenos. *Ciperacadémico. Análisis Político*.
- Tuesta, F. (2012). Estrategias de desarrollo y fortalecimiento de las autoridades electorales. *XXVI Conferencia del Protocolo de Tikal*. El Salvador: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vargas, H. (2001). Evolución del sistema electoral costarricense (1859-1870). *Diálogos Revista Electrónica*; 2(2). Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/article/view/6312/6014>
- Peña, Y. (2020). ¿Qué fue la “pacificación de la Araucanía”? La guerra del Estado de Chile contra el pueblo mapuche. *Laizquierda Diario*.
- Villalobos, L. D. (2019). Magistratura electoral y reforma constitucional. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (149), 61-72.
- Welp, Y. y Serdült, U. (2014). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito, Ecuador: Instituto de la Democracia.

Anexo 1

Matriz comparada Ecuador / Costa Rica / Chile

Requisitos mínimos	Ecuador	Costa Rica	Chile
Estado de derecho	En la Constitución de 2008 se establece que Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, lo que supone un compromiso activo por parte de todos los ciudadanos, quienes deben procurar estar al tanto de los contenidos teóricos que se proponen en la Constitución (Jaramillo, 2011). En teoría, trascendiendo la generalidad de un Estado de derecho y dotando de características progresistas y modernas que amplían la garantía de derechos en el país.	La Constitución actual de Costa Rica, vigente desde 1949, establece como sus valores rectores: la legalidad, paz e igualdad, considerando el sentimiento de “legalidad costarricense” como un atributo de su cultura. “Las constituciones de Costa Rica han tenido siempre una parte dogmática muy generosa con el individuo y sus libertades, y nuestro ordenamiento ha perfeccionado lenta, pero sostenidamente, una maquinaria electoral de excepcional eficiencia para asegurar una auténtica representación popular” (Ortiz, 1976, p. 27).	La Constitución vigente desde 1980 menciona como bases constitucionales del Estado de derecho a aquellos principios que, formando parte de las bases de la institucionalidad, dan origen al denominado “Estado de derecho”. Estos se encuentran consagrados particularmente en los artículos 6 y 7 del capítulo primero de la Constitución y son: el principio de supremacía constitucional, legalidad, juridicidad y responsabilidad (Sánchez, 2021).
Organismos electorales profesionales, competentes, independientes	De acuerdo al análisis expuesto, no todos los integrantes de la función electoral tienen las características descritas en el indicador. Incluso, si uno de sus miembros tuviese alguna de estas características, no es relevante, frente a las características de la cabeza de función que es quien decide en última instancia. Actualmente solo uno de los cinco consejeros tiene vinculación con la academia, y su rol es colateral.	El caso costarricense presenta una característica interesante, sus miembros a más de probada trayectoria en el ámbito democrático y/o electoral, están vinculados a la academia, este factor aporta un nivel técnico indiscutible y diferenciador.	El SERVEL goza de la confianza social, tanto por la adecuada organización de las elecciones, como por los esfuerzos permanentes de mejoras, la actuación de las partes involucradas (institucionales y no institucionales) y el reconocimiento de sus resultados por parte de la gran mayoría de los actores que conforman el sistema político nacional. Para su constatación, basta revisar índices como el <i>Index of Democracy</i> de <i>The Economist</i> (2021), <i>Freedom in the World</i> de <i>Freedom House</i> (2020) y el reporte de <i>The Electoral Integrity Project</i> 2019, por citar solo algunos (Castellanos, 2021). Sus integrantes cuentan con destacada trayectoria académica para ser parte de este organismo.

Normas para competencia multipartidaria /División de poderes /Garantía para opositores	El Código de la Democracia en su art. 306 señala que: Las organizaciones políticas son un pilar fundamental para construir un estado constitucional de derechos y justicia. Se conducirán conforme a los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Sin embargo, la proliferación de organizaciones políticas locales y nacionales, cerca de 300 (ver anexo 2), no inciden en una cultura participativa, por el contrario, son el medio para malutilizar el sistema garantista. La división de poderes existe constitucionalmente otorgando a los tres poderes tradicionales la función ejecutiva, la legislativa y la judicial; y en adición, la función electoral y la de transparencia y control social. Si bien, el actual Gobierno respeta la separación de poderes, existen líderes de estilo autoritario (de organizaciones políticas con representación en la función electoral) que ejercen el rol asumido durante el período anterior. Comparativamente con el anterior régimen, en el actual se respeta el criterio divergente, la oposición tiene espacio para participar en iguales condiciones que quienes pertenecen al Gobierno. De hecho, en la reciente contienda electoral, el tema central continuó siendo el lado correista o no que representaron los candidatos, lo que provocó una marcada polarización, populismo vs. derecha, dejando a una izquierda vacía de ideología y bases.	El art. 49 del Código Electoral define a los partidos políticos como: “Asociaciones voluntarias sin fines de lucro, con el objeto de participar activamente en la política nacional, provincial o cantonal y cumplen una función de relevante interés público”. En Costa Rica existe una mayor flexibilidad para presentar candidaturas y mantener los partidos políticos como actores de la competencia a lo largo del tiempo (Cascante, 2010). De los 139 partidos (ver anexo 3) inscritos hasta la presente fecha, los de mayor representación son: socialdemocracia, democracia cristiana, liberalismo, conservadurismo, comunismo e izquierda del siglo XXI, y en menor proporción los dos partidos ecologistas. Más allá de su ideología, en Costa Rica los partidos políticos desde sus orígenes han sido eminentemente personalistas, en muchos casos fundados en torno a un caudillo y no a una propuesta ideológica (Gutiérrez, 2016). El Gobierno de Costa Rica está conformado por cuatro poderes, separados e independientes entre sí: el poder ejecutivo, el poder legislativo, el poder judicial y el poder electoral que respetan el ejercicio de una nación libre, soberana, democrática e independiente. Los grupos de oposición tienen derecho a participar y ser escuchados, sin temor a represalias.	El artículo 1 de la Constitución Política de la República de Chile señala: Los partidos políticos son asociaciones autónomas y voluntarias organizadas democráticamente, dotadas de personalidad jurídica de derecho público, integradas por personas naturales que comparten unos mismos principios ideológicos y políticos, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del sistema democrático y ejercer influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional. Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y expresión de la voluntad popular, son instrumento fundamental para la participación política democrática, contribuyen a la integración de la representación nacional y son mediadores entre las personas y el Estado. Los partidos políticos deberán contribuir al fortalecimiento de la democracia y al respeto, garantía y promoción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile y en las leyes. Actualmente, se encuentran 27 partidos políticos registrados a nivel nacional (ver anexo 4). La reforma al sistema de partidos de 2016 fue insuficiente porque no buscó revertir la tendencia al desarraigo de estas organizaciones. El excesivo énfasis institucionalista evitó abrir la puerta a la discusión más relevante: su capacidad de agregación de demandas sociales (Titelman, 18.06.2021). Aún se cuestiona la división de funciones, especialmente por la intromisión del gobierno militar y normalización a malas prácticas de desequilibrio de los poderes (Ríos, 2018).
---	--	--	--

Normas que garanticen participación política universal e igualitaria	En 2016 se incluyó la identidad de género dentro de las reformas a la Ley de Registro Civil, es decir, que las y los ciudadanos ecuatorianos pueden elegir el cambio de su género por una sola vez en su vida. Esta reforma repercutió en la posibilidad de que en el día de las votaciones puedan elegir la fila para votar (en Ecuador las filas son diferenciadas Hombre/Mujer, lo que causó discriminación a los géneros que están fuera de este sistema binario). Esta es una medida que aporta a la participación universal, ya que reconoce a grupos de la población tradicionalmente excluidos¹⁹. Aproximadamente se han realizado cerca de 500 cambios de género en el país hasta noviembre 2019. (Muñoz-Pogossian, 2020)	Una reforma similar en el año 2016 generó un cambio de género de 430 casos en Costa Rica (septiembre, 2019), con el reconocimiento parcial o integralmente de su identidad de género (Muñoz-Pogossian, 2020). En este país las filas son mixtas por lo que no hay un impacto el día de las elecciones. Sin embargo, hay claros indicios garantistas de políticas inclusivas con el sector LGBTI.	En 2019 se promulgó en el país la Ley de Identidad de Género, que establece como un derecho el reconocimiento de las personas con una identidad de género diversa. Lamentablemente, estos avances van de la mano con mayores abusos homófobos y transmófobos²⁰. Al igual que en Costa Rica, en Chile las filas son mixtas.
---	---	--	---

¹⁹ <https://www.elcomercio.com/actualidad/cne-ecuador-lgbti-voto-inclusivo.html>

²⁰ https://www.swissinfo.ch/spa/chile-lgbti--previsi%C3%B3n-_chile-registr%C3%B3-en-2020-un-aumento-del-14-7---en-casos-de-abusos-contra-lgbti/46456778

Financiamiento político controlado	La propuesta innovativa de la Asamblea Constituyente de 2008 propuso dejar atrás la posibilidad de que únicamente puede ser candidato quien tiene la capacidad económica para financiarse. Con la idea de garantizar equidad para que cualquier ecuatoriano, indistintamente de su condición económica pueda participar, se estableció una pauta publicitaria obligatoria, manejada exclusivamente por el Estado, es decir, con recursos de los ciudadanos. Finalmente, el artículo 115 de la Constitución vigente desde octubre de 2008 estableció que “El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas”. Consagró, además, una prohibición a los sujetos políticos respecto a “contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias”. De acuerdo al Código de la Democracia, el financiamiento “comprenderá exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias” y “el CNE reglamentará el financiamiento según la realidad de cada localidad”. Lo que dio pie a la creación del Fondo de Promoción Electoral con recursos que provienen de los ciudadanos. La reciente reforma electoral, vigente desde febrero de 2020, triplica este fondo (se incrementará en un 230 % el tope para la promoción electoral de los postulantes a la Presidencia de la República²¹). El monto aprobado para las elecciones 2021 fue de \$91.000.000 (para 13 millones de habitantes, resulta un costo de \$7 por votante, uno de los más costosos de la región).	En Costa Rica, la reforma electoral aprobada en 2009 significó avances importantes para mejorar la transparencia en el financiamiento público y privado de campañas electorales y partidos políticos, pero mantiene carencias ostensibles en: a) promover la equidad en la competencia partidaria y electoral, b) facilitar la participación y el empoderamiento de diversos grupos poblacionales que reflejen la pluralidad social del país, y c) facilitar la distribución social de los recursos, de modo que no se vea comprometido el ejercicio del gobierno o la prevalencia del interés público general (Rosales-Valladares, 2015). Desde 1956, en Costa Rica existe financiamiento público de los partidos políticos bajo la siguiente modalidad: “los gastos en que incurran los Partidos Políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo” (Ley n.º 2036), considerando la necesidad de prevenir la influencia en la política de los grupos de poder económico y garantizar la equidad en la contienda y eliminando la controversial práctica, prohibida por el Constituyente de 1949, de cancelar las deudas del partido triunfante mediante deducciones salariales a los funcionarios públicos (Sobrado González, 2011). El presupuesto para las elecciones de Costa Rica en el año 2018 fue de \$15.000.000 (para 5 millones de habitantes, resulta un costo de \$3 por votante). En el caso costarricense las inversiones tecnológicas significan una reducción en el presupuesto siguiente, a diferencia del caso ecuatoriano en donde en cada elección se invierte en tecnología con incremento gradual en cada jornada.	A principios de 2016, el Congreso de Chile aprobó dos importantes leyes que reforman el financiamiento de las campañas y la gobernanza de los partidos políticos. Antes de las reformas, no había dinero público para los partidos políticos, lo que facilitó su captura por intereses privados, como lo confirman los escándalos de financiamiento político de 2014-2015 que precedieron (y posibilitaron) las reformas. A SERVEL, el regulador electoral, se le otorgó más poder y recursos, junto con autonomía constitucional, para hacer cumplir las regulaciones de campaña política y las nuevas regulaciones para los partidos políticos. Además, se aumentaron las sanciones por violaciones de la ley electoral y se ampliaron los plazos de prescripción. Estas reformas tuvieron efectos positivos, ya que involucraron a la sociedad civil, en la Comisión Presidencial Anticorrupción, integrada por 16 expertos diversos e independientes que propusieron una ambiciosa agenda durante el período de la presidenta Bachelet (Engel, 2019).
------------------------------------	--	--	--

Nota: Elaborado con indicadores propuestos por la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012).

²¹ Este contenido ha sido publicado originalmente por Diario EL COMERCIO en la siguiente dirección: <https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-reformas-codigo-democracia-elecciones.html>.

Anexo 2

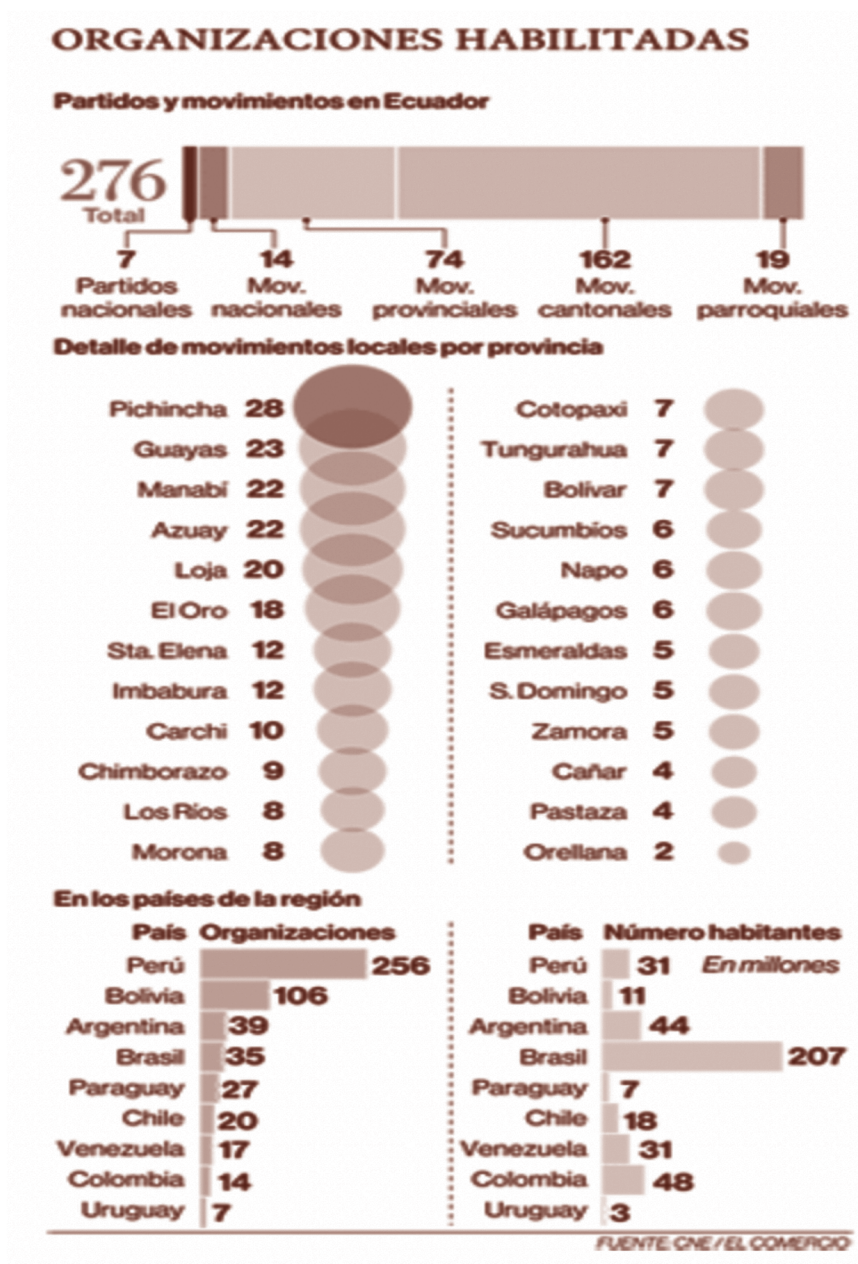


Figura 1. Organizaciones políticas Ecuador. Diario El Comercio. Agosto, 2018.

Anexo 3

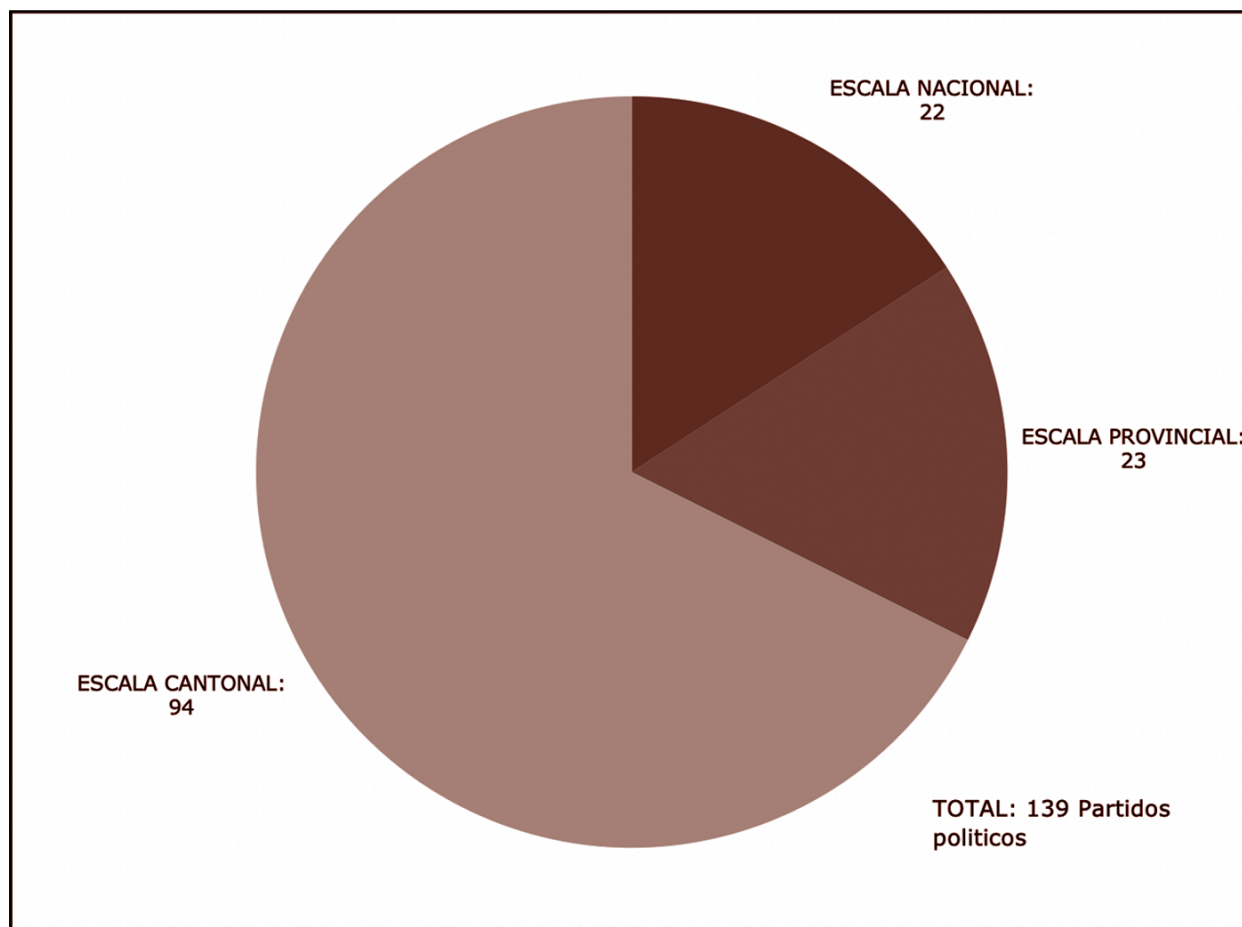


Figura 2. Organizaciones políticas Costa Rica. Elaborado con información del Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica.

Anexo 4

	Partido	Año legal de fundación
	Renovación Nacional	1988
	Partido Demócrata Cristiano	1988
	Partido por la Democracia	1988
	Unión Demócrata Independiente	1989
	Partido Socialista de Chile	1990
	Partido Radical de Chile	1994
	Partido Comunista de Chile	2010
	Partido Humanista	2014
	Evolución Política	2016
	Revolución Democrática	2016
	Federación Regionalista Verde Social	2017
	Partido de Trabajadores Revolucionarios	2018
	Partido Progresista de Chile	2018
	Ciudadanos	2018
	Partido Regionalista Independiente Demócrata	2018
	Partido Ecologista Verde	2018
	Comunes	2018
	Igualdad	2018
	Partido Liberal de Chile	2018
	Nuevo Tiempo	2019
	Partido Republicano de Chile	2020
	Unión Patriótica	2020
	Convergencia Social	2020
	Partido Nacional Ciudadano	2020
	Partido Conservador Cristiano	2020
	Partido de la Gente	2021
	Centro Unido	2021

Figura 3. Partidos políticos en Chile. Elaborado con información de INFOGATE, octubre 2021.

LA DEMOCRACIA INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA. EXPERIENCIAS DE LOS PROCESOS ELECTORALES DE 2021

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_11

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 13 de noviembre de 2021

Revisión, corrección y aprobación: 14 de enero de 2022.

Resumen: El presente documento pretende coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura democrática y generar reflexión sobre la realidad política y social en los países del continente americano mediante el análisis de la representación política de los pueblos originarios, derivada de los procesos electorales de 2021, tomando como referencia los celebrados en Ecuador, Bolivia, Chile, Perú y México. Lo anterior mediante la identificación de las buenas y malas prácticas en los comicios en relación con los derechos políticos reconocidos a los mencionados pueblos, con la intención de demostrar la urgencia de un principio electoral que promueva el *fair play* desde el pluralismo jurídico.

Palabras clave: Indígenas / Grupos étnicos / Población indígena / Derechos políticos / Derecho electoral / Derecho constitucional / Igualdad de oportunidades / Representación política.

Abstract: This document aims at contributing to the promotion and dissemination of democratic culture as well as generating reflection on the political and social reality in the countries of the American continent through the analysis of political representation of native peoples derived from the 2021 electoral processes. The study refers to the processes that took place in Ecuador, Bolivia, Chile, Peru, and Mexico. The document presents to best practices as well as the poor practices in terms of acknowledgement of political rights for the peoples. The aim is to demonstrate the urgency of an electoral principle that can foster *fair play* from the perspective of judiciary pluralism.

Key Words: Indigenous people / Ethnic groups / Indigenous population / Political rights / Electoral law / Constitutional law / Equality of opportunities / Political representation.

* Mexicano, abogado, correo manuel.ocampo@iij-unach.mx. Maestro y doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas. Profesor investigador de ese mismo Instituto y actualmente, coordinador de Investigación y Posgrado. Ganador en dos ocasiones (2017 y 2019) del Concurso Nacional de Ensayo en Materia de Justicia Abierta, Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Archivos organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACyT de México. Investigador científico honorífico del Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación del Estado de Chiapas, México. Miembro de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C. y del Grupo de Investigación Derecho, Diversidad y Gobernanza del IJJ-UNACH.

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento aborda la democracia indígena en América Latina mediante el análisis de la representación política de los pueblos originarios, derivada de los procesos electorales de 2021, tomando como referencia los comicios celebrados en Ecuador, Bolivia, Chile, Perú y México. En el estudio se identifican las buenas y las malas prácticas de los participantes en relación con los derechos políticos reconocidos a los mencionados pueblos, con el objetivo de demostrar la urgencia de promover, desde el pluralismo jurídico, el juego limpio o *fair play* en materia electoral. Con fines didácticos, se divide en cinco apartados, el primero corresponde a esta introducción, los restantes a la metodología utilizada, el marco teórico y jurídico de la democracia indígena en América Latina, conclusiones y referencias.

En el apartado destinado al marco teórico y jurídico de la democracia indígena en América Latina, se explica el concepto y su relación con la materia electoral; se describen, además, las prerrogativas que, en materia política, los ordenamientos fundamentales de Ecuador, Bolivia, Perú, Chile y México reconocen a los pueblos originarios.

Con el tópico de buenas y malas prácticas en los procesos electorales de 2021 en los mencionados países, se reflexiona acerca de algunas situaciones que impactaron en la democracia indígena en su orden interno y la necesidad de promover el juego limpio para consolidar la representación política de los pueblos originarios en América Latina.

2. METODOLOGÍA

Para alcanzar el objetivo planteado se toma como referente teórico el enfoque intercultural del derecho y se recurre al pluralismo jurídico para contextualizar el estado que guardan los derechos políticos de las personas indígenas y los reconocidos a los pueblos originarios en América Latina. Se eligen como muestra los procesos electorales de 2021 llevados a cabo en Ecuador, Bolivia, Perú, Chile y México, debido a que estos países cuentan con diferentes niveles de aceptación del pluralismo jurídico y ello puede impactar en las buenas o malas prácticas electorales en relación con el ejercicio de los derechos políticos en comento. Con el auxilio de la metodología del derecho comparado se analiza el marco constitucional de los citados Estados y algunos eventos relacionados con las elecciones, que involucren a pueblos originarios o a personas pertenecientes a estos para identificar si se respetan las reglas que promueven acciones afirmativas de participación política indígena.

3. MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO DE LA DEMOCRACIA INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA

Para los efectos de este trabajo, por democracia indígena se entiende la práctica tradicional colectiva y convenida, cuyo espacio político central es la asamblea comunitaria que, a su vez, es considerada la autoridad máxima dentro del sistema normativo de los pueblos originarios. Por lo anterior, el enfoque intercultural del

derecho es pertinente para el análisis de los avances o retrocesos de la democracia indígena en los procesos electorales de 2021 en América Latina, pues se caracteriza por la promoción del diálogo y el respeto a las diferencias culturales.

Una herramienta de la interculturalidad es el pluralismo jurídico, este se manifiesta como un fenómeno de coexistencia de normas que reclaman obediencia en un mismo territorio y que pertenecen a sistemas normativos distintos, cuya característica más importante es el hecho de estar organizados en torno a una norma de reconocimiento (Correas, 1994, pp. 613-624). Por tal motivo, se sostiene que en aquellos Estados en los que aún reconociéndose el derecho indígena, no se permite a los pueblos originarios el ejercicio de funciones jurisdiccionales, siendo atribución exclusiva, en todo caso, de los órganos judiciales estatales, no se puede hablar de la existencia de un auténtico pluralismo jurídico.

El pluralismo jurídico admite, en consecuencia, la diversidad de seres en el mundo, realidades dispares, elementos o fenómenos desiguales y cuerpos sociales semiautónomos irreductibles entre sí, pero que pueden funcionar de manera coordinada (Ansart, 1978, pp. 173-176). El pluralismo jurídico asume diferentes modalidades en el contexto de las sociedades contemporáneas; sin embargo, se distinguen dos tipos básicos: el que niega la posibilidad de un pluralismo jurídico intrasistémico y aquel que afirma su existencia.

La primera visión considera que los campos sociales semiautónomos son los lugares donde se verifica la producción jurídica y que, por lo tanto, un mismo sistema jurídico no puede ser plural. El auténtico pluralismo jurídico es el denominado pluralismo jurídico en sentido fuerte, que se genera cuando se puede verificar la presencia dentro de un grupo social de múltiples órdenes legales, en donde la existencia de un orden legal separado conlleva la presencia de una regla de reconocimiento distinta: esto es, los órdenes legales separados no son reducibles uno al otro (Griffiths, 1995, pp. 217-227).

Tal pluralismo se caracteriza por ser destructivo, pues pretende romper el dominio absoluto de un orden normativo jerárquico único, unificado y exclusivo que depende del poder del Estado. Argumenta que cuando se incluyen dentro de un mismo sistema normas pertenecientes a otro, se está en presencia de un pluralismo jurídico en sentido débil, el cual no es otra cosa que un ajuste de un sistema cuya ideología básica es el monismo jurídico. En sentido débil, un sistema jurídico es pluralista cuando el soberano establece regímenes jurídicos diferentes para grupos diferentes de la población, es decir, es un subtipo particular de fenómenos jurídicos dentro de la ideología centralista (Griffiths, 1986, pp. 152-153).

A partir del año 1994, la teoría del derecho y la teoría sociológica del derecho reaccionan en América Latina, en particular en México, para hacer frente y responder a las preguntas que surgen de la irrupción del mundo indígena en la política cotidiana. Este pluralismo promueve que los pueblos indígenas ocupen un espacio cada vez mayor en la vida política (Correas, 2010, pp. 71-82).

En Latinoamérica, el pluralismo jurídico propone un proyecto de nuevo derecho al servicio de la justicia, la emancipación y la dignificación de los seres humanos; desde una perspectiva jurídica, pluralista, democrática y antidogmática que realmente atienda el contexto en el que se encuentran los países latinoamericanos

(Wolkmer, 2006, p. 26). También se visibiliza en esta parte del mundo una constante intersección de diferentes órdenes legales como consecuencia de que vivimos en un momento de legalidad porosa o de porosidad legal, de múltiples redes de órdenes legales que nos obligan a constantes transiciones e intrusiones; fenómeno que se identifica como interlegalidad (Santos, 2010, p. 15).

Con apoyo en el pluralismo jurídico es posible verificar si en los procesos electorales celebrados en 2021 en Latinoamérica se respetaron los derechos políticos de los pueblos originarios, pues permite identificar las buenas y malas prácticas de los diferentes actores políticos en lo relativo a la coexistencia de dos o más sistemas normativos. Por lo que resulta factible en este trabajo, en relación con los pueblos y comunidades originarias de Latinoamérica, establecer los siguientes cuestionamientos en torno al proceso electoral de 2021: ¿Qué posibilidad jurídica tuvieron las personas que pertenecen a un pueblo o comunidad originaria de participar como candidatas o candidatos?; ¿existieron mecanismos para garantizar niveles mínimos de representación política de las poblaciones originarias?; ¿cuántas personas pertenecientes a pueblos o comunidades originarios accedieron a un cargo público? Por otro lado, para identificar la relación que se establece entre el desarrollo constitucional del pluralismo jurídico y la democracia indígena en América Latina, se analizan, además, los ordenamientos fundamentales de Ecuador, Bolivia, Perú, Chile y México, a manera de descripción del escenario electoral 2021 en la región.

En el Ecuador coexisten 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas descendientes de los grupos originarios que lo poblaron desde hace miles de años, y su presencia histórica determina el carácter pluricultural y multiétnico del país. De acuerdo al preámbulo, inciso tercero de la Constitución de la República, el derecho a la diversidad étnico-cultural representa un valor sobre el que se fundamenta la Constitución al proclamar que es voluntad del pueblo ecuatoriano consolidar la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas (Congreso Nacional de la República del Ecuador, 2020).

Es así que se establece de manera precisa el carácter plurinacional e intercultural del Estado. Estas características deben entenderse como la base del reconocimiento y funcionamiento del pluralismo jurídico; que se expresa de forma clara al describir el derecho a conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral; así como a construir y mantener organizaciones que los representen (Congreso Nacional de la República del Ecuador, 2020, artículo 57).

Cuando la Constitución asume como principio la multiétnicidad y pluriculturalidad, está ordenando al Estado ecuatoriano actuar de una manera especial y particular con los ciudadanos que ostentan una condición étnica y cultural determinada, esto significa que en una situación específica, si para la población en general algo es válido y aplicable, para la población indígena o afroecuatoriana puede que no lo sea por su condición cultural y étnica. La Constitución asume también la igualdad proporcional al establecer principios y normas que sustentan tratos diferentes para los pueblos indígenas. La diferenciación tiene que ver con el otorgamiento de facultades autonómicas como medio para garantizar la diferencia cultural y étnica.

La especificación de los pueblos indígenas y afroecuatorianos como grupos que se han mantenido en una situación histórica de desigualdad y exclusión social permite a la Constitución reconocerles unos derechos especiales y específicos, mediante los cuales sea posible eliminar un foco de discriminación. Las reivindicaciones de los pueblos indígenas han ganado un espacio en la esfera jurídica y en la vida de los ciudadanos, en especial para los indígenas y los afroecuatorianos. Se considera que quedan por resolver paradigmas desde la ciencia del derecho, ante la perspectiva iuspluralista (Díaz y Antúnez, 2017, pp. 15-44).

En el caso de Bolivia, para entender el pluralismo existente a nivel constitucional se debe tomar en cuenta que se arrastra desde la época colonial un sistema de exclusión que ha persistido en toda la historia del país, y que propició la subordinación de los indígenas, negros y campesinos (Garcés, 2013, p. 45). Fue hasta 1994 cuando se realiza una movilización denominada “Marcha por la vida, la coca y la soberanía” que a la par de consolidar las alianzas de los pueblos indígenas trae la exigencia de la convocatoria a una asamblea constituyente, por lo que se comienza a buscar cada vez un mayor apoyo y representación política (Do Alto, 2007, p. 36).

En ese contexto, los indígenas en el año 2000, cansados de la implementación de políticas públicas que solo generaban un agravamiento de la pobreza, exclusión, racismo y violencia, exigieron la reconstrucción del Estado boliviano, desconociendo la lógica de la construcción histórica del Estado-nación que no hacía más que legitimar su situación de inferioridad (Soruco, 2011, p. 78).

A partir de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia promulgada en febrero de 2009, se observa un reconocimiento más detallado de los grupos indígenas, acompañado de diferentes preceptos, cuyo objetivo principal es la reivindicación de los sectores indígenas. En ella se define claramente su modelo de Estado como plurinacional comunitario, intercultural, con autonomías, que se funda en el pluralismo jurídico dentro de un proceso integrador del país¹. Reconoce, además, que son diversas naciones las que constituyen el Estado plurinacional, asume el respeto a sus distintas cosmovisiones, y establece que son idiomas oficiales el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígenas (Constitución Política del Estado de Bolivia, artículo 1). El modelo de Estado Plurinacional implica que los pueblos y naciones indígena originario campesinos estén representados en los poderes públicos, y que deba reconocerse la existencia y ejercicio de sus sistemas políticos propios con pleno respeto a sus usos y costumbres, a través del voto universal.

En las elecciones subnacionales del 7 de marzo de 2021 se eligieron 25 escaños especiales de asambleístas reservados para la representación de los pueblos indígena originario campesinos (PIOC) minoritarios asentados en ocho de los nueve departamentos, cuya elección se basa en procedimientos propios y supeditados a los principios de equivalencia de género (CAOESTE, 2021, párrs. 4-6). En la actualidad, de 272 asambleístas, 25 son escaños especiales reservados para la representación de los PIOC asentados en ocho

¹ Preámbulo de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, se observa el mismo sentido, aunque menos incisivo, en el Preámbulo de la Constitución de la República del Ecuador.

de los nueve departamentos, cuya elección se basa en procedimientos propios y supeditados a los principios de equivalencia de género.

En lo que respecta al Estado peruano, desde 1995 es parte del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que tiene rango constitucional y, por tanto, es de obligatorio cumplimiento en ese Estado; sin embargo, al parecer, el avance normativo para el reconocimiento de los pueblos indígenas es limitado, disperso y contradictorio (Palacín, 2011, pp. 26-43). Es un país pluriétnico y pluricultural en el que se hablan 47 idiomas distintos y se reúnen alrededor de 55 pueblos indígenas, esto es aproximadamente el 14 % de la población.

Los pueblos indígenas no son reconocidos como tales por la Constitución, solo han sido identificados como comunidades campesinas en la costa y los Andes, y como comunidades nativas en la Amazonía, a las que se reconoce personalidad y son consideradas autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco legal. Se reconoce, además, el derecho a la participación política de las comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los consejos regionales al menos en los porcentajes mínimos que establece la ley de la materia.

Por su parte, en Chile el marco normativo de los pueblos originarios se integra por la Constitución Política de la República; los instrumentos internacionales ratificados por Chile y referidos a la temática, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI); su legislación secundaria que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y que crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) en la denominada ley indígena.

La Constitución Política de la República no contiene un artículo que se refiera a los derechos de los pueblos originarios ni tampoco al carácter multicultural de la población chilena. La vía que han adoptado los pueblos indígenas para hacer exigibles judicialmente sus derechos ha sido la utilización de los tratados internacionales sobre derechos y la invocación de derechos constitucionales, tales como la igualdad ante la ley, libertad de culto, el derecho de propiedad y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

En Chile, se ha destacado la creciente aplicación por parte de los tribunales nacionales del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas para interpretar y reforzar su contenido en la jurisprudencia nacional. La Ley Indígena reconoce a los indígenas, a sus principales etnias y comunidades, y establece el deber del Estado de respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas y sus culturas y proteger sus tierras, por medio de la adopción de medidas para tal efecto. Esta ley establece derechos políticos y de participación, identifica las tierras indígenas y les otorga protección y reconoce el derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales.

El Congreso chileno despachó una ley que asegura 17 escaños reservados para representantes de los pueblos originarios en la Convención Constitucional que redactará la nueva Constitución en 2021. El cambio fue decidido por una amplia mayoría del 79 % en el plebiscito que tuvo lugar el 25 de octubre de 2020. Los

17 cupos serán determinados por el Servicio Electoral (SERVEL) dentro de los 155 escaños por elegir en los distritos electorales ya establecidos, los mismos en los que se eligen actualmente los miembros de la Cámara de Diputados. Los mapuches tendrán siete escaños; dos serán para el pueblo Aymara; mientras que los pueblos Atacameños, Colla, Rapa Nui, Yámana, Kawashkar, Diaguita, Quechua y Chango tendrán un representante cada uno (La Jornada, 2020, párrs. 6 y 7). Los pueblos originarios representan cerca del 12 % de la población total de Chile, de casi 18 millones de habitantes.

En lo que respecta a México, con el levantamiento armado del ejército zapatista en el estado de Chiapas del 1 de enero de 1994 se inicia un movimiento social que deriva hacia la demanda del cumplimiento del Estado mexicano ante los pueblos originarios que habitan el territorio nacional. Después de este movimiento y la firma de los acuerdos de San Andrés Larrainzar sobre derechos y cultura indígena, fue con la reforma constitucional de 2001, fundamentalmente en el artículo segundo, que se definen las reglas explícitas del constitucionalismo mexicano en relación al reconocimiento de derechos colectivos de estos pueblos.

Se fijan, además, las características de las poblaciones para ser consideradas pueblos indígenas y se alude al contenido del Convenio 169 de la OIT, el cual refiere a la conciencia de identidad indígena como criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. En ese sentido es pertinente aclarar que, en la actualidad, el criterio aceptado es el cultural, también denominado de la autoadscripción, lo que se traduce en que una persona es indígena si acepta su pertenencia a un pueblo indígena, se identifica con su cultura, actúa conforme a ella y el pueblo indígena al que se adscribe la reconoce como parte de él.

Se establece que tanto el Gobierno federal, como los gobiernos estatales y los municipales deben diseñar instituciones específicas que atiendan la problemática indígena, las cuales deben ser operadas junto con representantes de los pueblos y comunidades indígenas. Se reconoce, además, el derecho de pueblos y comunidades indígenas para decidir libremente la forma en que organizarán su vida interna política, económica y cultural. En lo político existen las condiciones para que puedan elegir su representación bajo los sistemas de cargos, reconocimiento de principales y Consejo de Ancianos. Aunado a lo anterior, se reconoce el derecho a los pueblos y comunidades indígenas para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y los derechos humanos.

En noviembre del 2020, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG572/2020, aprobó los criterios para el registro de candidaturas a diputaciones federales para el proceso electoral federal 2020-2021, en cuyo punto décimo séptimo, se estableció que para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos nacionales o coaliciones deberán postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en los 21 distritos electorales federales con población indígena distribuidos en las entidades federativas de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán, de las cuales 11 deberían ser mujeres.

De los derechos políticos descritos se obtiene que las políticas de reconocimiento de derechos a los pueblos originarios establecidas al día de hoy, desde el pluralismo jurídico, se pueden agrupar en tres amplios sectores. El primero lo conforman aquellos países cuyas constituciones niegan la existencia del pluralismo jurídico, es decir, que, aun reconociendo la existencia de los pueblos indígenas, no asumen la existencia de otra legalidad, y, por lo tanto, no establecen mecanismos para reconocer el sistema normativo indígena. El segundo grupo lo integran los países con constituciones que lo asumen difusamente, es decir, que, reconociendo la existencia de los pueblos indígenas y sus derechos, asumen que tienen un sistema jurídico y autoridades propias. Si bien han cumplido con elevar a rango constitucional la existencia de una jurisdicción indígena, a esta se le considera como una jurisdicción cuyo ámbito de aplicación es muy restringido, no se establecen reglas constitucionales para su operación y se deja toda la regulación a la ley ordinaria. Por último, el tercer sector es el de las constituciones que lo asumen institucionalmente, es decir, que reconocen la existencia de los pueblos indígenas, de su autogobierno y su propio derecho, la consideran parte de la jurisdicción del Estado e incluso reconocen la existencia de la jurisdicción indígena. Se construyen reglas constitucionales de operación a partir de las cuales se tendrán que desarrollar las leyes ordinarias respectivas que han de incluir la coordinación de los sistemas normativos de los pueblos originarios con el estatal.

A continuación, se describen algunas situaciones que impactaron en la democracia indígena, y que pueden considerarse como acciones contrarias a la letra y al espíritu de las leyes en materia electoral dentro de los procesos celebrados en Ecuador, Bolivia, Chile, Perú y México, durante el año 2021. Tales situaciones consistieron en obstrucción al ejercicio de derechos políticos reconocidos a los pueblos originarios, prácticas electorales desleales, infracciones reiteradas a las medidas que aseguran el denominado piso parejo en las elecciones y utilización inapropiada de medios de comunicación y redes sociales.

4. BUENAS Y MALAS PRÁCTICAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES 2021 EN ECUADOR, BOLIVIA, CHILE, PERÚ Y MÉXICO

En Ecuador se realizaron elecciones presidenciales y legislativas el 7 de febrero de 2021. La participación en conjunto de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), organización que aglutina en su seno a las nacionalidades, pueblos, comunidades, centros y asociaciones indígenas del Ecuador y el Movimiento *Pachakutik* integrado por varios sectores y organizaciones sociales: indígenas, campesinos, afroecuatorianos, trabajadores públicos y privados, mujeres, jóvenes, cristianos de base, ecologistas, intelectuales comprometidos, etc.; generó que el voto indígena estuviera cerca de impulsar a la segunda ronda a su candidato Yaku Pérez, sin embargo esto no ocurrió.

Según la página oficial del Consejo Nacional Electoral de Ecuador (CNE), el ganador de la primera ronda fue Andrés Arauz, de la Unión por la Esperanza (UNES), con 3 032 906 de votos, un 32,72 % del escrutinio. En segunda posición, el centroderechista Guillermo Lasso, de la alianza (CREO-PSC), con 1 829 378 votos, lo que representa un 19,74 % del escrutinio. Yaku Pérez, del movimiento indígena Pachakutik, se confirma en la tercera posición con 1 796 542 votos (19,38 %), y en cuarta el también izquierdista Xavier Hervás con 1

453 460 votos (15,68 %). La segunda ronda, con esos datos, sería entre Arauz y Lasso; sin embargo, dada la estrecha diferencia de votos con el tercer candidato, Pérez, el CNE se vio en la obligación de calificar las peticiones de recuento entre estos.

El Movimiento *Pachakutik* externó que fue el Consejo Nacional Electoral (CNE), la máxima autoridad de los comicios, el que puso a los candidatos Arauz y Lasso en la segunda vuelta, y no el resultado de las urnas de votación, y reclamó un recuento de más de 20 000 juntas de votación, pero el CNE solo aprobó que se hiciera en 31 de ellas, donde Pérez, que estaba en el tercer lugar con muy poca diferencia de Lasso, sumó una pequeña cantidad de votos respecto del escrutinio preliminar, de ahí lo externado por el Movimiento *Pachakutik*. En consecuencia, las dos organizaciones indígenas, en principio, coincidieron en no apoyar a ningún candidato en la segunda ronda; sin embargo, cada una lo planteó de diferente forma; la CONAIE propuso ir por el voto nulo ideológico, mientras que *Pachakutik* por un voto nulo a secas contra el sistema electoral que, según ese movimiento, avaló un supuesto fraude en el escrutinio de la primera vuelta de las votaciones contra su candidato presidencial.

En Bolivia se llevaron a cabo elecciones subnacionales el 7 de marzo de 2021, las cuales cerraron un ciclo electoral extendido por la pandemia y caracterizado por una severa crisis política postelectoral que siguió a las fallidas elecciones generales presidenciales y legislativas de octubre de 2019, y su posterior anulación. En la recta final del proceso electoral, llamó la atención la inhabilitación del candidato a alcalde de La Lajta, Manfred Reyes Villa, amplio favorito en las encuestas, por parte del Órgano Electoral Plurinacional por su resolución 43 de fecha 21 de febrero de 2021, por corrupción cuando ejercía como gobernador del departamento de Cochabamba entre 2005 y 2008. De lo anterior resulta interesante que el fallo aparece un mes antes de las elecciones, cuando el proceso se inició cuatro años atrás, aproximadamente, lo que hizo pensar que fue manipulado; sorprendió, también, que el expediente fue devuelto a Cochabamba en tiempo récord, pues por lo general ese trámite administrativo demora varias semanas. No obstante, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Bolivia rehabilita el 3 de marzo al candidato Reyes Villa, con cuatro votos a favor y tres en contra, después de que hiciera efectivos 300 000 dólares que adeudaba al Estado por esta condena (Europa press, 2021, párr. 3).

Por otro lado, el indianista radical Santos Quispe, quien ganó la Gobernación de La Paz, llegó a su puesto por herencia, es decir, el candidato original, un legendario líder indianista, era su padre. Este falleció de un infarto en plena campaña, cuando las encuestas lo apuntaban como el favorito. Su agrupación decidió sustituirlo por su descendiente para mantener la influencia de su figura sobre los resultados. Así logró meterse en la segunda vuelta, en la que sumó su propia votación, mayoritariamente indígena, con la de los sectores urbanos anti-MAS². Un aspecto inédito de estas elecciones fue que en La Paz y en Chuquisaca los desempates se produjeron entre dos pares de representantes indígenas (Molina, 2021, párrs. 3-4).

Respecto de Chile, hubo elecciones a gobernadores, alcaldes, concejales y constituyentes el 11 de abril; el 9 de mayo la segunda vuelta de gobernaciones y el 4 de julio primarias presidenciales. De acuerdo al

² Movimiento al Socialismo de Bolivia (MAS)

Servicio Electoral (SERVEL), solo 282 719 personas habilitadas para votar por los escaños reservados para pueblos originarios participaron en las elecciones del 9 de mayo, cifra que representa el 22,81 % del padrón electoral, compuesto por 1 239 295 votantes. El pueblo mapuche es el que registró la mayor cantidad de participación, con 217 853 votos válidamente emitidos (El mostrador, 2021, párrs. 7-8).

En Perú se hicieron elecciones presidenciales y legislativas el 11 de abril, derivado de estas, un grupo de organizaciones indígenas de la Amazonía y los Andes expresó su rechazo y preocupación ante la ofensiva legal presentada por la candidata a la presidencia, Keiko Fujimori, de Fuerza Popular, que buscaba anular más de 800 actas a nivel nacional -alrededor de 200 mil votos, según los cálculos de dicho partido-, la mayoría de ellas en zonas rurales del país. Para los líderes de estas organizaciones, las acusaciones de fraude son falsas y vulneran el derecho a la participación de las comunidades.

Seis organizaciones de pueblos indígenas respaldadas por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) emitieron un pronunciamiento conjunto en el que solicitaron al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) resolver con celeridad las solicitudes de nulidad, respetando su derecho al voto. En caso de que estos sean invalidados, anunciaron que presentarán una demanda de amparo e iniciarán movilizaciones masivas.

En regiones como Amazonas, Cusco y Puno, donde el candidato de izquierda Pedro Castillo, de Perú Libre, se impuso con una diferencia de hasta 78,5 %, integrantes de comunidades indígenas realizaron manifestaciones en contra de la ofensiva legal de Fuerza Popular.

La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep); la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP); la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), la Confederación Nacional Agraria (CNA); la Confederación Campesina del Perú (CCP) y la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA); las cuales representan a diferentes comunidades y pueblos indígenas del país, señalaron que detrás del pedido de nulidad de actas de sufragio de Fuerza Popular hay discriminación y racismo (Cabral, 2021, párr. 5).

En México se celebraron elecciones federales y elecciones estatales el 6 de junio. Previo a la contienda electoral, la Red Nacional Indígena (RNI) dirigió un oficio al Instituto Nacional Electoral (INE) y a los representantes de los partidos políticos a fin de exigir el respeto del acuerdo general emitido para garantizar la representación indígena en el proceso electoral del 2021, suscrito en noviembre del 2020 por el Consejo General del INE, mediante Acuerdo INE/CG572/2020. En dicho documento se aprobaron los criterios para el registro de candidaturas a diputaciones federales para el proceso electoral federal 2020-2021, en cuyo punto décimo séptimo, se estableció que para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos nacionales o coaliciones deberán postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en los 21 distritos electorales federales con población indígena, distribuidos en las entidades federativas de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán, de las cuales 11 deberían ser mujeres.

El mencionado oficio se debía a que los partidos políticos entregaron sus listas de candidatos y candidatas indígenas plurinominales federales, en las cuales se advirtió que se repiten los agravios cometidos en procesos

electorales anteriores, donde se usurpan espacios que corresponderían a auténticos candidatos indígenas; de ahí que la red exigió que se tomaran acciones legales sobre los candidatos y las candidatas que fueron registrados. En lo particular expresaron su preocupación por el distrito I de Palenque, en donde Manuela del Carmen Obrador, según sus oponentes, usurpa una representación que corresponde a los pueblos originarios de esa región. El distrito abarca los municipios de Tila, Sabanilla, Tumbalá, Yajalón, Catazajá, La Libertad y Salto de Agua, y tiene un 74,19 por ciento de población indígena, en especial la población mayense chol y tseltal; sin embargo, la diputada federal palencana pese a no ser indígena pretende reelegirse y continuar usurpando el espacio por el hecho de ser la prima del presidente Andrés Manuel López Obrador (Morales, 2021, párr. 6).

Se señaló, además, el caso del distrito II de Bochil, donde Adela Ramos Juárez desplazó a los candidatos indígenas. Asimismo, en el distrito III Ocosingo, Jesús Oropeza Nájera usurpa el espacio de los candidatos indígenas, y en el distrito V de San Cristóbal de Las Casas, Martha Decker Gómez usurpa una candidatura indígena en dos periodos electorales. Aunado a que en el distrito XI de Las Margaritas, Roberto Antonio Rubio Montejo, también usurpó la candidatura indígena en dos periodos consecutivos. De igual manera el Partido Revolucionario Institucional decidió pasar por alto la sentencia del Tribunal y los lineamientos del INE al no incluir a ningún candidato indígena (hombre o mujer) en las cinco circunscripciones federales plurinominales. En ese mismo sentido, en la IV Circunscripción Plurinominal Federal demandaron examinar la acreditación indígena de Esther Araceli Gómez Ramírez, quien fue postulada por el partido Morena como candidata indígena plurinominal (Morales, 2021, párr. 7).

Con todo lo expuesto, se advierte, como una nota distintiva, la existencia en los cuatro países de situaciones que dejan ver una especie de juego sucio de los participantes en los comicios y las autoridades en el ejercicio del poder, así como de los órganos que gestionan y califican las elecciones, por lo que se propone impulsar su contraparte: el denominado juego limpio o *fair play*. Se trata de un concepto del mundo de los deportes que hace referencia al juego transparente, a la ética deportiva, a la competencia justa, al cumplimiento de las reglas, así como al comportamiento honesto y correcto que deben observar los atletas ante su oponente, el árbitro y los asistentes; se caracteriza por poner en primer lugar el gusto de competir limpiamente y disfrutar el deporte por encima de la ambición de victoria (Carvalho, 2001, p. 17).

De esta manera, el *fair play* electoral implica el respeto al contrincante, al árbitro y a las reglas; practicar el juego limpio, sin trampas, trucos o simulaciones para confundir al contrincante o a la autoridad electoral, así como asumir la derrota con dignidad y disfrutar la victoria con sencillez y respeto. Así, gestos como un saludo amistoso al adversario, una disculpa luego de una acción indebida, entre otras formas de proceder, son acciones que manifiestan el espíritu de competir limpiamente en las elecciones.

La intención del *fair play* electoral es evitar al máximo todo tipo de conductas o comportamientos que afecten los procesos electorales, por ejemplo, irrespeto a las reglas, a las autoridades, a los rivales, a los propios compañeros de partido y a los electores. Ese tipo de comportamientos pueden venir no solo de las candidatas o candidatos, sino también de las dirigencias de partidos políticos, autoridades en ejercicio de sus funciones e, incluso, de familiares.

5. CONCLUSIONES

Se ha demostrado que en los procesos electorales de 2021 desarrollados en Ecuador, Bolivia, Chile, Perú y México, se advierten situaciones que generan opacidad en los comicios, en las autoridades en el ejercicio del poder y en los órganos que gestionan y califican las elecciones; tales circunstancias son una constante en América Latina.

En el desarrollo de los procesos electorales en los países de referencia se aprecia que, pese a existir acciones afirmativas que promueven la participación política de las personas pertenecientes a pueblos originarios, ya sea como parte de los lineamientos de los institutos electorales u ordenadas por ley, no se garantiza el cumplimiento efectivo. Esto es, por un lado, que las personas que ocupen un escaño designado para un pueblo originario, realmente pertenezcan a este o, por otro, que los partidos políticos les impidan alcanzar incluso una candidatura. Además, las mujeres indígenas siguen sin poder participar en condiciones de equidad frente a los varones, pese a formar parte de colectivos que promueven los derechos humanos o de partidos políticos que dicen generarles espacios de participación.

Es pertinente promover el juego limpio o *fair play* desde el pluralismo jurídico; es decir, generar esta práctica que fortalezca la representación política de los pueblos originarios, mediante reglas que impulsen y replanteen el respeto al contrincante, al árbitro y a la normatividad misma; promover la práctica del juego limpio sin trampas, trucos o simulaciones para confundir al contrincante o a la autoridad electoral; impulsar el diálogo para no ofender, humillar ni maltratar a ningún participante de la contienda, así como asumir la derrota con dignidad y disfrutar la victoria con sencillez y respeto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ansart, P. (1978) *Ideologías, conflictos e poder*. Rio de Janeiro: Zahar.

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2020). Constitución Política del Estado de Bolivia.

Cabral, E. (10 de junio 2021). Fujimori presenta ofensiva legal cuando Castillo la supera en votos en actas procesadas. *Ojo público*. Recuperado de <https://ojo-publico.com/2798/ofensiva-legal-de-fujimori-cuando-castillo-la-supera-en-conteo-de-onpe>

Carvalho, A. (2001). O contributo das organizações nacionais e internacionais na promoção da ética desportiva e do fair play. A importancia da educação para a ética—o olimpismo, en AA. VV., *O Desporto e o Direito* (prevenir, disciplinar, punir)(pp. 17-26). Lisboa: Livros Horizonte.

- Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral (CAOESTE). (2021). *Bolivia. Elecciones Subnacionales 2021: el cierre de un ciclo electoral accidentado y maratónico*. CAOESTE. Recuperado de <https://transparenciaelectoral.org/caoeste/bolivia-elecciones-subnacionales-2121-el-cierre-de-un-ciclo-electoral-accidentado-y-maratonico/>
- Congreso Nacional de la República del Ecuador. (2020). Constitución de la República de Ecuador.
- Correas, O. (1994). Ideología jurídica, derecho alternativo y democracia. *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, 27(81), 613-624.
- Correas, O. (2010). Cultura jurídica, poder judicial y pluralismo jurídico, En Caballero, J y otros, *Sociología del derecho. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Regulación, cultura jurídica, multiculturalismo, pluralismo jurídico y derechos humanos* (vol. 2) (pp. 71-82). México: UNAM.
- Díaz, E. y Antúnez A. (2017). El derecho alternativo en el pluralismo jurídico ecuatoriano. *Revista Lex de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, 15(20), 15-44.
- Do Alto, H. (2007). Cuando el nacionalismo se pone el poncho: una mirada retrospectiva a la etnicidad y la clase en el movimiento popular boliviano (1952-2007). En Svampa, M. y Stefanoni, P. (Eds.), *Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales* (pp. 21-54). Buenos Aires: CLACSO.
- El TSE rehabilita al candidato opositor Reyes Villa, favorito para las locales de Bolivia del domingo (3 de marzo 2021). *Europa press*. Recuperado de <https://www.europapress.es/internacional/noticia-tse-rehabilita-candidato-opositor-reyes-villa-favorito-locales-bolivia-domingo-20210303225852.html>
- Garcés F. (2013). *Los indígenas y su Estado (pluri)nacional: una mirada al proceso constituyente boliviano*. Argentina: CLACSO.
- Griffiths, J. (1995). Four Laws of Interaction in circumstances of Legal Pluralism: First steps toward an explanatory theory, en Allot Anthony y Woodman Gordon (Coord.), *Peoples □ Law and State Law: The Bellangio Papers* (pp. 217-227). England: Forist Publications.
- Griffiths, J. (1986). What Is Legal Pluralism. *Journal of Legal Pluralism*, (24), 149-155.

La Jornada. (15 de diciembre 2020). Aprueban 17 escaños indígenas para redactar nueva Constitución chilena. *La jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/notas/2020/12/15/politica/aprueban-17-escaños-indigenas-para-redactar-nueva-constitucion-chilena/>

Molina, F. (13 de abril 2021). El partido de Evo Morales sufre un traspie en la segunda vuelta de las elecciones regionales de Bolivia. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2021-04-13/el-partido-de-evo-morales-sufre-un-traspie-en-la-segunda-vuelta-de-las-elecciones-regionales-de-bolivia.html>

Morales, Y. (4 de abril 2021). Exhiben a 5 candidatos y candidatas a diputaciones federales de usurpar puestos indígenas. *Chiapas Paralelo*. Recuperado de <https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2021/04/exhiben-a-5-candidatos-y-candidatas-a-diputaciones-federales-de-usurpar-puestos-indigenas/>

Palacín Quispe, M. (2011). *Los derechos de los pueblos indígenas en la constitución y las leyes, América Latina en movimiento*. Jalisco, México: Comisión Estatal del Derechos Humanos.

Participación indígena: 22,81 % del padrón votó escaños reservados para pueblos originarios (17 de mayo 2021). *El mostrador*. Recuperado de <https://www.elmostrador.cl/dia/2021/05/17/participacion-indigena-2281-del-padron-voto-escaños-reservados-para-pueblos-originarios/>

Soruco, X. (2011). *Apuntes para un Estado plurinacional*. La Paz, Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sousa de, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectiva desde una epistemología del sur*. Perú: Instituto Internacional de Derecho Social y Programa Democracia y Transformación Global.

Wolkmer, A. (2006). *Pluralismo jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del derecho*. Madrid: Dykinson.

LA PRIVACIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO. CASO: LÓPEZ MENDOZA CONTRA VENEZUELA. COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

Luis Guillermo Palacios Sanabria*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_12

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 13 de octubre de 2021.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de enero de 2022.

Resumen: En el presente comentario se exponen algunas consideraciones sobre la sentencia n.º 233 (serie c) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de fecha 01 de septiembre de 2011, la cual resuelve la petición del ciudadano venezolano Leopoldo López Mendoza, quien en 2008 fue inhabilitado para el ejercicio de la función pública por parte de la Contraloría General de la República, principal órgano del sistema nacional de control fiscal del Estado venezolano. En consecuencia, se analiza la procedencia de inhabilidades públicas impuestas en sede administrativa conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los alcances y límites de los derechos políticos contemplados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Palabras clave: Cargos públicos / Cargos de elección popular / Inhabilitación / Derechos políticos / Sufragio pasivo / Resoluciones administrativas / Venezuela.

Abstract: The present remarks present some considerations about sentence n.º 233 (series c) of the Inter-American Court of Human Rights, dated September 1st, 2011, which resolves the request from the Venezuelan citizen, Leopoldo López Mendoza, who was disqualified from holding public posts, by the Comptroller's Office, which is Venezuela's main institution of fiscal control. This work analyzes the origin of public disqualification imposed on the administrative head office according to the American Convention of Human Rights and the reach and boundaries of the political rights contemplated by the Inter-American system.

Key Words: Public posts / Popular election posts / Disqualification / Political rights / Passive suffrage / Administrative resolutions / Venezuela.

* Venezolano, abogado, correo Luis.palacios@uss.cl. Académico regular de planta de la Facultad de Derecho y Gobierno de la Universidad San Sebastián, sede Valdivia (Chile). Candidato a doctor en Derecho Mención Constitucionalismo y Derecho por la Universidad Austral de Chile.

1. CONTEXTO: CASO LÓPEZ MENDOZA VS. VENEZUELA

En Venezuela el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales corresponde, por mandato del artículo 287 de la Constitución, a la Contraloría General de la República (CGR), un órgano de control que goza nominalmente de autonomía funcional, administrativa y organizativa. Su función más relevante se expresa en el ejercicio de inspecciones sobre los organismos públicos y demás sujetos sometidos a su control; y la declaratoria de responsabilidad e imposición de sanciones administrativas cuando corresponda. Su régimen normativo central se encuentra en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) del año 2001.

Dicho instrumento legal articula los medios de sanción a disposición del órgano contralor, el cual puede, entre otras cosas: suspender la relación de empleo público sin goce de sueldo por un periodo máximo de veinticuatro meses, acordar la destitución del o los funcionarios en atención al ilícito cometido y la más grave por la afectación de derechos que implica la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas.

En ejercicio de sus funciones, la CGR en el año 2004 inició contra el político venezolano Leopoldo López Mendoza un par de procedimientos administrativos destinados a la determinación de responsabilidad fiscal. Finalmente, a López Mendoza se le impusieron dos sanciones administrativas que consistieron en una multa, y luego le fue aplicada, por el contralor, la sanción accesoria de inhabilitación para ejercer función pública por periodos de 3 y 6 años. Estas decisiones administrativas fueron recurridas por el afectado hasta llegar a la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sin obtener una respuesta favorable a su pretensión.

En marzo de 2008 López Mendoza formalizó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una petición contra su inhabilitación para el ejercicio de la función pública. Dicha inhabilitación fue impuesta por la Contraloría General de la República, un órgano de carácter administrativo que integra el Sistema Nacional de Control Fiscal de Venezuela. Atendiendo el procedimiento, en agosto de 2009, la CIDH emitió el Informe de Fondo n.º 92/09 y lo remitió al Estado venezolano, quien dispuso de un plazo de dos meses para dar cuenta de las medidas de cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión (Gómez, 2011). Posteriormente, y verificado el incumplimiento por parte de Venezuela, la CIDH accedió a presentar el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el que se demandó la responsabilidad internacional del Estado por contravenir las disposiciones normativas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Puntualmente, la CIDH en su petición a la Corte IDH precisó:

...al momento de adoptar la decisión de inhabilitación para el ejercicio de la función pública de López Mendoza, el Contralor General de la República y, en revisión, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, no elaboraron argumentos adicionales que sustentaran la aplicación de una sanción más gravosa a una multa previamente impuesta, ni ofrecieron argumentos que calificaran el tipo de conducta ilícita y su correspondencia con la imposición de una de las máximas sanciones accesorias.

Satisfechos los requerimientos procesales inherentes a la jurisdicción del Sistema Interamericano, el primero de septiembre de 2011 la Corte IDH dictó sentencia y, en consecuencia, tal como refiere el fallo n.º 233 (serie c), dictaminó la responsabilidad del Estado venezolano por los siguientes perjuicios al ciudadano Leopoldo López Mendoza:

1. Violación del derecho a ser elegido, establecido en los artículos 23.1 y 23.2 de la Convención.
2. Violación del deber de motivación y el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos, establecidos en el artículo 8.1 de la Convención.
3. Violación del derecho a la protección judicial, establecido en el artículo 25.1 de la Convención.
4. Incumplimiento de adecuación del derecho interno a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecido en su artículo 2.

Finalmente, dispuso la instancia jurisdiccional interamericana, en virtud de la responsabilidad determinada, la obligación para el Estado venezolano de reparar los perjuicios causados, abstenerse de impedir la postulación de López Mendoza a cualquiera de los procesos electorales *ex post*, acordar la revocatoria o nulidad de los actos administrativos del caso acordados por el contralor general de la República y adecuar la LOCGRSNCF a las normas convencionales, mediante la reforma del artículo 105 del referido instrumento legal.

2. LA PROCEDENCIA DE INHABILIDADES PÚBLICAS IMPUESTAS EN SEDE ADMINISTRATIVA CONFORME A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el contenido básico reconocido en el contexto interamericano a los derechos políticos y su efectivo ejercicio. Como parte del catálogo de libertades que se amparan bajo la denominación “derechos políticos”, destaca especialmente el derecho al sufragio en su doble dimensión, activa y pasiva. Es decir, el derecho a elegir en elecciones libres, universales, directas, secretas y periódicas. Y el derecho a ser elegido, cuestión que obliga a los Estados parte de la Convención a garantizar la postulación de los individuos y partidos, sin más limitaciones que las derivadas racionalmente de los dispositivos normativos, y procurar una competencia electoral ajustada a los principios de igualdad e integridad. Para este último propósito, la Convención admite como potestad soberana de los Estados la regulación de su sistema político-electoral; sin embargo, en cuanto a los límites reconocidos al derecho del sufragio para su configuración legal y efectivo ejercicio, es clara en manifestar que solo son admisibles límites por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

Ciertamente, los conceptos esbozados por la Convención no son ajenos a controversias. Sin embargo, en la práctica prospera una especie de acuerdo material que recoge algunas consideraciones mínimas de la democracia, que permiten afirmar o reconocer a dichos conceptos como precondiciones del juego político e institucional de los Estados democráticos y constitucionales modernos. En efecto, los mínimos recogidos en la Convención y complementados por la Carta Democrática Interamericana de 2001 son una especie de hoja de ruta democrática para los Estados que integran el Sistema Interamericano. Por ese motivo y

en consideración del fallo comentado, es necesario evaluar las restricciones legítimas o permisibles a los elementos cualitativos de los derechos políticos a la luz de los principios y disposiciones normativas del Sistema.

Igualmente, por constituir un asunto que transversaliza el fallo objeto de análisis, otra cuestión relevante para comprender la discusión que subyace al pronunciamiento de la alta corte interamericana refiere a la ética pública y la moral administrativa o, en términos contemporáneos, a la transparencia y a la probidad exigida por estándares nacionales e internacionales para el ejercicio legal y democrático de la función pública. Sobre este tópico, especialmente en Latinoamérica, una región caracterizada por altos niveles de corrupción política, las normas internacionales y nacionales han desarrollado múltiples sistemas de control y sanción con niveles de actuación administrativas y judiciales, en procura de cautelar como bienes jurídicos esenciales la transparencia y el fortalecimiento institucional de la democracia. Esta legítima acción de los Estados recoge, en algunos casos, procedimientos y sanciones que suelen afectar uno o más atributos reconocidos a los derechos políticos. Esta afectación desde luego alcanza, especialmente por la tipificación de hechos de corrupción, la limitación del derecho a ser elegido o en definitiva el derecho al ejercicio de la función pública.

Lo anterior no es objeto de discusión cuando dicha privación de uno o algunos de los atributos reconocidos a los derechos políticos deriva de un proceso penal ajustado a las garantías procesales esenciales, y la sanción de inhabilitación o suspensión es impuesta por un órgano de naturaleza jurisdiccional en ejercicio de la competencia penal. Esto último resume el contenido y la interpretación del artículo 23.2 de la Convención, el cual dominó en el fallo comentado. Tal como afirma Nogueira Alcalá:

ningún Estado parte de la Convención puede contemplar en su ordenamiento jurídico la afectación de los atributos básicos o esenciales que integran los derechos políticos asegurados y garantizados convencionalmente, como es el derecho de sufragio pasivo, generando una inhabilidad sobreviviente, a través de un procedimiento y resolución de un órgano administrativo (2011, p. 357).

Adicionalmente, el Estado venezolano es parte de la Convención y por ende se obliga a su cumplimiento. Además, las disposiciones de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos del Sistema Interamericano, por mandato de la propia Constitución vigente, son de ejecución directa e inmediata en el ordenamiento jurídico interno. En palabras de Guzmán Dalbora, esto se entiende como la integración del ordenamiento interno por las “normas fundamentales del ordenamiento jurídico supraestatal, con sus principios imperativos o inderogables y las costumbres vigentes en la comunidad de naciones” (2013, p. 139).

Parte de los cuestionamientos relevantes del fallo atienden la afirmación de Nogueira Alcalá y esto es: ¿puede un órgano administrativo como la Contraloría, dentro del marco convencional, imponer una sanción como la privación temporal del derecho a ser elegido? La respuesta que imperó en el fallo es no, por esa

razón, ordena al Estado la reforma de la legislación que regula el ejercicio de la función de control fiscal. Pero, esto exige por lo menos un ejercicio de proporcionalidad que estime las variables intervinientes, especialmente los amplios poderes otorgados por el legislador a distintos órganos para procurar la probidad administrativa. Y es que, para alcanzar dicho fin, los procedimientos y sanciones a disposición de la CGR pueden estar justificados ampliamente. Es decir, las posibilidades de restricción de atributos de los derechos políticos en manos de la administración controladora cautelan con eficiencia la probidad administrativa y el fortalecimiento de las instituciones, por lo que la norma aplicada responde a un fin legítimo.

Ahora bien, respecto a la idoneidad de la sanción, la respuesta se complejiza. Pues la CGR está constitucional y legalmente habilitada para el ejercicio de su función y adicionalmente robustecida en términos de poder para incidir de manera eficiente en la realización de sus fines de control. Entonces, ese amplio poder de control y sanción, derivado del sistema normativo vigente, le permite imponer multas razonables adecuadas a la magnitud del daño causado a las arcas públicas, pero, y este es un cuestionamiento, la graduación de las sanciones contenida en la LOCGRSNCF le permite, actuando en sede administrativa, alcanzar, por la gravedad del acto, la imposición de penas accesorias que entendemos reservadas al ámbito de la justicia penal. Nuevamente la respuesta es no, lo cual objeta igualmente la idoneidad de la sanción.

Es entendido que, en atención a la magnitud e importancia del hecho contra la probidad, el Estado como medida de *ultima ratio* pueda tipificar una conducta, estableciendo en consecuencia una sanción penal. Esta sanción debe ser determinada e impuesta por el juez penal después de un debido proceso. Tal como refieren los antecedentes consultados del caso, el Estado venezolano solo desplegó órganos y procedimientos administrativos para aplicar una sanción que se entiende *contra convencional*, pues pese a su naturaleza exclusivamente penal, es impuesta en sede administrativa.

Con relación a la determinación del medio menos restrictivo para los derechos fundamentales, es de hacer notar que la sanción que ya consideramos inidónea, igualmente trasvasa los equilibrios contruidos a partir de principios que integran el Sistema Interamericano y el propio ordenamiento jurídico venezolano, al imponer discrecionalmente un medio de sanción más restrictivo que afecta y limita el ejercicio de la ciudadanía, sin ponderar que el propio órgano administrativo de control, en ejercicio de sus legítimas funciones, contaba con otras sanciones idóneas y menos restrictivas de las libertades como las sanciones de carácter pecuniario (multas).

El ejercicio anterior de proporcionalidad, desarrollado de forma muy breve, permite secundar los razonamientos y la decisión final contenida en el fallo. Es evidente que la sanción de suspensión del ejercicio de derechos políticos impuesta por un órgano administrativo no solo es *contra convencional*, también es desproporcionada y por tal arbitraria; y violatoria de las reglas del debido proceso. Tal como afirman Fernández y Boutaud: “la limitación a un derecho fundamental debe ser adecuada, necesaria y proporcionada para la consecución de un fin legítimo” (Fernández y Boutaud, 2018, p. 351). Esos mismos criterios permiten: “descartar la arbitrariedad del ejercicio del poder punitivo” (Fernández y Boutaud, 2018, p. 351).

Finalmente, otra cuestión particularmente curiosa que destaca en el fallo y al mismo tiempo justifica sus argumentos, es que la ausencia del procedimiento penal es tal, que pese a estar incurso López Mendoza en hechos constitutivos de delitos de corrupción, según las alegaciones de la propia CGR, se le impone una sanción accesoria a todas luces de carácter penal pero él mismo, nunca es sometido a la justicia penal para la determinación de la responsabilidad por los hechos de corrupción que en sede administrativa se le imputaron y que motivaron su inhabilitación política anticipada. Esto último, en palabras de Barrientos Pardo, configura una vulneración del derecho a la presunción de inocencia, pues se “adelantan los efectos que solo una sentencia condenatoria puede generar y, en consecuencia, pasa por alto que la culpabilidad debe ser demostrada en juicio por el Estado” (2011, p. 278).

3. LÍMITES DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

El artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos habilita a los Estados parte para establecer limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades reconocidas. Sin embargo, tales restricciones son legítimas en la medida que satisfagan determinadas condiciones que emanan del propio contenido de la Convención o de los criterios interpretativos sostenidos por los órganos del Sistema. Estos criterios son los siguientes.

a) Las restricciones deben estar establecidas en la ley

La regulación normativa define los alcances y límites del ejercicio de los derechos políticos. La doctrina sostiene que los derechos políticos para su efectivo ejercicio requieren de una regulación normativa emanada del órgano legislativo (Asamblea o Parlamento), cuya composición democrática debe incidir en la definición del sistema político y electoral, en definitiva, en las reglas del juego político-institucional.

b) Las restricciones deben perseguir un fin legítimo y regulado en la Convención

Toda limitación legalmente establecida debe ampararse en las propias limitaciones que la Convención reconoce como finalidades generales legítimas: los derechos y libertades de las demás personas o las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática. El párrafo 2 del artículo 23 de la Convención, tal como se afirmó en el apartado anterior, establece que la ley puede reglamentar limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos y oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal. Esta disposición impide el ejercicio de funciones de carácter administrativo para la limitación de los derechos políticos, previniendo así actos arbitrarios, de abuso de poder o desviación de poder.

c) *Las restricciones deben ser estrictamente necesarias en una sociedad democrática*

Sostiene Nogueira Alcalá que:

para evaluar si se cumple con tal postulado o principio se debe analizar si el requisito que restringe temporalmente el ejercicio del derecho a ser elegido en el caso de análisis satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientado a satisfacer un interés público imperativo (2011, p. 345).

d) *Las restricciones deben ajustarse al principio de proporcionalidad*

El derecho de la ciudadanía política no es absoluto, pero sus restricciones tampoco. El derecho a elegir y a ser electo se limita por situaciones que deben constituir ‘motivos idóneos, suficientes y justificados’. O, dicho de otra manera: cualquier restricción al sufragio como derecho fundamental plantea el debate de ‘la causa debida’: a nadie se le puede privar el sufragio sin causa que lo justifique de manera proporcional. (Ríos, 2017, p. 121).

4. CONCLUSIONES

El análisis del fallo objeto del presente comentario se centró en tres aspectos, el primero sobre el contexto del caso, el segundo referido a la procedencia de inhabilidades públicas impuestas en sede administrativa; y el tercero en torno a los límites o restricciones permisibles de los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Dichos aspectos interceptan en buena medida la controversia y las argumentaciones desarrolladas en el fallo.

En efecto, el desarrollo argumentativo que antecede secunda la decisión acordada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y reconstruye, a partir de algunos referentes teóricos dogmáticos y disposiciones normativas nacionales e internacionales, una parte fundamental de los razonamientos jurisdiccionales de la Corte. La medida adoptada por la Contraloría General de la República de Venezuela evidentemente tensiona la normativa supraestatal, especialmente la que encuentra como fuente a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El mencionado instrumento internacional consagra una clara distinción de sedes o instancias habilitadas para la limitación de derechos fundamentales, esto en referencia al artículo 23.2 que atribuye al poder judicial y en particular al juez penal la imposición de inhabilidades políticas como consecuencia de sanciones penales. Dicha limitación busca, como fue afirmado previamente, orientar racionalmente el poder punitivo del Estado preservándolo de la arbitrariedad y el abuso de poder al que se expone en el ejercicio de prerrogativas propias de la actividad administrativa y la discrecionalidad.

En todo caso, y esto tiene un propósito reiterativo, la construcción doctrinal y jurisprudencial que predominó en el fallo es la que entiende la suspensión de alguna de las características y atributos de los derechos políticos como una cuestión gravosa que debe necesariamente derivar del castigo de un acto tipificado como delito, determinado por un tribunal con las debidas garantías procesales y conforme al principio de proporcionalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barrientos, I. (2011). Suspensión del derecho de sufragio por acusación penal. Vulneración constitucional de la presunción de inocencia. *Estudios Constitucionales*, 9(2), 249-328.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011). Sentencia n.º 233 (serie c) del primero de septiembre. Recuperado de https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf

Fernández, J. y Boutaud, E. (Julio, 2018). Los apremios personales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: un análisis crítico desde la dogmática de los principios y límites penales. *Política Criminal*, 13(25), 350-386.

Gómez, D. (Jul.-Dic., 2011). La sentencia n.º 154/2011 de la Sala Constitucional del TSJ en el contexto del fallo n.º 233 (serie c) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso: Leopoldo López Mendoza). *Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta*, (2), 105-123.

Guzmán, J. (2013). El caso de Chile. En *Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y Derecho Penal* (pp. 135-164). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Nogueira, H. (2011). Informe pericial caso López Mendoza vs. Venezuela de Dr. Humberto Nogueira Alcalá. *Estudios Constitucionales*, 9(1), 339-362.

Ríos, L. (Ene.-Jun., 2017). El canon europeo e interamericano de la privación del sufragio pasivo. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (36), 109-140.

2021. UN AÑO DE ELECCIONES Y RETOS EN CHILE

Jesús Castellanos Vásquez*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_13

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 15 de noviembre de 2021.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de enero de 2022.

Resumen: El 2021 fue un año de cambios y de retos en Chile, producto de un nuevo marco político gestado, entre otras razones, por las protestas de 2019. Conforme al Plebiscito Nacional de 2020 y por motivos de la pandemia, flagelo que ha ocasionado varias postergaciones electorales, se definió un calendario contentivo de todos los cargos de elección popular, a saber: elecciones subnacionales (gobernadores regionales, alcaldes y concejales), junto con la Convención Constitucional, así como la segunda vuelta para los gobernadores regionales, primarias presidenciales oficiales, “primarias presidenciales convencionales” (no organizadas por el Servicio Electoral, máximo órgano electoral administrativo) y, para cerrar, elecciones nacionales: presidente de la República, renovación parcial de senadores, diputados al Congreso y consejeros regionales, con una eventual segunda vuelta presidencial. No queda duda, en virtud de los eventos realizados, de la fortaleza institucional electoral y de la cultura política en Chile; no obstante, son varias las materias que pudieran evaluarse, tales como: actualización del registro electoral, financiamiento electoral, reelección, regulación de encuestas electorales, y políticas de acción afirmativas por género y otros grupos. Una mayor autonomía del ente administrativo electoral y la necesidad de formalizar la observación electoral pudieran ser claves para esta revisión.

Palabras clave: Situación política / Situación social / Protestas / Organización electoral / Administración electoral / Proceso electoral / Chile.

Abstract: 2021 is a year of changes and challenges in Chile amid a new political context caused, among other reasons, by the 2019 protests. According to the 2020 National Plebiscite, and due to the pandemic, scourge that has led to several electoral delays, a calendar containing all popular election posts was set as follows: subnational elections (Regional Governors, official presidential primaries, “conventional presidential primaries” (not organized by the Electoral Service, top electoral management body), and to wrap up, national elections: President of the Republic, partial renewal of Senators. Members to Congress, and Regional Councilors with a possible presidential runoff. There is no doubt, considering the events that took place, about the electoral institutional strength and political culture of Chile. Yet, there are several subjects that can be assessed such as: update of electoral roster, electoral funding, reelection, regulation of electoral polls, and policies of affirmative action per gender and other groups. A greater autonomy of the electoral body and the need to formalize electoral observation could be key to this assessment.

Key Words: Political situation / Social situation / Protests / Electoral organization / Electoral management / Electoral process / Chile.

* Venezolano politólogo, correo jacv1970@gmail.com. Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Central de Venezuela (1992), especialista en Comunicación Organizacional de la Universidad Católica Andrés Bello (2001) y magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile (1998). Actualmente, aspirante al Doctorado en Ciencias Políticas. Funcionario de carrera del Consejo Supremo Electoral/ Consejo Nacional Electoral de Venezuela (1992-2016). Profesor de pregrado UCAB (1999-2001), de pregrado UCV (1994-1996) y del postgrado de Procesos y Sistemas Electorales UCV (1999-2015). Ha sido consultor de IDEA Internacional, Transparencia Electoral (Argentina) y de varias organizaciones venezolanas. Colaborador del Proyecto de Integridad Electoral (*The Electoral Integrity Project*) en 2017 y 2018 y en la Encuesta Mundial de Partidos Políticos 2019 (*Global Party Survey*) e Integrante de *ACE Project*.

1. INTRODUCCIÓN

Chile enfrenta hoy un enorme desafío histórico. Tras las fuertes protestas iniciadas en octubre de 2019, surgió la urgencia entre los principales actores del sistema político de buscar soluciones, trayendo como resultados la celebración del Plebiscito Nacional 2020¹, consulta destinada a aprobar o, por el contrario, rechazar la posibilidad de modificar la actual Constitución de la República de Chile -adoptada bajo el régimen de Augusto Pinochet en 1980 aunque a la fecha posee numerosos cambios-, así como la definición del tipo de órgano constituyente, cuerpo responsable de elaborar la propuesta de la nueva carta magna y cuyos miembros fueron escogidos en su totalidad por mandato del citado plebiscito², a través del voto popular en una consulta específica posterior³. Todo ello, gracias al Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución del 15 de noviembre de 2019 y a la Ley n.º 21.200.

Pese a la calificación como sistema político institucional estable que ostenta Chile desde hace muchos años y que se refleja en índices de la más variada gama como *The Electoral Integrity Project*, *The Economist* o *Freedom House*, en lo que corresponde a la materia político-electoral o *The World Justice Project* sobre el respeto al Estado de derecho, no es menos cierto que existe un alto y sostenido nivel de insatisfacción con relación a la democracia en la última década (Corporación Latinobarómetro, 2021), aunque el apoyo como régimen político factible⁴ sigue siendo alto e incluso creció en el año 2020:

Hoy Chile goza de uno de los más altos niveles de apoyo a su democracia desde que se comienza a medir hace un cuarto de siglo en 1995... El apoyo a la democracia no está relacionado con la confianza en las instituciones de la democracia y no se ve afectado por ello.

La democracia que tenemos no es la que quieren los chilenos. Casi ningún chileno dice que lo que tenemos es una democracia plena (2 %), aumenta once puntos porcentuales de 43 % en 2018 a 53 % en 2020 los que dicen que nuestra democracia tiene grandes problemas, y aumenta de 6 % a 15 % en el mismo período los que dicen que esto no es una democracia. No hay duda alguna respecto de la dureza de la crítica a nuestra manera de hacer democracia. (Latinobarómetro, 2021, p. 12).

Este nivel de insatisfacción no solo se registra a través de las percepciones sobre el funcionamiento de la democracia, sino también, de acuerdo a informes como el arriba citado y a politólogos como Pamela Figueroa (2021), en el cuestionamiento a instituciones del Estado y del sistema político, tales como el poder ejecutivo, congreso y partidos políticos, entre otros. Estas percepciones podrían formar parte del conjunto de variables explicativas de la significativa abstención electoral en los últimos procesos electorales:

¹ Sobre el Plebiscito Nacional 2020, ver <https://www.plebiscitonacional2020.cl/>

² Para más detalles de los resultados de Plebiscito Nacional 2020, ver <https://www.servel.cl/resultados-provisorios-plebiscito-nacional-2020/>.

³ Sobre la Elección de la Convención Constitucional 2021, ver <https://elecciones2021.servel.cl/convencionales-constituyentes/>

⁴ La ponderación que se hace de factible es en atención a lo que señala el estudio citado como democracia churchiliana: "La democracia es el mejor sistema de gobierno excepto por todos los otros" (Latinobarómetro, 2020, p. 13). Para una revisión más completa del estado actual de la democracia en Chile, recomendamos la lectura de Informe Chile 2020 de la Corporación Latinobarómetro.

Si bien Chile ha sido considerado una de las democracias más estables en América Latina, desde la década de 2010 se vino forjando una crisis de confianza y legitimidad en las instituciones políticas, que se expresó en bajos indicadores de apoyo a los partidos políticos, el Congreso, el Gobierno, y las principales instituciones públicas del país, así como también una baja sostenida en la participación electoral. (Figueroa, 2021, s. p).

En este marco inicia el año 2021, en el que se plantea no solo la elección del presidente de la República, renovación parcial de senadores, diputados al Congreso y consejeros regionales⁵, sino que formaban parte del calendario electoral, por razones de pandemia (Chile, 2019b), las elecciones de alcaldes, concejales, gobernadores regionales, figuras que serían electas por primera vez en el país (Chile, 2018), además del cuerpo constituyente, denominado Convención Constitucional. Dado el ordenamiento jurídico vigente, a ese cronograma de elecciones se suman las primarias para presidente de la República, las de segunda vuelta para gobernadores regionales cuando fuese necesario⁶ y la eventual segunda vuelta de la elección presidencial⁷, a lo que se debe agregar la consulta presidencial realizada por un grupo de partidos políticos, calificada como primaria convencional⁸. El COVID-19, al igual que con el Plebiscito Nacional de 2020, ocasionó postergaciones en las fechas de las elecciones de la Convención Constitucional, alcaldes, concejales y gobernadores regionales, así como la correspondiente a la segunda vuelta de este último cargo y las primarias presidenciales (Chile, 2021). La tabla 1 presenta el calendario de los procesos electorales en Chile para 2021.

⁵ Los consejeros regionales se erigirán por última vez en las Elecciones Nacionales de 2021. A partir de 2024, la elección se realizará en conjunto con los gobernadores regionales e instancias municipales. Ley 21.073. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115503>

⁶ El sistema electoral para gobernadores regionales es de mayoría en la que se requiere que el candidato ganador obtenga al menos el 40 % de los votos válidos emitidos. En caso de que ninguno logre ese porcentaje, se deberá ir a una segunda vuelta entre los dos más votados (Ley 21.073). El sistema electoral para alcaldes, por el contrario, es de mayoría simple (Ley 18.695) <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693>.

⁷ El sistema electoral para presidente de la República es de mayoría absoluta, es decir, se requiere al menos el 50 % de los votos válidamente emitidos. En caso de no alcanzarse, se convoca a una segunda vuelta el cuarto domingo después de celebrada la primera, entre los dos candidatos más votados (Constitución Política de la República de Chile), <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>.

⁸ El Servicio Electoral (SERVEL) no organizó dicha consulta, de hecho, publicó un comunicado oficial de fecha 16/06/2021, en donde se establece, entre otros puntos, que no existe la figura de las primarias convencionales y que eso “solo induce al error y confunde a los electores”. Ver <https://www.servel.cl/acuerdo-del-consejo-directivo-sobre-elecciones-primarias-y-consultas-ciudadanas-para-la-determinacion-de-candidatos/>

Tabla 1

Calendario electoral. Chile 2021

Tipo de elección	Cargos por elegir	Fecha definitiva
Convención Constitucional y General, (regional) (realizado)	Constituyentes, gobernadores regionales, alcaldes y concejales	15 y 16 de mayo de 2021
Segunda vuelta gobernadores regionales (realizado)	Gobernadores regionales	13 de junio de 2021
Primarias presidenciales (realizado)		18 de julio de 2021
"Primarias presidenciales convencionales" (realizado)		21 de agosto de 2021
Generales nacionales	Presidente de la República, senadores (parcial), diputados al Congreso y consejeros regionales	21 de noviembre de 2021
Segunda vuelta	Presidente de la República	19 de diciembre de 2021

Nota: Elaborado con información recopilada de https://www.servei.cl/wp-content/uploads/2021/04/CRONOGRAMA_ELECCIONES_DEFINITIVAS_15_y_16_de_mayo_2021.pdf

El objeto del presente artículo es identificar los principales elementos técnicos asociados a los procesos electorales celebrados en Chile durante el año 2021, a la luz de categorías de análisis de sistemas electorales en su sentido amplio, entre otras: registro electoral, cargos por elegir, circunscripciones electorales, sistemas electorales y políticas de acción afirmativa.

2. ELECCIONES DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL, GOBERNADORES REGIONALES, ALCALDES Y CONCEJALES, 15 Y 16 DE MAYO DE 2021

En el marco de un proceso inédito, el 15 y 16 de mayo, se eligió la Convención Constitucional, así como por primera vez a los gobernadores regionales, junto con los alcaldes y concejales, en unos comicios con un acto de votación de dos días, como parte de las medidas adoptadas para enfrentar el COVID-19. Contó con un padrón de 14 900 189 electores⁹ y un total de 2768 cargos por elegir distribuidos de la siguiente manera: 155 convencionales constituyentes¹⁰, 16 gobernadores regionales, 345 alcaldes y 2252 concejales

⁹ Para más información sobre el padrón electoral de las elecciones del 15 y 16 de mayo de 2021, ver <https://www.servei.cl/padron-electoral-por-sexo-y-region-elecciones-abril-2021/>.

¹⁰ Información sobre candidatos postulados a convencionales constitucionales en https://www.servei.cl/wp-content/uploads/2021/03/BOLETIN_UNICO_CCG_11-03-2021.pdf y pueblos indígenas a la Convención Constitucional https://www.servei.cl/wp-content/uploads/2021/02/BOLETIN_1_CCPI_25-02-2021.pdf.

municipales¹¹, hecho que podría calificarla como una megaelección, con 16 370 candidatos y 744 tipos de boletas¹² electorales¹³, algunas de las cuales podían alcanzar el tamaño de la página de un diario estándar.

El voto en Chile desde el año 2012 (Ley 20.568) es voluntario¹⁴. Para el proceso electoral del año 2021 cada votante tenía derecho a ejercer cuatro votos en cuatro cédulas o boletas electorales distintas: una para elegir a un candidato a la Convención Constitucional, una para elegir a un candidato a la Gobernación Regional, una para elegir a un candidato a la Alcaldía Municipal y otra para elegir a un candidato al Concejo Municipal. En todos los casos eran votos uninominales. A tono con el sistema electoral de concejales, definido en la Ley 18.695 y el adoptado para senadores y diputados al Congreso en la Ley 20.840, se decidió que para la elección de la Convención Constitucional se aplicaría un sistema de representación proporcional a través de la fórmula de divisores del Método D'Hondt. El sistema electoral de alcaldes es de mayoría relativa o simple y el de gobernadores regionales es también mayoritario, pero requiere un porcentaje de los votos válidos emitidos (40 %).

Los principales factores distintivos de este proceso estuvieron referidos a la elección de los convencionales constituyentes, que tuvo como circunscripciones electorales, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 21.200, las mismas definidas para elegir a los diputados al Congreso; es decir, según la Ley 20.840, veintiocho (28) distritos con el correspondiente número de cargos por elegir. Salvo que, y he aquí uno de los rasgos innovadores de los ajustes que se hicieron, tras la aprobación de la Ley 21.298 y a fin de garantizar la representación de los pueblos originarios, se reservaron diecisiete (17) escaños que fueron restados de los siguientes distritos electorales: en la Región Metropolitana, de los distritos 8, 9, 10, 12, 13 y 14; en Bío-Bío, de los distritos 20 y 21; en La Araucanía, de los distritos 22 y 23; en Los Lagos, 25 y 26; en Antofagasta, del distrito 3; en Atacama, del distrito 4; en Coquimbo, del distrito 5; en Valparaíso, del distrito 7; y en Los Ríos, del distrito 24. Esta modificación se hizo con base en la mayor proporción de población indígena de más de 18 años en cada distrito, según el censo oficial del INE 2017, sin rebajar más de un escaño por distrito¹⁵.

La circunscripción para esta representación de los pueblos originarios fue nacional a través de una lista por cada pueblo, diez (10) en total. El número de cargos por elegir es el siguiente: Aimara dos (2); Mapuche ocho (8), Chango uno (1); Colla uno (1); Diaguita uno (1); Kawashkar uno (1); Atacameño uno (1); Quechua uno (1); Rapa Nui uno (1) y Yagán uno (1). El Servicio Electoral (SERVEL) estableció un padrón electoral especial con los electores indígenas y su pueblo indígena de adscripción, con el objeto de permitir este derecho a

¹¹ Para más información sobre requisitos e inhabilidades en la elección de gobernadores regionales, alcaldes y concejales, en 2021, ver <https://www.servel.cl/catalogo-de-inhabilidades-e-incompatibilidades-de-cargos-de-eleccion-popular/>.

¹² Información general y facsímiles de las boletas electorales para las elecciones del 15 y 16 de mayo de 2021 en: <https://elecciones2021.servel.cl/informacion-general/>.

¹³ Información sobre el número de candidatos y boletas electorales en: <https://elecciones2021.servel.cl/nueva-fecha-para-las-elecciones-15-y-16-de-mayo/>.

¹⁴ En la actualidad, se está discutiendo en el Congreso de Chile la posibilidad de retorno al voto obligatorio. Ver <https://www.senado.cl/noticias/voto/luz-verde-a-idea-de-legislar-del-proyecto-que-restablece-el-voto>, <https://www.senado.cl/appsenedo/index.php?mo=sesionessala&ac=detalleVotacion&votaid=8457>.

¹⁵ Ver <https://www.senado.cl/noticias/proceso-constituyente/conozca-de-que-distritos-provendran-los-17-escaños-reservados-para>

sufragio; no obstante, dichos electores podían votar o por un candidato de su pueblo indígena, a través de una boleta específica, o por el candidato de su circunscripción electoral. Les estaba permitido un solo voto.

Otro elemento resaltante de la elección del cuerpo constituyente se refirió a políticas cuyo objetivo era garantizar una representación equitativa por género, lo cual significó un avance con respecto a la regulación ya existente, aplicada por primera vez en las elecciones de senadores y diputados al Congreso desde 2017¹⁶. Tras discusiones en el Congreso Nacional, se decidió aprobar, en la Ley 21.216, una representación numéricamente igual por género para la Convención Constitucional, que implicó no solo la obligación de postular de forma paritaria (50 % por género) y alterna (intercalados), aplicable a todos los cargos incluyendo los de representación de pueblos originarios o indígenas, sino, además, la estipulación de un mecanismo de ajuste corrector de las posibles distorsiones de dicho esquema, lo que permitió que el órgano constituyente reflejase una representación equilibrada de setenta y ocho (78) hombres (50 %) y setenta y siete (77) mujeres (50 %)¹⁷.

La Ley 21.296 flexibilizó algunos de los dispositivos definidos en la Ley 21.216¹⁸, referidos a la participación de independientes, entre ellos, redujo el porcentaje de firmas para el patrocinio de adhesiones. Las normas definidas para esta elección de la Convención Constitucional permitieron y promovieron la participación de los independientes a través de tres modalidades distintas: además del mecanismo tradicional de estos que tienen un cupo dentro de la lista o bloque partidista, estaban la listas o pactos de candidatos independientes y los independientes fuera de lista.

Es de ineludible mención el peso alcanzado por los independientes en este cuerpo: de los 138 convencionales constitucionales electos, excluyendo a los diecisiete (17) representantes que corresponden a los pueblos originarios-, ochenta y ocho (88) son independientes: uno (1) (1 %) independiente fuera de lista, cuarenta y siete (47) (34 %) de listas o pactos de candidatos independientes, cuarenta (40) (29 %) dentro de listas o pactos partidistas y solo cincuenta (50) (36 %) militantes de partidos políticos¹⁹. La presencia notable de independientes también se observó en las elecciones de gobernadores regionales y de alcaldes²⁰.

¹⁶ En la Ley 20.840 se estableció una cuota que implica que ningún sexo podrá superar el 60 % de la totalidad de las candidaturas, independientemente de la forma de nominación de estas, además de incentivos de financiamiento en la campaña electoral.

¹⁷ Para más información sobre las políticas de género aplicadas en la elección de la Convención Constitucional, ver de Segovia, Macarena (2021) *Convención Constitucional: mecanismos de paridad redujeron a 2,9 % la brecha de representatividad de las mujeres* en <https://www.ciperchile.cl/2021/05/17/convencion-constitucional-mecanismos-de-paridad-redujeron-a-29-la-brecha-de-representatividad-de-las-mujeres/>.

¹⁸ Sobre un análisis de la modificación de la Ley 21.216 en cuanto a las candidaturas independientes, ver: http://www.pucv.cl/uuaa/site/docs/20210121/20210121023705/dic_2_ficha_ley_21_296.pdf y <https://www.cariola.cl/actualidad-constitucional/boletin-constitucional-no2-actualizaciones-en-la-conformacion-de-la-convencion-constitucional/>

¹⁹ Extraído de Agenda Pública (2021).

²⁰ En el caso de independientes vencedores para cargos de gobernadores regionales, ver en este artículo, la sección III “Segunda vuelta de las elecciones de gobernadores regionales”. En cuanto a las postulaciones para las elecciones de alcaldes 2021, ver <https://puentesuc.cl/novedades/elecciones-municipales-2021-un-analisis-de-las-candidaturas>; y sobre los escaños obtenidos por partidos e independientes para alcaldes y concejales 2021, ver Decide Chile 2021 (alcaldes) [https://2021.decidechile.cl/#/ev/2021/ct/2021.A/;\(Concejales\)](https://2021.decidechile.cl/#/ev/2021/ct/2021.A/;(Concejales)) <https://2021.decidechile.cl/#/ev/2021/ct/2021.O/>.

A la par de estos cambios, se incorporó, en la Ley 21.298, una cuota mínima obligatoria de personas con discapacidad del 5 % del total de candidaturas a ser presentadas por los partidos o pactos de partidos²¹, de lo cual resultó electa Adriana Cancino²² como convencional constituyente, y se determinó, en la Ley 21.315, la difusión imperativa de franjas electorales televisivas para candidatos a convencionales.

El financiamiento en la campaña electoral es también área de interés en los procesos electorales chilenos. En la elección de convencionales constitucionales hubo preocupación por la cantidad de recursos recaudados, y asimetrías, pese a la fuerte regulación que existe en esa materia en Chile, fundamentalmente la Ley 19.884, norma que también fue aplicada para estos comicios. En la “Lupa Electoral. Informe 2021” se destaca: “La reciente elección de convencionales constitucionales concentró un importante nivel de atención por parte de la ciudadanía y los medios de comunicación, lo cual se relaciona con el alto número de aportes financieros en ellas” (Álvarez, Sajuria y Ortiz, 2021, p. 14).

A dicho tenor es válido reseñar que en el financiamiento de la campaña para la elección de los convencionales se incluyó el dispositivo ya existente de forma temporal para candidatas a senadoras y diputadas al Congreso, referido al reembolso adicional de sus gastos electorales de cargo fiscal de 0,01 unidades de fomento por voto obtenido, para el caso de candidatas mujeres; tal prerrogativa se extendió a los candidatos a escaños reservados para pueblos indígenas (Álvarez, Sajuria y Ortiz, 2021).

Dentro de los hallazgos más significativos con respecto al financiamiento electoral en estos comicios²³ se tienen las abiertas inequidades evidenciadas en la concentración de los recursos entre los distintos partidos políticos y de estos con respecto al resto de las candidaturas, además de la distribución por género, favorable notablemente al sexo masculino, y el uso de créditos por parte de los más vulnerables para cubrir los gastos de campaña. Esto hace pertinente una revisión de temas como: 1) la reducción de los topes de gastos electorales y de los límites de aportes por personas; 2) el incremento del aporte fiscal y 3) las definiciones de políticas afirmativas financieras por género y otros grupos, como los pueblos originarios e independientes, para todos los tipos de elecciones.

En la misma línea, una de las principales preocupaciones relacionadas con los procesos electorales locales en Chile es el uso de los recursos públicos por parte de los alcaldes que van a la reelección²⁴ (Contraloría General de la República, 2016; Engel, 2018 y Castellanos, 2019). La Contraloría General de la República señaló el incremento sustancial del gasto municipal en los años electorales en el “Estudio sobre Gastos en Publicidad y Difusión en el Sector Municipal 2006” y su preocupación ante el incumplimiento de la

²¹ Para más detalles, ver <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/cupos-para-personas-con-discapacidad-en-las-listas-para-el-proceso-constituyente>.

²² Ver <https://www.elmostrador.cl/agenda-pais/2021/05/19/chile-pais-inclusivo-solo-una-candidata-en-situacion-de-discapacidad-fue-electa-como-constituyente/>.

²³ Ver, también, Vásquez, Agustín (2021) *Desigualdad en campaña: las vías de financiamiento que favorecen a los partidos tradicionales* en https://plataformacontexto.cl/contexto_factual/desigualdad-en-campana-las-vias-de-financiamiento-que-favorecen-a-los-partidos-politicos-tradicionales/ y Sepúlveda Nicolás, Cifuentes Lucas y Ríos Cristóbal (2021) en <https://www.ciperchile.cl/2021/05/17/eleccion-constituyente-las-campanas-millonarias-que-fueron-derrotadas-por-candidaturas-casi-sin-fondos/>.

²⁴ Los alcaldes que van a la reelección deben separarse temporalmente de sus cargos treinta (30) días antes de la realización de la elección, con las prerrogativas que determina la Ley 18.695, ver <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693>.

recomendación del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, en su informe de 2015, de limitar a un 5 % el aumento del gasto en publicidad y difusión en un año electoral respecto de los tres años precedentes. Según la Contraloría General de la República: “Solo un 29 % de los municipios habría cumplido con la recomendación de dicho Consejo, mientras que un 68 % de los municipios lo habría sobrepasado” (2016, p. 5).

Castellanos recalca con respecto al financiamiento electoral en las campañas de elecciones locales en Chile:

Evaluar el financiamiento electoral en las elecciones de Alcaldes resulta clave para comprender más exhaustivamente las asimetrías entre los incumbentes y los desafiantes. Existe la preocupación de que dadas las últimas reformas en las cuales se redujo el financiamiento electoral privado, las autoridades que se someten a la reelección, especialmente los Alcaldes, por poseer grandes recursos gracias al ejercicio del cargo a la par de los limitados mecanismos de control en las municipalidades, corran con ventaja en la contienda comicial. (2019, p. 24).

Previo a la celebración de estas elecciones locales de 2021, la Contraloría General de la República emitió el dictamen E50319, de fecha 10 de noviembre de 2020, en el que se destacan, entre otros, la debida probidad administrativa en el ejercicio de sus funciones, así como la prohibición de involucrarse en la campaña electoral durante la jornada laboral y del uso de bienes, vehículos y recursos físicos y financieros en actividades políticas. Habrá que esperar estudios *a posteriori* que determinen cómo fue el comportamiento de los alcaldes a este tenor en los comicios de 2021.

Es de acotar que el número de mandatos y posibilidades de reelección en Chile sufrió una modificación sustancial en 2020, con la Ley 21.238, al limitar a los senadores a un máximo de un período adicional; y a los diputados al Congreso, consejeros regionales, alcaldes y concejales, a un máximo de dos períodos adicionales. Para el caso de los gobernadores regionales se mantuvo un solo período adicional sucesivo.

Chile incorporó cuantiosos protocolos biosanitarios a los fines de asegurar que las jornadas de votación de las diferentes elecciones celebradas durante el año 2021, al igual que en 2020, no significasen un riesgo desde el punto de vista de propagación de la pandemia, especialmente porque su realización se inserta en tiempos de incremento de los casos de contagio y de diferentes niveles de cuarentena (Ministerio de Salud, 2020). Entre las medidas²⁵ se encuentran²⁶, además del novedoso y poco frecuente esquema de dos días continuos de votación para las Elecciones de la Convención Constitucional²⁷, gobernadores regionales y cargos

²⁵ Para la revisión comparada de medidas en el manejo del COVID-19 en elecciones, recomendamos *IDEA Internacional. Panorama global del impacto del COVID-19 en las elecciones* en <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>.

²⁶ Sobre protocolos COVID 2019 en elecciones en Chile 2021, ver Elecciones del 15 y 16 de mayo 2021 en https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2021/04/SERVICIO_ELECTORAL_PROTOCOLO_SANITARIO_ELECCIONES_2021_-_ACUERDO_24_MARZO_VB_MINSAL.pdf y Elecciones del 21 de noviembre 2021 en https://servel.cl/wp-content/uploads/2021/10/SERVICIO_ELECTORAL_PROTOCOLO_SANITARIO_ELECCIONES_GENERALES_2021_ACUERDO_6_de_OCT_vf.pdf

²⁷ En la Ley 21.317 (<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1157063>), se estableció que se llevaría a cabo durante dos días, 10 y 11 de abril, la celebración de las elecciones de gobernadores regionales, alcaldes, concejales y convencionales constitucionales. En la Ley 21.324, se prorrogaron las fechas al 15 y 16 de mayo.

municipales los días 15 y 16 de mayo²⁸; uso de las mascarillas; distanciamiento de por lo menos un metro; extensión del horario de votación; kit de elementos de protección personal para los que desarrollen labores electorales; solicitud, no imperativa, al elector de portar su lápiz para el ejercicio de voto; recomendación de horario preferencial para personas de la tercera edad o con condiciones especiales; ampliación del número de locales de votación; prohibición de participar a personas contagiadas con COVID-19 o con un contacto positivo estrecho; uso de alcohol en gel; ausencia de puerta o cortina en la cámara secreta y elementos de desinfección, uso de guantes y escudo facial para el momento del conteo de votos, entre otros.

La participación electoral de las elecciones del 15 y 16 de mayo de 2021 fue de 6 468 750 electores. Además de la reducción de la concurrencia con respecto al Plebiscito Nacional de 2020, de un 50,95 % a un 43,41 %²⁹, se constató una composición diversa en cuanto a la pluralidad de partidos independientes, a lo que debe sumarse, para el caso de la Convención Constitucional, la representación equitativa por género³⁰ y la cuota de pueblos originarios³¹ (ver figura 1).

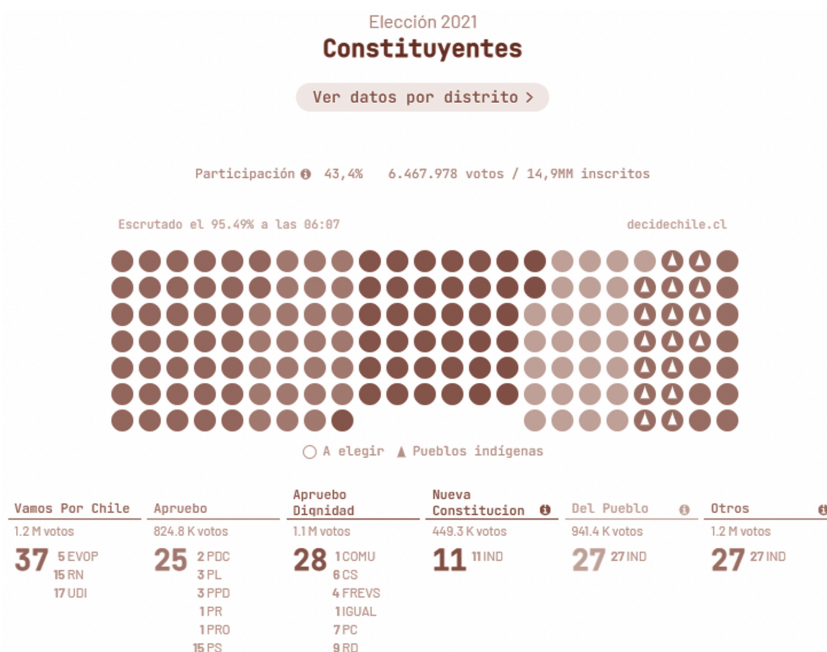


Figura 1. Elecciones 2021. Constituyentes. Tomado de Decide Chile (2021).

²⁸ Vale destacar que el conteo solo se realizaría el segundo día de las votaciones. El primer día al finalizar la jornada se cerrarían las cajas y quedarían en custodia de las Fuerzas Armadas.

²⁹ Si bien constituye una participación menor con respecto al Plebiscito Nacional de 2020, este valor es similar a las elecciones locales de 2012 y superior al de las de 2016, y se inscribe en el esquema de reducción de la participación, tras la adopción del voto voluntario en 2012. Para detalle de la participación electoral en Chile desde 1988 a 2021, ver PNUD (2021) *Participación electoral y voto obligatorio* en <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/CL%20Reimplementaci%C3%B3n%20voto%20obligatorio%20Análisis%20PNUD%2031%20mayo%202021.pdf>

³⁰ En las elecciones de instancias regionales y municipales no están contempladas políticas de género, como existen para los cargos de senadores y diputados al Congreso.

³¹ Para más información sobre los resultados electorales de las elecciones del 15 y 16 de mayo, por tipo de elección, ver <https://www.servel.cl/resultados-definitivos-elecciones-de-convencionales-constituyentes-gobernadores-regionales-alcaldes-y-concejales/>

No es de menor significancia lo expuesto por Andrés Tagle, presidente del Consejo Directivo del Servicio Electoral (SERVEL), como posibles causas de la baja participación en estos comicios: 1) Fallas en la formación y actualización del registro electoral, específicamente con respecto a los domicilios desactualizados, esto entendido como personas inscritas en comunas donde no residen actualmente. Tagle afirmó: “Estimamos que hay una desactualización del domicilio electoral que va de 25 % al 30 %” (Wilson, 2021, párr. 3); 2) el caso de los chilenos fuera del territorio nacional que no han actualizado sus datos y 3) los fallecidos cuyos registros aún no han sido depurados (Wilson, 2021).

Resultan preocupantes las debilidades en la actualización de los datos en el registro electoral, dentro y fuera del territorio nacional, dado que desestimula la concurrencia a elecciones, y que, al igual que la figura de voto voluntario (Ríos, 2021), pudiera convertirse en uno de los posibles factores explicativos de la abstención electoral. La actualización y la depuración efectiva del registro electoral son parte fundamental de cualquier elección y, hoy por hoy, es uno de los principales retos electorales de Chile.

No es posible concluir un análisis sobre las elecciones del 15 y 16 de mayo de 2021 sin mencionar que, salvo el caso de sesenta y cinco (65) mesas receptoras de sufragio de cinco (5) locales, correspondientes a la Comuna de San Ramón en la Región Metropolitana de Santiago³², en donde hubo necesidad de repetir las elecciones por presuntas irregularidades ocurridas durante la jornada de votación; los demás resultados electorales fueron reconocidos y certificados, lo cual pone en evidencia la cultura democrática del pueblo chileno, así como la fortaleza de la institucionalidad comicial y de las fuerzas armadas en la organización y la custodia de los procesos electorales, respectivamente.

3. SEGUNDA VUELTA DE LAS ELECCIONES DE GOBERNADORES REGIONALES

El 13 de junio de 2021, fue convocada finalmente la segunda vuelta de los gobernadores regionales en aquellas entidades donde ninguno de los candidatos a dicho cargo hubiese alcanzado el 40 % de los votos válidos emitidos en las elecciones del 15 y 16 de mayo. De las dieciséis (16) regiones, trece (13) fueron a segunda vuelta³³. Los tres vencedores en las elecciones de mayo fueron:

- Valparaíso: Rodrigo Mundaca (Frente Amplio).
- Aysén: Andrea Macías (Partido Socialista) (Unidad Constitucional).
- Magallanes: Jorge Files (Independiente Partido Radical) (Unidad Constituyente).

La participación electoral fue de 2 558 962 votantes, un **19,62 % del padrón, lo que implica una reducción sustancial con respecto a las elecciones del 15 y 16 de mayo (43,41 %)**. He aquí los resultados en el resto de las regiones de la segunda vuelta³⁴:

³² Para más información sobre la repetición de elecciones en la Comuna de San Ramón de la Región Metropolitana de Santiago, ver <https://www.servel.cl/servel-explico-como-sera-la-repeticion-de-elecciones-municipales-en-san-ramon/>

³³ Para más información sobre la segunda vuelta de las Elecciones de gobernadores regionales 2021, ver https://elecciones2021.servel.cl/segunda_votacion_gores/ y <https://elecciones2021.servel.cl/wp-content/uploads/2021/06/1948621.pdf>

³⁴ Resultados electorales de la segunda vuelta de gobernadores regionales 2021 (<https://www.servel.cl/resultados-provisorios-segunda-votacion-de-gobernadores-regionales-2021/>)

- Arica y Parinacota: Jorge Díaz Ibarra (Partido Demócrata Cristiano) (Unidad Constituyente).
- Tarapacá: José Miguel Carvajal (Partido Comunes) (Frente Amplio).
- Antofagasta: Ricardo Díaz (Independiente Partido Progresista) (Unidad Constituyente).
- Atacama: Miguel Vargas (Independiente).
- Coquimbo: Krist Naranjo (Independiente).
- Metropolitana: Claudio Orrego (Partido Demócrata Cristiano) (Unidad Constituyente).
- O'Higgins: Pablo Silva (Partido Socialista) (Unidad Constituyente).
- Maule: Cristina Bravo (Partido Demócrata Cristiano) (Unidad Constituyente).
- Ñuble: Óscar Crisóstomo (Partido Socialista) (Unidad Constituyente).
- Bío: Rodrigo Díaz (Independiente).
- La Araucanía: Luciano Rivas (Independiente Evolución Política) (Chile Vamos).
- Los Ríos: Luis Cuvertino Gómez (Partido Socialista) (Unidad Constituyente).
- Los Lagos: Patricio Vallespín (Partido Demócrata Cristiano) (Unidad Constituyente).

4. PRIMARIAS PRESIDENCIALES: OFICIAL Y CONVENCIONAL

A) PRIMARIAS PRESIDENCIALES

Para el año 2021, estaba contemplada, de igual forma, la realización de primarias presidenciales, cuya fecha también fue postergada. Al final, solo dos pactos o bloques participaron el 18 de julio en las primarias presidenciales oficiales organizadas por el Servicio Electoral (SERVEL); por un lado, los partidos oficialistas (centro derecha), agrupados en el Pacto “Chile Vamos”: Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN) y Evolución Política (EVOPOLI); y por el otro, el Pacto Apruebo Dignidad (izquierda) conformado por el Partido Comunista (PC) y el Partido Frente Amplio (FA).

Podían votar en estas primarias presidenciales los afiliados a los partidos o pactos que se sometieran a dicha elección, así como los independientes sin afiliación política habilitados para ejercer el derecho al sufragio tanto en Chile como en el extranjero. Los afiliados a partidos políticos solo podían votar en la primaria del pacto al que correspondiese su partido, mientras que los independientes recibían una cédula única con los candidatos de ambos pactos y debían votar por solo uno de ellos (Chile, 2017).

En el caso de la elección primaria del Pacto Chile Vamos, un representante por cada uno de los partidos de la alianza postuló su candidatura: Joaquín Lavín (UDI), Ignacio Briones (EVOPOLI) y Mario Desborde (RN), además del independiente Sebastián Sichel. En cuanto al Pacto Apruebo Dignidad, se postularon Gabriel Boric como candidato del FA y Daniel Jadue por el PC. A tono con el mandato constitucional y legal vigente, se contempló para estas primarias la transmisión obligatoria de la franja electoral del 30 de junio al 15 de julio de 2021, ambos días inclusive (Consejo Nacional de Televisión de Chile, 2021).

Estas primarias lograron una participación histórica en Chile, en las cuales ascendió a **3 139 765 el número de electores, dentro y fuera³⁵ del territorio nacional. El Pacto Chile Vamos obtuvo 1 340 020 votos válidos, y 1 751 759, el Pacto Apruebo Dignidad. Los resultados fueron³⁶: por el Pacto Apruebo Dignidad, Gabriel Boric 1 058 027 (60,43 %) y Daniel Jadue 692 862 (39,57 %). Por el Pacto Chile Vamos, Sebastián Sichel 659 416 (49,08 %), Joaquín Lavín 420 691 (31,30 %), Ignacio Briones 131 957 (9,82 %) y Mario Desbordes con 131 674 (9,80 %).**

Es de obligatoria mención los pronósticos electorales reflejados en la mayoría de las encuestas difundidas durante las primarias presidenciales de 2021, entre ellas, las de *CADEM Research & Estrategia*, la encuestadora más difundida en el país austral. De acuerdo a los sondeos de CADEM³⁷, hasta la fecha en que se les permitió publicar sondeos de opinión, los candidatos vencedores serían Joaquín Lavín por Chile Vamos y Daniel Jadue por Apruebo Dignidad. En ninguno de los casos se cumplieron las predicciones, lo cual no es novedoso; basta solo recordar lo ocurrido con la abanderada presidencial por el Frente Amplio, Beatriz Sánchez, en las Elecciones Generales Nacionales del año 2017³⁸. Las fallas de predicción pueden responder a múltiples factores³⁹, entre otros, deficiencias en la metodología o cambios de opinión de los electores en el lapso de prohibición de publicación de las encuestas, de allí que sea recomendable revisar su regulación⁴⁰ en aras de una potencial reforma electoral en temas como patrocinio, publicación de información sobre el universo de la muestra y la muestra en sí, etc.

B) PRIMARIAS CONVENCIONALES PRESIDENCIALES

Partidos políticos de centro izquierda que integran el Pacto Unidad Constituyente y que no lograron participar en las primarias oficiales presidenciales convocaron a una consulta denominada “Primaria Convencional”, para el 21 de agosto de 2021. Este proceso no fue organizado por el Servicio Electoral (SERVEL).

³⁵ Para las primarias presidenciales, así como las elecciones presidenciales y plebiscitos nacionales, los chilenos en el exterior pueden ejercer su derecho al voto. Más información al respecto en <https://www.servel.cl/voto-exterior/>.

³⁶ Resultados electorales de las primarias presidenciales 2021 en <https://www.servelecciones.cl/>.

³⁷ CADEM en su cuenta de Twitter publicó el día 18 de julio, luego de conocidos los resultados de las primarias presidenciales, dos *tweets* en donde señalaba que en la última medición las proyecciones cambiaban y se ajustaban a la votación de las primarias y que no pudo ser publicada por la prohibición de ley (Ley 18.700). Ver *tweet* sobre resultados de las primarias de Pacto Apruebo Dignidad: https://twitter.com/Cadem_cl/status/1416913485657743364?s=20 y *tweet* sobre resultados de las primarias de Pacto Chile Vamos: https://twitter.com/Cadem_cl/status/1416912775545344000?s=20.

³⁸ Se recomienda la lectura de la opinión de Navia, Patricio y Espinoza, Gonzalo “En qué se equivocó la encuesta de CADEM” publicada el 12/12/2017 (<https://www.ciperchile.cl/2017/12/12/en-que-se-equivoco-la-encuesta-cadem/>).

³⁹ Un análisis sobre razones posibles de las fallas de las encuestas electorales en Chile se encuentra en Sherman, Andrés “Cuatro posibles razones de la imprecisión de las encuestas electorales”, publicado el 26/07/2021 (<https://www.ciperchile.cl/2021/07/26/cuatro-posibles-razones-de-la-imprecision-de-las-encuestas-electorales/>).

⁴⁰ Para más información en torno a regulación comparada sobre encuestas electorales, recomendamos el artículo de Marshall, Pablo; Charney, John y Rosas, Nelson (2021) Regulación legal de las encuestas electorales: análisis teórico y comparado (http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932020000100215); Dazarola, Gabriela (2020), “Regulación encuestas electorales. Experiencia comparada” (https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlID=216695&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION); Orr, Graeme y Levy, Ron (2016) *Regulating opinion polling: A deliberative democratic perspective*. Ver <https://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/wp-content/uploads/2017/09/39-1-5.pdf>.

Para estos comicios podían participar los militantes de los partidos que conforman el bloque Demócrata Cristiano (DC), Por la Democracia (PPD), Radical (PR), Socialista (PS), Progresista (PRO), Liberal (PL) y Nuevo Trato y Ciudadanos; así como los electores sin afiliación partidista. Se utilizaron como centros de votación los mismos locales habilitados para las primarias de gobernadores regionales celebradas en el año 2020.

Los candidatos presentados fueron Yasna Provoste por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), Paula Narváez por los partidos Socialista (PS), Por la Democracia (PPD) y Nuevo Trato, y Carlos Maldonado por el Partido Radical (PR). Con una votación de un poco más de 150 000 votos válidos (150 881), Yasna Provoste alcanzó 91 789 votos, Paula Narváez 40 161 y Carlos Maldonado 18 931.

5. ELECCIONES PRESIDENCIAL, SENADORES, DIPUTADOS AL CONGRESO Y DIPUTADOS A LOS CONSEJOS REGIONALES

Las elecciones para escoger al presidente de la República, senadores y diputados al Congreso y consejeros regionales⁴¹ se realizaron el 21 de noviembre, fecha que no sufrió postergación. El padrón electoral ascendió a **15 030 963**⁴², 14 959 945 electores en el territorio nacional y 71 018 fuera de Chile⁴³. Se escogieron, además del jefe del ejecutivo nacional, veintisiete (27) senadores, en una renovación parcial de la cámara⁴⁴, la totalidad de los diputados al Congreso⁴⁵, ciento cincuenta y cinco (155), así como treientos dos (302) consejeros regionales⁴⁶. Los chilenos inscritos en el registro electoral fuera del territorio nacional solo pudieron participar en la elección del presidente de la República. La tabla 2 presenta la distribución del número de cargos por elegir en las elecciones del 21 de noviembre de 2021.

⁴¹ Para más información sobre los cargos de elección popular en Chile: (sistema electoral, circunscripción, periodo de mandato, requisitos), ver: <https://formacionciudadana.servel.cl/usuarios/113/lista-contenido>

⁴² Información sobre el padrón electoral definitivo. Elecciones Generales 2021. <https://www.servel.cl/padron-electoral-definitivo-y-nomina-de-inhabilitados-elecciones-generales-2021/>

⁴³ Sobre los centros de votación en el exterior. Elecciones Generales 2021. https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2020/07/Copia_de_circunscripciones_web_servel_2.pdf

⁴⁴ La renovación parcial del Senado comenzó en las Elecciones Generales de 2017, de conformidad con la Ley 20.840. En las elecciones de 2021 se elegirán senadores en las siguientes regiones: Antofagasta, Coquimbo, O'Higgins, Ñuble, Biobío, Los Ríos, Los Lagos, Magallanes y Metropolitana.

⁴⁵ Información sobre los candidatos postulados para presidente de la República, senadores, diputados al Congreso 2021 en <https://presidenciales2021.servel.cl/wp-content/uploads/2021/09/BoletinUnico-PRES-SEN-DIP.pdf>.

⁴⁶ Información sobre los candidatos postulados para consejeros regionales 2021 en <https://presidenciales2021.servel.cl/wp-content/uploads/2021/10/Boletin-Unico-Consejerosas-Regionales.pdf>.

Tabla 2

Cargos por elegir. Elecciones Generales noviembre, 2021

Región	N.º de senadores por elegir ^a	N.º de diputados por elegir ^b	N.º de consejeros regionales por elegir ^c
Arica y Parinacota	No elige	3	14
Tarapacá	No elige	3	14
Antofagasta	2	5	16
Atacama	No elige	5	14
Coquimbo	3	7	16
Valparaíso	No elige	16	28
Metropolitana de Santiago	5	47	34
Libertador Bernardo O'Higgins	3	9	20
Del Maule	No elige	11	20
De Ñuble	2	5	16
Del Biobio	3	13	28
De la Araucanía	No elige	11	20
De los Ríos	3	5	14
De los Lagos	3	9	20
De Aysén	No elige	3	14
De Magallanes y la Antártica Chilena	3	3	14
Total de cargos por elegir	27	155	302

Nota: Elaborado con base en datos recopilados del Servicio Electoral de Chile

^a El número de senadores por elegir en cada región es proporcional a la población, en un rango que oscila entre 2 y 5 (Ley 20.840). ^b El número de diputados a elegir por cada región es proporcional a la población, en un rango que oscila entre 3 y 8 (Ley 20.840). ^c El número de consejeros regionales a elegir por cada región es proporcional a la población, en un rango que oscila entre 14 y 34 (Ley 20.678 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1051270>).

Los sistemas electorales aplicados son de mayoría absoluta⁴⁷ para el presidente de la República y de representación proporcional para senadores, diputados al Congreso y consejeros regionales, a través del método de divisores de D'Hondt. Las circunscripciones en el caso de senadores son según la división político-territorial (regiones), con un tamaño proporcional a la población, mientras que, en el caso de diputados al

⁴⁷ "Mientras que para Presidente de la República se aplica una mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los votos válidos emitidos, para los Gobernadores Regionales se requiere un porcentaje mínimo (40%) y para los Alcaldes se exige solo una mayoría simple o relativa. (En todos los casos se excluyen para el escrutinio los votos en blanco y nulos). (Castellanos, 2019, p. 23). La reelección para el caso del presidente de la República no puede ser inmediata y es sin límites (Constitución Política de la República de Chile. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>).

Congreso y consejeros regionales, si bien también son fijadas de forma proporcional a la población, estas pueden ser, para el caso de diputados, según la división político-territorial o fijadas artificialmente, y, en el caso de consejeros regionales, fijadas artificialmente. En todos los casos son de tamaño variable no uninominal. Se mantienen las políticas de acción afirmativa a favor del género femenino (cuota, incentivos en la postulación) instrumentadas a partir de 2017, para candidatas a senadoras y diputadas al Congreso Nacional⁴⁸.

En las elecciones el elector contó con cuatro votos para ejercerlos en cuatro cédulas o boletas electorales diferentes⁴⁹. Una para elegir a un candidato a la presidencia de la República, una para elegir a un candidato al Senado, una para elegir a un candidato a la Cámara de Diputados al Congreso y una para elegir a un candidato al Consejo Regional. Todos los votos son uninominales.

A la presidencia de la República se postularon siete (7) candidatos. Si bien no es el mayor número de opciones en una elección de esta naturaleza en Chile desde 1989 (Bravo, 2021), año del retorno de elecciones democráticas posterior a la dictadura de Pinochet, se infirió, al analizar la pugnacidad política, polarización, sensibilidad sociopolítica tras las protestas de 2019 y temas como las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y el COVID-19, así como la dinámica de la campaña electoral y lo que arrojaron los estudios de opinión⁵⁰, que sería un resultado con una alta fragmentación del voto. Los candidatos fueron⁵¹:

- Gabriel Boric Font, por el Pacto Apruebo Dignidad
- Antonio Kast Rist, por el Partido Republicano de Chile
- Yasna Provoste Campillay, formalmente por el Partido Demócrata Cristiano (ver Primarias Convencionales 2021)
- José Sebastián Sichel Ramírez, por el Pacto Chile Vamos
- Eduardo Artés Brichetti, por el Partido Unión Patriótica
- Marco Enríquez-Ominami Gumucio, por el Partido Progresistas de Chile
- Franco Parisi Fernández, por el Partido de la Gente

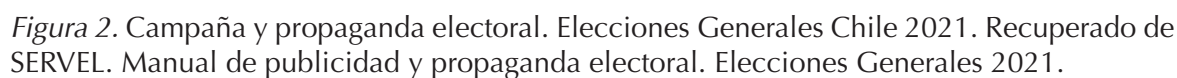
La campaña electoral en Chile es entendida, conforme a la Ley 18.700, como el lapso preparatorio y de ejecución de los actores postulantes y/o postulados en lo concerniente a la planificación y organización de equipos, búsqueda de recursos financieros, generación de gastos electorales y agendas de candidatos en reuniones, visitas, etc. Comienza el día que vence el plazo para la declaración de las candidaturas y se extiende hasta el día de la elección. Al formalizarse las candidaturas y antes de iniciarse el lapso de la propaganda electoral, la oferta electoral puede realizar actividades que no signifiquen propaganda electoral, tales como reuniones con adherentes, visitas al electorado, etc. La propaganda electoral, por su

⁴⁸ Para más información sobre las políticas de género en Chile en 2017 se recomienda: PNUD. (2018)

⁴⁹ He aquí los facsímiles de las boletas electorales. Elecciones del 21 de noviembre de 2021. <https://www.servel.cl/facsimiles-de-cedulas-elecciones-presidenciales-parlamentarias-y-de-consejeros-regionales-2021/>

⁵⁰ Para ampliar ver *Sondeos de intención de voto para la elección presidencial de Chile de 2021*, en https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Sondeos_de_intenci%C3%B3n_de_voto_para_la_elecci%C3%B3n_presidencial_de_Chile_de_2021.

⁵¹ Para información de los candidatos presidenciales 2021 y sus programas de gobierno, ver <https://presidenciales2021.servel.cl/candidaturas-y-pactos/>.



- Inicio de la campaña electoral: 23-08-2021.
- Inicio de período de propaganda electoral en prensa escrita, radioemisoras y medios digitales y mediante activistas o brigadistas en la vía pública: 22-09-2021.
- Inicio de período de propaganda electoral mediante carteles, afiches y letreros en espacios públicos y privados: 22-10-2021.
- Inicio de período de prohibición de divulgar resultados de encuestas sobre preferencias electorales: 06-11-2021.
- Fin de ambos períodos de propaganda. A partir de las 23:59 horas de esta fecha queda prohibida la realización de cualquier tipo de propaganda electoral: 18-11-2021.

PRIMER SEMESTRE 2022 NÚMERO 33

organismos públicos que dispongan de medios de comunicación social, de cualquier tipo, físico y/o digital, no podrán destinar sección o espacio alguno de estos para realizar propaganda electoral, proselitismo, ni favorecer o perjudicar a cualquier candidatura o partido político.

Las recomendaciones del Servicio Electoral (SERVEL) para la campaña electoral en cuanto a protocolos biosanitarios para las Elecciones Generales de noviembre, al igual que para las del 15 y 16 de mayo (Servicio Electoral de Chile, 2020) fueron: no realizar actos masivos, preferir los canales digitales para la divulgación de ideas y planes y cumplir con la distancia física en las reuniones presenciales, entre otros.

Dos de los elementos que más acaparan la atención durante las campañas electorales presidenciales en Chile son las franjas electorales televisivas y los debates presidenciales. Las primeras están reguladas en la Ley 18.700. De acuerdo al Manual sobre Publicidad y Propaganda Electoral. Elecciones de setiembre de 2021:

Los candidatos tendrán derecho desde 30 días y hasta el tercer día anterior a la elección, a un espacio de franja gratuita de televisión. Es decir, desde el viernes 22 de octubre hasta el 17 de noviembre 2021. De acuerdo al artículo 32 de la ley N°18.700, los canales de televisión abierta deberán destinar gratuitamente un espacio de 40 minutos, de los cuales 20 minutos se destinarán a la elección de Presidente y los restantes 20 minutos se distribuirán entre las campañas para elecciones de Senadores, Diputados y Consejeros Regionales. Para el caso de Presidente de la República, los 20 minutos deberán distribuirse en partes iguales entre los candidatos participantes. Para el caso de los Senadores, Diputados y Consejeros Regionales, los tiempos de [sic] distribuirán de acuerdo a la votación obtenida por cada partido en la última elección de Diputados. Los partidos políticos que no hubieren participado en la última elección de Diputados obtendrán un tiempo igual al obtenido por el partido de menor votación. Las candidaturas independientes, en su conjunto, recibirán un tiempo igual al partido que hubiere obtenido la menor votación, el que se distribuirá en partes iguales entre ellas. La franja electoral, tanto en su contenido como en su distribución, es regulada por el Consejo Nacional de Televisión (CNTV). (2021, p. 21).

En cuanto a los debates, hasta noviembre se habían realizado ocho, en los que se discutieron grandes temas nacionales como seguridad social, vivienda, empleo, educación, protección a la niñez, salud, agua, migración, pueblos indígenas, política exterior, entre otros.

- Debate presidencial del 22 de setiembre de 2021, link <https://youtu.be/y1uxdnWeKUU>
- Debate Confederación de la Producción y Comercio del 24 de octubre de 2021, link <https://youtu.be/y1uxdnWeKUU>
- Debate presidencial del 11 de octubre de 2021, link <https://youtu.be/y1uxdnWeKUU>
- Debate de la Asociación de radiodifusores de Chile de 15 de octubre de 2021, link https://youtu.be/LqO5mcTkl_s
- Debate futuro del agua de Chile, del 21 de octubre de 2021, link <https://www.youtube.com/watch?v=FGxg-Q6giqs>

- Debate Universidad de Chile del 1 de noviembre de 2021, link <https://www.youtube.com/watch?v=FGxg-Q6giqs>
- Debate Ciudad 2030, del 4 de noviembre de 2021, link <https://www.youtube.com/watch?v=FGxg-Q6giqs>
- Debate sobre el medio ambiente del 5 de noviembre de 2021, link <https://www.youtube.com/watch?v=FGxg-Q6giqs>

La ausencia en territorio nacional del candidato presidencial Franco Parisi⁵², quien se encuentra actualmente residenciado en los Estados Unidos, resulta un hecho curioso y preocupante dentro de la campaña electoral.

La legislación electoral en Chile no consagra expresamente la obligación de estar presente en la campaña, ni siquiera asistir al acto de votación, aunque ello pudiera entenderse como contrario al concepto de una verdadera oferta electoral.

A tono con la situación política de Chile, la campaña fue de fuertes confrontaciones y, de acuerdo a lo que arrojan los estudios de opinión, existiendo una aparente polarización de las preferencias electorales entre José Antonio Kast, el candidato de derecha y simpatizante de la dictadura de Augusto Pinochet y Gabriel Boric, del Pacto de izquierda Apruebo Dignidad, el cual incluye al Partido Comunista, aunque ninguno logró la mayoría absoluta necesaria para alcanzar la presidencia de la República. Dado lo anterior, el 19 de diciembre se celebró la segunda vuelta con los candidatos José Antonio Kast de extrema derecha y Gabriel Boric de izquierda, donde resultó electo Boric.

6. A MANERA DE CONCLUSIONES

Los comicios efectuados, durante el año 2021 en Chile ratifican la valoración positiva, nacional y mundial, sobre la organización y ejecución de elecciones, más al considerar que se produjeron en tiempos de pandemia y en un contexto de una abierta pugnacidad política y sensibilidad social, lo cual deja de claro manifiesto la fortaleza institucional y la cultura ciudadana del país sureño.

También ha quedado en evidencia, no obstante, que existen múltiples materias de carácter técnico electoral que deben ser abordadas, pues configuran áreas problemáticas o de mejoras, entre las cuales destacan: la formación y actualización del registro electoral, las inequidades aún existentes en el financiamiento de campañas electorales, la necesidad de regular los términos de los candidatos que van a la reelección, la rigurosidad en el manejo de las encuestas electorales, y la continuación y extensión de políticas afirmativas para las mujeres, independientes y pueblos originarios.

⁵² Para ver posiciones al respecto, visitar <https://www.latercera.com/politica/noticia/la-campana-sin-parisi-pdg-dice-que-derribamos-el-mito-de-que-el-viene-a-forrarse-y-expertos-reclaman-por-dano-a-fe-publica/436UL3B575AOBJIMMYHSEGG6E/>

Dos temas no mencionados en el presente estudio pero que resultan transversales a todo el abordaje son, por una parte, la autonomía aún incompleta del Servicio Electoral (SERVEL), producto de la dualidad de instancias responsables de los procesos electorales⁵³ y de la asunción de competencias de naturaleza electoral por parte de otros órganos del Estado como los poderes ejecutivo y legislativo. Casos como el de las reclamaciones por omisiones en el padrón electoral preliminar, función compartida por tribunales regionales electorales, el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL) y el Servicio Electoral (SERVEL), y el de la postergación de la fecha de elecciones por motivo del COVID-19, acción que estuvo en manos del Ejecutivo nacional quien elevó la propuesta ante el Congreso, y de este que la aprobó finalmente, todo ello a pesar de que es el ente administrativo electoral a quien le corresponde formalmente organizar los procesos electorales y, además, por mera lógica, es el que posee la visión técnica más completa sobre el manejo de comicios y otro tipos de consultas; hacen temer que, a pesar de la autonomía formal del SERVEL, existe todavía un tutelaje del órgano electoral administrativo por parte de otras estructuras estatales⁵⁴.

Por la otra parte, lo antes expuesto permite sugerir la necesidad de establecer legalmente la figura de la observación electoral en Chile⁵⁵, nacional e internacional. Estos monitoreos podrían constituir una oportunidad de levantamiento de información técnica de manera rigurosa sobre el funcionamiento de los procesos electorales y, en consecuencia, la formulación de propuestas de reformas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, A., Sajuria, G. y Ortiz, J. (2021). *Lupa Electoral. Informe 2021*. Recuperado de <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/08/INFORME-LUPA-ELECTORAL-2021.pdf>
- Bravo, J. (2021). Tres décadas de definiciones presidenciales. *El Mercurio Infografía Digital*. Recuperado de <http://infografias.elmercurio.com/20171217-CPD-candidatospresidenciales/>
- Castellanos, J. (2019). Elecciones Chile 2020. Algunas propuestas de reforma. *Revista DDA*. (2), 23-27. Recuperado de <https://www.demamlat.com/wp-content/uploads/2019/05/REVISTA-DDA-02-digital-comprimido.pdf>

⁵³ En Chile existen dos organismos electorales supremos: el Servicio Electoral (SERVEL), de naturaleza administrativa y el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL), de naturaleza jurisdiccional. Para ahondar en este punto se recomienda: Valdés, Leonardo y Ruiz, Fabián (2019) Los órganos encargados de la administración electoral en Nohlen, Dieter, Valdés, Leonardo y Zovatto, Daniel (2019), *Derecho electoral Latinoamericano*. FCE.

⁵⁴ Se recomienda la lectura de Hasbun, Cristóbal (2016) *Tricel: Historia, legislación comparada y revisión de sus funciones*. Recuperado de https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160810/20160810100940/dpp_016_ago2016_chasbun.pdf

⁵⁵ Como complemento de este punto, se recomienda la lectura de Castellanos, Jesús (2020) *¿Es necesaria la observación electoral en Chile?* <https://demamlat.com/wp-content/uploads/2021/06/REVISTA-DDA-JUNIO2021-modificada.pdf>

Chile (2012). Ley 20.568 que regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones. Publicada en Diario Oficial el 31 de enero.

Chile (2017). Ley 20.640 sobre el marco regulatorio de las primarias en Chile. Publicado en el Diario Oficial el 6 de setiembre. Recuperado de <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/edicionelectronica/index.php?date=06-09-2017&edition=41853>

Chile (2018). Ley 21.073 que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales. Publicada en Diario Oficial n.º 41.990 del jueves 22 de febrero.

Chile (2019a). Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución. Recuperado de https://www.senado.cl/senado/site/docs/20191114/20191114134609/pdf_acuerdo_por_la_paz_social_y_la_nueva_constitucion.pdf

Chile (2019b) Ley 21.200 que modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República. Publicada en Diario Oficial n.º 42.536 del martes 24 de diciembre.

Chile (2020). Ley 21.238 sobre el límite a la reelección de autoridades. Publicado en el Diario Oficial 42.700 del miércoles 8 de julio. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1147301>

Chile (2021). Ley 21.324 que posterga las próximas elecciones municipales, de gobernadores regionales y de convencionales constituyentes por motivo del covid-19. Publicada en Diario Oficial n.º 42.923 del miércoles 7 de abril.

Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015). *Informe final*. Recuperado de http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf, en su informe de 2015

Consejo Nacional de Televisión de Chile (2021). Resolución 512 que establece reglamento para la franja electoral de la elección primaria presidencial de 18 de julio de 2021. Publicada en el Diario Oficial el 9 de junio. Recuperado de <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/edicionelectronica/index.php?date=09-06-2021&edition=42974>

Contraloría General de la República de Chile (2016). *Estudio sobre gastos en publicidad y difusión en el sector municipal 2006*. Recuperado de <http://sistemas.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/2132612/Estudio2006-2016+%281%29.pdf/17c865bc-4ada-9f46-b8d6-d8b1c3e7cc0d>

- Contraloría General de la República de Chile (2020). Dictamen E5031 del 10 de noviembre. Recuperado de <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E50319N20/html>
- Corporación Latinobarómetro (2021) *Informe Chile 2020*. Recuperado de https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_LATINOBAROMETRO_CHILE_1995_2020.pdf
- Debates y nudos críticos en la convención constitucional chilena (2021). *Agenda Pública*. Recuperado de <https://agendapublica.es/debates-y-nudos-criticos-en-la-convencion-constitucional-chilena/>
- Decide Chile (2021). *Elección 2021. Constituyentes*. Recuperado de <https://2021.decidechile.cl/#/ev/2021/ct/2021.N/>
- Democracy Index (2020). In sickness and in health? *The Economist* Recuperado de https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGAgCs8ZYFWrAyqekRXTRfNSY_kF85-6wbuQfVmBL83lpPmXgQWdCm7RMXtxehofiWjHpe5m5LpEyXCS1EyNZ0NFnlKjOm0osOngjSMJ6uOUauOoA
- Electoral Integrity Report (2019). Recuperado de <https://www.electoralintegrityproject.com/the-year-in-elections-2019>
- Engel, E. y otros (2018). *Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento a la política y campaña electoral. Lupa Electoral 2016 y 2017*. Recuperado de <https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Lupa-electoral.pdf>
- Figueroa, P. (Ago.-Set., 2021). La Convención Constitucional de Chile: Un desafío de inclusión y legitimidad democrática. *Revista Ideele*, (299), sin paginación. Recuperado de <https://www.revistaideele.com/2021/09/03/la-convencion-constitucional-de-chile-un-desafio-de-inclusion-y-legitimidad-democratica/>
- Freedom in the World (2021). Recuperado de <https://freedomhouse.org/country/chile/freedom-world/2021>
- Índice de Estado de Derecho (2020). Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Chile) (2018). *Representación política de mujeres en el Poder Legislativo. Análisis de la aplicación de cuotas de género en las elecciones parlamentarias 2017*. Chile: PNUD. Recuperado de https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/representacion-politica-de-mujeres-en-el-poder-legislativo.html
- Ríos, M. (2021). Participación electoral y voto obligatorio. Chile: PNUD. Recuperado de <https://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/CL%20Reimplementaci%C3%B3n%20voto%20obligatorio%20Análisis%20PNUD%2031%20mayo%202021.pdf>

Servicio Electoral de Chile (2020). Manual sobre publicidad y propaganda electoral. Elecciones constituyentes, gobernadores, alcaldes y concejales, 2021. Chile: Servicio Electoral de Chile. Recuperado de https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2021/01/MANUAL_PROPAGANDA_ABRIL_2021_.pdf

Servicio Electoral de Chile (2021). *Manual sobre publicidad y propaganda electoral*. Chile: Servicio Electoral de Chile. Recuperado de [manual_propaganda_elecciones_nov.pdf](#) (windows.net)

Wilson, J. (31 de mayo de 2021). Los 3 factores que incidieron en la baja participación de las elecciones de mayo, según el Servel. *Ex-ante*. Recuperado de <https://www.ex-ante.cl/https-www-ex-ante-cl-los-3-factores-que-incidieron-en-la-baja-participacion-de-las-elecciones-de-mayo-segun-el-servel/>



RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO DE LAS NORMAS POR PARTE DEL JUEZ ELECTORAL Y MONOPOLIO DE LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A FAVOR DE PARTIDOS POLÍTICOS: RESOLUCIÓN N.º 6372-E3-2021

Wendy González Araya*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_14

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 10 de enero de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 20 de enero de 2022

Resumen: Analiza la resolución n.º 6372-E3-2021, dictada en el marco de un recurso de apelación electoral contra el rechazo de la inscripción de una candidatura independiente en el proceso electoral de 2022. Se trata de una resolución relevante porque el juez electoral realiza un control de convencionalidad de la norma constitucional que establece el monopolio de candidaturas por parte de los partidos políticos.

Palabras clave: Candidaturas independientes / Control de convencionalidad / Inscripción de candidatos / Requisitos para ser candidato / Legislación electoral / Juez electoral.

Abstract: It analyzes resolution n.º 6372-E3-2021, issued within the framework of an electoral appeal against the rejection of the registration of an independent candidacy in the 2022 electoral process. It is a relevant resolution because the electoral judge makes a control of conventionality of the constitutional norm that establishes the monopoly of candidacies by political parties.

Key Words: Independent candidates / Control of conventionality / Registration of candidates / Requirements to be a candidate / Electoral legislation / Electoral judge.

* Costarricense, abogada, correo wgonzalez@tse.go.cr. Letrada del Tribunal Supremo de Elecciones. Máster en Ciencias Jurídicas Avanzadas por la Universidad Pompeu Fabra. Máster en Abogacía por el IDEC-Universidad Pompeu Fabra. Especialista en Arbitraje Internacional por el Ilustre Colegio de Abogacía de Barcelona. Graduación de Honor como licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Becada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, MAEC-AECID, para estudios de posgrado. Incorporada en el Colegio de Abogados de Costa Rica y en el Ilustre Colegio de Abogacía de Barcelona.

1. INTRODUCCIÓN

La sentencia elegida para reseñar -n.º 6372-E3-2021- reviste dos particularidades, por un lado, motivó el ejercicio del control de convencionalidad por parte del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de la norma que prevé el monopolio de la postulación de candidaturas en los partidos políticos. Por otro lado, sugiere uno de los temas de mayor discusión en la teoría y ciencia política actual: el desgaste de los partidos políticos como intermediadores, por excelencia, de la participación política ciudadana. Y, en contraposición, el surgimiento de nuevos esquemas de participación política, sea a través de asociaciones ciudadanas o candidaturas independientes. Valga mencionar que en este tema la doctrina está dividida entre los pesimistas, que ven a los partidos políticos como estructuras agotadas, y los que mantienen una posición optimista sobre el rol fundamental que continúan jugando en las sociedades democráticas. Para estos últimos, las candidaturas independientes complicarían el panorama político y significarían la debacle de los partidos.

2. CUESTIÓN PREVIA Y ADMISIBILIDAD

En la resolución n.º 6372-E3-2021 de las 13 horas del 24 de noviembre de 2021, el TSE resolvió un recurso de apelación contra el rechazo de la inscripción de una candidatura independiente a la diputación de la provincia de Alajuela para los comicios de 2022.

Como cuestión preliminar a la resolución del asunto, se resolvió sobre la recusación planteada contra los miembros propietarios de la magistratura electoral, en la cual se invocaba como causa que tenían un “interés directo en el asunto” por su omisión en la construcción de un sistema más democrático y el vacío normativo en materia de postulación de candidaturas independientes. La gestión fue rechazada debido al incumplimiento de formalidades, básicamente por no precisar hechos concretos ni prueba que permitiera valorar la supuesta imparcialidad del juez para conocer del asunto.

El Tribunal adoptó un criterio amplio respecto de la admisibilidad del recurso y estimó que el recurrente ostentaba un interés legítimo, en el tanto se le rechazó la candidatura independiente. En consecuencia, entró a conocer por el fondo el cuestionamiento planteado: la inconvencionalidad del monopolio que ostentan los partidos políticos para presentar candidaturas a puestos de elección popular, para lo cual invocó el caso *Yatama vs. Nicaragua*.

La resolución confirma la potestad, exclusiva y excluyente, del tribunal electoral de ejercer no solo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad de las actuaciones de las autoridades públicas y los partidos políticos, que pudieran afectar el ejercicio de los derechos de carácter político-electoral de la ciudadanía,

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 (reconocidos en la resolución n.º 1337-E1-2015). Así las cosas, entra a conocer el fondo del asunto.

3. TEMAS POR TRATAR EN LA RESOLUCIÓN

La sentencia aborda dos temas: la cuestión procesal relativa al ejercicio del control de convencionalidad sobre las normas internas por parte del juez electoral, y el tema de fondo sobre la alegada inconformidad convencional del monopolio de candidaturas a cargos de elección popular en manos de los partidos políticos.

3.1 EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DEL JUEZ ELECTORAL

A manera de preámbulo para enmarcar la resolución objeto de análisis, se realiza una reseña de la evolución del control de convencionalidad.

En la última década, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o Tribunal Interamericano) ha venido ampliando el control de convencionalidad en sus tres elementos: el destinatario, el parámetro y el objeto. Este control ha sido entendido, en sentido amplio, como la institución que se utiliza para aplicar el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), específicamente la Convención Americana de Derechos Humanos y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de la Corte IDH (caso Gelman vs. Uruguay 2013, párrafo 65).

El control de convencionalidad se ha venido perfilando desde su origen, cuando el término fue acuñado en el voto del juez García Ramírez en el caso Mack Chang vs. Guatemala y, posteriormente, fue adoptado por el Tribunal Interamericano en el caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile 2006. En este último consideró que el deber de adaptar el derecho interno al DIDH corresponde al legislador, pero cuando este falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Poder Judicial permanece vinculado al deber de garantía del artículo 1.1. de la Convención y debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella (párrafos 123 y siguiente). Dos meses después de resuelto este, en el correspondiente a Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú 2006, precisa dos aspectos que debe cumplir el control de convencionalidad: i) procede “de oficio” sin necesidad de que las partes lo soliciten, y ii) debe ejercerse dentro del marco de las respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, considerando otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia.

En el caso *Boyce y otros vs. Barbados* 2007, el Tribunal Interamericano señaló que el control de convencionalidad debe ser realizado por otros órganos jurisdiccionales además del Poder Judicial y, en cuanto el objeto, estableció que ese control debe realizarse sobre todas las normas del sistema jurídico, incluidas las constitucionales (párrafos 78, 79 y 80). Esto último reforzado en el caso *Radilla Pacheco vs. México*, en el que considera que el control de convencionalidad incluye el deber de interpretar el derecho nacional -en este caso la Constitución- de conformidad con los estándares establecidos en la jurisprudencia de la Corte IDH (párrafos 330-341).

En 2010 en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* extiende el destinatario y refuerza el carácter difuso del control, al sustituir las expresiones relativas al “Poder Judicial” que aparecían en el *leading case* para hacer referencia a “todos los órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles” de los Estados que han ratificado la Convención Americana. En el caso *Gelman vs. Uruguay* 2013, la Corte Interamericana extendió aún más el control de convencionalidad a todas las autoridades públicas, impactando incluso la labor del poder legislativo en la creación de normas, las cuales deben ser consistentes con el *corpus juris* interamericano o “bloque de convencionalidad” (párrafo 239).

La intencionalidad de la Corte IDH es: definir que la doctrina del “control de convencionalidad” se deba ejercer por “todos los jueces”, independientemente de su formal pertenencia o no al Poder Judicial y sin importar su jerarquía, grado, cuantía o materia de especialización (pueden incluirse entre estos a los tribunales electorales). El juez nacional estará en la obligación de ejercer *ex officio* un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana, siempre en el “marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”; estas últimas determinarán el grado de intensidad de ese control. En esta tarea deben tener en cuenta no solamente el tratado [Pacto de San José], sino también la interpretación que ha hecho la Corte Interamericana, la incorporación de los diversos protocolos “adicionales” y algunos otros instrumentos internacionales, que conforman juntos el “bloque de convencionalidad”, que constituye el parámetro para ejercer el control difuso de convencionalidad. El propósito es que haya conformidad entre los actos internos y los compromisos internacionales contraídos por los Estados (voto razonado de Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, en relación con el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*).

En síntesis, el control de convencionalidad tiene un carácter difuso, se ejerce en un sistema de control extenso (vertical y general) en materia de juridicidad de los actos de autoridades y tiene efecto retroactivo cuando sea necesario para lograr la plena efectividad del derecho o libertad (debe dejarse constancia de la falta de consistencia y el carácter casuístico de este último criterio). La caracterización de este instituto advierte una “internacionalización del derecho constitucional”, al transitar de las “garantías constitucionales” a las “garantías convencionales”, como instrumentos procesales para que todas las autoridades de los Estados tomen todas aquellas medidas legislativas y de otro carácter, a fin de lograr la mayor protección posible de los derechos fundamentales. Este ejercicio supone también una “supremacía convencional” cuando las normas internas no han sido suficientes para la salvaguarda de los derechos humanos.

El control de convencionalidad abre la puerta a un “diálogo judicial” entre la Corte IDH y las jurisdicciones nacionales, el cual incide en la articulación y creación de estándares en materia de protección de derechos humanos. En esta línea ha ejercido el control de convencionalidad el tribunal electoral costarricense, para procurar la conformidad, regularidad y consistencia de las normas internas y las prácticas institucionales con el *corpus juris* interamericano; en decisiones civiles, tales como: no detallar el sexo registrado al nacer en las cédulas de identidad, el registro de matrimonios del mismo sexo, el cambio de nombre por género autopercebido. También en materia electoral: precisó que una sanción administrativa no puede tener incidencia sobre los derechos políticos (la inhabilitación solo puede ser dispuesta por un órgano jurisdiccional), estableció la imposibilidad partidaria de limitar la postulación de sus militantes por tener causas penales pendientes, entre otras.

3.2 MONOPOLIO DE POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La resolución aborda los casos *Yatama vs. Nicaragua* y *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, en punto a la valoración del Tribunal Interamericano sobre la postulación de candidaturas a puestos de elección popular.

En el caso *Yatama vs. Nicaragua* estudia la exclusión de las asociaciones de suscripción popular de participación política en las elecciones de noviembre de 2000, que obligaba a las comunidades indígenas de Yatama a ejercer su participación política a través de los partidos políticos. En esta ocasión la Corte IDH estableció varios lineamientos:

1. No existe disposición en la Convención Americana que establezca que los ciudadanos solo pueden ejercer el derecho a postularse a un cargo electivo a través de un partido político.
2. Pese a reconocer la importancia de los partidos políticos para el sistema democrático, se estima que imponer esta forma de organización a Yatama violenta el derecho de participación política, porque este tipo de organización política no es propia de esas comunidades y resulta ajena a sus usos, costumbres y tradiciones.
3. Se trata, entonces, de una limitación ilegítima en el disfrute, en condiciones de igualdad, del derecho de participación política. Por ello, ordenó al Estado reformar los requisitos de participación política, de modo que adoptara las medidas necesarias para que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar en los procesos electorales en forma efectiva y tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres.

En el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* se analiza la conformidad del monopolio de candidaturas a puestos de elección popular con la Convención Americana. Se trata del rechazo de una candidatura independiente para la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentado en que únicamente los

partidos políticos nacionales ostentan el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. El interesado ejerció los recursos internos disponibles, sin que consiguiera participar en el proceso comicial presidencial. Entre los derroteros para la resolución del caso el Tribunal Interamericano marcó:

1. El derecho y oportunidad de votar y ser elegido, según el artículo 23 del Pacto de San José, se ejerce mediante elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal y secreto, que garanticen la libre expresión de la voluntad de las personas electoras.
2. La Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos.
3. La Convención se limita a definir determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa.
4. El diseño electoral es materia librada al *margen de apreciación* (Araya, 2013) de los Estados, siempre que se garanticen los derechos políticos; es decir, que se establezca un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado.
5. Se permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos -votar y ser votado-, de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.
6. En el análisis de legalidad, finalidad y necesidad de la medida cuestionada, la Corte IDH no tuvo por demostrado que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituyera una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido y desestimó la demanda en punto a esta materia.
7. La Corte acepta que ambos sistemas, el construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos y el que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales y legales.

4. ANÁLISIS DE FONDO DEL ASUNTO

Una vez definido el marco de ejercicio del control de convencionalidad y los precedentes interamericanos sobre el tema, el juez electoral entra a analizar el sustento constitucional del monopolio de la postulación de candidaturas en manos de los partidos políticos.

El artículo 98 de la Constitución Política define a los partidos como instrumentos fundamentales para la participación política y el pluralismo político. No obstante, corresponde al legislador decidir entre diferentes

alternativas el modelo de participación política. En el caso costarricense el legislador ha optado por la participación política exclusivamente mediatizada por los partidos políticos (este sistema de participación ha sido reconocido por la Sala Constitucional en las resoluciones n.ºs 2865-03 y 00456-2007 y por el propio Tribunal Supremo de Elecciones en los votos n.ºs 8612-E8-2012, 4459-E1-2013, 6274-E7-2015 y 3462-E1-2017).

Esta discrecionalidad legislativa es constitucional siempre que se mantenga dentro del derecho de la Constitución -principios de razonabilidad y proporcionalidad-. En específico, la existencia de requisitos mínimos, flexibles y accesibles al ciudadano para que puedan conformar una agrupación política, y en la medida en que estén justificados racionalmente, no implican una vulneración a su ejercicio.

La resolución en cuestión precisó que tratándose de las elecciones municipales ese monopolio no es de sustrato constitucional, pero que, de igual modo, el legislador ordinario puede establecerlo para racionalizar las reglas necesarias para acceder, ejercer y transmitir el poder político (así dispuesto por la Sala Constitucional en el voto n.º 456-2007). En consecuencia, la magistratura electoral dispuso que el monopolio en la nominación de candidaturas conferido a los partidos políticos se ajusta al orden constitucional y legal costarricense.

Una vez definida la conformidad con el orden interno, se ocupó de analizar la convencionalidad de la norma constitucional. Concluyó que el bloque de convencionalidad -Convención Americana y precedentes aplicables- ciertamente reconoce la posibilidad del legislador de optar por un modelo de participación política, sea en manos exclusivamente de los partidos políticos o con la participación de candidaturas independientes-. Es decir, no impone que la participación deba canalizarse exclusivamente a través de los partidos políticos, de manera que, en caso de definirse de esta forma por el sistema electoral interno de un Estado parte, no existiría una falta de conformidad convencional de esta regla, siempre que no cause desigualdad o imponga un límite desproporcionado e innecesario al ejercicio de los derechos políticos.

En este sentido, consideró que el caso *Yatama vs. Nicaragua* no resulta aplicable porque el sistema de postulación costarricense en manos de los partidos no involucra un obstáculo a un sector de la población -ni al recurrente- para incorporarse a la dinámica de un partido político y ejercer su derecho de participación política. Situación que se acreditaba en dicho precedente al tratarse de una comunidad indígena cuya cosmovisión y tradiciones se encontraban desvinculadas de este tipo de organización política. De modo que exigirles la participación por esta vía involucraba un límite innecesario e insuperable, según sus usos y costumbres.

El TSE invocó el precedente *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, de aplicación directa a este caso, en punto a que el derecho internacional de los derechos humanos no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido. Agrega que ambos sistemas

-exclusivo en los partidos políticos o candidaturas independientes o mixtos- son compatibles con la Convención, y que la decisión queda librada a la discrecionalidad del legislador.

Con fundamento en lo expuesto, se declaró que el sistema de monopolio de partidos para postulación de candidaturas vigente en el país no resulta inconforme con el bloque de convencionalidad. En todo caso, subrayó que el sistema electoral vigente puede ser modificado a través de las respectivas reformas constitucionales y legales.

5. CONCLUSIÓN

A manera de colofón, el bloque de convencionalidad no impone un modelo de participación política; la definición de un diseño queda en manos de los Estados partes, quienes pueden imponer requisitos especiales para su ejercicio, en la medida en que se justifiquen razonablemente, que permitan optar por el monopolio de postulación de candidaturas en manos de los partidos, por candidaturas independientes o por un régimen mixto. Lo importante es que se garantice el goce del derecho en condiciones de igualdad y no se establezcan límites excesivos que violenten el derecho al sufragio pasivo y activo.

Ahora bien, tanto la Sala Constitucional como el Tribunal Supremo de Elecciones han sostenido el carácter fundamental de los partidos políticos en el régimen democrático costarricense, calificándolo como un régimen de partidos, lo que se evidencia con la constitucionalización de estas instituciones. En este sentido, la resolución n.º 6187-E9-2016 del juez electoral dispone:

Ciertamente, el establecimiento de ese monopolio representa una restricción al derecho de participación político-electoral, mas la restricción es razonable en tanto permite alcanzar el fin propuesto por la misma norma constitucional que lo regula. Como todas las libertades constitucionales, las electorales también se encuentran limitadas y, por ello, su disfrute supone el respeto a un marco de actuación jurídicamente determinado en beneficio del sistema como un todo. De allí que el constituyente optó por encausar el derecho al sufragio pasivo, a través de los partidos políticos, con la finalidad de resguardar el adecuado funcionamiento del sistema democrático como un todo: la imposición del citado cauce a la participación política permite que se produzca una agregación de intereses ideológico-programáticos.

De ahí que, para modificar el modelo de participación política, al menos en la postulación de candidaturas a escala nacional -presidente, vicepresidente y diputados-, sería necesaria una reforma constitucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). *Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 23 de junio.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). *Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 6 de agosto.

González, W. (2013). El derecho al sufragio: aproximación a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En Bogdandy, A., Piovesan, F. y Morales, M. (Coords.), *Elsevier estudos avançados de direitos humanos*. Río de Janeiro: Editora Elsevier.

Jurisprudencia

Todos los votos referenciados pueden ser consultados en el siguiente enlace <https://www.tse.go.cr/jurisprudencia.htm>



RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Revista Mundo Electoral**Año 14, N.º 42, Noviembre 2021****Panamá: Tribunal Electoral**

El artículo titulado “La evolución constitucional del sistema electoral panameño” del doctor en Derecho por la Universidad de Rosario Argentina, Heriberto Araúz Sánchez, inaugura la edición n.º 42 de la Revista Mundo Electoral. El autor pretende repasar los elementos del sistema electoral y los aspectos administrativos relacionados con el desarrollo de una elección, establecidos en las cuatro cartas fundamentales que ha tenido Panamá (1904, 1941, 1946 y 1972).

Alfredo Juncá Wendehake, magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, presenta “Actualidad, modernización y digitalización de plataformas para el futuro electoral”; donde recopila, analiza y estudia diversas alternativas de implementación de herramientas digitales en los procesos electorales; para ello muestra de forma fundamentada la experiencia panameña e internacional.

El tercer artículo se titula “Historia y evolución de la cédula de identidad panameña” del magistrado suplente del Tribunal Electoral de Panamá y director nacional de Cedulación, Gilberto Estrada de Icaza. El texto reseña los seis diferentes diseños de documento de identidad que ha tenido la República de Panamá a lo largo de sus 118 años de vida republicana.

Con el título “Historia y evolución de las inscripciones del Registro Civil” Sharon Sinclair de Dumanoir, directora nacional del Registro Civil de Panamá, escribe una breve aproximación a la historia del registro de hechos vitales y actos jurídicos en Panamá, así como también de la institución que asumió esta labor.

A continuación, el artículo de Carlos Guevara Mann, profesor de Ciencia Política en Florida State University, intitulado “La fundación de la Sociedad Bolivariana de Panamá”, reseña los hechos históricos que acompañaron, guiaron y consolidaron la Sociedad Bolivariana de Panamá; se hace énfasis en el periodo de 1926 a 1931.

En el artículo “La lista incompleta en las elecciones legislativas de 1924”, Salvador Sánchez González, director ejecutivo del Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá, analiza la fugaz introducción de la fórmula de la lista incompleta en el derecho electoral panameño: adopción de la fórmula de representación de las minorías (1918-1925) y la introducción de dos fórmulas de representación



proporcional (1925 y 1926). El autor muestra el contexto histórico bajo el cual se da esta normativa y pone énfasis en la elección legislativa de 1924 como un punto de quiebre para su no más aplicación en el sistema electoral panameño.

El sétimo artículo de la revista lo escribe Magda Ceballos, jefa del Departamento de Partidos Políticos y Libre Postulación del Tribunal Electoral de Panamá. A partir del título “Partidos políticos en el bicentenario”, se analiza la historia de los partidos políticos en Panamá. La autora divide la evolución de los partidos en cinco etapas y deja planteado un panorama de cara a los nuevos retos.

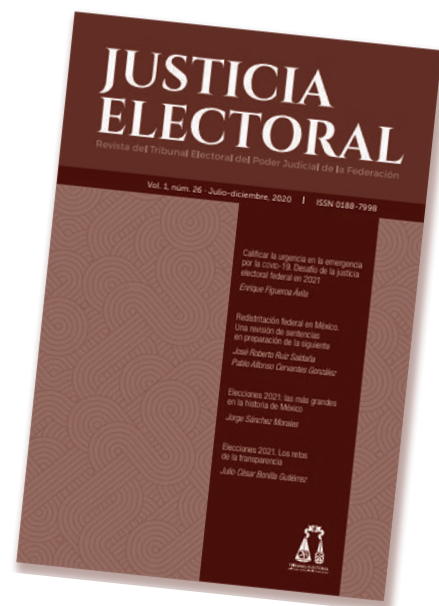
Culmina esta edición con el artículo “82 años de unión a Colombia” de Hermes Sucre Serrano, asesor de prensa de la Dirección de Comunicación del Tribunal Electoral. En la obra se analizan los 82 años que Panamá permaneció unida a la Colombia (28 de noviembre de 1821 al 3 de noviembre de 1903), así como los factores que propiciaron su separación.

Termina esta edición de la revista con las secciones: Eventos (resumen de hechos históricos del bicentenario de Panamá); ¿Quién es quién? (pequeñas biografías de personajes en el bicentenario de independencia de Panamá); Electo Tips (Reseña sobre normativa y sistema electoral panameños); Glosario (en esta ocasión solo analiza el término de soberanía) y Calendario Electoral (resumen de las elecciones presidenciales de Panamá de 1903 a 2019).

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

Revista Justicia Electoral**Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación****Vol. 1, n.º 26****Julio-diciembre 2020**

La edición número 26 de la Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana es inaugurada con el artículo de Enrique Figueroa Ávila, magistrado presidente de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, intitulado “Calificar la urgencia en la emergencia por la covid-19. Desafío de la justicia electoral federal en 2021”. El texto analiza el proceso electoral mexicano de 2020-2021 de cara a la pandemia de la covid-19, y muestra la reacción de la justicia electoral federal de México para preservar la salud y garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva, con base en el postulado central de los derechos humanos y la democracia.



El magistrado presidente de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jorge Sánchez Morales, presenta el artículo “Elecciones 2021: las más grandes en la historia de México”. La obra reflexiona sobre la elección de 2021 en México, por medio de un análisis de los retos y las nuevas problemáticas que representa la pandemia de la covid-19, la necesidad de mantener medidas sanitarias adecuadas el día de la jornada electoral y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, a fin de asegurar a la ciudadanía el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales, pero sin descuidar la seguridad sanitaria de la población.

Manuel Gustavo Ocampo Muñoz, coordinador de investigación y posgrado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, escribe el artículo “La recomposición del paradigma de la justicia abierta desde la nueva normalidad electoral rumbo a los procesos electorales de 2021”, en donde muestra cómo la emergencia sanitaria generada por la pandemia de la covid-19 puso a prueba el modelo de gestión de tribunal abierto, implementado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como parte de su Plan Estratégico Institucional 2017-2020; y a la vez genera una propuesta de objetivos específicos que pueden incluirse en la estrategia institucional para los procesos electorales de 2021.

El cuarto artículo lo escribe Julio César Bonilla Gutiérrez, comisionado presidente del Instituto de Transparencia de la Ciudad de México, intitulado “Elecciones 2021. Los retos de la transparencia”. El texto aborda el contexto del proceso comicial 2020-2021, desde la óptica de las políticas de transparencia, a fin de abonar a la calidad de la representación política. Asimismo, pone énfasis en el reto de la transparencia en el ámbito político como incentivo a la legitimidad y la deliberación entre representantes y ciudadanos.

Aristeo García González, titular de la Unidad de Transparencia del Poder Judicial de Michoacán, elabora el quinto artículo. Con el título “El *hackeo* de la democracia en tiempos electorales”, estudia la transformación tecnológica de la sociedad y la amenaza para la democracia debido a la existencia de organizaciones cibercriminales capaces de manipular el universo digital de manera silenciosa. En su artículo busca responder las interrogantes: ¿la tecnología puede contribuir en la toma de decisiones de los votantes?, ¿puede un político ser favorecido en un proceso electoral por el simple hecho de contar con la información personal de los ciudadanos? Para responder, destaca, el autor, la necesidad de abordar los ataques a la privacidad, la recopilación de la información personal y perfilada de individuos, la implementación de granjas de producción de noticias falsas o, incluso, el *hackeo* de resultados y el boicot electoral como formas que la democracia y la normativa electoral deben atender en la nueva era digital.

A partir del título: “Sinergia en la justicia electoral posmoderna. Nuevas tecnologías, redes sociales y participación ciudadana”, el secretario proyectista adscrito a la tercera ponencia de la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Sonora, Renato Alberto Girón Loya, pretende analizar tres aspectos elementales de las democracias del siglo XXI (participación ciudadana, tecnologías-redes sociales y justicia electoral); y aborda, a la vez, su confluencia y potencialidades para el desarrollo y evolución de la justicia electoral posmoderna. Asimismo, plantea una reflexión en cuanto al desarrollo de mecanismos e instrumentos que permitan lograr un verdadero y efectivo involucramiento ciudadano con el ejercicio democrático y la impartición de justicia electoral.

Rogelio David Rodríguez Ramírez, abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México, presenta el sétimo y último artículo de la revista: “Procedimiento sancionador interno en el Partido Acción Nacional. Un análisis de constitucionalidad y legalidad sobre la creación y aplicación de normas intrapartidarias”. El artículo expone los conflictos que surgen entre la creación de una norma procesal por parte de un órgano jurisdiccional intrapartidario para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores de su competencia y la falta de un reglamento expedido por el órgano legislativo interno del partido.

La sección denominada “Análisis de sentencias” en esta ocasión se compone de dos obras. La primera es desarrollada por José Roberto Ruiz Saldaña, consejero electoral en el Instituto Nacional Electoral y Pablo Alfonso Cervantes González, asesor de consejero en el Instituto Nacional Electoral, con el título

“Redistribución federal en México. Una revisión de sentencias en preparación de la siguiente”. Este texto ofrece una revisión de la nueva redistribución que debe realizar el Instituto Nacional Electoral en 2021 versus las redistribuciones federales hechas por el antiguo Instituto Federal Electoral en 2005, a fin de advertir los temas y las pretensiones recurrentemente formuladas por los partidos políticos y, así como también para mostrar las decisiones y la línea judicial del Tribunal Electoral.

Bajo el título “El derecho fundamental de los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional a integrar las autoridades electorales locales. Construcción de la línea jurisprudencial de la tesis I/2018”, Luigui Villegas Alarcón, consejero electoral de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León y Raúl Villegas Alarcón, integrante del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral, analizan el conjunto de sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que abordaron el problema jurídico de la restricción de no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso comicial en la entidad como requisito para ser designado consejero en los organismos públicos locales electorales.

Prosigue la nueva sección “Reflexiones” con el único texto de Raúl Ávila Ortiz, profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, intitulado “Desafíos de los procesos electorales mexicanos de 2021. Perspectivas multisectoriales y apreciación personal”. En donde emite una una opinión en torno a los desafíos relacionados con los procesos electorales mexicanos de 2021.

A continuación, se introduce la sección “Entrevista”. Inaugurada con la entrevista hecha a Leonardo Morlino, profesor emérito de Ciencias Políticas en la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli de Roma. Asimismo, la sección “Cultural” aborda el resumen efectuado por Sofía Vicente Facio, licenciada en Derecho y en Periodismo, a la película “Kill chain: the cyber war on America’s elections” de HBO. Concluye la revista con el apartado “Reseñas”, donde se resumen las siguientes obras: *Hacia un índice global de justicia electoral* (Hugo A. Concha Cantú, Miguel Ángel Lara Otaola y Jesús Orozco Henríquez, autores), *Iusnaturalismo y positivismo jurídico* (Norberto Bobbio, autor) y *Por una teoría de los derechos fundamentales* (Luigi Ferrajoli, autor).

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