

R E V I S T A

# DERECHO ELECTORAL



PRIMER SEMESTRE 2023  
ENERO-JUNIO

NÚMERO 35  
ISSN 1659-2808



## TABLA DE CONTENIDOS

### Presentación

#### Autor invitado / Guest author

Integridad de los procesos electorales y de la legitimidad de las autoridades electas  
 (Integrity of electoral processes and the legitimacy of elected officials)

Wilfredo Pencho

**Pág. 5**

#### Sección especial: Premio Cátedra de la Democracia / Special section: Chair of Democracy Award

Retos y desafíos de la democracia  
 (Lecture Chair of Democracy)

Lorenzo Córdova Vianello

**Pág. 17**

#### Contribuciones desde el TSE / Contributions from TSE

Los organismos electorales frente a la desinformación. Memoria y lecciones aprendidas por el TSE tras las elecciones nacionales de 2022

(Electoral management bodies in the face of disinformation. Memory and lessons learned by the TSE after the 2022 national elections)

Gustavo Román Jacobo

**Pág. 31**

#### Contribuciones externas / External contributions

Repensar el Estado en un nuevo contexto  
 (Rethinking the State in a new context)

Constantino Urcuyo Fournier

**Pág. 57**

Ley para un voto informado: una exitosa iniciativa ciudadana  
 (Law for an Informed Vote: A Successful Citizens' Initiative)

Abril Gordienko López

**Pág. 73**

Observatorio de Comunicación Digital: influencia de las redes sociales en la primera ronda electoral del 2022 en Costa Rica

(Digital Communication Observatory: influence of social networks in the first electoral round of 2022 in Costa Rica)

Laura Arce Chaves y Cristian Bonilla Cruz

**Pág. 87**

Legitimación democrática, abstencionismo y financiamiento de partidos políticos: propuesta de reforma del sistema de financiamiento electoral

(Democratic legitimization, abstentionism and funding of political parties: proposal to reform the electoral financing system)

Fabián Carlos Silva Gamboa y Luis Enrique Mata-Quintero

**Pág. 113**

Observación electoral como amicus curiae. Un ensayo sobre la dimensión jurídica del monitoreo de elecciones

(Electoral observation as amicus curiae. An essay on the legal dimension of election)

Leandro Damián Ríos

**Pág. 131**

Procesos electorales presidenciales en el pasado reciente de Costa Rica (1982-2018): entre la historia y la política

(Presidential electoral processes in Costa Rica's recent past (1982-2018): between history and politics)

Javier Agüero García

**Pág. 157**

Los guardianes de la democracia directa mexicana: medios impugnativos y democracia participativa

(The guardians of the Mexican direct democracy: impeachment media and participatory democracy)

Waldo López Blanco

**Pág. 183**

La institución del recuento de votos en Nuevo León: escolaridad de los funcionarios de casilla como factor de incidencia

(The institution of vote counting in Nuevo León: schooling of poll workers as a factor of incidence)

Diego Aarón Gómez Herrera

**Pág. 199**

### **Recensión jurisprudencial / Jurisprudence recension**

La capacitación electoral, un instrumento para la consolidación de los partidos políticos

(Electoral training, an instrument for the consolidation of political parties)

Juan Luis Rivera Sánchez

**Pág. 213**

### **Reseñas bibliográficas / Bibliographical Reviews**

Revista Mundo Electoral n.º 44 / Tribunal Electoral de Panamá

(Electoral World Review n.º 44, Electoral Tribunal of Panama)

**Pág. 223**

Revista Justicia Electoral n.º 27 / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

(Electoral Justice Review n.º 27, Electoral Tribunal of Mexico)

**Pág. 225**

## PRESENTACIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones se complace en presentar la *Revista de Derecho Electoral* número 35, correspondiente al primer semestre de 2023.

En esta oportunidad la sección **Autor invitado** cuenta con un artículo de Wilfredo Penco, ministro de la Corte Electoral de Uruguay, intitulado “Integridad de los procesos electorales y de la legitimidad de las autoridades electas”.

Esta revista incluye una **Sección especial** en la que se publica la conferencia “Retos y desafíos de la democracia” dictada por Lorenzo Córdoba Vianello, presidente del Instituto Nacional Electoral (INE) de México, con ocasión de la entrega del premio **Cátedra de la Democracia 2022** otorgado por el TSE a ese organismo electoral.

La sección **Contribuciones desde el TSE** incluye un artículo de Gustavo Román Jacobo bajo el título “Los organismos electorales frente a la desinformación. Memoria y lecciones aprendidas por el TSE tras las elecciones nacionales 2022”.

La sección **Contribuciones externas** contiene ocho artículos. El primero de ellos es de Constantino Urcuyo Fournier, “Repensar el Estado en un nuevo contexto”, texto derivado de su discurso de aceptación del Premio Alfonso Carro Zúñiga 2022 que le otorgó la Cátedra de Teoría del Estado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Abril Gordienko López escribe sobre la “Ley para un voto informado: una exitosa iniciativa ciudadana”, mientras Laura Arce Chaves y Cristian Bonilla Cruz aportan el texto “Observatorio de Comunicación Digital: influencia de las redes sociales en la primera ronda electoral del 2022 en Costa Rica”.

Fabián Carlos Silva Gamboa y Luis Enrique Mata Quintero son coautores del artículo “Legitimación democrática, abstencionismo y financiamiento de partidos políticos: propuesta de reforma del sistema de financiamiento electoral”. Leandro Damián Ríos aporta el trabajo “Observación electoral como *amicus curiae*. Un ensayo sobre la dimensión jurídica del monitoreo de elecciones”. Por su parte, Javier Agüero García es el autor de “Procesos electorales presidenciales en el pasado reciente de Costa Rica (1982-2018): entre la historia y la política”.

La sección incluye dos artículos referentes a casos mexicanos. Waldo López Blanco aporta “Los guardianes de la democracia directa mexicana: medios impugnativos y democracia participativa”, mientras Diego Aarón Gómez Herrera es autor de “La institución del recuento de votos en Nuevo León: escolaridad de los funcionarios de casilla como factor de incidencia”.

En la sección **Recensión jurisprudencial** se incluye el texto del letrado Juan Luis Rivera Sánchez sobre: “La capacitación electoral, un instrumento para la consolidación de los partidos políticos”.

La sección **Reseñas bibliográficas** incluye reseñas de la *Revista Mundo Electoral* n.º 44, publicación del Tribunal Electoral de Panamá, y de la *Revista Justicia Electoral* n.º 27, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

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, 26 de enero de 2023*

***La Dirección***

AUTOR

INVITADO



# INTEGRIDAD DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y DE LA LEGITIMIDAD DE LAS AUTORIDADES ELECTAS\*

Wilfredo Penco\*\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2023\\_35\\_1](https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_1)

---

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 7 de noviembre de 2022.

**Revisión, corrección y aprobación:** 5 de diciembre de 2022.

**Resumen:** Expone la importancia de la integridad electoral no desde la relevancia del diseño por el que cada país opta para organizar y distribuir las funciones electorales; tampoco de dónde provienen y cómo son elegidos los encargados de cumplir dichas funciones; sino cómo los órganos y sus responsables desarrollan el perfil de su especialidad, desempeñan una gestión apegados al ordenamiento jurídico vigente y cómo ponen de manifiesto la capacitación y el profesionalismo cabales de sus integrantes.

**Palabras clave:** Seguridad electoral / Fortalecimiento de la democracia / Organismos electorales / Legitimidad política.

**Abstract:** It presents the importance of electoral integrity not from the relevance of the design by which each country chooses to organize and distribute electoral functions, nor where those responsible for fulfilling these functions come from or how they are chosen, but how the bodies and their leaders develop the profile of their specialty, manage their post strictly following the current rule of law, and how they show the training and professionalism of their members.

**Key Words:** Electoral security / Strengthening democracy / Electoral bodies / Political legitimacy



---

\* Conferencia presentada en el Curso Interamericano de Elecciones y Democracia en su vigésima edición, celebrado en la Ciudad de Panamá del 10 al 13 de octubre de 2022.

\*\* Uruguayo, abogado, correo [wpenco33@gmail.com](mailto:wpenco33@gmail.com). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Ministro de la Corte Electoral de Uruguay desde 1996 y vicepresidente desde 2010. Presidente de las comisiones de Asuntos Electorales, Presupuesto y Asuntos Internacionales. Jefe de misiones de observación electoral en América Latina. Presidente de la Academia Nacional de Letras de Uruguay. Profesor honorario de la Universidad Ricardo Palma de Perú. Autor de numerosos artículos sobre derecho electoral y de libros y ensayos especializados en literatura latinoamericana.

## 1. PREÁMBULO

Como lo dijo en su oportunidad Dieter Nohlen, “el concepto de integridad electoral es relativamente nuevo” (2017, p. 563). Más aún: es un concepto construido como tal en este siglo, instalado en la doctrina y la jurisprudencia sobre todo en la segunda década. Su aceptación generalizada pone en evidencia un fuerte arraigo y, por lo tanto, es posible asegurar que en materia de democracia y elecciones se trata de un concepto que llegó definitivamente para quedarse.

Tan es así que hoy es difícil que pueda considerarse un proceso eleccionario no tomando en cuenta, justamente, su integridad. Proceso e integridad se presentan como inseparables a la hora del balance. Las diversas etapas que atraviesa el desarrollo de los actos preparatorios de una consulta popular, de la propia jornada de sufragio, y de los actos posteriores hasta la proclamación final de los resultados y eventualmente de los candidatos electos –si no se tratara de un referéndum o plebiscito–, sin equívocos, deben ser examinadas como partes de un todo dirigido a garantizar la voluntad expresada en las urnas.

## 2. DICCIONARIO, LAS PARTES Y EL TODO

El diccionario de la RAE define el lema “integridad” –del latín *integrítas*–, en su primera acepción, que es la que nos interesa, como “cualidad de íntegro”. Y el adjetivo “íntegro” –del latín *intéger*– es definido de estas dos maneras: primero, “Que no carece de ninguna de sus partes” y, en una segunda instancia, “Dicho de una persona: recta, proba, intachable” (RAE, 2014).

Ambas definiciones vienen a cuento a propósito de los procesos eleccionarios en la medida en que, aun antes de que fuera concebida la *integridad electoral* a la que nos remitimos en la actualidad, constituyeron sus antecedentes, desde larga data, las ampliamente conocidas invocaciones a la pureza del sufragio, al juego limpio, al apego a la ley, a la rectitud y probidad en las actuaciones, entre otras, todas referencias que formaron parte del lenguaje político desde el siglo pasado y aun desde antes como legitimadoras del ejercicio efectivo en el quehacer democrático de nuestras sociedades.

Asimismo, y en relación con lo que denominamos *proceso* para abarcar y dar una idea conceptualizada sobre la organización y el desarrollo de los actos electorales, resulta imprescindible, por un lado, incluir en su examen todas sus etapas, partes o instancias y, por otro, analizar en lo fundamental cada una de ellas con la identificación pertinente que en cada caso corresponda.

Este método de análisis incluyente se apoya, en consecuencia, tanto en el enfoque abarcador, que globaliza y permite una visión de conjunto como en la perspectiva que se detiene en lo particular, en el detalle, según su importancia, para no perder de vista nada que pueda resultar decisivo a la hora de establecer las valoraciones legitimadoras.

### 3. OBSERVACIÓN ELECTORAL Y PERSPECTIVAS ACADÉMICAS

En los informes de las misiones de observación electoral, tanto nacionales como internacionales, se ha hecho cada vez más frecuente asumir el enfoque sobre los actos eleccionarios en curso o ya culminados a partir del concepto de integridad electoral, tomando el corto, mediano o largo plazo, según las condiciones de la observación, y en lo posible incorporando al análisis la mayor parte de los tramos del proceso, de tal modo que, como ya fue anotado, pueda alcanzarse una visión global, de conjunto, sin perder de vista las consideraciones particularizadas que cada uno de esos tramos requiera en cada caso.

Si bien esa es la metodología que recoge un mayor nivel de aceptada generalización entre los observadores de elecciones, los criterios aplicables no siempre son los mismos ni tampoco los aspectos a considerar con más detalle. Al respecto, se suele apelar a los llamados *estándares internacionales* para la observación, que derivan en señalar por parte de los observadores apartamientos de las buenas prácticas o algo todavía más grave, aunque, reitero, dichos estándares no siempre son valorados de igual manera y a veces su aplicación da lugar a interpretaciones discrepantes o diversas en sus matices.

Por lo pronto, en el ámbito continental o regional, la creación, hace más de tres décadas, de los protocolos de Tikal y de Quito y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), además de un muy estimable intercambio de experiencias y colaboraciones multilaterales han permitido la aprobación de guías y referencias comunes que se aproximan a lo normativo y van generando variados niveles de consenso de suma utilidad para las instancias de observación electoral y, sobre todo, para la elaboración de los informes a los que las respectivas misiones dan lugar.

En el ámbito académico, y una vez más recorro al artículo de Dieter Nohlen sobre integridad electoral para la tercera edición del *Diccionario electoral* preparada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México y publicada en 2017 (la primera y la segunda edición, de 1989 y 2000, respectivamente, no incluían la entrada sobre integridad electoral), en el ámbito académico, repito, se destacan (aunque no son los únicos) el trabajo promovido por International Foundation for Electoral Systems (IFES), elaborado por Chad Vickery, Erica Shein y Staffan Darnolf en *Integridad electoral. Evaluación, método y sistema* (Washington D. C., 2014) y el proyecto encabezado por la profesora Pippa Norris e integrado por investigadores de la Universidad de Sydney y de la Harvard's School of Government.

### 4. ELEMENTOS EN CONSIDERACIÓN Y DESARROLLO

La propuesta de IFES incluye una metodología evaluadora, con base cuantitativa, concentrada en la discriminación de instancias y elementos considerados claves en el proceso electoral a partir de un enfoque comparatista, con el objeto de detectar vulnerabilidades y fallas y habilitar el diseño de instrumentos para su acotación o superación. De ese modo, se intenta apostar a una integridad

sin fisuras determinantes de la gestión electoral, y evitar el descreimiento, la insatisfacción e inestabilidad como consecuencias de la falta de legitimación que pudiera implicar o alcanzar un proceso en condiciones significativas de irregularidad.

A los mismos fines, se propone la consideración, como asuntos focalizados que corresponden a diversas etapas y procedimientos electorales, de los siguientes: diseño legal e institucional, presupuesto y financiamiento electoral, capacitación de funcionarios electorales, registro electoral, partidos políticos y candidatos, sistemas electorales y delimitación de distritos o circunscripciones, medios de comunicación y financiación de campañas electorales, información de los electores, infraestructura y planificación de los órganos electorales, seguridad electoral, observación electoral, servicios electorales especiales (como voto en el extranjero), entrega de votos, escrutinio, suma y certificación de resultados definitivos, procesamiento de reclamos.

En cuanto a la iniciativa de la profesora Norris y su equipo, que se ha ido actualizando en los últimos años, tiene también, como el perfil de su promotora, naturaleza comparatista, y apuesta al respaldo de estándares internacionales productos del estudio comparado de elecciones. Sobre esa base se propone determinar cuándo se ha verificado y cuándo no un proceso en línea con la integridad electoral y, asimismo, promover correcciones a los problemas que se planteen en ese marco.

La medición aplicada se concentra en la ley electoral, el procedimiento electoral, los distritos o circunscripciones, el registro de electores, la inscripción de partidos políticos, la publicidad en la campaña, la financiación también de campaña, el proceso de votación, los escrutinios, el período postelectoral y la actuación cumplida por las autoridades electorales. En definitiva, nada muy diferente al proyecto de IFES.

Pippa Norris publicó en 2014 su primer libro sobre el, en ese entonces, nuevo concepto en el que habría de continuar trabajando y cuyo título podemos traducir como *Por qué es importante la integridad electoral*. Cuatro años después coordinó, junto a Sarah Cameron y Thomas Wynter, otra publicación titulada, en una posible versión en español, como *Integridad electoral en los Estados Unidos para asegurar la democracia*. Una sinopsis propuesta como promoción de este libro colectivo explica que:

La preocupación por la integridad de las elecciones estadounidenses no comenzó con la elección de Trump, de ninguna manera; las fallas en los procedimientos han crecido gradualmente durante las últimas décadas. El 'punto de inflexión' contemporáneo, que aumentó la conciencia, fueron los eventos que ocurrieron durante el recuento de 2000 Bush v. Gore en Florida. Pero, como una construcción levantada sobre cimientos hundidos, varias debilidades estructurales importantes empeoraron claramente con la campaña de 2016 y sus consecuencias, lo que profundizó la polarización de los partidos sobre las reglas del juego y corroyó la confianza estadounidense en el proceso electoral. Las disputas sobre las elecciones han proliferado en todos lados en la América de Trump con un acalorado debate sobre los

problemas clave, ya sean los riesgos de fraude electoral, noticias falsas, supresión de votantes o interferencia rusa, y sin consenso sobre las soluciones correctas<sup>1</sup>. (Harvard Kennedy School, 2018).

El libro incorpora diversas investigaciones de politólogos, juristas, profesionales y especialistas en asuntos electorales a propósito de las elecciones norteamericanas de 2016, y se focaliza, como objetivo predominante, “en la preocupación por la seguridad y la inclusión del proceso de registro de votantes en Estados Unidos”. No obstante, incluye también en sus aportes algunos otros elementos que han ido adquiriendo cada vez más importancia y a los que es necesario dedicarles atención preferente y asumir los desafíos que esto implica, como la difusión de noticias falsas, sobre todo en las redes sociales, con un poderoso impacto en las campañas generales de desinformación. A propósito de este punto, corresponde felicitar a nuestros anfitriones, el Tribunal Electoral de Panamá, que ha sido vanguardia por la disciplinada dedicación que le ha prestado.

## 5. LA COMISIÓN DE KOFI ANNAN

En este recuento que estoy planteando, no puedo dejar de mencionar, finalmente, que hace doce años, en 2010, en Estocolmo, quedó integrada con conocidas figuras políticas en esa época la denominada Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, a iniciativa de la Fundación Kofi Annan, que lleva el nombre del exsecretario general de la Organización de Naciones Unidas y Premio Nobel de la Paz 2001, quien por entonces, junto con IDEA Internacional, dirigía dicha fundación.

Dos años después, en 2012, esa comisión presentó un informe titulado “Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo”, informe en el que fueron señaladas algunas de las causas que afectan y deterioran los procesos electorales y terminó formulando una serie de recomendaciones destinadas a atender tales situaciones anómalas.

Sobre la base de ese informe que pone particular acento en la importancia de la integridad en materia de elecciones, y a partir de un diseño cuyos pilares son “elecciones libres, rendición de cuentas democrática, estado de derecho y respeto por los derechos humanos” (2012, p. 8), la Fundación Kofi Annan elaboró una iniciativa por la integridad electoral, convertida en su programa emblemático, puesto en ejecución junto con otras instituciones y personalidades asociadas, en busca “de salvaguardar la legitimidad, real y percibida, de una elección por ser tan crucial para una saludable vida democrática y procesos electorales pacíficos” (2012, p. 9).

El programa toma como punto de partida la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y destaca:

---

<sup>1</sup> Traducción libre.

la libertad de opinión y expresión, la libertad de asociación y reunión pacíficas, el derecho a participar en el gobierno ... a través de representantes elegidos con libertad, el derecho a la igualdad de acceso a los servicios públicos ... y el reconocimiento de que la autoridad del gobierno emana de la voluntad de los ciudadanos, todo ello expresado ... en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto. (Fundación Kofi Annan, 2012, pp. 11-12).

Para llevar a cabo elecciones con integridad, la iniciativa de la Fundación Kofi Annan (2012) considera como principales desafíos:

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 y la división del poder que refuerce a la democracia como un sistema de seguridad recíproca entre 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 descontrolado, oculto e indebido. (p. 13).

## 6. LOS ÓRGANOS ELECTORALES

Quiero finalizar mi intervención limitándome a hacer algunas referencias a los órganos electorales, que aparecen de modo reiterado cuando, desde los más diversos estudios e iniciativas o proyectos, se proponen los asuntos considerados como principales en la perspectiva de la integridad electoral.

Como han señalado Mikel Barreda Diez y Leticia Ruiz Rodríguez, entre otros estudiosos, los órganos electorales “desempeñan un papel clave para asegurar la calidad de los procesos electorales y, por extensión, la calidad de una democracia” (2013, p. 650). Y afirman, asimismo, que el cumplimiento eficaz de sus funciones por parte de dichos órganos “permite la aceptación de los resultados de... (las elecciones) y la consecuente legitimidad de los cargos elegidos” (2013, p. 651).

La bibliografía que se ocupa de estas instituciones ha proliferado en los últimos años. Entre otros aspectos, desde el punto de vista histórico, se ha explicado cómo los cuerpos colegiados –asambleas, parlamentos, etc.- han debido contar desde sus orígenes, para determinar su integración, con procedimientos de contralor –comprobación formal y material- respecto a la legitimidad de quienes exhibían credencial de electos para formar parte de aquellos.

Tradicionalmente y al menos hasta las primeras décadas del siglo pasado, fueron las propias asambleas o parlamentos quienes ejercieron la referida labor contralora mediante la verificación de poderes y también, cuando las elecciones eran objeto de reclamo, con el dictado de pronunciamientos de alcance jurisdiccional en la materia.

En lo que respecta a los padrones electorales, a la integración de las mesas de votación y al diseño y organización del propio proceso electoral, todo esto solía quedar sujeto a la administración del Poder Ejecutivo, aunque este también derivaba tareas en juntas electorales nombradas a esos fines, juntas que en todo caso tenían muy limitada autonomía funcional o carecían de esta.

Como se sabe, en América Latina, hacia la tercera década del siglo XX, comenzó a consolidarse una nueva orientación que fue denominada como modelo latinoamericano y que, entre otros, tempranamente José Thompson, en un valioso trabajo titulado “Algunas notas acerca del uso de la tecnología y del voto electrónico en la experiencia electoral de América Latina”, caracterizó al señalar que “se distingue por confiar el grueso o la totalidad de las acciones involucradas en materia electoral a organismos autónomos, permanentes y especializados” (2013, p. 122). Este modelo, que hoy rige en nuestro continente, es diferente al modelo europeo actual que “encarga a secciones del poder ejecutivo, frecuentemente dependencias del Ministerio del Interior, la organización y logística electoral, mientras deja la resolución de eventuales conflictos que surjan en la materia a tribunales (u órganos similares) administrativos o constitucionales”.

Sin olvidar a República Dominicana que en 1923 contó con una junta central encargada de las elecciones, el primer órgano en la materia en América del Sur fue la Corte Electoral de Uruguay, que cumplirá un siglo de vida en un par de años. Su origen fue legal y recién alcanzó el reconocimiento constitucional diez años más tarde. En cambio, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile ya en 1925 fue consagrado en la reforma que sustituyó la Constitución de 1833, con el decisivo impulso del presidente Arturo Alessandri. En las memorias de su actuación como gobernante, Alessandri recordó cómo, bajo la vigencia de la Constitución decimonónica, fue elegido presidente de su país tras un enfrentamiento muy duro con sus contrincantes, en medio de fuertes presiones populares, y como consecuencia de un difícil y azaroso acuerdo político alcanzado entre las fuerzas en litigio: la Unión Nacional y la Alianza Liberal, se derivó la resolución de escasas, pero cuestionadas y decisivas diferencias en algunos distritos a un tribunal de árbitros, de carácter *ad hoc*, integrado por personalidades públicas y de consenso, antes de que el Congreso, tal como lo disponía la Constitución de 1833, al no haber obtenido ninguno de los candidatos la mayoría absoluta, eligiera al presidente de la república, que no fue otro, como ya dije, que el propio Alessandri. Tras fallar sobre las reclamaciones en curso, el tribunal proclamó 177 electores para Alessandri y 176 para su contendiente Barros Borgoño. Con esa diferencia de un solo elector, el tribunal consideró que Alessandri resultaba con mejor derecho a ser elegido, de acuerdo con lo pactado, y el Congreso, en cumplimiento de ese pronunciamiento que reflejaba el acuerdo político previo, con 118 votantes, de los cuales 59 eran la mayoría absoluta, terminó confiriendo 87 votos a Alessandri mientras solo 29 se manifestaron en blanco (La Tercera, 2020).

Me he detenido en esa circunstancia de tan marcado tinte político, porque fue ese el antecedente inmediato a la aludida reforma constitucional de 1925 en la que se modificó el régimen electoral chileno con la creación del Tribunal Calificador de Elecciones, corporación que absorbió las atribuciones de calificación eleccionaria hasta entonces radicadas en la órbita del Poder Legislativo. Si bien dicho tribunal calificador está integrado por cuatro ministros de la Corte Suprema de Justicia y un quinto que haya ejercido la presidencia o vicepresidencia del Senado o de la Cámara de Diputados, la naturaleza política de la materia a calificar implica necesariamente que los jueces

electorales no solo deben aplicar con imparcialidad y criterio estrictamente jurídico la ley, sino también abarcar y ponderar el contexto en el que se inscriben los procesos electorarios. La tarea de los órganos electorales no se lleva a cabo en un laboratorio ni en una sala aséptica de cirugía, sino como los médicos que en medio de un campo de batalla atienden a los heridos y, por eso mismo, los desafíos se multiplican cuando lo que se procura es alcanzar en plenitud la integridad electoral.

No me voy a extender mucho más en este asunto de los órganos electorales y sus variantes. En todo caso recomiendo, además de los trabajos ya citados, la lectura de los capítulos alusivos que incluyen, entre otros, los libros de José Alfredo Pérez Duharte, “El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana” (2014); Hugo Picado León, “Reforma electoral. Actores, procedimiento y discurso” (2018); Salvador Romero Ballivián, “Elecciones en América Latina” (2021) y el de Román Jáquez Liranzo, “Temas electorales” (vol. 1, 2021). Estas publicaciones procesan con orden y disciplina nutrida información y exponen puntos de vista con los que no siempre coincido, pero que en definitiva constituyen valiosos aportes para el estudio y debate en el que estamos inmersos.

A los efectos de la integridad electoral, no es tan importante el diseño por el que cada país opta para organizar y distribuir las funciones electorales (con modelos de concentración en un solo órgano o desconcentración en varios); tampoco de dónde provienen y cómo son elegidos (y por quiénes) los encargados de cumplir dichas funciones; pero sí importa como algo fundamental que ese órgano o esos órganos y sus responsables desarrollen el perfil de su especialidad, desempeñen una gestión apegados al ordenamiento jurídico vigente y pongan de manifiesto la capacitación y el profesionalismo cabales de sus integrantes. También, resulta imprescindible que cada órgano sepa encontrar para cada una de sus acciones y pronunciamientos (ya sean de naturaleza administrativa o jurisdiccionales) un afinado equilibrio entre el sentido de imparcialidad (cuyo concepto no debe confundirse con el de neutralidad) y el diálogo fecundo con el sistema político, en particular los partidos, las demás instituciones del Estado y la sociedad en su conjunto.

Y, finalmente, que asuman, por un lado, con mayor consistencia y credibilidad los retos que la propia materia electoral genera, incluidas todas las tensiones y conflictividades propias de su índole política, de las que aún las sociedades más maduras y consolidadas no pueden mantenerse al margen. Por otro, las novedades que los avances tecnológicos ofrecen para hacer más adecuadas las herramientas que contribuyan, en nuestras comunidades cada vez más complejas y en cierto modo contradictorias, como respaldo y fortalecimiento de los derechos cívicos, traducidos como síntesis en la voluntad popular expresada en las urnas.

## REFERENCIAS

- Barreda Diez, M. y Ruiz Rodríguez, L. (2013). La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia. *Revista de Ciencia Política*, 33(3), 649-673.
- Fundación Kifi Annan. (2012). *Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo, profundizando la democracia: un resumen*. [https://www.kofiannanfoundation.org/app/uploads/2017/08/Deepening-Democracy\\_ESPANOL.pdf](https://www.kofiannanfoundation.org/app/uploads/2017/08/Deepening-Democracy_ESPANOL.pdf)
- Harvard Kennedy School. (2018). *Electoral Integrity in America: Securing Democracy [sipnosis]*. <https://www.hks.harvard.edu/publications/electoral-integrity-america-securing-democracy>
- La Tercera (24 jun., 2020). Por un voto: Alessandri versus Barros Borgoño, la elección Presidencial más reñida en la historia de Chile. <https://www.latercera.com>
- Nohlen, D. (2017). Integridad electoral. *Diccionario electoral* (Tomo I), pp. 563-571. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press.
- Organización de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
- Organización de las Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre*.
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la Lengua Española*. (23.ª ed.) [Actualización a 2019]. <https://dle.rae.es/>
- Thompson Jiménez, J. (2013). Algunas notas acerca del uso de la tecnología y el voto electrónico en la experiencia electoral de América Latina. *Revista IIDH*, 58, 102-129.



The background features abstract, flowing shapes in shades of red and grey. A light red shape is in the top right, a grey shape is in the middle right, and a darker red shape is in the bottom right. The text is centered on a white background.

SECCIÓN ESPECIAL

PREMIO CÁTEDRA DE  
LA DEMOCRACIA



## RETOS Y DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA\*

Lorenzo Córdova Vianello\*\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2023\\_35\\_2](https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_2)

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 30 de noviembre de 2022.**Revisión, corrección y aprobación:** 14 de diciembre de 2022.**Resumen:** La conferencia centra su análisis en los riesgos que enfrenta la democracia, particularmente en el grado de insatisfacción de la sociedad ante la política, la falta de credibilidad de las instituciones, la desinformación, la polarización política y las descalificaciones de las autoridades encargadas de realizar y conducir los procesos electorales.**Palabras clave:** Debilitamiento de la democracia / Descontento político / Comunicación política / Fortalecimiento de la democracia / Organismos electorales / América Latina.**Abstract:** The conference focuses its analysis on the risks facing democracy, particularly in terms of the degree of dissatisfaction of the society with politics and the disqualifications of the authorities responsible for carrying out and conducting the electoral processes.**Key Words:** Weakening democracy / Political discontent / Political communication / Strengthening democracy / Electoral bodies / Latin America.

---

\* Esta es una versión editada, por razones de espacio y claridad, de la conferencia que pronunció el Dr. Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), con motivo del premio de la Cátedra de la Democracia que el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica le otorgó al INE el día 7 de noviembre de 2022.

\*\* Mexicano, abogado, correo [lorenzo.cordova@ine.mx](mailto:lorenzo.cordova@ine.mx). Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE). Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor de Investigación en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador titular "B" de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en donde fue coordinador del Área de Derecho Electoral. El Sistema Nacional de Investigadores (SNI) lo reconoce como investigador nacional nivel III. Es autor de varios textos sobre temas electorales, constitucionales y de teoría política.

A nombre de las y los consejeros del Instituto Nacional Electoral, de los casi 18 000 funcionarios que trabajan en el instituto, y que son los verdaderos constructores de la democracia mexicana, quienes de la mano de la ciudadanía han hecho de las elecciones en México (ese mísero detalle técnico del que hablaba don José Ortega y Gasset) la base de estabilidad y de gobernabilidad democrática en nuestro país, muchísimas gracias por honrar a una institución que ha caminado a la par del propio Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y que, junto con otras instituciones electorales del continente, ha venido marcando la ruta sobre la cual no solamente deben construirse, sino consolidarse nuestras democracias. Muchas gracias a nombre de todas y todos ellos por honrar al Instituto Nacional Electoral, institución hermana del Tribunal Supremo de Elecciones, que siempre ha trabajado codo a codo con el propio tribunal en la construcción de la democracia en nuestros respectivos países.

Quiero aprovechar este espacio para hacer una serie de reflexiones que, debo anticipar, a pesar del tono, son reflexiones esperanzadas respecto de la fortaleza de nuestras democracias. Lo primero que hay que hacer cuando se reflexiona sobre los desafíos que enfrentan los sistemas democráticos y, concretamente, la base sin la cual la democracia es impensable, que son los sistemas electorales, es analizar el contexto. El contexto en el cual se recrean nuestras democracias es complejo. Ha pasado poco tiempo desde el arranque de este milenio -pero también mucha agua bajo el puente- cuando existía una especie de juicio esperanzador y hasta festivo, respecto de los avances de la democracia en prácticamente todo el mundo. La tercera ola democratizadora parecía haberse asentado, rendido frutos (sentados sus reales, como se dice en prácticamente todo el mundo), y la democracia empezaba a arrojar resultados positivos en casi todas las regiones del planeta de manera consistente. Latinoamérica no fue la excepción, en el año 2000 prácticamente todos los regímenes del continente vivían en democracia y gozaban de cabal salud. Sin embargo, tal como lo advirtió Dante Caputo en su momento (en el *Reporte sobre la democracia en América Latina*, del PNUD), la región “jugaba”, de manera peligrosa y hasta suicida, a ver cuánta desigualdad y cuánta pobreza podían resistir nuestros sistemas democráticos.

Hoy el contexto es mucho más complejo y, en apenas 20 años, luego de un contexto de diseminación y de consolidación democrática, percibimos un contexto de riesgos, que ya no solamente aquejan a nuestra región, sino que son globales. Los tiempos aquellos en los que se hablaba de los desafíos que enfrentaban las viejas democracias del norte del mundo, y que eran distintos de los retos que enfrentaban las democracias en vía de consolidación -las nuestras-, hoy prácticamente se diluyeron y los riesgos que enfrentamos, si bien con diferencias, con distintos grados de intensidad, podemos decir que son riesgos planetarios.

Hoy los grandes riesgos de la democracia me parece que provienen por lo menos de cinco grandes ejes, cinco grandes problemáticas. **La primera** tiene que ver con el grado de insatisfacción que en amplias franjas de la sociedad se está teniendo y que refleja una debilidad para la viabilidad de las democracias hacia el futuro. La democracia se sostiene de la confianza pública, y la desconfianza,

el descontento que hoy están ocurriendo en distintos sistemas democráticos, producto de políticas públicas que no han logrado resolver los grandes problemas estructurales de nuestras sociedades, son un caldo de cultivo delicado y peligroso, en el que en varias regiones del mundo hemos visto germinar pulsiones autoritarias.

Los grandes problemas de pobreza, desigualdad, corrupción, impunidad y en muchos casos también de violencia constituyen los ingredientes potencialmente explosivos de ese caldo de cultivo. Se trata de problemas no resueltos. En algunos países -como México- se trata incluso de demandas o de promesas añejas que, desde la propia Revolución mexicana, hace más de 100 años, surgieron bajo la promesa de justicia social, que hoy sigue siendo un anhelo incumplido.

La pobreza y la crisis económica derivada de la crisis sanitaria han incrementado los índices de pobreza en muchas regiones en muchos países del mundo. La desigualdad oceánica es lacerante, como nunca antes, tal como lo han advertido algunos de los principales investigadores y teóricos de la economía contemporánea, como Thomas Piketty y Joseph Stiglitz, entre otros. Nunca antes en la historia de la humanidad se había generado tanta riqueza como en nuestros días y nunca antes en la historia de la humanidad había habido niveles de desigualdad tan preocupantes como hoy.

La corrupción y la impunidad siguen siendo, en muchos países, no solo latinoamericanos, sino incluso en países desarrollados, hechos que generan inconformidad y desapego de grandes franjas de la ciudadanía con la política, sus actores y con las instituciones democráticas. Y la violencia, que es la némesis, la negación misma de la democracia, y que en muchos países es parte de una ominosa normalidad que constituye el principal elemento de erosión del tejido social, sin el cual la democracia es impensable.

Todos estos elementos generan una creciente desafección con la democracia. En muchos de nuestros países, el tránsito democratizador estuvo aparejado también -hay que reconocerlo- de una sobrecarga de expectativas: transitar de regímenes autoritarios hacia otros de corte democrático no solamente fue visto como un conjunto de conquistas de libertades políticas, sino también como una expectativa y una esperanza de salir de las situaciones de precariedad en las que grandes franjas de la población vivían. Y en parte -hay que asumirlo- de eso somos corresponsables, porque la democracia si bien es, indudablemente, la mayor conquista civilizatoria, no resuelve por sí misma estos problemas estructurales. Estos problemas, que siguen hoy gravitando y lacerando la convivencia social en nuestros países, son producto de políticas públicas equivocadas y, sin embargo, la democracia es la que paga las cuentas. Ahí están distintos análisis que muchas organizaciones han venido haciendo, entre ellas Latinobarómetro, que muestran que, si bien se mantiene el aprecio de la democracia, crece la cantidad de ciudadanas y ciudadanos que estarían dispuestos a vivir en un régimen autoritario si eso le resuelve estos problemas, que son los problemas de los que depende la convivencia cotidiana.

**El segundo gran problema** -derivado también en parte de lo anterior- tiene que ver con el proceso de desinstitucionalización o falta de credibilidad que hoy aqueja a algunas de las instituciones que son pilares del funcionamiento de la democracia. Hoy, en todo el mundo, los partidos políticos y los parlamentos son de las instituciones que de menos aprecio público gozan, justamente las dos instituciones sin las cuales una democracia es absolutamente impensable. Ya lo decía Hans Kelsen: pensar en una democracia sin partidos es producto, o de la hipocresía, o de la ilusión, y pensar en democracias sin parlamentos, es pensar simple y sencillamente en un sistema político que carece de su eslabón fundamental, es decir, el espacio en donde se toman por definición las decisiones colectivas y en donde la pluralidad política de una sociedad está expresada.

**Un tercer problema** sobre el que hemos reflexionado mucho en los últimos años, pero que tiene un dinamismo tal que hace insuficientes todas las reflexiones y las medidas que hayamos tomado en los tiempos recientes para enfrentarlo a cabalidad es el fenómeno de la desinformación, y las mentiras o verdades parciales que si bien no son un fenómeno nuevo *per se* (solo basta recordar que Platón ya hablaba de los demagogos, como aquellos que manipulando el discurso mentían a la ciudadanía), han adquirido un impacto mayúsculo. En efecto, la mentira es consustancial a la política, pero también es cierto que, con la irrupción del internet y la difusión de las redes sociales, la mentira nunca había alcanzado niveles tan disruptivos y potencialmente graves en términos de la erosión que pueden provocar en los sistemas democráticos. Mucho se ha discutido y se ha hecho, pero no hay elección que no siga enfrentando y no hay autoridad electoral que no siga planteándose -de cara a un proceso electoral- cómo combatir la desinformación como uno de sus principales desafíos y ejes de actuación.

**La polarización es un problema adicional**, aunque tampoco es del todo nuevo en la política y mucho menos en la política democrática. De hecho, las propias campañas electorales, que son los cauces institucionales que en democracia se establecen para permitir, dentro de ciertos límites y reglas, la confrontación entre los contrarios, hacen de la polarización un fenómeno con el que cotidianamente hay que enfrentarse. El problema, sin embargo, es que la polarización que estamos viendo hoy -y esta no es la primera vez que ocurre en la historia- está siendo aderezada con un peligrosísimo componente, un valor antidemocrático por excelencia, es decir, la intolerancia. Ahí en donde la intolerancia adereza la polarización, al adversario no se le ve como un contrincante legítimo para competir democráticamente, no se le ve como un adversario al que indudablemente hay que vencer electoralmente dentro de los cauces institucionales que la propia contienda democrática establece, sino que se le ve como un enemigo, un enemigo al que se combate, al que se busca aniquilar. Y la historia nos enseña que cuando este tipo de polarización, aderezada con la intolerancia, se presenta, nos encontramos, desgraciadamente, en un terreno que, si nos descuidamos, puede convertirse en la antesala de expresiones autoritarias y totalitarias del poder.

En este contexto hay un **quinto componente**, más reciente, pero igualmente lesivo y en muchos sentidos desconocido, que coloca a las democracias, junto con los otros problemas, en una situación de potencial crisis. Me refiero al ataque a las autoridades electorales. Estos ataques no

son nuevos, pero hoy tienen componentes distintos a los que podíamos identificar en el pasado. He identificado -y esta es una propuesta como ejercicio de sistematización- cinco grandes ejes sobre los cuales ocurren estos ataques, que en algunos casos podríamos considerar como un franco y abierto hostigamiento a las autoridades encargadas de realizar y conducir los procesos electorales que, como decía José Ortega y Gasset, son ese mísero expediente técnico del que depende la salud de todas las democracias.

En primer lugar, vale la pena identificar aquellos ataques que se traducen en descalificaciones verbales, tanto hacia las autoridades electorales, como hacia el proceso electoral en su conjunto. Estas descalificaciones no son del todo nuevas en algunos países, como lo son en algunos de los nuestros. Costa Rica siempre ha tenido una envidiable cultura cívica -que hoy también preocupa a los propios costarricenses, por los grados de erosión que está teniendo-, pero en muchas de nuestras naciones no se ha logrado asimilar como parte de la cultura política aquello que a finales de los años 90 Felipe González sintetizó en el título de una célebre conferencia magistral, el cual resume perfectamente el sentido de aquella intervención: *La aceptabilidad de la derrota como condición de funcionamiento de todo sistema democrático*. Y es que cuando un contendiente en una elección es derrotado y no reconoce su derrota, coloca a los sistemas democráticos en una situación de tensión inevitable.

Ahí donde la aceptabilidad de la derrota no es parte del comportamiento de la clase política, se abre la puerta a descalificaciones. Perdedores que, tras una contienda realizada con reglas democráticas, no reconocen haber perdido, sino haber sido robados, suelen culpar de sus derrotas a los árbitros. Aquí siempre recuerdo aquella expresión de Eduardo Galeano, en su libro *Fútbol a sol y sombra*, que plantea que el árbitro está siempre condenado a quedar mal con todos, con quien gana el partido porque dirá que ganó a pesar del árbitro y con quien lo pierde, porque afirmará que perdió por culpa del árbitro; Galeano agregaba, además, que por eso el árbitro se viste de negro. Los árbitros, en este caso del ámbito electoral, ya no nos vestimos de negro, pero la evocación ahí está presente.

El problema es que ahora estamos viendo que las descalificaciones ya no solo vienen de quienes fueron derrotados en un proceso electoral, sino de quienes ganan en las urnas, quienes son los principales beneficiarios de las condiciones democráticas prevaletentes. Hoy las descalificaciones, lamentable y peligrosamente, se dirigen a los órganos electorales desde el propio poder público. Estamos hablando de una confrontación desde el Estado, desde los Gobiernos, en contra de los órganos electorales, un fenómeno peligrosamente cada vez más difundido. Lo vimos en Estados Unidos, en la elección del 2020, lo acabamos de ver en Brasil con la elección de este año, y lo hemos visto en muchos otros países. México no ha sido la excepción.

Un segundo gran eje de los ataques a las autoridades electorales nacionales tiene que ver con hostigamientos más personalizados, una faceta de estos ataques que, peligrosamente, es cada vez más socorrido; me refiero a la descalificación *ad hóminem* de quienes son los responsables

de dirigir a los organismos electorales. Me refiero a las amenazas e incluso agresiones físicas a las que las y los funcionarios electorales estamos cada vez más sometidos. Hay quien decía que hoy ser funcionario electoral es ejercer una función de alto riesgo, y lamentablemente así lo es. No se trata solo de amagos discursivos, que en ocasiones pueden quedar solo en expresiones profundamente desagradables, se trata de un acoso que atenta en contra de la integridad física de funcionarios electorales. En este eje de ataques a las autoridades electorales, podemos encontrar desde descalificaciones o amenazas personalizadas hasta expresiones de actores políticos que amagan con ir a nuestros domicilios, o agredirnos físicamente; o los intentos de iniciar procesos de juicio político en contra de los funcionarios electorales como una manera de tratar de condicionar nuestra actuación; o denuncias penales interpuestas por el simple hecho de haber tomado decisiones incómodas, pero dentro del marco normativo y en ejercicio de la autonomía institucional de las autoridades electorales. Las decisiones pueden ser criticables, incluso impugnadas, pero siempre por los cauces institucionales que existen para ese fin.

Un tercer eje tiene que ver con la asfixia presupuestal, una estrategia cada vez más socorrida que, bajo el pretexto de los costos de las autoridades electorales o de sus presuntos abusos, implican recortes importantes a sus presupuestos. Se trata de recortes que en ocasiones han llegado a colocar a los órganos electorales en la imposibilidad material de poder cumplir con sus funciones constitucionales.

Un cuarto eje tiene que ver con las amenazas de aprobación de una reforma electoral. Las reformas electorales que en el pasado siempre fueron claves durante los procesos de transición hacia sistemas democráticos, hoy en muchos casos son utilizadas como un amago para condicionar las decisiones de los órganos electorales o como mecanismos para generar condiciones favorables a la captura política de dichos órganos.

Finalmente, el último gran eje es precisamente el de la captura institucional, entendida como colonización de los órganos electorales desde el poder político. Es decir, colocar como titulares de los órganos electorales no a funcionarios con trayectorias probadas, con probidad y compromiso con la autonomía de los órganos electorales, sino como correas de transmisión de intereses políticos de parte.

Estos grandes ejes pueden deducirse a partir de un amplio número de ejemplos a nivel internacional. No se trata de ataques o fenómenos que estén ocurriendo solo en un país o en un tipo de entorno político, lamentablemente podemos ver casos de este tipo de ataques (de uno o de varios de ellos) en distintas realidades políticas. Temo decir que México es un laboratorio, lamentablemente, en donde estos cinco ejes han venido ocurriendo de forma simultánea en los últimos tiempos, y para ilustrarlo, permítanme poner algunos ejemplos concretos.

Respecto del primer eje, las descalificaciones verbales no solo tienen su origen en los circuitos cercanos al poder, sino que se presentan con niveles y estridencias que son claramente abusivas. El presidente del partido en el Gobierno, en mi país, advirtió hace poco más de un año que al INE había que reformarlo o exterminarlo. Repito: exterminarlo fue la palabra que usó. El propio presidente de la república sentenció hace un año (y ha seguido insistiendo en ello de forma reiterada desde entonces) que los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los consejeros electorales del INE somos no solamente enemigos, sino conspiradores en contra de la democracia. Estamos hablando de la tribuna pública más importante de México, la presidencia de la república.

El presidente de la república ha realizado 980 conferencias matutinas desde que tomó posesión el 1.º de diciembre de 2018. De estas, en 340 ha mencionado al INE, y de esas menciones el 64 % han sido en sentido negativo. El resto, la gran mayoría, son menciones neutras cuando se cita información o datos del INE y resultados electorales. Me parece que solamente ha habido dos menciones positivas, una de las cuales, por cierto, fue refiriéndose a la elección que él ganó, en 2018. Este conjunto de menciones no incluye las que me ha dirigido de manera personal el propio presidente de la república. El tipo de manifestaciones verbales que se hacen desde la presidencia incluyen las siguientes: que ganamos más que el presidente, lo cual es una falacia (la Constitución prohíbe que haya funcionarios con remuneraciones mayores a las del presidente, y nadie en México tiene una remuneración superior a esa si tomamos en cuenta que incluye no solo el sueldo, sino todas las prestaciones, habitación, vestuario, servicio doméstico, entre muchas otras); que somos el órgano más caro del mundo y que en México las elecciones son las más caras del mundo (todos los días se dice eso), lo que también es una falacia; y una de las descalificaciones más recientes del presidente de la república es que dijo que el consejero presidente del INE le da pena ajena. Puede ser una opinión válida, pero cuando lo dice el presidente, no lo dice cualquier persona, debe haber una responsabilidad mayor.

En el segundo gran eje, el de los ataques a la integridad física de los funcionarios electorales, quizá uno de los más delicados que hemos vivido, fueron las amenazas que hizo un candidato a un cargo de gubernatura a mi persona. A este candidato el INE decidió retirarle su candidatura por no haber cumplido con las reglas de fiscalización, es decir, no rindió su informe, y la sanción establecida por ley es retirarle la posibilidad de registro de su candidatura. Este candidato decidió convocar a un plantón afuera de las oficinas del INE y desde ahí amenazó con ir a visitarme, junto con el resto de las personas que estaban ahí presentes, a mi domicilio, lo que constituía una flagrante amenaza a mi integridad personal e incluso de mi familia. En ese plantón, llegaron al extremo de colocar ataúdes con la imagen de consejeros electorales, incluida la mía.

Otro ejemplo ilustrativo ocurrió el día después de haber realizado la consulta popular, en agosto del 2021. Este fue el primer ejercicio de democracia directa que tuvimos a nivel federal en nuestro país. En esa ocasión, se anunció que a un par de colegas se nos iniciaría un procedimiento de juicio político.

En otra ocasión, el entonces presidente de la Cámara de Diputados denunció penalmente a seis de los once consejeros electorales del INE, simplemente por no coincidir con una decisión que tomamos; decisiones que, por cierto, pueden ser impugnadas a través de los cauces ordinarios ante el Tribunal Electoral. Pero en este caso, la decisión fue no usar esa ruta, sino recurrir al brazo penal, con lo cual se rompió parte del arreglo de todo proceso de transición a la democracia, que significa no utilizar instrumentos del Estado para coaccionar a autoridades electorales.

Por lo que hace la astringencia presupuestal, el INE siempre ha experimentado recortes en los presupuestos que solicita para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales. Para el año 2022, el INE sufrió un recorte del orden del 26 % que, por primera vez en la historia de nuestra democracia, le impidió al instituto cumplir con la ley, como buscábamos hacerlo, e instalar el número de mesas de votación que la normatividad establece para la organización de la revocación de mandato de abril de este año. En efecto, por primera vez el INE no pudo cumplir con su mandato constitucional por una cuestión presupuestal. Y si no se puede poner el número de mesas de votación que la ley manda para una elección, entonces claramente la democracia mexicana entra a terreno de riesgo. Eso nos obligó a recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual nos dio la razón. Cabe decir que cada vez que ha sido necesario, el INE ha utilizado todas las herramientas jurídicas que el estado constitucional establece.

Abordo ahora el tema de la reforma electoral como instrumento de amago a la autoridad electoral. El 5 de febrero pasado, fecha en la que se celebra el Día de la Constitución en México, el presidente de la república anunció que iba a presentar una reforma electoral para que ya no hubiera fraudes y dejaran de votar los muertos (lo que en México dejó de suceder desde que el INE administra el padrón electoral). En aquella intervención, el presidente dijo que, en México, la reforma electoral tendría que transformar a nuestro sistema y acercarlo a sistemas mucho más robustos que el mexicano, como el de Costa Rica. Así que hoy, el hecho de que el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica reconozca al Instituto Nacional Electoral es para nosotros un simbolismo mayúsculo del que estamos profundamente agradecidos.

El entonces presidente de la Cámara de Diputados, el mismo que presentó denuncias penales en contra de varios consejeros y consejeras hace un año, señaló que la reforma electoral debería avanzar para regresar la administración de las elecciones al Ministerio del Interior, dado que “ya cambiaron las condiciones, y ya hay un nuevo gobierno”. Se trata de una reforma que tiraría a la basura 30 años de evolución democrática. Afortunadamente, la iniciativa del presidente de la república no llegó a los extremos de este correligionario suyo.

Respecto del último punto sobre los ataques a las autoridades electorales, el de su captura, afortunadamente en México aún no tenemos un ejemplo de ello, y espero que no lo haya, sobre todo de cara a la renovación parcial del Consejo General del INE, que tendrá que ocurrir en abril del 2023, en virtud de que cuatro de sus integrantes terminamos nuestros mandatos constitucionales y la Cámara de Diputados debe hacer las nuevas designaciones. Sin embargo, sí es importante

hacer referencia a otro órgano de control del Estado mexicano, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), una de las grandes instituciones de la transición a la democracia.

La CNDH se ha sumado a la andanada de descalificaciones en contra del órgano electoral, con lo que ha violado la Constitución que establece que la comisión no tiene competencia en materia electoral. Sin embargo, la CNDH se sumó a la descalificación de la autoridad electoral a través de una recomendación en la que acusa al INE de ser responsable del fraude que sufrió el general Almazán en 1954, y señala, además, que el INE sabotea la voluntad ciudadana. Con esta medida, la CNDH claramente olvidó su papel de órgano autónomo y se ha sumado a un linchamiento de la autoridad electoral, aliándose así a una postura política claramente definida.

Ahora, esto que he narrado no es un asunto exclusivamente mexicano. Lo hemos observado, por ejemplo, en Brasil, donde el presidente Bolsonaro ha dirigido ataques a los ministros del Tribunal Superior Electoral (TSE), con acusaciones de fraude, la posibilidad de manipulación de la urna electrónica, entre muchos otros. Por cierto, llama la atención la similitud que hay entre las descalificaciones que el presidente de México ha dirigido a funcionarios del INE, con las que ha referido el presidente Bolsonaro a los ministros del TSE. Entre los ataques a los órganos electorales, quizá el caso más ominoso es el de Perú, donde tanto el titular del Jurado Nacional de Elecciones como el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales han sido agredidos físicamente y hostigados en sus propios domicilios durante meses. Está también el caso de Salvador Romero, que fue llamado para organizar la elección extraordinaria en Bolivia, en donde el MAS vuelve a ganar las elecciones, y hoy Salvador Romero no puede regresar a su país en virtud de las amenazas de denuncias penales en su contra.

También hay casos de intentos de captura de órganos electorales en otros países. Así, por ejemplo, fue de llamar la atención cuando se anunció que el nuevo titular de informática del Tribunal Superior Electoral de El Salvador sería quien hasta el día anterior había sido el responsable de administrar las redes sociales del presidente Nayib Bukele.

Igualmente hay casos de astringencia presupuestal en otras latitudes. Ahí están los órganos electorales de República Dominicana o de Costa Rica que, a pesar de cumplir funciones como las que el INE tiene a su cargo, de administrar el registro civil del país, este año han enfrentado recortes presupuestales que comprometieron el ejercicio de sus funciones constitucionales.

De la misma forma, encontramos ejemplos de reformas electorales con fines políticos en otros países y no solo en América Latina. Como ejemplo está la iniciativa de ley que presentó el ex primer ministro del Reino Unido, Boris Johnson, hace justamente un año, y que aún está en proceso de dictaminación en el parlamento británico. En esa iniciativa se plantea la necesidad de incrementar los controles del Parlamento sobre la Comisión Electoral, que es un órgano independiente.

Y por supuesto, tenemos en Estados Unidos uno de los principales ejemplos de riesgos que enfrenta la democracia desde el poder político. Y uno de los episodios más recientes de este contexto de riesgos es el del asalto al Capitolio por parte de una turba el 6 de enero del 2021.

Frente a estos desafíos, ¿cuál es la ruta por seguir? Son tiempos complejos para la democracia, pero tiene suficiente resiliencia para poder enfrentar estos retos. En primer lugar, hay que reivindicar la importancia de la educación y la cultura cívicas. Por cierto, esto es algo en lo que Costa Rica ha sido históricamente un modelo para el continente, incluso más allá de Uruguay que, junto con Costa Rica, han sido nuestras islas democráticas de referencia en la región. La defensa de la democracia no puede darse solo desde algunos circuitos, desde ciertos ámbitos o élites o desde ciertos sectores intelectuales. A la democracia se le defiende desde abajo, igual que se construye desde abajo y de ahí la importancia de reconstruir una conciencia cívica, que permita a las mayores franjas posibles de la población, o a la población toda, defender su democracia.

Es fundamental que la población cobre conciencia de lo que puede ocurrir si se pierde la democracia, porque como lo decía Octavio Paz, quien ya fue citado aquí, *la libertad solamente tiene sentido en un contexto en el que la misma puede ejercerse*, y los contextos autocráticos son, por definición, la negación del ejercicio de la libertad. Y si bien las necesidades por resolver son muchas, la libertad es la condición fundamental para el ejercicio de la dignidad humana. No basta tener un plato de lentejas si no se es libre.

En segundo lugar, es fundamental e indispensable replantear y fortalecer los controles constitucionales. La democracia implica, por definición, límites al ejercicio del poder, y mientras estos límites se erosionen, la democracia se diluye. Lo que hemos visto en tiempos recientes, sobre todo con la pandemia y la necesidad de medidas de emergencia, es que los controles democráticos, que también debían robustecerse a la par de esas medidas de excepción, no necesariamente se consolidaron. En efecto, la pandemia dejó en el mundo una estela de reforzamiento autocrático del poder y concretamente de los poderes ejecutivos. No hay que olvidarnos que la lucha por la democracia -ese gran proceso histórico de los últimos 300 años- se construyó en contra de los poderes ejecutivos, de las monarquías absolutas. Democracia significa limitación del poder y en donde el poder se concentra, la democracia poco a poco se agota.

En tercer lugar, las autoridades electorales, sobre todo en el ecosistema comunicacional que hoy nos caracteriza, tenemos que aprender que no basta con hacer bien nuestro trabajo desde un punto de vista técnico, no basta con impartir justicia electoral de manera pronta y expedita. Hoy los órganos técnicos y los órganos de resolución de arbitraje político son tan importantes para la buena conducción de una elección y de los procesos democráticos como lo sea la comunicación pública que desplieguen. En la actualidad, en particular los órganos electorales (aunque bien se podría incluir a todo órgano de control del poder) tienen que desplegar grandes capacidades inéditas de comunicación, de explicación, de pedagogía pública. Nosotros, como órganos electorales, somos responsables de procesos sumamente complejos, de discusiones, incluso abigarradas, para

interpretar el alcance de los derechos o las limitaciones de quienes hacen política, pero tenemos que saber cómo comunicarlas. Esto es fundamental porque nos enfrentamos a un discurso simplón y simplificador que nos gana la batalla, un discurso que además apela a las emociones y que en muchas ocasiones tiene el propósito de desacreditar el trabajo que hacemos.

En materia de pedagogía pública el reto es mayúsculo. El árbitro, más que nadie, está obligado a jugar conforme a las reglas, es decir, nadie como el árbitro debe ser el garante de las condiciones de ese juego, de esas reglas y, por lo tanto, no puede salirse de la lógica del *fair play*. Por supuesto, no podemos recurrir a la mentira como parte de la pedagogía pública, a pesar de que la mentira es parte de la estrategia que utilizan cotidianamente los actores políticos para desacreditar el trabajo de los órganos electorales; tampoco podemos recurrir a la simplificación absurda, porque tenemos que explicar, y con ello legitimar y justificar nuestras decisiones. Por lo tanto, en este aspecto debemos reinventarnos en muchos sentidos, sin perder la razón de ser y esencia de nuestra función: hacer elecciones técnicamente impecables, operativamente incuestionables y, por supuesto, con resultados difundidos rápidamente.

La defensa de la democracia no puede ser una tarea exclusiva de las autoridades electorales, no puede ser la responsabilidad única de alguna fuerza política, ni una tarea de la oposición o de los partidos en el gobierno. La democracia se debe defender involucrando a toda la sociedad, y aunque esto no es sencillo en los tiempos que corren, si a la democracia no la defiende la ciudadanía, se corre un grave riesgo.

Concluyo haciendo una breve referencia al tema de la observación electoral. En la actualidad, la observación electoral, especialmente en el ámbito internacional, tiene un papel fundamental. No se trata solamente de crear contextos de exigencia para los órganos electorales que invitan a otros órganos o grupos de observación para apoyarles en hacer mejor su trabajo. Hoy, la observación electoral es un ingrediente fundamental de la integridad electoral, es en sí mismo un factor del contexto de exigencia para los órganos electorales, pero también elemento del contexto de exigencia para los propios actores políticos. La observación electoral ya no se puede limitar a evaluar cómo se organizan las elecciones desde el punto de vista técnico, ni siquiera se puede abocar solamente al análisis de la consistencia de las decisiones que toman los órganos electorales. La observación electoral hoy también tiene que medir el compromiso y la lealtad democrática de quienes hacen política, con las reglas del juego que se han dado en cada uno de nuestros países.

Hoy, defender la democracia ya no es una tarea de soberanía estatal en el interior de las fronteras de cada nación. Hoy, defender la democracia implica un compromiso global. En un mundo globalizado, aquejado de problemas compartidos, el retroceso democrático en un país tiene un muy peligroso efecto de demostración para otros países. Ir a defender, como autoridades electorales, la integridad de la elección en el Brasil, por ejemplo, no solo significó acompañar al órgano electoral de una nación hermana en su proceso electoral, significó también ir a proteger y defender algo que es patrimonio de los brasileños, pero también de todos los latinoamericanos; y lo mismo ocurrió en

el 2021 en México, este año en Costa Rica, y lo mismo seguirá ocurriendo en los años por venir, porque la democracia implica una renovación permanente del poder una vez cumplidos los ciclos electorales.

Hoy, la democracia costarricense no solamente es un patrimonio de las y los ticos, es también un patrimonio de América Latina, lo mismo que la democracia mexicana, la brasileña, o la argentina, en unos meses, que tendrán elecciones. En el contexto actual, la defensa de la democracia no solo debe involucrar a cada sociedad nacional, sino también a la ciudadanía en el ámbito global. Concluyo agradeciendo de nueva cuenta al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica por su reconocimiento al INE. Para nosotros, para quienes trabajamos en el instituto, recibir este reconocimiento es una manera de seguir estrechando nuestros lazos. Magistradas y magistrados del Tribunal, cuentan con el INE y cuentan con México para seguir defendiendo la democracia, aquí y en donde sea.

Muchas gracias.



APOORTES  
DESDE EL TSE



# LOS ORGANISMOS ELECTORALES FRENTE A LA DESINFORMACIÓN. MEMORIA Y LECCIONES APRENDIDAS POR EL TSE TRAS LAS ELECCIONES NACIONALES DE 2022

Gustavo Román Jacobo\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2023\\_35\\_3](https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_3)

---

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 12 de noviembre de 2022.

**Revisión, corrección y aprobación:** 6 de diciembre de 2022.

**Resumen:** Repasa el fenómeno de la desinformación y los desafíos que ante este enfrentan los organismos electorales. Centra su atención en la estrategia general de comunicación planteada por el Tribunal Supremo de Elecciones para el proceso electoral de febrero de 2022 y concluye con la identificación de los componentes que debe cumplir la estrategia de comunicación de un organismo electoral: ser permanente, transversal y multidisciplinario, blindarse de aliados externos, incorporar herramientas tecnológicas, estar presente en plataformas de redes sociales y, sobre todo, debe ser veraz, empática, respetuosa y convincente.

**Palabras clave:** Comunicación política / Noticias falsas / Estrategia de información / Organismos electorales.

**Abstract:** It reviews the phenomenon of disinformation and the challenges faced by electoral management bodies. It focuses on the general communication strategy proposed by the Supreme Electoral Tribunal for the electoral process of February 2022. It concludes with the identification of the components that the communication strategy of an electoral process must fulfill: be permanent, transversal, and multidisciplinary, shield itself from external allies, incorporate technological tools, be present on social media platforms, and above all, it must be truthful, empathetic, respectful, and convincing.

**Key Words:** Political communication / Fake news / Information strategy / Electoral bodies

---

\* Abogado, costarricense, correo electrónico [gromanj@tse.go.cr](mailto:gromanj@tse.go.cr). Asesor político del TSE, donde también fue letrado. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR), diploma en Estudios Europeos Avanzados en Comunicación Política e Institucional por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, máster en Marketing, Consultoría y Comunicación Política por la Universidad de Santiago de Compostela y doctor en Sociedad de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Docente de grado en la Facultad de Derecho y de posgrado en la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la UCR y de FLACSO.

## 1. INTRODUCCIÓN

El actual fenómeno de la desinformación es una nueva ironía de la historia. Nos ha bajado las ínfulas a quienes a principios de siglo nos creíamos viviendo en la cúspide de la sociedad de la información. Nuevamente, como en el relato de la torre de Babel, los artefactos con los que aspirábamos a tocar los cielos son testigos burlones de nuestra confusión y desasosiego.

Con especial intensidad desde el año 2016, por acontecimientos que sobra reseñar, en las democracias de todo el mundo preocupa el impacto de la desinformación sobre la esfera pública, sobre la opinión pública y sobre el sistema político en general. Es comprensible; la conversación pública es la savia de la democracia liberal y si a algo apuntan las estrategias de desinformación (más allá de que sus objetivos últimos sean partidarios, geopolíticos o simplemente económicos) es a impedir esa conversación pública, intoxicándola con discursos de odio, simplificaciones, polarización, emotividad negativa, tribalismo, falsas noticias e interacción simulada.

En este artículo reflexionaré sobre los desafíos que enfrentan los organismos electorales frente al fenómeno de la desinformación, no sobre la base de la abundante bibliografía e investigación acumulada acerca del tema, sino a partir de cómo planificamos y desarrollamos el componente dedicado a la desinformación dentro de la estrategia general de comunicación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) para las elecciones del 2022.

## 2. EMPECEMOS POR ACLARARNOS

Ortega y Gasset en *En torno a Galileo* diagnostica: “No sabemos lo que nos pasa, y esto es precisamente lo que nos pasa, no saber lo que nos pasa” (2014, p. 116). La confusión es uno de los efectos más perniciosos del fenómeno de la desinformación y, por eso, antes de que las autoridades electorales emprendan acciones para combatirla, deben empezar por aclararse a sí mismas algunos aspectos fundamentales, que constituirán, de hecho, el fundamento axiológico y conceptual de su accionar.

Por lo anterior, antes de describir el componente dedicado a la desinformación dentro de la estrategia general de comunicación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para las elecciones del 2022, es necesario aclarar por qué es particularmente relevante para las autoridades electorales este tema. Necesitamos saberlo para conferir sentido a lo que hagamos al respecto y para dimensionar los esfuerzos institucionales que está justificado empeñar en ello.

El fenómeno es importante debido al impacto de la desinformación sobre la democracia. En la medida en que la democracia es el gobierno de la opinión pública, nada es más importante para su salud que la calidad de la conversación pública. En el fragor de ese debate tomamos conciencia de nuestra pluralidad, de que somos y pensamos diferente. Entre coincidentes, pero también ante aquellos con los que lealmente se discrepa, desarrollamos vínculos de confianza para cooperar en la construcción del mundo común. Si algo pretenden las estrategias de desinformación es impedir esa conversación pública, aturdiéndola con el ruido de los prejuicios, la crispación y el odio, y haciendo imposible el acuerdo político.

Es importante, también y más específicamente, debido al impacto de la desinformación sobre los procesos electorales. Los procesos electorales son para producir gobierno, pero, sobre todo, para producir la legitimidad del gobierno, la validez de su autoridad para mandar, que se fundamenta en la creencia de que es el que escogimos libremente. La base de esa legitimidad la da la credibilidad en la pureza de los resultados electorales. Por eso el lema del TSE costarricense, “Pilar de la Democracia”, no es un decir: la credibilidad de los resultados de las urnas que comunicamos es la base de la legitimidad de todo el sistema político. Quien no crea en la pureza del sufragio, no creará que es legítimo que las nuevas autoridades gobiernen.

Teniendo claro por qué esto nos atañe como autoridades electorales, adquiere sentido la planificación de la comunicación institucional de un organismo electoral frente al fenómeno de la desinformación. Antes de trazar objetivos y esbozar estrategias; sin embargo, es necesario considerar tres datos de realidad que enmarcarán lo que conviene y lo que puede hacer una autoridad electoral sobre el particular. Esos tres datos de realidad son: **a)** cuáles son los factores que propician la desinformación, **b)** cómo son las audiencias de medios y los usuarios de Internet en esa sociedad en particular y **c)** qué prerrogativas y competencias tiene la autoridad electoral al respecto.

El primer dato de realidad podemos saberlo gracias a la investigación acumulada sobre el fenómeno de la desinformación. Los factores que inciden en él son cuatro: **1)** Los sesgos cognitivos, especialmente el razonamiento motivado. Ello obedece no solo a que esa es la madera de la que estamos hechos los seres humanos, sino a factores que lo potencian, como son el paralelismo político del sistema mediático o las cámaras de eco en las redes sociales digitales. **2)** La pereza cognitiva, esa rápida y distraída superficialidad en el consumo de información que es propiciada por las técnicas mercadológicas de la economía de la atención. **3)** Los vacíos de información, en nuestro caso sobre el proceso electoral, facilitado por deficiencias en la comunicación institucional y por fallos estructurales del periodismo. **4)** La industria de la desinformación, que está en auge no solo porque (como desde siempre en las distintas formas de competición humana) existe el interés y el dinero para desarrollarla, sino también porque hoy se dispone de una tecnología inconmensurablemente superior para ello.

El segundo dato de realidad es el relativo a las audiencias. No puede empezarse siquiera a pensar la estrategia de comunicación de un organismo electoral sin antes saber cómo son las audiencias de medios y los usuarios de Internet en esa sociedad y en ese momento en particular. ¿Quiénes y cómo son las personas con las que vamos a comunicarnos? ¿Cuáles son sus creencias y con qué emociones las adquieren y comparten? ¿Cuáles son sus hábitos de consumo de información y qué hacen con ella en su condición de prosumidores<sup>1</sup>? y ¿mediante cuáles medios y en conexión con qué redes de usuarios? Los organismos electorales no solemos tener recursos para hacer esa costosa investigación cuantitativa y cualitativa por nosotros mismos. Tampoco la necesaria para continuar profundizando sobre el primer dato de realidad. La solución son los convenios de cooperación con centros de investigaciones politológicas, sociológicas, psicológicas y en comunicación, aparte,

<sup>1</sup> La palabra prosumidor es un acrónimo formado por la fusión original de las palabras productor y consumidor, y se aplica, entre otros campos, a aquellos usuarios que ejercen de canales de comunicación humanos, lo que significa que, al mismo tiempo que son consumidores, son a su vez productores de contenidos simbólicos o comunicacionales, esto último facilitado por la bidireccionalidad de los nuevos medios sociales digitales.

desde luego, de la atención permanente a los resultados de la investigación social sobre estos asuntos en todo el mundo.

El tercer dato de realidad sí corresponde a los propios organismos electorales aclarárselo a sí mismos. Me refiero a determinar con claridad cuál es su responsabilidad frente al fenómeno de la desinformación. ¿Qué prerrogativas y competencias tiene la autoridad electoral al respecto? Responder a estas preguntas es clave, porque es en la reflexión jurídica, constitucional, para contestarlas, cuando se cae en cuenta de las excepcionales dificultades de los organismos electorales en su combate a la desinformación. Dificultades de las que hay que tener conciencia para no incurrir en los yerros contrapuestos, pero igualmente corrosivos, de mantenerse al margen en un *laissez faire*, *laissez passer* que entregue los procesos electorales a los oscuros intereses de “los ingenieros del caos”<sup>2</sup> o comprometer su imparcialidad por involucrarse desmedida y descuidadamente tratando de *desfacer entuertos* que no les corresponde asumir.

Reaccionar a la desinformación desde un organismo electoral no es igual a hacerlo desde un centro de investigación universitario o desde la prensa. ¡No somos *fact-checkers*! Es muchísimo mayor el cuidado que debe tenerse, y el primero es no sobrepasar las competencias que tenga la autoridad electoral. Esas competencias están definidas por aquello que el ordenamiento jurídico le encomienda y por aquello a lo que los ciudadanos tienen derecho durante los procesos electorales y que, por tanto, la autoridad electoral debe garantizar.

Esto lo deben tener claro las autoridades electorales. Tenerlo claro y clarificarlo, comunicarlo, porque (al menos esa es mi experiencia) fuera del organismo electoral no está nada claro. A pocos días de verificarse la segunda ronda electoral de 2022, tanto usuarios en redes sociales como periodistas nos planteaban la misma inquietud: “cómo vamos a ir a votar sin saber si la denuncia de financiación irregular de A es verdad o no” y, del otro lado: “cómo vamos a ir a votar si no está claro aún quién mandó a hacer ese *spot* de campaña”. Mi respuesta era recordar que nunca hemos votado (probablemente nunca hemos hecho ninguna decisión importante en nuestras vidas) con toda la información posible.

Aquí conviene aclarar algo que puede sonar escandaloso, pero que debe decirse con claridad porque, aparte de ser verdad, si se medita es perfectamente razonable: ¿Existe un derecho ciudadano a la verdad? No. En las campañas electorales no existe un derecho ciudadano a la verdad. Ni de cara a la oferta político-partidaria ni de cara a la oferta informativo-noticiosa<sup>3</sup>. Eso es así debido a la naturaleza misma de lo político y del discurso político (valórico, aspiracional, confrontacional y emocional) y, muy especialmente, por la naturaleza de las campañas electorales, que están muy lejos de ser simposios científicos, en las cuales persuadir es más relevante que dilucidar hechos o

<sup>2</sup> Expresión con la que Giuliano da Empoli, exasesor principal de Matteo Renzi, se refiere a los estrategas detrás de las campañas de desinformación, crispación y promoción de los discursos de odio y del extremismo político en general.

<sup>3</sup> Algunas propuestas para reconocer ese derecho son francamente ingenuas. Garrigues Walker, por ejemplo, publicó el libro “El derecho a no ser engañado” (2020), en el que propugna adaptar al ámbito político las regulaciones del derecho privado de la publicidad engañosa y la competencia desleal, aparte de otras medidas, como que exista la posibilidad de que el elector pueda usar su derecho al sufragio para restarle un voto al político que interprete que le ha mentado, en lugar de verse forzado, como hoy, a castigarlo votando por otra candidatura. Y así han proliferado varias ocurrencias, como los exámenes psicológicos a los aspirantes, planes de gobierno vinculantes o mandatos imperativos de partidos de Internet.

crear conocimiento, y la exageración, las verdades parciales y hasta las mentiras completas son funcionales a los objetivos estratégicos de la competencia por aumentar la credibilidad propia y minar la de los oponentes.

Por eso, desde los organismos electorales no podemos asumir un combate frontal, global, contra la desinformación, con la ingenua pretensión de que la verdad y nada más que la verdad prevalezca en el debate público. Eso, aparte de imposible y profundamente antidemocrático<sup>4</sup>, desnaturalizaría el rol del Estado en el proceso electoral. Pero tampoco podemos mantenernos totalmente al margen (que es una tentación que existe dada la formidable complejidad del desafío). Así considerado, son claves dos cuestiones para calibrar el accionar de una autoridad electoral en este tema: ¿cuándo intervenir y cuándo no? y cuando la intervención proceda, ¿cómo hacerlo?

¿Cuándo sí intervenir? Claramente cuando la desinformación verse sobre la imparcialidad del organismo electoral, sobre la organización y corrección del proceso de recepción del voto, o cuando busque impedir la participación ciudadana. Y es claro que no debe intervenir cuando se trate de ataques y mentiras entre, y sobre, candidaturas rivales. El problema es que esto segundo, “no intervenir cuando la discusión sobre la veracidad o falsedad de un hecho es entre candidaturas”, solo es posible en la teoría, en el manual, pero en la práctica la sola obligación de la autoridad electoral de dar información pública veraz que está en su poder o de informar sobre las investigaciones que está obligada a llevar a cabo, la pone en la situación de verse involucrada en discusiones partidarias sobre la verdad o falsedad de un hecho con el que una candidatura está atacando a otra.

Al consultarnos la prensa “si el TSE estaba investigando al candidato A por financiación irregular”, ineludiblemente debimos confirmarlo, y cuando la campaña de ese candidato difundió un comunicado afirmando que el TSE ya había concluido que no había nada irregular en esa financiación, debimos desmentirlo. Ciertamente no se trataba de cuestionamientos sobre la pulcritud de los mecanismos de recepción del voto o informaciones tendientes a impedir la participación electoral de los ciudadanos. Ciertamente se trataba de hechos que animaban el debate partidario, combustible de la usual competencia por desacreditar al adversario y prestigiar al propio candidato, y, en ese tanto, cuestiones sobre las que, idealmente, no debería pronunciarse la autoridad electoral, pero ¿qué opción teníamos? Se trataba, a la vez, de asuntos que nos concernían directamente como responsables de dichas investigaciones y de asuntos de inobjetable interés público sobre los cuales la prensa tenía todo el derecho, aún más, el deber, de inquirir.

Mi experiencia es que la instrumentalización política de las aclaraciones de las autoridades electorales es inevitable. La opción alterna sería el silencio, que, aparte de inconstitucional por violatorio, entre otros, del derecho a la información, y de cómplice con una falta a la verdad que se estaría facilitando, es peligroso<sup>5</sup>. Pero que esa instrumentalización sea inevitable no significa que sea válido facilitarla. Como nuestras declaraciones respecto de algo cuya veracidad es objeto de

<sup>4</sup> Dos explicaciones, una clásica y otra reciente, de la potencialidad “tiránica” de la verdad en la esfera pública democrática, son los ensayos “Verdad y política” de Hannah Arendt, y el capítulo 15 del libro “Una teoría de la democracia compleja” de Daniel Innerarity.

<sup>5</sup> Vuelvo al referido ensayo de Arendt, en el cual, si bien advierte de la potencialidad tiránica de la verdad para clausurar el debate público, le preocupa sobre todo que la hegemonía de la mentira o, peor, que la irrelevancia de la distinción entre realidad y ficción establezca las bases de un régimen totalitario.

discusión entre las candidaturas pueden ser aprovechadas por una para golpear a otra y como ello puede comprometer la percepción de imparcialidad de la autoridad electoral, no importa solo saber cuándo intervenir, sino, también, cómo. Con mucho cuidado en el *timing*<sup>6</sup> y en los canales<sup>7</sup>, en los voceros<sup>8</sup>, en el lenguaje<sup>9</sup> y en los encuadres empleados<sup>10</sup>.

Ahora bien, si no a la verdad, ¿qué es a lo que sí tienen derecho los ciudadanos y que, por consiguiente, la autoridad electoral debe proteger? Es una respuesta que cada organismo electoral debe responderse a sí mismo (y comunicar muy claramente, para no generar falsas expectativas respecto de su accionar contra la desinformación, en relación con la cual, como de costumbre, cada grupo exigirá “tarjeta roja” para sus contendientes y “guante de seda” para sus correligionarios).

En el caso del Tribunal Supremo de Elecciones (sin que en su jurisprudencia se haya explicitado de este modo), en mi criterio, tiene, como parte de la competencia constitucional de organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio, el deber de velar por que el electorado cuente con: 1) **comprensión básica del proceso electoral**; 2) **información plural (no veraz) sobre la oferta partidaria**; 3) **acceso a información técnica y financiera de interés público**; 4) **imparcialidad de las autoridades gubernativas** y 5) **un mínimo de sosiego o de medidas favorables a un clima de respeto y serenidad para adoptar su decisión electoral**. Desarrollo brevemente cada punto de este quinteto de aspectos comunicacionales e informacionales que (según desprendo de la normativa y jurisprudencia costarricenses) debe proteger el TSE:

- 1) **Comprensión del proceso electoral:** Es, sin más, la razón de ser del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (art. 309 del Código Electoral) y el principal cometido de todos los esfuerzos de comunicación institucional del TSE, lo que supone ir más allá de lo que tradicionalmente fue la comunicación electoral del TSE: motivación para asistir a las urnas (art. 12 inciso I del Código Electoral).

<sup>6</sup> Procurando que dichas informaciones se den en las fechas más lejanas posibles de la jornada de votación. Si legislaciones electorales en todo el mundo contemplan vedas o periodos de reflexión en las horas previas a la cita con las urnas (buscando protegerle al elector un tiempo mínimo de sosiego y serenidad para hacer su decisión final), es razonable que las autoridades electorales eviten, en la medida en que sea posible, que intervenciones suyas, potencialmente lesivas para una candidatura y favorables a otra, ocurran en los últimos días de la campaña electoral.

<sup>7</sup> Dado el fenómeno de “paralelismo político” (Hallin y Mancini, 2008) que afecta usualmente a los sistemas mediáticos, en virtud del cual, sobre todo durante las campañas, distintos medios de prensa podrían estar alineados en favor o en contra de determinadas candidaturas, es preferible que estas informaciones particularmente delicadas (a fin de evitar que sean festinadas por un medio en particular), se pongan en conocimiento del público directamente por la autoridad electoral o, al menos, a través de instrumentos de información a la prensa generales e igualitarios para todos los medios, como son los comunicados.

<sup>8</sup> Preferiblemente voceros especializados, técnicos, no los jefes de la administración electoral ni los magistrados responsables de las decisiones adoptadas o por adoptar.

<sup>9</sup> El lenguaje debe ser lo más aséptico posible, no valorativo, muy claro, para que sea comprensible para el gran público, pero desprovisto de adjetivaciones o especulaciones prospectivas.

<sup>10</sup> El enmarcado de la información debe ser rigurosamente descriptivo y sensiblemente pedagógico, de modo que el público pueda comprender lo ocurrido, a qué marco regulatorio responde y, sobre todo, que hay una autoridad electoral solvente a cargo haciendo su trabajo, de lo cual eso de lo que se está informando es una de sus tareas.

- 2) Información plural sobre la oferta partidaria: Toda la normativa que protege la libertad de expresión apunta en esta dirección. Es el sentido del financiamiento público de los partidos (art. 96 de la Constitución Política), de la libertad para difundir propaganda (art. 136 párrafo primero del Código Electoral), de los requisitos, en favor del voto informado, para la inscripción de candidaturas (art. 148 párrafos segundo y tercero del Código Electoral), de los esfuerzos institucionales englobados en el proyecto “Votante Informado”, de la jurisprudencia desarrollada sobre los debates electorales, de la obligación de los medios de inscribir tarifas y dar trato igualitario (art. 139 del Código Electoral<sup>11</sup>), de la prohibición (implícita en la resolución n.º 3252-E1-2018) de bloquear el acceso de usuarios de redes sociales a los perfiles oficiales que en ellas abran las agrupaciones partidarias y sus candidatos, y de las amplias garantías de libertad de prensa no sujeta a vedas.
- 3) Transparencia sobre el financiamiento partidario y otra información técnica: Son públicos el origen de los recursos de los partidos, el costo y pagador de la propaganda (arts. 12 inciso j y 135 del Código Electoral), así como el responsable, las características técnicas y el pagador de los estudios de opinión (arts. 138 y 140 del Código Electoral). En este ámbito reside la principal e inexcusable deuda de las empresas de redes sociales con nuestros sistemas democráticos: los ciudadanos de una democracia tienen derecho a saber quiénes impulsan económicamente una propuesta política y las políticas de transparencia de la inversión publicitaria de estas compañías siguen siendo, cuando existen, débiles, auspiciadoras de la opacidad. Ni qué decir cuando esa inversión económica no se hace en publicidad en la red, sino mediante mecanismos de generación de interacción coordinada inauténtica, troles y bots, amparados en la lucrativa laxitud de las reglas de registro de cuentas de esas mismas plataformas.
- 4) Imparcialidad de las autoridades: Se trata de un principio constitucional, establecido en el artículo 95 inciso 3 de la Constitución Política, que, desde luego, trasciende la dimensión comunicacional de las campañas electorales, pero que la incluye, claramente, en algunos de sus desarrollos, como el del ilícito de beligerancia política (art. 146 del Código Electoral), la prohibición de colocar propaganda en edificios públicos (art. 136 párrafo 3 del Código Electoral) y la prohibición de la propaganda institucional durante las elecciones nacionales<sup>12</sup> (art. 142 del Código Electoral).
- 5) Serenidad para decidir: Son varias las disposiciones que aprecio vinculadas con este fin socialmente valioso. Aunque en algunos casos los bienes jurídicamente protegidos que se tutelan son, en principio, individuales (como la libre determinación del votante), protegiéndolos colectivamente se propicia un clima social adecuado para el momento decisivo (y delicado) de la expresión de la voluntad popular. Aparte del mencionado delito contra la libre determinación del votante (art. 279 del Código Electoral), están la prohibición de invocación de motivos religiosos (párrafo segundo del art. 28 constitucional y art. 136 párrafo 2 del

<sup>11</sup> En mi opinión, este artículo no se ha aplicado correctamente: no habla solo de los medios (que actualmente deben reportar sus tarifas), sino de empresas de propaganda (agencias de publicidad) y no dice que esa inscripción sea necesaria solamente para que ese gasto se reconozca con contribución del Estado, sino que es requisito para que el producto se difunda, igual que las encuestas. Dicho eso, es verdad que ese proceder quizá laxo del TSE respecto de esta norma podría justificarse en que el artículo 286 del Código Electoral no sanciona la difusión de propaganda elaborada ni difundida por empresas no inscritas.

<sup>12</sup> Que, sin duda, debería extenderse a las elecciones municipales.

Código Electoral), las restricciones a la libertad de expresión del art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y, con especial énfasis, contra la incitación a la violencia contra las mujeres (art. 36 párrafo 4 del Código Electoral), la regulación de las actividades en sitios públicos y de la instalación de clubes (arts. 137 y 141 del Código Electoral), la tregua y veda publicitaria (art. 136 párrafo quinto del Código Electoral), las limitaciones respecto de la difusión de encuestas y sondeos (art. 138 párrafo tercero del Código Electoral) y, por último, la prohibición de intervenir con los electores dentro del local de votación (art. 170 del Código Electoral).

Adicionalmente, creo que para aportar el saludable sosiego (que conviene a una sociedad que se dispone a adoptar una decisión de gran trascendencia política como es una elección), las autoridades electorales supremas están llamadas a ejercer una “magistratura de influencia”, una especie de poder blando, componedor, que contribuya a apaciguar los ánimos y a ayudar a la sociedad a pasar sin sobresaltos por la renovación de sus autoridades de gobierno. Una función del organismo electoral que deriva de su rol director del proceso<sup>13</sup> y que debe ejercerse, principalmente, mediante recursos comunicacionales, no administrativos ni jurisdiccionales. En palabras del propio TSE (resolución n.º 2841-E6-2008):

Actuar una magistratura de influencia significa que, como órgano comprometido con la promoción de la calidad de la democracia en nuestro país, al que no podría resultarle ajena la tarea de difusión y formación de valores cívicos, este Tribunal se interesa en las condiciones democráticas de la sociedad en la que organiza elecciones limpias... En ese orden de ideas, a pesar de que, para efectos sancionatorios, una conducta no esté tipificada o resulte ambigua, lo que impide su encuadre en el tipo, si inobserva o amenaza quebrantar principios fundamentales del Estado democrático de derecho, este Tribunal considera su deber pronunciarse y llamar la atención sobre la importancia cardinal de respetar dichos principios, en tanto contribuyen a crear el ambiente idóneo para la realización de elecciones libres y transparentes, tal y como se le ha encomendado constitucionalmente.

### 3. TERRENO MINADO

Solo cuando todo lo anterior, que no es poco, está claro, puede empezar a pensarse en el componente dedicado al combate de la desinformación de la estrategia comunicacional del organismo electoral. Ya en esa tarea, el primer paso es cartografiar el terreno. Así como los estrategias de campaña de cada partido deben comenzar su trabajo caracterizando el escenario de competición, el equipo de comunicación estratégica de la autoridad electoral debe analizar la coyuntura específica en la que ocurrirá el proceso electoral por iniciar.

---

<sup>13</sup>Dispone el artículo 9 de la Constitución Política que el TSE “tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio”, lo cual es replicado en el 99 constitucional y en el 12 inciso a) del Código Electoral.

Actores partidarios y mediáticos intervinientes, relaciones y pasado entre ellos, y entre ellos y el organismo electoral, cambios normativos, situación económica del país, clima emocional de los diversos sectores de la sociedad, percepciones de la opinión pública respecto de la autoridad electoral, conflictos dentro de esta, recursos humanos, económicos y simbólicos de los que dispone para su gestión y, eventualmente, incluso factores geopolíticos que podrían incidir en el desarrollo del proceso electoral. Hay que considerarlo todo. Cuantos más elementos se consideren, menos imprevisibles serán las circunstancias en las que deberán ejercerse las competencias de conducción del proceso y mejores condiciones existirán para anticiparse a estas.

En medio de ese análisis, nosotros identificamos que, como principales particularidades y acontecimientos del proceso electoral de 2022 en torno a los que podía surgir desinformación, estaban la pandemia por el COVID-19 y la excepcionalmente elevada cantidad de candidaturas presidenciales<sup>14</sup>. Había un tercer foco de desinformación, los discursos de fraude electoral, previsible, primero por su recurrencia (marginal pero constante en las elecciones costarricenses)<sup>15</sup> y, segundo, porque se trata, lamentablemente, de una tendencia regional e incluso global<sup>16</sup>.

Eso era lo previsible, pero, como dice la frase atribuida a Mike Tyson: “todos tienen un plan hasta que reciben un puñetazo en la cara”. A las tres circunstancias mencionadas se sumó una imprevisible: la renuncia, ya convocada la elección, del presidente del TSE, Luis Antonio Sobrado, quien había integrado el TSE desde hacía 22 años, aparte de presidirlo, con un liderazgo muy fuerte, por tres lustros. Su ejemplar y honorable decisión dio lustre, también, al TSE, pero, a la vez, causó conmoción interna. La última elección nacional a la que había ido el país sin Sobrado en el TSE ¡pertenece al siglo pasado, en 1998!

Cada una de estas circunstancias generaba riesgos de desinformación que había que enfrentar:

- a) Sobre la pandemia, el riesgo era doble y ambos se materializaron. El primero era que hubiera quienes alimentaran el temor en la población, haciéndole creer que el riesgo de contagio por ir a votar era elevado. Esto con el objetivo de desestimular la participación. El segundo era que intentaran incitar al enojo contra el organismo electoral, difundiendo falsos requisitos (como la exigencia de carnés de vacunación o códigos QR para poder ejercer el sufragio) y protocolos de votación inventados (como largas filas para lavarse las manos durante un minuto ante la mirada de inspectores, previo a ingresar a los centros de votación), para hacer creer a las personas que el TSE aprovecharía la pandemia como excusa para impedir el voto de los costarricenses.

<sup>14</sup> En total la papeleta presidencial incluyó 25 candidatos y candidatas presidenciales. La cifra más alta de candidaturas, hasta entonces, la tenía la elección de 2006 con 14.

<sup>15</sup> Al respecto, véase “Los discursos de fraude electoral en Costa Rica: hipótesis para su comprensión” (Román Jacobo, 2021).

<sup>16</sup> Sobre el particular, véanse los hallazgos clave y principales conclusiones del informe “El estado de la democracia en el mundo 2021”, de IDEA Internacional.

- b) La cantidad de candidaturas, aparte de dificultarles a la prensa una cobertura detallada de cada propuesta política y a los electores el formarse una opinión informada de todas las opciones en disputa, generaba otro riesgo: los expertos de la administración electoral advirtieron que, en virtud de que el trabajo de llenado manual de información, a cargo de los miembros de mesa, se ralentizaría por la cantidad de partidos contendientes, era previsible que la transmisión de resultados preliminares fuera más lenta y, por ende, no pudiéramos ofrecer esos resultados a los ciudadanos con la celeridad acostumbrada, lo que facilitaría que se produjeran, además, la noche de la elección, rumores de fraude por el retraso en la publicación de los datos.
- c) Aunque sea una obviedad, debe recordarse que los discursos de fraude electoral pretenden minar la credibilidad en la pureza de los resultados de las urnas y, como ya ha pasado en otros países, ello puede dar pie a la violencia poselectoral.
- d) Debido al diseño constitucional de nuestro TSE, que impide su defenestración (pues sus miembros tienen nombramientos de vencimiento escalonado), el retiro de su presidente histórico no generaba desorientación interna o carencia de liderazgo. Aparte de un funcionariado especializado, con estabilidad en sus cargos, los demás magistrados eran personas de una enorme experiencia y solvencia técnica para conducir el proceso, empezando por su hasta entonces vicepresidenta, a la postre primera presidenta de la historia del TSE en 72 años, Eugenia María Zamora. A pesar de ello, sí se podía generar (y construir perversamente) una percepción externa de “orfandad electoral” o vacío de liderazgo al frente del proceso.

#### 4. SOBRE LA ESTRATEGIA

Es usual, debido a la ingente demanda de productos comunicacionales que exige un proceso electoral y a lo exiguo de los recursos humanos, técnicos y presupuestarios con los que suelen contar para estos fines los organismos electorales<sup>17</sup>, que todo el tiempo y energías de sus equipos de comunicación se consuman en “apagar incendios” cotidianos, en responder –a golpe de una agenda y unos ritmos definidos desde afuera– cuestionamientos, ataques o simples requerimientos de información formulados por la prensa y otros actores externos. El resultado, en el mejor de los casos, es una comunicación confusa para los ciudadanos, agotadora para los encargados de estas tareas en la institución, y fácilmente manipulable –por reactiva– para los “ingenieros del caos”.

La clave para que eso no ocurra es tener (y luego seguir) una estrategia. Estrategia que, como he dicho, solo teniendo claro lo detallado en el primer apartado e identificando las variables del contexto indicadas en el anterior, puede empezar a pensarse. Diseñar una estrategia es fijar objetivos, definir un mensaje que se busca posicionar (la estrategia en comunicación es siempre una batalla por la mente de las personas), planificar tácticas (que incluye precisar acciones en un cronograma flexible y recursos para ejecutarlas) y preestablecer criterios de medición de impacto y evaluación de resultados. No voy a detallar esa estrategia, claro, pero sí indicar en términos generales los objetivos, mensajes, recursos y alguna acción táctica en particular que desplegamos de cara a las elecciones de 2022.

<sup>17</sup> Reflejo, esto, de una muy superada concepción de la comunicación institucional como “los periodistas de la institución encargados de comunicarles a los periodistas de los medios lo que los jefes de la institución dicen”.

Frente al riesgo de que sectores de la población se abstuvieran de votar por temor a contagiarse o creyeran que el TSE aprovecharía la pandemia como excusa para cercenarles sus derechos políticos, sabíamos que debíamos transmitir un mensaje de tranquilidad y normalidad. Habíamos construido con las autoridades sanitarias unos protocolos que, junto a otras medidas adoptadas por la administración electoral, minimizaban al máximo el riesgo de contagio. Votar era una operación de pocos minutos, mucho más breve que ir a hacer la compra a un supermercado, de modo que no se justificaba la abstención por temor al virus. Asimismo, salvo el obligatorio uso de la mascarilla (ya para entonces normalizado en Costa Rica) el ejercicio del voto sería prácticamente igual que en el pasado, sin exigencia de requisitos adicionales, como carnés de vacunación.

El punto más delicado era el relativo a las personas que tuvieran orden sanitaria de aislamiento el día de la votación. Tanto autoridades del Ministerio de Salud como de la administración electoral consideraban que esas personas deberían tener prohibido acercarse a los centros de votación a ejercer su derecho. La magistratura electoral, cumpliendo su deber de tutelar los derechos políticos de los costarricenses, decidió que, aún en medio de un pico pandémico como en el que nos encontrábamos en febrero de 2022, una orden sanitaria no podía restringir los derechos políticos de ningún ciudadano. La comunicación del TSE al respecto debía ser sólidamente constitucional, pero también apegada al conocimiento científico sobre la situación pandémica y, sobre todo, honesta. Y así se comunicó que, si bien a nadie se le impediría votar por tener síntomas de COVID-19 ni por tener una orden sanitaria de aislamiento, la recomendación, el deber de ética cívica elemental de esas personas, era quedarse en casa.

No fue fácil comunicarlo. Primero, porque podía sonar a un “sí pero no” contradictorio, aunque claramente se trataba de niveles distintos de normatividad (jurídicamente sí puedo, pero éticamente no debo). Segundo, porque sugerirles a algunos electores que se abstuvieran de votar era disonante con el acostumbrado llamado del TSE a las urnas. No fue fácil porque, como de costumbre, no faltaron actores políticos que, llevando agua a sus molinos, acusaran al TSE de no haberse preparado para la votación en pandemia (como si algún tipo de medida, viable en nuestro orden constitucional, habilitara a que decenas de miles de personas enfermas y con orden sanitaria se movilizaran a votar y votaran sin que ello implicara elevados riesgos de salud para ellas y los demás) o, en la acera de enfrente, de poner en riesgo la vida de los miembros de mesa y demás agentes electorales, por no impedir que las personas con orden sanitaria asistieran a los centros de votación (cuando lo cierto es que ni siquiera existía un registro actualizado de las personas que estuvieran en esa condición ese día).

Aparte de infografías, conferencias de prensa y entrevistas dedicadas a ese tema en particular, contamos con el patrocinio de la empresa *Meta Platforms, Inc.* para una campaña digital, con el hashtag “cuídate y votá”, sobre las medidas sanitarias adoptadas. Asimismo, reaccionamos con prontitud y advertimos a agencias de *fact-checkers* para desmentir videos desinformativos, compartidos en cadenas de WhatsApp, sobre supuestas conspiraciones del TSE para impedir el voto de los costarricenses mediante la aplicación de los protocolos sanitarios.

Respecto de la excepcionalmente elevada cantidad de candidaturas inscritas, aparte de nuestro proyecto “Votante Informado”, con amplia y asequible información comparada sobre las distintas propuestas políticas en competencia, insistimos en la responsabilidad de los ciudadanos de informarse, con el argumento de que la amplísima libertad de que gozábamos para asociarnos políticamente y competir por puestos de elección popular (lo que permitía tal cantidad de opciones) llevaba aparejado el deber de prestar atención al proceso electoral, cribar las opciones y hacer una elección meditada.

Ante el riesgo de que esa misma circunstancia propiciara un retraso en la transmisión de resultados preliminares la noche de la elección, el TSE decidió adelantarse y, nuevamente, hacer de la franqueza y la transparencia su escudo reputacional. En conferencia de prensa, la presidenta del TSE explicó por primera vez la situación y adelantó que la sesión solemne la noche de la elección, en la que el TSE ofrece esos primeros resultados, sería aproximadamente media hora más tarde que de costumbre y que, previsiblemente, el corte que se ofrecería incluiría un porcentaje de mesas procesadas menor que el acostumbrado. Otra vez, se trataba de una comunicación difícil de hacer, en la medida en que mucho del reconocimiento que suele hacerse en medios al TSE obedece a la rapidez con la que ofrece los resultados. Eso, sumado a que cabía la posibilidad de que el conteo preliminar se acelerara por la mejora en el diseño de los procedimientos lograda por la administración electoral, hacía tentador no comunicar nada al respecto, apostando a que la temida demora no se diera<sup>18</sup>.

Esto nos dio la oportunidad de hacer pedagogía respecto del muy cuidadoso registro de la información que deben llevar a cabo los miembros de las juntas receptoras de votos al cierre de la jornada, antes de entregar su mensaje de transmisión con los resultados de la votación en su mesa. Identificamos, además, que la clave para que esa noche, a pesar de la eventual demora, no se generaran especulaciones sobre posibles fraudes, eran los directores de los medios. Sabíamos que, entre las 6 p. m. que cierran las urnas y las 8 p. m. que acostumbramos iniciar la sesión solemne, las personas seguían las transmisiones de los principales medios televisivos, radiales y digitales. La impaciencia y extrañeza por la demora o los llamados a la calma por parte de los medios sería determinante para que surgieran o no rumores de fraude. Así que, uno por uno, personalmente, me dediqué a conversar con esos directores de medios, que sin problemas comprendieron las razones e, incluso, la mayoría se comprometió a explicar lo propio a sus audiencias.

El tercer objetivo estratégico era posicionar la imagen de la nueva líder del TSE y el mensaje con el que queríamos hacerlo era de experiencia. El “producto” se prestaba para ello: una profesional de elevada formación jurídica, con vasta producción académica en derecho electoral, con 15 años como magistrada (la mayoría, además, como vicepresidenta del TSE), amplia experiencia en

---

<sup>18</sup> Como en efecto no se dio. La noche de la elección nuestro sistema de transmisión de resultados funcionó con prácticamente la misma rapidez que en las elecciones de 2018. Aun así, no me cabe duda de que la decisión comunicacional de advertir la posible demora fue acertada. Las decisiones en comunicación institucional (más aun tratándose de organismos electorales) están dirigidas a conjurar riesgos, para lo cual siempre deben plantearse los peores escenarios y anticiparse a ellos. El error estratégico, visto en retrospectiva, fue de *timing* y selección de vocería. No convenía que fuera la presidenta del TSE, en su primera conferencia de prensa ostentando esa investidura, la que informara al respecto, sencillamente porque no era la forma óptima de que hiciera su “presentación en sociedad”.

observación electoral internacional, aparte de una amplia trayectoria laboral previa en importantes organismos internacionales. En suma, en el TSE no se estaba improvisando una presidencia del órgano.

Lo que sí era improvisado era su posicionamiento mediático. Para conseguir que una figura sea reconocida por la opinión pública y que luego pueda acumular un robusto capital simbólico de credibilidad y prestigio, debe desarrollarse un trabajo de construcción de marca personal que lleva meses y que, idealmente, debe estar precedido de un riguroso entrenamiento de habilidades mediáticas. Nada de eso es posible hacerlo como se supone que tiene que hacerse, cuando la persona que asume el liderazgo de la organización lo hace, como era el caso, no con poca antelación al evento de mayor exposición pública de su cargo, sino cuando este ya había iniciado. No solo no había tiempo para preparar la puesta en escena de la nueva presidenta, porque las luces ya se habían encendido y el telón levantado, sino que, además, su propia agenda personal, por la misma naturaleza de la responsabilidad que asumía, ya estaba saturada de otras imperiosas obligaciones relativas, ni más ni menos, que a la conducción de los primeros comicios en medio de una pandemia de nuestra historia.

Se hizo lo que se pudo: una intensísima batería de conferencias de prensa, artículos de opinión y gestión de prensa para que la importancia objetiva que su nombramiento tenía se tradujera en una cantidad y entidad correspondiente de entrevistas, la mayoría de ellas, afortunadamente, orientadas a la semblanza personal de la magistrada Zamora. A ello se sumaron tres cadenas de radio y televisión (una previa a la primera y segunda ronda, y una con ocasión de la tregua navideña). En estas, a diferencia de las que hacíamos con el magistrado Sobrado, participó no solo la presidenta, sino sus otros cuatro compañeros y compañeras magistradas, lo que respondía a la finalidad estratégica de mostrar una imagen sólida de equipo bien conjuntado<sup>19</sup>.

Por último, el tema recurrente de los discursos de fraude electoral. El objetivo, desde luego, era reforzar la confianza de los costarricenses en la pureza de los resultados electorales, para lo cual era imprescindible detallar el sólido sistema de blindaje del material electoral en el país, que es excepcional en el mundo. Se trataba de una operación delicada, debido a que las advertencias de fraude provenían, por primera vez en nuestra historia, de un candidato presidencial ya sembrado en la segunda ronda y de una diputada electa por su misma agrupación que, tras décadas como periodista televisiva, ostentaba una gran credibilidad pública<sup>20</sup>. Había que equilibrar la contundencia

<sup>19</sup> Como era de esperarse, tratándose de la primera mujer en asumir la presidencia del TSE en sus 72 años de historia, aunque fueron minoritarias, afloraron manifestaciones machistas en la sociedad costarricense. Los tradicionales ataques de parcialidad política dirigidos contra la cabeza del TSE incluyeron, en el caso de la magistrada Zamora, alusiones a su vida familiar y a sus hijos, cosa que no ocurría con el magistrado Sobrado. Asimismo, en las primeras conferencias de prensa (en las que tradicionalmente la cabeza del TSE se hace acompañar del director general del Registro Electoral) los periodistas dirigían la gran mayoría de sus preguntas a ese funcionario y no a su superior, la presidenta del TSE. Algunas técnicas, entre ellas que el director ofreciera respuestas más escuetas, ayudaron a ir corrigiendo ese sesgo.

<sup>20</sup> “Tenemos al frente un enemigo poderoso, con una estructura sólida y capaz de hacer chorreo de votos para quitarnos esta elección”, aseguró Cisneros. En tanto, Rodrigo Chaves dijo a sus partidarios que deben prepararse porque “viene más, la mano peluda, izquierda”. “No podemos permitir que nos chorreen como si fuéramos una bolsita de chorrear café, que nos chorreen los votos. Que consigamos cinco o 10 votos cada uno y no permitir que nos chorreen. La democracia requiere esfuerzo del ciudadano”, manifestó el aspirante a la Presidencia de la República” (Sequeira, 2022a).

y asertividad que semejante ligereza ameritaba, con el tacto de no entrar en confrontación con una de las dos agrupaciones en contienda.

Como habíamos hecho en el pasado, empezamos por advertir que no entraríamos en debate con ningún candidato, porque ello implicaría rebajar la posición que el juez y árbitro del proceso electoral debe mantener por encima de los partidos enfrentados. A continuación, nos concentramos en hacer pedagogía sobre los mecanismos cruzados de protección del sufragio en Costa Rica: infografías, videos desmitificadores, ejercicios prácticos con periodistas<sup>21</sup>, artículos de opinión, entrevistas, activación de redes de apoyo<sup>22</sup> y servicios de alerta temprana digital para abortar incipientes cascadas de desinformación.

## 5. SEÑALES DE ÉXITO

**Silenciamiento del discurso del fraude:** La contundente reacción del TSE fue seguida de una serie de críticas de distintos partidos políticos, periodistas y líderes de opinión hacia el candidato y la diputada electa que habían invocado el tópico del fraude electoral. Poco a poco fueron matizando (confusamente) sus declaraciones al respecto<sup>23</sup> hasta que la alusión desapareció de su discurso. Cuando, pocos días después, el TSE ordenó a un banco que entregara información bancaria sobre esa misma agrupación relacionada con un presunto delito de financiación ilegal, la reacción oficial del candidato fue, literalmente, de celebración porque el país contara con una autoridad electoral fiable que se haría cargo de investigar el asunto<sup>24</sup>.

**La gente no dejó de ir a votar por miedo a contagiarse:** Existió la preocupación de que la comunicación realizada sobre las medidas sanitarias, junto al llamado a las personas enfermas de COVID-19 y con orden sanitaria de que no asistieran a las urnas, sembrarían temor en la población y elevarían la percepción de riesgo del acto de ir a votar. No fue así. El 19 de enero de 2022, dos semanas antes de la primera ronda, el Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (CIEP) consultó a los costarricenses si, en caso de atravesar el país por una ola pandémica en la fecha de la elección, acudirían a votar. El resultado fue, informa el estudio, que “prácticamente dos terceras partes afirman que sí lo harían, mientras que únicamente un 24 % se ausentaría” (2022a, párr. 13). A lo que añade:

<sup>21</sup> Como pedirles que marcaran la papeleta con el crayón que se usa para votar y que después emplearan los distintos tipos de borradores disponibles en el mercado para intentar borrar la marca y así verificar que, contrario lo que indicaban algunos videos desinformativos difundidos por Internet, esta no se podía borrar.

<sup>22</sup> A lo largo del año previo a la elección, estuvimos trabajando con distintos grupos de la sociedad civil que, por iniciativa propia, se acercaron al TSE a ofrecer su ayuda como embajadores, en sus círculos de influencia, de información veraz sobre el proceso electoral. Uno de esos grupos me permitió un contacto directo con notables deportistas, humoristas, chefs, escritores, cineastas y, en general, personas del mundo de la cultura y el espectáculo, algunos de ellos con miles de seguidores en redes sociales digitales, a los cuales pude ofrecer capacitaciones detalladas sobre nuestro proceso electoral con miras a que, en una situación de crisis por acusaciones de fraude, tuvieran un criterio fundado para compartir con sus seguidores.

<sup>23</sup> En declaraciones de la diputada electa Cisneros Gallo: “quiero dejar claro que yo no me refería al Tribunal Supremo de Elecciones” (Porras, 2022). “No, no desconfío del TSE. Mi preocupación es no tener fiscales en todas las mesas para cuidar los votos. Como usted sabe, son frecuentes las denuncias de chorreo de votos en convenciones internas, aún en partidos grandes y consolidados. Cometí un error al mencionar al TSE en lugar de citar a los procesos internos partidistas” (Sequeira, 2022b).

<sup>24</sup> “Gracias a Dios costarricenses, tenemos un Tribunal Supremo de Elecciones que puede darle transparencia a estas cosas” (Ruiz, 2022).

La alta disposición de las personas a ir a votar sin importar el momento pandémico se podría explicar en parte por la alta confianza de las personas en la implementación de protocolos sanitarios por parte del Tribunal Supremo de Elecciones en las Juntas Receptoras de Votos. Un 80 % de la ciudadanía reporta mucha o alguna confianza en que estos protocolos se implementarán de forma adecuada, mientras que únicamente un 6 % tiene nula confianza en esto. (2022a, párr. 14)

Estos datos se confirman en el estudio poselectoral del CIEP, publicado el 1 de marzo de 2022, el cual dice que “la mayoría de las personas abstencionistas mencionan motivos relacionados con el descontento con las figuras políticas, pues un 42 % estableció razones como desconfianza, protesta, desilusión o disgusto con las candidaturas disponibles” (2022b, párr. 9). El porcentaje de personas que reporta haberse abstenido por temor a ser contagiada en el centro de votación es de apenas 0,4 %.

Un nuevo estudio del CIEP, del 22 de marzo de 2022, esta vez de cara a la segunda ronda, señala:

entre las personas que indican que no irán a votar el próximo 3 de abril, se consultó acerca de la razón principal que motiva dicha decisión, entre las respuestas obtenidas, la mayoría (54 %) lo atribuye al disgusto o rechazo por los candidatos, seguido por un 19 % que alega que su razón principal se asocia a la desilusión y desinterés con la política y un 9 % que menciona aspectos vinculados al empadronamiento o traslado hacia lugar de votación. (2022c, párr. 9).

En otro estudio del CIEP, este del 29 de marzo, se confirman esas posiciones:

la amplia percepción de rechazo hacia ambos candidatos se repite. Entre las personas que indican que no irán a votar, un 43 % indican que la principal razón para hacerlo se debe a su valoración negativa de las candidaturas que participan de la segunda ronda, seguido por un 28 % de personas que lo atribuye al desinterés y desilusión con la política y un 8 % que alega situaciones vinculadas al empadronamiento o traslado al lugar de votación. (2022d, párr. 16).

El estudio poselectoral, publicado el 4 de mayo de 2022, lo confirma. La amplísima mayoría de personas que señala haberse abstenido lo atribuye a la oferta partidaria. No se reportan respuestas que apunten a temor de contagio. Solo hay un 6,1 % de electores que, responsablemente, se abstuvieron en virtud de que “Estaba Enfermo-a (Covid-19)/ tenía síntomas de Covid-19 o gripe” (2022e, cuadro 5).

**El consejo del TSE para los enfermos de COVID-19 con orden sanitaria fue comprendido y respaldado por la amplísima mayoría de los costarricenses:** La otra preocupación relativa a la comunicación institucional respecto de las personas que el día de las elecciones estuvieran enfermas y con orden sanitaria, era que el llamado del TSE a que no asistieran a las urnas fuera rechazado por los costarricenses como una postura democráticamente inaceptable de la autoridad electoral que tiene el deber de siempre motivar la participación. Una vez más, no fue el caso. El estudio del

CIEP del 19 de enero de 2022 arrojó un resultado contundente: “al cuestionar a las personas si concurrirían a las urnas en caso de presentar síntomas de gripe o de Covid-19, únicamente el 16 % afirma que sí asistiría” (2022a, párr. 13).

**Aceptación general e inmediata de los resultados electorales:** Pocas cosas son tan relevantes para la salud de una democracia y para la credibilidad de los resultados de una elección como el hecho de que los candidatos derrotados acepten su derrota y reconozcan la victoria del ganador. Cuanto más pronto lo hagan, mejor. Se trata de un gesto de lealtad institucional con los más elementales valores democráticos, que depende, en buena medida, del compromiso de esos individuos en específico con estos, y de otros condicionantes institucionales, como el partido al que representan y el perfil de sus bases de apoyo. Pero depende, también, del prestigio público y confiabilidad que, ante el propio candidato, tenga la autoridad electoral. A mayor prestigio de la autoridad electoral, mayores son los riesgos y costo político que asumirá un candidato que desconozca los resultados.

En 2022, tanto en primera como en segunda ronda (y a pesar de que en el primer caso la diferencia entre el segundo y tercer candidato más votado no fue amplia) los principales contendientes derrotados reconocieron muy rápidamente la validez de los resultados. Ciertamente, eso es lo usual en Costa Rica, pero no ha sido así siempre (no lo fue en 1966, 1998 y 2006) y, lamentablemente, lo contrario es cada vez menos infrecuente en el escenario internacional.

**Reconocimiento de periodistas y candidatos:** La labor del Tribunal Supremo de Elecciones fue reconocida por los principales periodistas del país durante las transmisiones en vivo las noches de las dos jornadas de votación, así como por los dos candidatos que disputaban la segunda ronda. Primero, el candidato derrotado, José María Figueres, la propia noche de la elección: “gracias también, y nuestro reconocimiento, a la extraordinaria labor del Tribunal Supremo de Elecciones, el mejor Tribunal Supremo de Elecciones de nuestro continente y yo pienso que el mejor Tribunal del mundo” (Corrales, 2022, párr. 5). Luego, el candidato triunfador, Rodrigo Chaves, en el acto de entrega de las credenciales que lo acreditaron como presidente electo:

no puedo empezar estas palabras, más que diciendo que el Tribunal Supremo de Elecciones de este país, una vez más, garantizó lo que dijo en buenas palabras doña Eugenia Zamora: la calidad democrática de nuestra patria, representada por una institución distinguida, honesta y que nos da orgullo de ser costarricenses. Muchísimas gracias, como ciudadano, a todas y todos los funcionarios, magistrados y a quienes trabajaron para el Tribunal garantizando que este cambio de poder se dé en la tradición costarricense, en paz, en democracia y con orgullo (TSECostaRica, 2022, 29 m, 02 s).

Aparte de que estos reconocimientos al TSE implican, por sí mismos, el reconocimiento a la labor de su presidenta, no fueron escasas las referencias explícitas a su persona tanto en redes sociales digitales como de parte de la prensa.

**Reconocimiento ciudadano:** Durante ambas jornadas de votación, pero, especialmente, al cerrar las urnas, se expresaron en redes sociales digitales felicitaciones y muchas muestras de orgullo por la labor del TSE. Esto último es particularmente significativo: que, en una sociedad, más

que reconocimiento por el trabajo que brinda una institución, se exprese una emoción como el orgullo, evidencia, en mi opinión, que el desempeño de la institución es asociado, en nuestras representaciones mentales socialmente compartidas, con un atributo de la identidad costarricense: el democrático.

El dato en mediciones de opinión pública podemos medirlo con más precisión. En la encuesta del CIEP del 1 de marzo de 2022, los investigadores a cargo advierten que estas elecciones representaron un reto importante para las autoridades electorales, especialmente por el contexto de crisis sanitaria, así como por la cantidad nunca antes registrada de candidaturas. Debido a esas particularidades, consultaron a la población su opinión sobre el desempeño del TSE en tres aspectos fundamentales: 1) manejo de protocolos sanitarios, 2) labor general de la institución en la organización de las elecciones y 3) confiabilidad de los resultados reportados para la primera ronda.

En sus palabras:

En los tres aspectos evaluados, la percepción de la población muestra un amplio respaldo al trabajo ejecutado por el TSE ... sobre el manejo de los protocolos sanitarios, una amplia mayoría (86 %) tuvo una percepción positiva sobre su aplicación durante el día de las elecciones. De igual manera, la evaluación sobre la labor de organización del TSE mostró una holgada aceptación por parte de la población entrevistada con un 88 % de las respuestas que evaluaron su labor con calificativos de “muy bien” y “bien”. (2022b, párrs. 7-8).

Finalmente, con respecto a los resultados electorales reportados por el TSE, la mayoría opina que estos son “muy confiables” (67 %). Datos de la investigación poselectoral de la segunda ronda mejoran incluso esas cifras, con una confiabilidad en el resultado del 80 % y una valoración positiva de la labor del TSE del 90 %.

## 6. ACIERTOS Y APRENDIZAJES

A continuación, sobre la base del estudio y de la experiencia, enumero el que, para mí, es el decálogo de la comunicación de un organismo electoral frente al desafío de la desinformación:

**1)** La comunicación institucional de un organismo electoral debe ser permanente. Si un organismo electoral espera a las vísperas de un proceso electoral para empezar a trabajar su comunicación, es realmente muy poco lo que se podrá hacer. La construcción de marca es un proceso muy lento, pero es la vacuna más efectiva para dotar de resiliencia a la reputación de la autoridad electoral frente a los embates desinformativos.

Es importante trabajar con tiempo relaciones de confianza con los medios, con los reporteros que cubren noticiosamente al organismo electoral y con sus directores. Tener una línea directa de comunicación con ellos, cimentada en el mutuo respeto por el trabajo de cada quién y por la veracidad demostrada a lo largo de los años. Dicho de forma sencilla: los periodistas suelen distinguir cuáles fuentes suelen mentirles o intentar manipularlos y, sobre la base de esa percepción

de individuos y organizaciones, suelen dar mayor o menor crédito a lo que estas declaran en momentos álgidos. En pocos oficios ser veraz es tan buen negocio como en el de la vocería.

Adicionalmente, esa comunicación permanente, en el caso de los organismos electorales, debe superar los tradicionales llamados a la participación y evolucionar hacia una comunicación pedagógica, cuyo objetivo no sea, solamente, que los ciudadanos voten para disminuir cifras de abstención, sino que comprendan bien el proceso electoral, se apropien de él y se sumen a la defensa de su pulcritud, que sepan discernir entre propuestas político-partidarias y, de trascendental importancia hoy, que adquieran destrezas para ejercer su ciudadanía, con criterio y sin ingenuidad, en la esfera pública digital<sup>25</sup>.

2) La comunicación institucional de un organismo electoral debe ser transversal a la organización y multidisciplinaria. Si se parte del supuesto de que la comunicación del organismo electoral es algo de lo que se encarga y atañe solamente a las oficinas de prensa y, peor, al margen del proceso de gestión de las elecciones, el fracaso será seguro. La comunicación del proceso no es un plus o producto “postre” que se hace solo si hay tiempo y dinero después de realizar las labores “sustantivas” de gestión del proceso. La comunicación es parte de la gestión del proceso, porque los procesos electorales son, también, procesos de comunicación social, de modo que un proceso electoral mal comunicado es un proceso electoral mal gestionado.

Por lo anterior, es saludable integrar distintos equipos multidisciplinarios en los que se deleguen ámbitos de acción concretos, pero con coordinación central<sup>26</sup> y protocolos de actuación entre ellos<sup>27</sup>. Para el 2022 constituimos un grupo dedicado a dar soporte a las actividades de capacitación (integrado por personal del IFED y del Departamento de Comunicación), otro al análisis de redes sociales (con informáticos de la Dirección General de Estrategia Tecnológica, una socióloga de la Asesoría Política del TSE y nuestra *community manager* del Departamento de Comunicación), otro a la relación con *Meta Platforms, Inc.* para el control del financiamiento partidario (integrado por personal del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos), otro a las gestiones legales ante *Meta Platforms, Inc.* de bajada de contenidos y requerimientos de información probatoria para fines sancionatorios (integrado por letrados del TSE y funcionarios de la Inspección Electoral), otro a la construcción conjunta con *Twitter* y *Meta Platforms, Inc.* de productos cívicos y, con esta última, también, de los productos de una campaña específica sobre los protocolos sanitarios que se aplicarían en los centros de votación (integrada por personal del Departamento de Comunicación), y otro dedicado a la adaptación y difusión de una guía conjunta, de *Meta Platforms, Inc.*, el PNUD y el TSE, contra la violencia política hacia las mujeres en redes sociales (gestionado directamente por la Asesoría de la Gestión Político-Institucional). Todo lo anterior, aparte del equipo permanente del

<sup>25</sup> A este respecto ha sido clave en el TSE la sinergia entre su Instituto de Formación y Estudios en Democracia y su equipo de comunicación institucional, en proyectos como “Votante Informado” y el curso de alfabetización digital “Ciudadanía Digital Responsable”, en el que, entre otros contenidos, se adiestra a quienes lo llevan en la detección de distintas formas de desinformación para no ser víctimas ni reproductores de esta.

<sup>26</sup> Esa coordinación central estuvo a cargo del asesor de la Gestión Político-Institucional, en comunicación permanente con el pleno de magistrados y su presidenta.

<sup>27</sup> Los protocolos deben precisar los procedimientos de acción y las líneas de mando y aprobación. Además, son necesarias (y debe estar construidas antes de que inicie el proceso electoral) las respuestas (multimodales, adaptadas para diversos formatos) para las preguntas y acusaciones frecuentes, así como los argumentarios para voceros sobre los temas que podrían suscitar mayor polémica.

Departamento de Comunicación dedicado a la atención de prensa, producción audiovisual, diseño digital, protocolo y comunicación interna.

3) La comunicación institucional de un organismo electoral debe blindarse con aliados externos. Algunos de esos aliados, como los centros de investigación universitarios, son fundamentales para la clarificación del escenario. Otros, como los *influencers*, para el apoyo reputacional. La racionalidad detrás de ello es evidente: el proceso electoral no le pertenece al organismo electoral. No se me ocurre un evento más universal (esto es, que concierne a una amplia mayoría de la población en pie de igualdad), en su participación y efectos, que unos comicios. Es, entonces, la sociedad toda, y no una institución, la llamada a velar por la salvaguarda de sus elecciones. En la medida que esto se comprenda así, los procesos electorales estarán blindados contra los “ingenieros del caos”, porque, en su defensa, no estará solo una organización electoral que, como cualquier institución, tiene vulnerabilidades, sino una robusta red de redes sociales (en el sentido clásico del término, esto es, predigital).

4) La comunicación institucional de un organismo electoral debe comprometer a las plataformas de redes sociales digitales, servicios de *streaming* y de motores de búsqueda en Internet. Lo primero que hay que hacer es disipar el humo construido a base de *marketing* y tomar conciencia de que, en último término, se trata de empresas privadas que prestan servicios de comunicación en una sociedad que está celebrando un proceso democrático, lo que hace exigible, sin necesidad de mayores argumentaciones que se sometan a la legislación de esa sociedad y que atiendan a los requerimientos de las autoridades electorales. Eso, claro, siempre y cuando quieran respetar los ordenamientos jurídicos de los países, que, en las democracias, son expresión directa de la soberanía popular de esos pueblos.

Sin perjuicio de lo anterior, que es lo que jurídica y éticamente correspondería, conviene partir del dato de realidad de que se trata de gigantes corporativos extranjeros frente a los cuales un país pequeño como Costa Rica tiene limitaciones para hacer respetar el imperio de la ley. Por ello, conviene hacer un trabajo de relaciones públicas con esas empresas para que, en atención a su compromiso con la defensa de la democracia, o, al menos, al interés de proteger su marca comercial, colaboren con la autoridad electoral. En el caso costarricense, sobre la base de la experiencia, pienso que hay tres tipos de reacciones corporativas: La de empresas como *Meta Platforms, Inc.*, que, si bien debe seguir mejorando para que su colaboración sea más efectiva y oportuna, evidencia una preocupación por disminuir el daño potencial que a través del uso de sus plataformas y servicios de mensajería se le podría causar a la democracia. Luego están otras, como Twitter, cuya colaboración es menor, acotada a los productos cívicos y de promoción del voto, y a capacitaciones sobre el buen uso de su herramienta<sup>28</sup>. Y, por último, están empresas como Google, que no ha respondido a nuestros esfuerzos de colaboración, lo que, lamentablemente, permite que

<sup>28</sup>Argumentar que en Twitter el problema está resuelto por haber proscrito de su plataforma la publicidad política, es engañoso. Lo es porque la desinformación (por la que también se paga, no a ellos, pero sí a los “ingenieros del caos”) corre a cuenta de granjas de troles y bots, por no mencionar que, además, regulaciones nacionales como las referentes a encuestas y sondeos, campan a sus anchas en su plataforma, sin que pueda el TSE (como sí puede hacerlo en las plataformas de Meta) disponer la eliminación inmediata de esos contenidos.

programas como *Google Ads* sean, de hecho, formidables mamparas del financiamiento partidario opaco (eventualmente proveniente del narcotráfico), lo que frustra los dificultosos avances que se han hecho en el país para transparentar la siempre compleja relación entre dinero y política en las democracias. Dos tantos de lo mismo puede decirse sobre la publicidad en YouTube.

5) La comunicación institucional de un organismo electoral debe incorporar herramientas tecnológicas. Por ejemplo, las de *social listening*. Fue un recurso con el que contamos en 2022 gracias al apoyo solidario del Tribunal Electoral de la República de Panamá y del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. Previsoriamente, además, durante el año 2020 el TSE había promovido la formación de tres funcionarios en ciencia de datos. Esta colaboración y esfuerzos internos fueron claves para hacer un mejor diagnóstico de los climas de opinión que nos permitiera ser más pertinentes y eficaces en nuestra comunicación institucional, más sensible a las preocupaciones de los costarricenses; testear la recepción de nuestras acciones de comunicación; advertir tempranamente cascadas de desinformación que se estuvieran incubando en nichos específicos en la red; y, claro, hacer cumplir la legislación costarricense, en materia de vedas, encuestas y regulación del financiamiento partidario.

6) La comunicación institucional de un organismo electoral debe ser valiente y veraz. Los casos que mencioné, sobre el aviso de que podríamos tener una transmisión de resultados algo tardía respecto de elecciones anteriores, o sobre el deber ético de las personas enfermas de COVID-19 de guardar el aislamiento médicamente prescrito, sin perjuicio del derecho constitucional de votar si esa era su decisión, son buenos ejemplos de ello. Como demostré en el apartado anterior, hoy sabemos que la comunicación del TSE con respecto a la pandemia fue exitosa, y eso fue así, entre otras razones, porque resistió la tentación de ocultar información difícil de comunicar por temor a una eventual reacción negativa, así como la idea equivocada, pero asentada, de que los ciudadanos no podrán o no querrán atender razones. Las principales instituciones responsables de velar por nuestras democracias, como son los organismos electorales, deben observar el principio democrático de tratar a sus conciudadanos como personas con capacidad de agencia, es decir, que merecen ser tratadas como adultos competentes.

7) La comunicación institucional de un organismo electoral debe ser rápida. Si algo caracteriza la evolución actual del ecosistema mediático es su aceleración. Los periódicos desaparecieron (porque solo sus ediciones en papel mantienen una periodicidad fija) y la generación de noticias es permanente. Ni qué decir las redes sociales digitales. En pocas horas una noticia falsa puede viralizarse y causar un daño reputacional irreparable. Eso exige que la reacción institucional (y no digo la respuesta, porque la reacción adecuada no es siempre “responder”) sea inmediata, a un ritmo muy distinto al que suelen actuar y pensar los ámbitos administrativo o jurisdiccional de los organismos electorales<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Un buen ejemplo fue una desinformación en torno a datos discordantes entre mensajes de transmisión y actas de cierre de una mesa, anunciada por un trol con miles de seguidores en Costa Rica, en los primeros días del escrutinio definitivo. Apenas nos enteramos, gracias al servicio de alerta temprana del análisis de redes, elaboramos un video “de guerrilla”, sin guion ni preciosismos técnicos, en el que explicamos el procedimiento de cierre de una mesa de votación, en qué documentos se consignan los resultados del cómputo de votos y cuál es el curso posterior de revisión de estos. La “tentativa” de escándalo realizada por el trol fue abortada, entre otras razones, por la rapidez con que reaccionamos.

**8)** La comunicación institucional de un organismo electoral debe ser empática y respetuosa. Me refiero a la consideración y al respeto con el que debe hacerse. No puede asumirse que los ciudadanos comprenden el proceso ni que conocen detalles de este que, quienes trabajamos en un organismo electoral, damos por sentados. Hay que explicarlo todo, incluso lo obvio, pero sin condescendencia paternalista, sino asumiendo la actitud de rendición de cuentas que corresponde a servidores públicos en una democracia moderna.

**9)** La comunicación institucional de un organismo electoral debe ser convincente. Ni la contundencia del dato ni lo envolvente del relato bastan por sí solos. Mucha comunicación institucional naufraga por la aridez de los primeros o la banalidad de los segundos. La buena comunicación institucional debe contener narrativa “vitaminada” con datos, o datos vehiculizados narrativamente. Y en el ocaso de la “galaxia Gutenberg”, esa comunicación no debe solo referir, sino también mostrar. Mostrar lo que refiere<sup>30</sup>.

**10)** La comunicación institucional de un organismo electoral debe ser consistente con su rol constitucional. Sea el organizador del proceso, el árbitro y más aún si, además, es el juez, la autoridad electoral no debe entrar en debate con candidatos ni partidos en contienda. El organismo electoral no está en contienda, sino que es el que la dirige. No está buscando el voto popular, sino que es el que lo recoge, cuenta y califica. Por ello, en la medida de lo posible, al desmentir falsedades, es preferible no mencionar al desinformador ni reproducirlo. No darle estatus de contraparte. Ser asertivo, evitando la confrontación con los candidatos. Es ese un terreno al que determinadas estrategias antisistema y líderes populistas buscan arrastrar a las autoridades electorales, y en el que es vital evitar caer. En esto el blindaje con aliados de la sociedad civil y el papel responsable de la prensa en una democracia es clave. Porque son ellos, incluidos los equipos periodísticos de *fact-checkers*, quienes pueden evidenciar los embustes y las falacias, eximiendo así a la autoridad electoral de tener que ser ella misma la que los responde.

---

<sup>30</sup> Por ejemplo, en el video aludido en la cita anterior, así como en otro similar que realizamos cuando supimos que un partido político había convocado a una conferencia de prensa en la que cuestionarían las reglas de escrutinio previamente establecidas, no solo referimos a determinados documentos, y otros materiales como sacos y sobres de manila, sino que los mostramos y escenificamos el uso que en la realidad se les daba.

## REFERENCIAS

- Arendt, H. (2017). *Verdad y mentira en la política*. Página Indómita.
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (19 de enero, 2022a). *Encuesta de opinión pública*. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/01/Informe-de-resultados-CIEP-SEMANARIO-RADIOS-UCR-Enero-2022.html>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (1 de marzo, 2022b). *Encuesta de opinión pública*. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/03/INFORME-DE-RESULTADOS-DE-LA-ENCUESTA-CIEP-UCR-FEBRERO-2022-1.html>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (22 de marzo, 2022c). *Encuesta de opinión pública*. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/03/INFORME-DE-RESULTADOS-DE-LA-ENCUESTA-CIEP-UCR-MARZO-22-2022.html>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (29 de marzo, 2022d). *Encuesta de opinión pública*. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/03/INFORME-DE-RESULTADOS-DE-LA-ENCUESTA-CIEP-UCR-MARZO-30-2022.html>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (4 de mayo, 2022e). *Encuesta de opinión pública*. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/05/Encuesta-Postelectoral-2022.html>
- Constitución Política [Const.]. Arts. 136, 139, 143 y 139 (Costa Rica).
- Corrales Sánchez, E. (3 de abril, 2022). Figueres reconoce derrota: “Es momento de dejar atrás un mensaje de odio y avanzar juntos”. *Teletica.com*. [https://www.teletica.com/politica/figueres-reconoce-derrota-es-momento-de-dejar-atras-un-mensaje-de-odio-y-avanzar-juntos\\_308732](https://www.teletica.com/politica/figueres-reconoce-derrota-es-momento-de-dejar-atras-un-mensaje-de-odio-y-avanzar-juntos_308732)
- Da Empoli, G. (2020). *Los ingenieros del caos*. Oberon.
- Garrigues Walter, A. (2020). *El derecho a no ser engañado. Y cómo nos engañan y nos autoengañamos*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Hallin, D. y Mancini, P. (2008). Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (129), 165-188.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja*. Galaxia Gutenberg.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2021). *El estado de la democracia en el mundo 2021. Fomentar la resiliencia en tiempos de pandemia*. IDEA Internacional.
- Ley 8765. Código Electoral. 19 de agosto de 2009. Diario Oficial n.º 171.

- Ortega y Gasset, J. (2014). *Historia de la Filosofía de Émile Bréhier. La idea de principio en Leibniz* (selección). Gredos.
- Porras Díaz, K. (20 de febrero, 2022). Pilar Cisneros admite error al usar frase «chorreo de votos» y no aclarar que no se refería al TSE. *Radio Monumental* sección Nacionales/Política. <https://www.monumental.co.cr/2022/02/20/pilar-cisneros-admite-error-al-usar-frase-chorreo-de-votos-y-no-aclarar-que-no-se-referia-al-tse/>
- Román Jacobo, G. (2021). Los discursos de fraude electoral en Costa Rica: hipótesis para su comprensión. En I. Siles, L. Tristán y C. Carazo (editores), *Verdad en extinción: miradas interdisciplinarias a la desinformación en Costa Rica*, pp. 271-302. Centro de Investigación en Comunicación de la Universidad de Costa Rica.
- Ruiz Ramón, G. (19 de marzo, 2022). Tras esconder a sus financistas, Chaves cambia su discurso y afirma que ofreció datos al TSE. *CRHoy* sección Nacionales/Política. <https://www.crhoy.com/nacionales/tras-esconder-a-sus-financistas-chaves-cambia-su-discurso-y-afirma-que-ofrecio-datos-al-tse/>
- Sequeira Chinchilla, A. (20 de febrero, 2022a). Pilar Cisneros siembra dudas sobre integridad del proceso electoral. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/pilar-cisneros-busca-sembrar-dudas-sobre/6Y62I33VQVBBFLCAM4AVZGI6HU/story/>
- Sequeira Chinchilla, A. (21 de febrero, 2022b). Pilar Cisneros se enreda con afirmaciones sobre fraude electoral. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/pilar-cisneros-se-desdice-tres-veces-en/OVCIFMWYYJF55KBVKCVDQHKDVQ/story/>
- TSECostaRica. (27 de abril de 2022). *Entrega de credenciales a presidencia y vicepresidencias electas. Periodo 2022-2026*. [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=5tFDDAOXVjk>





COLABORACIONES  
EXTERNAS



## REPENSAR EL ESTADO EN UN NUEVO CONTEXTO\*

Constantino Urcuyo Fournier\*\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2023\\_35\\_4](https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_4)

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 7 de diciembre de 2022.

**Revisión, corrección y aprobación:** 5 de enero de 2023.

**Resumen:** El discurso centra su análisis en reflexionar sobre el Estado y la democracia y sus retos en el presente, por lo que señala de igualdad política y la necesidad y el compromiso con la vida pública para una cohesión social.

**Palabras clave:** Estado / Formación del Estado / Fortalecimiento de la democracia.

**Abstract:** The discourse focuses its analysis on reflecting on the State and democracy and its current challenges, pointing out the need for the decentralization of power, freedom of expression, the universality of political equality and the need and commitment to public life for social cohesion.

**Key Words:** State / State formation / Strengthening democracy.

---

\* Palabras pronunciadas por el doctor Constantino Urcuyo Fournier al recibir el Premio Alfonso Carro Zúñiga 2022, otorgado por la Cátedra de Teoría del Estado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

\*\* Costarricense, politólogo, correo constant@racsa.co.cr. Director del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo, profesor universitario. Tiene un doctorado en Derecho de la Cooperación Internacional de la Universidad de Bordeaux y un doctorado en Sociología Política de la Universidad de París.

## 1. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Regreso a esta facultad donde pasé cinco años de mi vida como estudiante, una ciudad universitaria que me acogió 44 años como profesor... sigo presente en este territorio de libertad y crítica que no he abandonado en medio siglo. La Universidad de Costa Rica (UCR) es el vientre materno en el que aprendí lecciones de respeto a la libertad de pensamiento, y donde mi curiosidad por las ciencias humanas encontró plena satisfacción.

Hoy, cuando nuestra autonomía, condición esencial para la libertad de cátedra y del espíritu libre, se encuentra amenazada por fuerzas tenebrosas de autoritarismo populista, sigo comprometido con la lucha por nuestro autogobierno y la libertad de pensamiento. Recibo este premio con orgullo y compromiso, porque viene de una institución que ha engrandecido nuestra Patria en lo académico y se identifica plenamente con los combates del pueblo por la inclusión y la justicia social.

Este reconocimiento, además, me honra porque me unen lazos de cariño, respeto y admiración hacia quienes me precedieron con esta distinción. Elizabeth Odio, profesora en mi época de estudiante y firme baluarte en la defensa universal de los derechos humanos. Rodolfo Cerdas, profesor, amigo y político crítico; Edelberto Torres, sociólogo y centroamericanista brillante; Sergio Ramírez, escritor laureado, luchador en contra de todas las dictaduras; y Carlos Fernando Chamorro, fortaleza inmovible en la defensa y promoción de la libertad de expresión.

La Universidad de Costa Rica es hermana del Seguro Social, del Código de Trabajo y de las garantías sociales; mi firme compromiso con ellas y con la justicia social que encarnan hacen parte de mi ADN espiritual. Actualmente, como institución nos encontramos frente a un contexto inédito tanto en lo nacional como en lo internacional.

El Estado, por su parte, no es un ente metafísico que existe al margen de la historia. Urge, entonces, escrutarla para teorizar y mejorar la institucionalidad democrática en crisis<sup>1</sup> por el espectro de sentimientos populistas antisistema, deterioro de los partidos políticos, aparición de partidos efímeros, menoscabo de la participación electoral, desconfianza ciudadana creciente en políticos, partidos, parlamentos y gobiernos.

Precisamente, sobre democracia y Estado pasamos a reflexionar a continuación.

## 2. PRIMERAS LECCIONES DE DEMOCRACIA

Más allá del ámbito académico y de la práctica política, recibí mis primeras lecciones de democracia de mi padre. Educado en México, en una era de nacionalismo y en contacto con los exiliados republicanos que huían del fascismo nacional católico de Franco, mi padre fue un médico culto que aparte de recibir niños a la vida, estaba inmerso en la literatura y en la historia. Humanista apasionado por la libertad, se exilió de Nicaragua para escapar del cepo dictatorial del infame asesino Tacho Somoza García.

<sup>1</sup> Ver Przeworski, A. (2021).

En una ocasión, siendo yo adolescente, le pregunté por qué había escogido Costa Rica, y en su fuerte acento nica me dijo: “Hijito, siempre me ha gustado mover las tapas (mandíbulas), de quedarme en Nicaragua hubiese terminado preso o asesinado, por eso me vine, aquí se puede hablar”. El rechazo a la tiranía, la libre expresión como fundamento de la igualdad política y del derecho a la participación no surgieron de los textos de filosofía política que leería después, sino de la experiencia de vida de un médico nica que quería ser libre y rechazaba la opresión.

Ese antecedente le confiere un significado profundo a este premio.

### 3. EL SIGNIFICADO DE ESTE RECONOCIMIENTO

La distinción que se me otorga reconoce mi trabajo académico y mi práctica relacionada con la defensa y renovación de las libertades, la observancia de la diversidad sociopolítica y la reivindicación del Estado, por eso quiero comenzar esbozando esos grandes temas.

- El **liberalismo clásico es valioso** por su defensa de las libertades individuales, respeto a la órbita de la privacidad frente al absolutismo político y las teocracias de ayer y hoy. También, por el reconocimiento de la diversidad, de la otredad, de las diferencias de género, clase, religión y no creencia, cobijadas todas por la universalidad de la igualdad política. Representa la tolerancia como respeto a la diferencia.
- Surge aquí el tema del **Estado en el sentido más amplio, como forma de convivir** con los otros, quienes se reconocen mutuamente, más allá de sus burbujas, en su dignidad como personas. Sin reconocimiento recíproco solo hay sumisión, aislamiento estéril o la lucha de todos contra todos, el regreso al estado de naturaleza de Hobbes.
- Hoy, ese liberalismo originario se encuentra en peligro como fruto de su mutación en una visión política que se pretende ciencia económica, pero que más bien es falsa conciencia. Desde esta óptica, se denigra al Estado y se pretende sustituirlo por **la adoración de un mecanismo ciego**, como lo llamara Octavio Paz<sup>2</sup>, el mercado libérrimo, la mano invisible como principio estructurante de la vida en común.

Hasta un pensador neoconservador como Francis Fukuyama emprendió la crítica de Hayek y sus seguidores, al señalar que: “... hay muchos tipos de bienes públicos que los mercados nunca proveerán” (Fukuyama, 2022, p. 19), refiriéndose a salud, educación, seguridad y coordinación macroeconómica. De paso, advierte sobre el peligro que engendran los mercados sin regulación, cuando son dominados por las empresas gigantes que amenazan con sobreponerse al poder de los mismos Estados.

La **reivindicación del papel del Estado** surge ahora como una consecuencia de la pandemia, la crisis económica y la guerra, factores que obligan a la coordinación de la acción colectiva.

<sup>2</sup> “El mercado no tiene dirección: su fin es producir y consumir. Es un mecanismo y los mecanismos son ciegos. Convertir a un mecanismo en el eje y motor de la sociedad es una gigantesca aberración política y moral. El triunfo del mercado es el triunfo del nihilismo” Paz, O. (1995, p. 235).

Ineludiblemente, regreso al estudiante de 18 años que fui y tuvo el privilegio de acceder a la discusión sobre el Estado, al ingresar a esta facultad y reflexionar bajo la guía de un profesor y político esclarecido, don Alfonso Carro Zúñiga.

La Universidad de Costa Rica era un laboratorio social en aquellos años, no solo por el ingreso de una generación que no vivió directamente la Guerra Civil de 1948, sino también porque el mundo estaba revuelto. La guerra de Vietnam, la invasión de Checoslovaquia y la rebelión estudiantil de mayo del 68 en Francia ponían la situación internacional en el marco de las discusiones políticas y filosóficas.

#### 4. LA UNIVERSIDAD EN LOS AÑOS 70 Y LA TEORÍA DEL ESTADO

Ingresé a la universidad en 1967 y a esta facultad el año siguiente. De forma paralela, llevé dos años de la carrera de Filosofía, cursos de sociología sobre Max Weber, magistralmente impartidos por el Dr. Eugenio Fonseca Tortós y tengo que mencionar, además, los cursos de Enfoques en Ciencias Políticas, de Edelberto Torres Rivas y Rodolfo Cerdas Cruz.

La convivencia política afrontaba nuevos desafíos en un contexto de aguda Guerra Fría, donde un filósofo liberal, hoy benemérito de la Patria, Constantino Láscaris, se vio en problemas con los sectores más conservadores debido a su audacia de convocar una mesa redonda sobre marxismo, haciéndose acreedor de los más pontificios editoriales y a la amargura de columnistas de alta sociedad, resistentes al declive de su hegemonía.

Vivíamos el auge de la reforma universitaria promovida por Rodrigo Facio y los aires de la diversidad intelectual recorrían el campus. Con 18 años empecé los estudios de derecho y matriculé el curso de Teoría del Estado con un profesor que nos hacía leer un denso libro, para incomodidad de quienes no querían ser más que litigantes. Otros, por el contrario, encontramos en la Teoría del Estado de Herman Heller (Staatslehre), destacado jurista alemán socialdemócrata que se enfrentó, en la Alemania de Weimar, al formalismo de Kelsen y al nazismo de Carl Schmitt<sup>3</sup>; una apertura hacia una visión del derecho más allá de los códigos, que nos llevó a una reflexión sobre su trascendencia como fenómeno social, que superaba por mucho la dogmática jurídica. Todavía recuerdo la definición de Estado del libro de Heller "... la organización y activación autónomas de la cooperación social territorial" (1971, p. 186).

Frente a la autonomía de la norma kelseniana y a la deificación de la voluntad de poder, de Schmitt, se contraponía el imperativo de la cooperación, la legitimidad de la necesaria interacción social, aunque no me identifiqué enteramente con el concepto de autonomía estatal, pues dejaba por fuera la dimensión inevitable del conflicto social que atraviesa siempre a las instituciones. Como lo señalara Hanna Arendt: "Todas las instituciones políticas son manifestaciones y materializaciones de poder, se petrifican y decaen tan pronto como el poder vivo del pueblo deja de sostenerlas" (1972, p. 150).

<sup>3</sup> Ver Dyzenhaus, D. (2003).

## 5. EL PROFESOR CARRO

Más allá del controvertido libro, fantasma de los positivistas reduccionistas, descollaba la personalidad del profesor. Riguroso, reflexivo y un poco lejano; Carro no predicaba doctrina, enseñaba a pensar. Don Alfonso provocó la reacción de las fuerzas más retrógradas dictando clases con un libro de socialismo democrático que asustaba a la Caverna. Si a lo anterior agregamos que cumplió un papel en la universalización de los seguros sociales y como ministro de Trabajo, la reacción fue fuerte. El mote de comunista circuló para descalificarlo, porque muy pocos se animaban a confrontarlo en el campo de las ideas.

Que la distinción que se me otorga lleve el nombre de don Alfonso me honra doblemente, por la profundidad de su pensamiento y su vocación docente, pero también por su acción política, situada del lado de las grandes mayorías y alejada del liberalismo decimonónico que carcomía la legitimidad política de las fuerzas tradicionales.

Lo cierto es que lo normativo enmarca a la política, pero es creado desde la política, conforme la sociedad cambia. Precisamente, la sociedad costarricense estaba cambiando de forma acelerada en el contexto del desarrollo de un Estado de Bienestar iniciado por la reforma social del Gobierno del Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia y profundizado por don José Figueres y el Partido Liberación Nacional (PLN). A esto se sumó la movilización social generada por la educación creciente, urbanización, industrialización liviana y apertura al mundo de las elites intelectuales.

## 6. EL CONTEXTO POLÍTICO AL INICIO DE LOS AÑOS 70

Los vestigios de la Guerra Civil quedaban atrás y el PLN partía en búsqueda de una nueva identidad -Manifiesto de Patio de Agua, 1968- más acorde con una sociedad que se alejaba de la vida rural, buscando en el Estado un promotor del bienestar y no exclusivamente un policía protector de los derechos de propiedad, garante del orden público.

El contexto político ideológico cambiaba y a pesar de la Guerra Fría, los nuevos estratos sociales nacidos al amparo del intervencionismo estatal se movilizaban en el espacio público. La universidad pública cumplió un papel fundamental en modificar la conciencia de los “hermanitos” y en crear una nueva noción ciudadana sobre nuestra convivencia y ubicación en el mundo. La lucha contra ALCOA fue uno de esos parteaguas de la conciencia social, donde estudiantes, funcionarios y algunos políticos de los partidos tradicionales se movilaron en defensa del ambiente y de nuestra soberanía, en riesgo de subordinarse a tribunales extranjeros.

No solo Costa Rica sufría una metamorfosis, el mundo también. De la Guerra Fría pasamos a la distensión y la oposición a la guerra de Vietnam suscitó la protesta de los jóvenes en occidente, desde Berkeley hasta París. El marxismo soviético hacía crisis con la doctrina de la soberanía limitada, al aplastar con la fuerza de los tanques del ejército rojo, al socialismo con rostro humano

checo eslovaco. Los movimientos sociales mundiales me impulsaron hacia el afuera, a ver y examinar lo que ocurría más allá de las hermosas montañas del Valle Central. La fiesta vital e intelectual sería grande... Francia fue mi destino.

## 7. CRUZANDO EL CHARCO, LA INFLUENCIA FRANCESA QUE PERDURA

Para esta aventura también conté con la UCR. La beca que se me otorgó hizo posible el viaje a Francia y debo mencionar, también, el acompañamiento del entonces director de Ciencias Políticas, mi mentor, el Dr. Samuel Stone, quien no solo me apoyó, sino me recomendó con su profesor parisino Francois Bourricaud.

Francia vivía los efectos de la rebelión político-cultural del 68, que repercutían tanto en la izquierda como en la derecha. El partido comunista se apuntó al eurocomunismo y renunció a la dictadura del proletariado, un gobierno de derecha promovió la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo.

El imperio americano, por su parte, se retiraba de Vietnam y la descolonización de los imperios europeos se profundizaba en África y Asia. Los pueblos querían la independencia y las naciones la liberación. Mientras las dictaduras del sur de Europa caían, el fascismo portugués, español y griego entraba en crisis terminal.

La visión simplista del marxismo sobre el Estado como la junta de negocios de la burguesía cedía ante el enfoque del bloque histórico de Gramsci y su visión de la hegemonía cultural como motor del cambio, más allá de la monstruosidad leninista de la dictadura del proletariado.

La visión del Estado apareció mucho más compleja ante mis ojos. Desde la perspectiva de la sociología política, el Estado no es solo la organización burocrática que combaten los neoliberales actuales, más allá del **Estado-aparato** hay que entenderlo como espacio de convivencia y conflicto de diversas fuerzas sociales, como **poder de Estado**. El Estado no es sólo burocracia, es correlación de fuerzas entre diversos actores interactuando con las instituciones (conjunto de reglas que vienen del pasado, de una correlación de fuerzas anterior). El bloque en el poder cambia, así como cambian las posiciones de los sectores subalternos.

Esta visión del Estado es fruto de mi asistencia a las clases del profesor Nicos Poulantzas, en la *Ecole Pratique d' Hautes Etudes* y en la *Université de Vincennes*<sup>4</sup>, donde aprendí que la conciencia social no es solo fruto -como lo pretendía el marxismo reduccionista- de una emanación de la infraestructura económica, sino que tiene autonomía y su dinámica es capaz de transformar las estructuras sociales, introduciéndose así una visión no determinista de la vida sociopolítica. Condicionamiento no es determinación mecánica.

---

<sup>4</sup> Ver Poulantzas, N. (1977a).

La relación entre la sociedad civil y la sociedad política es la clave para entender el proceso político, ver una u otra aisladas no explica su dinámica. La **política** (*politics*), la confrontación simbólica -y a veces material- de los actores formales y fácticos es el motor de lo **político** (*policy*), de las instituciones que enmarcan y expresan el conflicto social limitándolo, aunque a veces este haga estallar el sistema institucional. Las reglas se mueven por los actores, por **la agencia**, a veces también mutuamente constreñidos.

La convivencia y conflicto entre diversos actores configuran el Estado, entendido en su doble dimensión, como **condensación cambiante de fuerzas en conflicto**, relacionadas con las cristalizaciones normativas del pasado, encarnadas en instituciones que rigen el juego social, pero no de manera definitiva ni homogénea ni por parte de un solo actor.

La relación entre sociedad política y sociedad civil engendra otro tema. Las instituciones requieren no solo de su autolegitimación normativa, sino que dependen, también, de la **legitimidad democrática** que surge de las elecciones y de la permanente evaluación ciudadana sobre el desempeño de sus representantes. No es posible teorizar sobre el Estado sin reflexionar **sobre la relación entre legalidad y legitimidad**. El ciudadano ha dejado de ser simple elector; hoy vigila, juzga y veta las acciones de sus representantes.

El resultado electoral, según Pierre Rosanvallon (2006), profesor del College de France, no puede ser la única medida de la legitimidad. Un poder solo puede ser considerado plenamente democrático si está sometido a pruebas de control y validación, concurrentes y complementarias; la voluntad general manifestada en las urnas debe plegarse a un imperativo triple:

- distancia de las posiciones partidarias e intereses particulares (*legitimidad de imparcialidad*),
- tomar en cuenta las expresiones plurales del bien común (*legitimidad de reflexividad*) y
- reconocimiento de todas las singularidades (*legitimidad de proximidad*).

De estas dimensiones surgen las instituciones independientes de control (Ombudsman) y los tribunales constitucionales. Germina también un nuevo arte de gobernar, atento a las necesidades de las personas y a las situaciones particulares<sup>5</sup>.

Legitimidad es la **calidad, atracción y prestigio de los mandatos estatales** y normativos que se consideran válidos y obligatorios. Legitimidad es la creencia que refuerza la aceptación de la política pública, por lo que todo gobierno aspira a esa influencia, es el orden político reconocido por el *demos*, por el ciudadano, **el poder suave** que con su atracción valida la acción política. Ese reconocimiento dependerá de los resultados de su acción (*legitimidad de ejercicio*), pero también de su validez inicial (*legitimidad de origen*).

<sup>5</sup> La teoría de la democracia se ha limitado, en gran parte, a pensar únicamente la representación y la elección, y ha olvidado el tema de las relaciones entre gobernantes y gobernados, sin explorar la dimensión de la democracia de ejercicio, las reglas que organizan la relación entre gobernantes y gobernados, los fenómenos del *mal gobierno* y del *buen gobierno*, ambos necesarios para explicar la pérdida de legitimidad de los Estados democráticos (Rosanvallon, 2015).

La expresión de la voluntad popular en los comicios marca el origen de esa legitimidad democrática. Este mandato no es absoluto, el gobierno democrático es el gobierno de las mayorías, pero con respeto de los derechos de las minorías, derechos inalienables que priman sobre mayorías contingentes, dado su carácter universal -derechos humanos-.

¡Cuántos aprendizajes!... con un nuevo bagaje vital e intelectual a cuestas, terminé mi estadía francesa y regresé a Costa Rica para dedicarme a la labor académica.

## 8. EL REGRESO

Regresar para asumir la dirección de la Escuela de Ciencias Políticas, a mis 28 años, fue pasar de una expedición apasionante en un continente nuevo, teorizando a las orillas del hermoso Sena y en el Barrio Latino; a orientar la enseñanza de las ciencias políticas costarricenses, y aclaro, no de la *ciencia de la política* como pretenden algunos ingenieros sociales.

El trabajo se centró en afirmar el carácter académico de la enseñanza, frente a quienes querían hacer de la escuela un centro de capacitación de partidos tradicionales. Otros esperaban transformarla en catapulta revolucionaria en época de guerras en Centroamérica. Dichosamente, resistimos el envite de ambas posiciones y la escuela se posicionó como un centro pluralista donde se discutían todas las ideas, se respetó la libertad de cátedra y se aceptó que la salida laboral de los graduados era uno de sus objetivos, sin excluir la necesaria discusión teórico-ideológica.

Hoy, la escuela guarda el mismo carácter y, precisamente, la discusión teórica se ha enriquecido con nuevos temas en época de cambios nacionales e internacionales, como el cambio climático, las migraciones y los estudios de género, que ocupan la atención de las nuevas generaciones. Nuestros graduados han encontrado ubicación en el mercado laboral, y han incursionado también en lo privado. En lo público se han destacado como asesores legislativos y ministeriales.

La impronta de la escuela se manifiesta, también, en una graduada elegida como la primera presidenta de la República y un profesor que llegó a desempeñar el mismo cargo. Ministros, magistrados y magistradas, diputados y diputadas, embajadores y embajadoras, un presidente de la Asamblea Legislativa... la contribución de la escuela a la vida pública ha sido importante.

Luego de seis años como administrador y docente, mis pasos se orientaron en una nueva dirección, busqué la incidencia política desde distintas trincheras.

## 9. MI INCURSIÓN EN LA POLÍTICA PRÁCTICA, UNA INCIDENCIA FRUCTÍFERA

La vida me ofreció la oportunidad de participar en política, de patear el balón y bajar un rato de las graderías. Observación participante dirían algunos, para mí más bien la ocasión, como dijera mi profesor Rodolfo Cerdas, para no ver pasar la historia de mi país desde la acera. La jornada fue provechosa.

Desde la curul logré que se aprobara, con el acompañamiento de Antonio Álvarez, un grupo de mujeres abogadas y la Defensora de la Mujer, Ligia Martín; la primera **Ley Contra el Acoso Sexual**, algo casi impensable hace tres décadas en Costa Rica. En la Asamblea Legislativa presidí la Comisión de Control del Ingreso y el Gasto Público, durante cuatro años. De manera bipartidista logramos la aprobación de la **Ley de presupuestos públicos**, recuerdo el gran apoyo de mi exprofesor, diputado Gonzalo Fajardo (q. e. p. d.) y también de Saul Weisleder.

En la Comisión de Asuntos Jurídicos logramos la aprobación de modificaciones importantes a la legislación sobre **administración por intervención judicial** con lo que se puso fin a prácticas corruptas. Mi jornada legislativa fue positiva, presenté 50 proyectos de ley, y a pesar de ser diputado de oposición, logré la aprobación de diez iniciativas, y cumplí con el mandato que me encomendara la ciudadanía. Luego, vendría otra jornada más desde el Consejo de Asesores Presidenciales.

Fueron años intensos en los que asesoré al presidente en temas de opinión pública y política exterior. Costa Rica tuvo que enfrentar los retos de un ejército sandinista que buscaba la confrontación en torno al Río San Juan, para dar salida a los conflictos internos de un país que ensayaba una transición hacia la democracia. Se evitó un conflicto violento con los sandinistas, recurriendo siempre a los mecanismos del derecho internacional, a nuestros valores democráticos y de respeto a los derechos humanos; sobre todo, a la sensatez y paciencia estratégica del presidente.

La alianza con México permitió una asociación mesoamericana para la promoción del desarrollo regional con el **Plan Puebla Panamá**, ocasión en la que me desempeñé como embajador en misión especial.

Internamente, el conflicto del combo del ICE puso en movimiento fuerzas sociales importantes que se opusieron a lo que percibían como privatización, cuando de lo que se trataba era de apertura. El Gobierno, responsablemente, reconoció la fuerza del movimiento y negoció una salida para preservar la paz democrática.

Durante esos años también tuve la oportunidad de fungir como consultor externo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, cuando las dictaduras de Seguridad Nacional cedían ante las fuerzas democráticas, por medio de la observación de procesos electorales en Bolivia, Uruguay y Chile. La experiencia de participar del plebiscito chileno (1988), promoviendo la inscripción de votantes, me marcó profundamente tanto en lo teórico como en lo existencial. Mientras entendía las fuerzas que se mueven detrás de los procesos de transición a la democracia, comprobaba en el terreno la monstruosidad y excesos de la dictadura.

Mi vida pública ha estado marcada, además, por la acción social, con la salida de la cátedra hacia la sociedad a través de varios libros, artículos académicos y de prensa, programas semanales como *Desayunos* de Radio Universidad -durante 22 años-, participación intensa en diversos medios escritos y audiovisuales. Estoy convencido de que el aula debe ser llevada afuera, porque la docencia no puede estar desvinculada de la realidad; tenemos la responsabilidad de mantener una interlocución permanente con nuestros conciudadanos.

Este transitar en lo público, inicialmente lo definió el reconocimiento de que la barca del Estado había tomado el mal rumbo del Estado empresario y que eran necesarias rectificaciones que promovieran la apertura de nuestra economía al mundo, aunque sin descartar la intervención estatal. Siempre tuve claro que el Estado puede y debe intervenir cuando los particulares no logren el bien común, a pesar de la oposición de frenéticos actores libertarios, adoradores del dios mercado. Una interpretación estrecha de la subsidiariedad estatal ha llevado a relegar al Estado a un papel mínimo y a su satanización por parte de seguidores de las escuelas austríaca y de Chicago.

Así como en los años 30 el *New Deal* inauguró una nueva visión de la actividad estatal y luego el Reagan-Thatcherismo abrió las puertas a la revalorización de los mercados, en el presente repensamos el Estado en el contexto de la pandemia, de una eventual des-globalización-desconexión, de los tambores de guerra que suenan en Asia, de la guerra que ha envuelto al continente europeo y de la amenaza del holocausto nuclear.

Hasta la misma revista *The Economist*, al señalar los riesgos del nuevo intervencionismo, admite que:

... el Estado debería intervenir para que los mercados funcionen mejor, gracias a impuestos al carbón para que el capital gire hacia tecnologías amigables con el clima; a la investigación y el desarrollo científico, cuando las empresas no lo hagan; y a un sistema de beneficios que proteja a los trabajadores y a los pobres. (*The Economist*, 2022, s. f.)<sup>6</sup>.

Los nuevos fenómenos internacionales tendrán repercusiones políticas y, en ese contexto, estamos urgidos de teorizar el Estado para formular políticas públicas acordes con los grandes cambios.

## 10. LOS RETOS DEL PRESENTE PARA TEORIZAR EL ESTADO Y COMPRENDER LA POLÍTICA

Varios escenarios podrían considerarse y descartarse para la comprensión del Estado actual, a la vez que se esboza un rumbo posible para el Estado del futuro.

### A. ESCENARIOS DESCARTABLES

La experiencia fascista es el primer descartable, pues pretendía, de acuerdo con la frase de Mussolini: “Todo dentro del estado, nada fuera del estado, nada contra el estado” (1934, s. p.). Aunque esta visión totalitaria parecía superada, lo cierto es que el advenimiento de las democracias iliberales y de la democracia soberana putinista parecieran resucitar una visión del Estado como organismo asesino de las libertades individuales y devoto de los hombres fuertes, encarnados en populistas de ultraderecha como Trump.

La vieja visión socialdemócrata que veía en el Estado únicamente un instrumento para hacer realidad los fines del Estado de bienestar es más de recibo, aunque tiene un elemento limitante y es

<sup>6</sup> Traducción libre.

el hacer abstracción del Estado como conjunto de fuerzas sociales que buscan objetivos comunes o que tienen conflictos entre sí, los que deben ser dirimidos por los caminos democráticos de la deliberación en el espacio público.

La fracasada concepción marxista del Estado como expresión de la junta de negocios de la burguesía también hace aguas ante la radical transformación de las sociedades industriales en economías del conocimiento, donde el proletariado, supuesta clase universal, tiende a diluirse en el sector servicios y las clases dominantes circulan al ritmo de la diversificación del bloque en el poder.

La opción populista también debe ser descartada por antidemocrática y profundamente autoritaria. La división simplista de la sociedad entre las elites (malas) y el pueblo (bueno) es mala sociología porque no da cuenta de la diferenciación social en sociedades más complejas. Además, lleva el germen autoritario, por medio de la subordinación de los derechos de las minorías a la voluntad de mayorías electorales, y utiliza, luego, las instituciones democráticas para destruir la democracia y saltarse la división de poderes, acudiendo al mito de los salvadores providenciales que ocultan al hombre fuerte<sup>7</sup> de vocación dictatorial, tras la edificación de un pueblo mítico<sup>8</sup>.

## B. EL ESTADO DESEABLE

Desde los tiempos de la Platón, quienes piensan la política no se han limitado al análisis de las condiciones sociales y económicas relacionadas con los diversos regímenes políticos, sino que han tratado de visualizar la ciudad ideal. No pretendo esbozar aquí esa arquitectura utópica, pero concluyo con algunas consideraciones sobre la evolución deseable para los Estados de nuestra época.

- La visión de la democracia liberal debería ser complementada con **el reconocimiento sobre la necesidad del Estado**, y dejar atrás la era neoliberal que lo ha demonizado y convertido en el enemigo del crecimiento económico y la libertad individual.

Las democracias liberales no deben perderse en la discusión estéril sobre el tamaño y el alcance del aparato de Estado, sino centrarse en la calidad de su acción. La única medida del éxito estatal no puede ser el crecimiento del producto interno bruto (PIB), ya que su distribución y mantener un grado de igualdad en el ingreso y la riqueza son igualmente importantes, por razones económicas y políticas. Si la desigualdad crece mucho, la demanda agregada se estanca, y políticamente la ausencia de redistribución generará malestar en la ciudadanía, con los consiguientes riesgos para el sistema democrático. Ese descontento es aprovechado por populismos de derecha e izquierda.

La democracia circunscrita únicamente a libertades individuales se empobrece, este es el gran reto del liberalismo, reconciliarse con el *demos*, propietario de la soberanía, aceptando que el ciudadano es el titular del poder y no se limita a libertades abstractas que no se articulan con relaciones de

<sup>7</sup> Ver Rachman, G. (2022).

<sup>8</sup> Ver Laclau, E. (2005); Rosanvallon, P. (2020); Damanti, I. y Lazar, M. (2019); Mueller, J. W. (2006); Urcuyo, C. (2022); Canovan, M. (2005); Panizza, F. (Ed) (2005) y Taguieff, P. A. (2007).

poder concretas. La membresía en la comunidad política es importante, los derechos no surgen del cielo, sino de las luchas sociopolíticas que amplían o restringen la órbita de la igualdad política y estimulan o debilitan la cohesión social.

- La descentralización **del poder** en el aparato del Estado es una manera de acercarse a las necesidades inmediatas de los ciudadanos, incentivando la participación política para establecer nuevas correlaciones de fuerzas que compitan con el poder fosilizado de las viejas oligarquías políticas.
- La **libertad de expresión** ha de ser un principio esencial del Estado del futuro, más allá de las simples declaraciones retóricas. En este terreno la intervención de las cúpulas estatales puede ser tan peligrosa como la concentración de poder en plataformas mediáticas privadas de diversa naturaleza.
- La continua reafirmación de los derechos individuales es medular frente a la pretensión de universalizar los derechos étnicos, de género o raciales, pero sin olvidar la atención a los derechos de todas las singularidades sociales. **La universalidad de la igualdad política solo sobrevivirá si se incluyen todas las diversidades.**
- Asumir los límites de la autonomía individual y el valor general de la dignidad de las personas no es el único valor relacionado con las visiones de la vida buena. **La acción estatal debe guiarse por las necesidades de tolerancia, la apertura de espíritu y el compromiso con la vida pública para lograr cohesión social.** La autonomía individual es fundamental, pero en coexistencia con otros valores. Una sociedad no puede sumergirse en la autocontemplación solipsista porque entonces deja de ser sociedad.
- Repensar el Estado implica no limitarse al marco de unidades territoriales específicas. La dinámica de la globalización, que disminuye el poder de los Estados, nos obliga a articular lo global con las particularidades estatales realmente existentes. La posible desconexión de las economías china y norteamericana nos obliga a **pensar la desglobalización y sus efectos políticos.** La geopolítica y la globalización hacen parte de la reconsideración sobre el Estado, de su historización, más allá de las necesarias consideraciones de filosofía política y filosofía del derecho.
- En lo que respecta a nuestro país, el aparato estatal debe reorganizarse y **la disciplina fiscal es una variable progresista cuando está al servicio del mantenimiento del bienestar y de la protección social.** Sin embargo, es preciso decir que la austeridad por la austeridad y el fiscalismo por el fiscalismo llevan a la parálisis y a una lucha absurda entre el sector público y el sector privado.

**Absurda por dos razones:** en primer término, el sector privado no está representado exclusivamente por los empresarios, los trabajadores de ese sector son tan creadores de riqueza como los propietarios de la empresa y deben tener un lugar bajo el sol político, cosa que no ocurre en nuestro país.

En lo que concierne al sector público, es importante destacar que la tecnoburocracia que gestiona la macroeconomía debe estar obligada a la rendición de cuentas; escudarse tras una supuesta visión homogénea de la ciencia económica no hace sino enmascarar los intereses de los sectores a los que responde, muchas veces, su acción pública.

- La situación internacional obliga a nuestro Estado a descartar dos orientaciones erróneas:

La primera, el énfasis excesivo en las relaciones económicas internacionales, la creencia de que el motor de nuestro desarrollo se centra exclusivamente en la inversión extranjera y en el *nearshoring*. Desde luego que necesitamos de la inversión extranjera, pero no podemos existir con dos economías, una de punta, moderna e inserta en el mundo; la otra de los que se quedan atrás, sin acceso al conocimiento y a la prosperidad.

Costa Rica no saldrá adelante sin un esfuerzo en materia educativa. Necesitamos ingenieros, matemáticos y tecnólogos, pero también precisamos de un desarrollo inteligente de nuestro mercado interno. ¿Podemos seguir adelante con una parte de la economía sumida en los *ghettos* de la pobreza y la desigualdad crecientes, desde hace varias décadas?

Más allá del economicismo, citando a don Pepe Figueres, ¿para qué tractores sin violines? Sin arte, sin música propios, la cohesión social se debilita y nos exponemos al entretenimiento basura y a la centrifugación cultural, que no aportan a la construcción de una identidad nacional para emprender las rutas del desarrollo integral de la sociedad y de las personas.

La otra ruta equivocada es lo que he llamado el **ombliguismo político**, creer que los fenómenos políticos mundiales no tienen nada que ver con nuestra situación. La guerra en Ucrania hizo patente el impacto de la invasión rusa sobre la inflación, el precio de los combustibles, alimentos y fertilizantes; la interconexión es una realidad objetiva en un mundo interdependiente. El contexto internacional nos obliga a prestar atención a las relaciones exteriores, a la presencia de otras potencias en nuestra atribulada región y a la reacción de la potencia hegemónica en su esfera de influencia.

- Es importante preservar y ampliar políticas públicas que constituyen pilares de nuestro Estado democrático.

Continuemos como firmes promotores de la paz y la integridad territorial de los Estados, tanto en el sistema internacional en su conjunto, como en nuestra región agitada por turbulencias sociopolíticas. Las conversaciones para establecer la paz total en Colombia, así como entre la oposición y el Gobierno en Venezuela, merecen todo el apoyo del Estado costarricense.

El desmantelamiento de las estructuras dictatoriales y autoritarias en la región centroamericana, por la vía del diálogo y la cooperación política internacional, son el camino para la restauración de la democracia en Centroamérica.

- Detener y revertir el cambio climático, inspirados en los principios de justicia climática, es otro de los grandes objetivos que deben inspirar la acción política de nuestro país.
- Trabajar por la igualdad de género es otra de las grandes metas de nuestra convivencia, particular importancia deberá concederse al pleno desarrollo del Instituto Nacional de la Mujer.
- La búsqueda de una economía justa inclusiva, preocupada por la redistribución del ingreso, más allá del enfoque reduccionista del mero crecimiento económico y del “goteo”, es un objetivo inmediato que nos apartará de la creciente desigualdad que experimentamos.
- Los derechos laborales deberán pensarse más allá de los proyectos de ampliación de la jornada laboral, incluyendo la protección de la organización laboral, tanto en el sector público como en el privado.

Mi principal conclusión es que no se puede abandonar la racionalidad más rigurosa cuando se analizan el Estado y la democracia. La reflexión es la columna vertebral, pero las prácticas políticas ciudadanas son los músculos y los sentidos que hacen posible la acción democrática. No pienso que el mundo se pueda transformar radicalmente, haciendo tabla rasa del pasado, pero es posible e ineludible involucrarse para mejorar la convivencia ciudadana y esta pasa por el Estado.

La condición humana es capaz de incurrir en los horrores de las dictaduras totalitarias y autocráticas, pero también somos capaces de llegar a las estrellas y a la solidaridad con los otros seres humanos. Nuestro carácter es contradictorio, como señalara Octavio Paz (1991), en su profundo y hermoso poema **Piedra de Sol**. Vivimos entre:

“... las rejas de los bancos y las cárceles,  
 las rejas de papel, las alambradas,  
 los timbres y las púas y los pinchos,  
 el sermón monocorde de las armas,  
 el escorpión meloso y con bonete,  
 el tigre con chistera, presidente  
 del Club Vegetariano y la Cruz Roja,  
 el burro pedagogo, el cocodrilo  
 metido a redentor, padre de pueblos,  
 el jefe, el tiburón, el arquitecto  
 del porvenir, el cerdo uniformado,  
 el hijo predilecto de la Iglesia  
 que se lava la negra dentadura  
 con el agua bendita y toma clases  
 de inglés y democracia, las paredes  
 invisibles, las máscaras podridas  
 que dividen al hombre de los hombres,  
 al hombre de sí mismo,

se derrumban  
por un instante inmenso y vislumbramos  
nuestra unidad perdida, el desamparo  
que es ser hombres, la gloria que es ser hombres  
y compartir el pan, el sol, la muerte,  
el olvidado asombro de estar vivos; ...”.

Vivir es compartir desamparo y solidaridad, buscamos el bien común en el espacio de la ciudad, de una convivencia que se organiza siempre de manera cambiante. La reflexión sobre el Estado es fundamental para mejorar nuestra condición humana, la interlocución, el lenguaje y el respeto a la otredad son esenciales para mantenernos y sobrevivir, compartir pan, sol y sí... **el maravilloso asombro de estar vivos.**

#### REFERENCIAS

- Arendt, H. (1972). *Crises of the republic: lying in politics; civil disobedience; on violence: thoughts on politics and revolution*. Harcourt Brace & Company.
- Canovan, M. (2005). *The people. Polity*. Manchester University Press.
- Damanti, I. y Lazar, M. (2019). *Peuplecratie. La Métamorphose de nos démocraties*. Gallimard.
- Dyzenhaus, D. (2003). *Legality and Legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Herman Heller in Weimar*. Oxford University Press.
- Fukuyama, F. (2022). *Liberalism and it's Discontents*. Farrar, Straus and Giroux.
- Heller, H. (1971). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2005). *On populist reason*. Verso.
- Mueller, J. W. (2006). *What is Populism?* Penn Press.
- Muller, J. (2021). *Democracy rules*. Farrar Straus & Giroux.
- Mussolini B. (1934). El fascismo expuesto por Mussolini. [https://www.google.co.cr/search?q=El+fascismo+expuesto+por+Mussolini&hl=es&source=lnms&sa=X&ved=2ahUKewjA39SZguj7AhW4QjABHXlrDV0Q\\_AUoAHoECAEQAg&biw=1150&bih=560&dpr=1](https://www.google.co.cr/search?q=El+fascismo+expuesto+por+Mussolini&hl=es&source=lnms&sa=X&ved=2ahUKewjA39SZguj7AhW4QjABHXlrDV0Q_AUoAHoECAEQAg&biw=1150&bih=560&dpr=1)
- Panizza, F. (Ed) (2005). *Populism and the mirror of democracy*. Verso.

- Paz, O. (1991). *Piedra de Sol*. Eliot Weinberger.
- Paz, O. (1995). *Itinerario*. Fondo de Cultura Económica.
- Poulantzas, N. (1977a). *Pouvoir politique et classes*. Presses Universitaires de France.
- Poulantzas, N. (1977b) *La crise de l'état*. Presses Universitaires de France.
- Przeworski, A. (2019) *Crises of democracy*. Cambridge University Press.
- Rachman, G. (2022). *The age of the STROGMAN. How the cult of the leader threatens democracy around the world*. Other Press.
- Rosanvallon, P. (2006). *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Éditions du Seuil.
- Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Éditions du Seuil.
- Rosanvallon, P. (2015). *Le bon gouvernement*. Éditions du Seuil.
- Rosanvallon, P. (2020). *Le siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*. Éditions du Seuil.
- Taguieff, P. A. (2007). *L'illusion Populiste. Essai sur les démagogies de l'âge démocratique*. Flammarion.
- Urcuyo Fournier, C. (25 feb., 2022). No hay Salvadores. *El Financiero*, (376).
- Welcome to the era of the bossy state (2022). *The Economist*. January (15). <https://www.economist.com/leaders/2022/01/15/welcome-to-the-era-of-the-bossy-state>

## LEY PARA UN VOTO INFORMADO: UNA EXITOSA INICIATIVA CIUDADANA

*...reviste una gran importancia que los partidos políticos en competencia planteen con sinceridad y honradez sus programas de gobierno e indiquen con claridad su hoja de ruta para sacar al país de la grave situación actual. (PEN, Resumen Informe 27, p. 23)*

Abril Gordienko López\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2023\\_35\\_5](https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_5)

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 11 de agosto de 2022.

**Revisión, corrección y aprobación:** 23 de noviembre de 2022.



**Resumen:** En los últimos 30 años, Costa Rica ha experimentado un deterioro en la confianza de la ciudadanía en varias de sus instituciones democráticas, entre las que destacan los partidos políticos. A la vez, se ha dado una creciente fragmentación del sistema de partidos políticos, acompañada de mayor abstencionismo, desafección e indecisión de parte del electorado. En ese complejo contexto, la Asociación Poder Ciudadano ¡Ya! (PCY) identificó una laguna en la legislación electoral que causaba opacidad en los comicios: la inopia de una norma que obligara a los partidos políticos a publicar su plan de gobierno y las biografías de todas las personas postuladas para cargos de elección nacional. Dentro de un contexto multipartidista fluido y de volatilidad del voto, esa información no solo es un derecho del electorado, sino una necesidad democrática. Para que el suministro de esa información no quedara al arbitrio de los partidos, PCY redactó y presentó un proyecto de ley para brindar más información y transparencia en el proceso electoral, el cual fue aprobado, y cuya ley resultante fue aplicada por primera vez en las elecciones nacionales de 2022. Este artículo ofrece una mirada al proceso de aprobación de la ley, y un repaso sobre los resultados de la primera aplicación y los beneficios presentes y potenciales de la reforma.

**Palabras clave:** Elecciones / Campaña política / Derecho a la información / Transparencia / Electores / Planes de gobierno, / Democracia.

**Abstract:** Over the past 30 years, Costa Rica has experienced a deterioration in citizens' trust in several of its democratic institutions, most notably political parties. At the same time, there has been a growing fragmentation of the political party system, accompanied by greater abstentionism, disaffection and indecision on the part of the electorate. In this complex context, the Association Citizen Power ¡Ya! (PCY) identified a loophole in electoral legislation that caused opacity in the elections: the absence of a rule that forced political parties to publish their government plan and the biographies of all those running for national election office. Within a fluid multiparty context and volatility of the vote, such information is not only a right of the electorate, but a democratic necessity. So that the provision of this information would not be left to the discretion of the parties, PCY drafted and presented a bill to provide greater information and transparency in the electoral process, which was approved, and whose resulting law was applied for the first time in the national elections of 2022. This article offers a look at the process of passing the law, and a review of the results of the first application and the present and potential benefits of the reform.

**Key Words:** Elections / Right to electoral information / Transparency / Voters / Government plans / Democracy.

\* Costarricense, abogada, correo [agl.cr.ca@gmail.com](mailto:agl.cr.ca@gmail.com). Licenciada en Derecho y notaria pública por la Universidad de Costa Rica. Máster en Administración Pública con énfasis en Administración, Liderazgo y Ciencias de la Decisión de la Universidad de Harvard. Actualmente es consultora en políticas públicas y profesora de Derecho en Lead University. Conferencista sobre liderazgo y empoderamiento femenino. Forma parte de la directiva de varias ONG que dan apoyo a la educación. Cofundadora y vocera de Poder Ciudadano ¡Ya!, asociación ciudadana que promueve reformas al sistema electoral costarricense. En 2020 fue parte de la Comisión Vicepresidencial de la Mujer. En 2018-2019 fue miembro de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. En 2014-2017 fue asesora externa de la Comisión para la Reforma del Estado de la Asamblea Legislativa. Novelista, ensayista y articulista de opinión. En 2015 recibió el Premio Alborada a la Mujer Profesional del Año, en reconocimiento a la carrera y a la significativa contribución a la sociedad costarricense, entregado por el Programa para el Desarrollo de la Mujer Empresaria de la Cámara de Comercio de Costa Rica.

## 1. EL CONTEXTO POLÍTICO COSTARRICENSE

La democracia costarricense es considerada una de las más respetadas del mundo. Según el Índice Democrático 2021 de la Unidad de Inteligencia de The Economist (UIE) (2021, p. 38), Costa Rica pertenece a la corta lista de 21 países que gozan de democracia completa (y el único, junto a Uruguay, de América Latina y el Caribe<sup>1</sup>), entre un total de 167 naciones del globo. Elecciones libres, comicios justos y una alta confianza en nuestro organismo electoral han caracterizado la Segunda República.

Sin embargo, en dicho índice el país puntuó bajo en los factores de funcionamiento del gobierno, cultura política y participación política. Las causas podrían explicarse en la pérdida de confianza en instituciones democráticas clave, como los partidos políticos, la Asamblea Legislativa y el Gobierno.

Según el Latinobarómetro 2021, durante los últimos 15 años la confianza de los costarricenses en sus instituciones democráticas ha caído significativamente, del 83 % de que gozó entre 1997 y 2007 a menos del 70 %. Casi la mitad de la población (49 %) considera que nuestra democracia tiene “grandes problemas” y el 43 % está insatisfecho con ella. Solo el 9 % de la ciudadanía opina que en el país se gobierna para el bien de todo el pueblo, mientras que el 89 % siente que se gobierna para el beneficio de grupos poderosos. A la vez, 66 % de la población considera que la corrupción aumentó y Costa Rica es el tercer país con la percepción más alta de corrupción.

Asimismo, entre 2010 y 2020 la confianza en el Congreso cayó del 47 % al 19 %; en el Gobierno disminuyó del 45 % al 14 %; y en los partidos políticos pasó de 23 % a 10 %, por lo que es la institución democrática históricamente menos confiable entre la ciudadanía. Por su parte, la confianza interpersonal, medida como el porcentaje de la población que siente que se puede confiar en la mayoría de las personas, ha caído del 18,6 % al 10 %.

Esa desconfianza en los partidos y en las otras personas se ha visto sintetizada en un crecimiento consistente del abstencionismo<sup>2</sup> desde 1986 (Tribunal Supremo de Elecciones [TSE], 2018, pp. 13-14), con un récord de aproximadamente 40 % en la última elección (TSE, 2022). Ciertamente, el abstencionismo puede asociarse también con la dificultad del electorado de acceder al suficiente conocimiento político para basar su decisión, sobre todo ante el aumento y variedad que ha experimentado la oferta política. Un electorado informado es como una póliza de seguro para la democracia.

<sup>1</sup> Además, según la UIE, la mayor regresión democrática ocurrida entre 2020 y 2021, sucedió en la región latinoamericana y, en especial, en Centroamérica (The Economist Intelligence, 2021, p. 38).

<sup>2</sup> Para efectos de este artículo se usará la siguiente definición de abstencionismo:

El abstencionismo electoral es el indicador negativo de la participación política: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto. El mayor o menor porcentaje de abstención electoral puede condicionar el resultado y beneficiar o perjudicar determinadas entidades políticas que, en razón de ello, promueven siempre la movilización de sus votantes y, en ocasiones, la desmovilización de sus oponentes (Alcubilla, 2017, p. 1).

Paralelamente, se ha gestado una desconexión entre partidos y ciudadanía y la consecuente erosión de la identidad partidaria. Desde 2004, la franja del electorado que se declara no militante ni seguidor de ningún partido es mucho mayor que la de quienes dicen tener partido. El Programa Estado de la Nación (PEN) reporta que entre 2004 y 2010 la ciudadanía que no tenía preferencia por ninguna agrupación aumentó hasta rebasar el 40 % (PEN, 2021, p. 53). En la segunda década del presente siglo el fenómeno se agudizó aún más hasta alcanzar un pico inédito de casi 90 % en agosto de 2020.

El porcentaje de personas indecisas evidencia, también, la baja conexión de las agrupaciones políticas con el electorado. Por ejemplo, en 2022, a tan solo 5 días de las elecciones nacionales, el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) reportó que el 34,5 % de las personas encuestadas dijeron no estar decididas por ninguna candidatura en ese momento (CIEP, 2022).

Sin embargo, la bajísima confianza ciudadana en los partidos y en las demás personas no ha sido óbice para que se creen y se inscriban más partidos con cada elección, tanto a nivel nacional como cantonal. De una media de 13 partidos participantes en los comicios para la presidencia de la república desde 2002 a 2018, se pasó hasta casi el doble en 2022, con 25 candidaturas para la presidencia; 36 agrupaciones se disputaron curules en la legislativa -25 inscritas a nivel nacional y 11 provinciales- (TSE, s. f.).

A pesar de ser números históricamente altos, son una pequeña fracción del total de partidos inscritos en el TSE y que no necesariamente han renovado sus estructuras: 32 partidos a escala nacional, 26 a escala provincial, y una cifra abrumadora de 91 a escala cantonal, que suman entre todos 149 partidos políticos inscritos.

## 2. UN VACÍO LEGAL

En este escenario político electoral altamente “ruidoso”, volátil y confuso, la asociación Poder Ciudadano ¡Ya!<sup>3</sup> (PCY), una organización de la sociedad civil que promueve reformas electorales y de fortalecimiento democrático, detectó un vacío importante en la legislación electoral. PCY se dio cuenta de que nuestra veterana democracia tenía un velo de opacidad en el proceso electoral, en cuanto a la información disponible sobre las personas que se postulaban para cargos de elección popular, así como sus planes de trabajo. No había ninguna norma que obligara a los partidos políticos a suministrar ni a publicar esa información tan relevante para la toma de decisión del electorado y para el control político por parte de todos los actores sociales.

<sup>3</sup> Poder Ciudadano ¡Ya! nació en 2012 con el propósito de promover una reforma constitucional al sistema de elección de diputados para adoptar el sistema mixto proporcional. A lo largo de estos años ha ido ampliando el ámbito de trabajo tras identificar la necesidad de otras reformas, más sencillas, pero con un potencial significativo para mejorar la transparencia electoral, la calidad de la representación política, la gobernanza y la dinámica legislativa. Su trabajo es totalmente voluntario; las investigaciones y redacción de proyectos de ley, de artículos y ensayos son autoría de nuestros miembros. En 2021 el PCY presentó el proyecto de ley “Para Mayor Información y Transparencia Electoral”, aprobado como Ley n.º 10.018 “Ley para brindar mayor transparencia y acceso a la información en el proceso electoral” en agosto de 2021, y es conocida como ley de voto informado. Es la primera ley de iniciativa popular aprobada por unanimidad de votos legislativos. Entró a regir en 2021, a tiempo para la elección de 2022.

Hasta la elección de febrero de 2022, en aras de promover los valores democráticos, la participación ciudadana y la cultura cívica en agentes electorales, partidos políticos y la población en general, el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) asumió la tarea de recolectar las biografías de los candidatos y candidatas, junto con una fotografía, y sus planes de gobierno, cuando correspondiese, para hacerlos públicos a través de su plataforma en línea. Sin embargo, debido a la ausencia de una ley que lo respaldara, el costo logístico de reunir esta información era desproporcionado. El IFED debía solicitarla con insistencia a cada uno de los partidos e, incluso, directamente a las personas postuladas, por distintos medios, formales e informales. Muchas veces no había respuesta o no se daba, sino hasta después de la presión de la prensa nacional. Lamentablemente, y a pesar del esfuerzo del IFED, el compendio de datos para favorecer el ejercicio del voto informado, publicado en elecciones anteriores, solía estar incompleto (Castro, M., comunicación personal, 15 de julio de 2020).

Este esfuerzo es particularmente necesario y encomiable dada la citada tendencia a una mayor proliferación de partidos y, por ende, de candidaturas inscritas. Esto es un reto para la ciudadanía y para el sistema en general; el costo de tiempo del electorado, ya de por sí distanciado de la política partidaria, para informarse sobre la oferta electoral, se ha vuelto muy alto; esto genera un círculo vicioso de mayor alejamiento y menor información, sucesivamente.

Recordemos, además, que nuestro sistema electoral para la Asamblea Legislativa es de listas cerradas presentadas por los partidos, lo cual suma una capa de dificultad para que el electorado pueda conocer quiénes se postulan a una diputación y cuál ha sido su trayectoria. De hecho, incluso hay poco conocimiento sobre quienes ya están en ejercicio del cargo. En varias ocasiones, la prensa ha reportado que los costarricenses no conocemos a los diputados, que solo una minoría de ciudadanos es capaz de citar por nombre a unos pocos legisladores (Mata, E., 2012).

Poder Ciudadano ¡Ya! se dio a la tarea de estudiar lo que consideramos un vacío legal importante y su relación con la situación de nuestro sistema democrático. Estudiamos la doctrina, el derecho electoral comparado y entrevistamos a expertos.

Una investigación realizada por el Dr. Kevin Casas y el Dr. Tomás Quesada (2019) llamada *Mecanismos de veto de candidatos legislativos en los partidos políticos latinoamericanos* demuestra que, a pesar del grave deterioro en la credibilidad de los partidos políticos y de los representantes políticos en América Latina, ello no ha estimulado a los partidos a establecer procesos rigurosos de revisión de los antecedentes de sus candidatos. Por el contrario, los autores afirman que los partidos latinoamericanos, en general, continúan aferrados a procesos informales y flexibles de tamizaje y veto, y dejan la tarea de escrutinio de los candidatos en manos de la prensa.

La laxitud de los procesos de selección interna de las dirigencias partidarias, de la estructura decisonal y de las candidaturas para diversos cargos tiene una relación indudable con la robustez programática y la congruencia lógica de los partidos. Personas y programas son dos caras de la misma moneda.

“Los planes de gobierno, a pesar de ser poco conocidos por los ciudadanos, son documentos fundamentales a la hora de postular a la presidencia de un país. Originalmente, representan un acuerdo al interior de los partidos entre las posturas de los distintos miembros” (Dargent citado por Yépez, 2015, párr. 1). Al forzar a los partidos a ofrecer visiones programáticas para el país, más allá de lo coyuntural, construidas entre sus miembros, los planes de gobierno pueden fomentar la seriedad política en los partidos. Además, les permiten a la opinión pública y al electorado ubicar ideológicamente a las personas candidatas y, si llegan al gobierno, dar seguimiento al cumplimiento o incumplimiento de las promesas.

Tener un plan de gobierno de cara a una elección debería ser una práctica elemental de toda agrupación política. Sin embargo, en varias elecciones nacionales anteriores, el electorado ha sido testigo de que algunos partidos que incluso han llegado a segunda ronda carecían de programa de gobierno; ante el inesperado crecimiento en las encuestas, se vieron forzados a elaborarlo durante el proceso de campaña. La visión y la propuesta programática no deben ser una acción reactiva, sino proactiva de quienes luchan por el poder político. La carencia de visión programática es una muestra de inmadurez de algunos partidos, que resta la necesaria predictibilidad al sistema político y suma confusión en el electorado.

A la vez, la indefinición programática e ideológica puede contribuir a desencantar al electorado: “los vínculos partidarios en Latinoamérica se han erosionado por la creciente confusión entre la ciudadanía sobre las marcas de los partidos, o sobre lo que cada partido representa” (Lupu, 2018, p. 362). Agrega Lupu que cuando la incerteza o falta de claridad sobre las posiciones de un partido crecen, la marca partidaria se diluye (2018, p. 363).

### 3. LEY DE INICIATIVA POPULAR

En este contexto, el texto preparado y presentado por Poder Ciudadano ¡Ya!, el cual mediante Ley 10.018 reformó el artículo 148 del Código Electoral, que rige la inscripción de candidaturas, ha resultado particularmente oportuno. La asociación se abocó a un arduo trabajo de convencimiento a legisladores y legisladoras de todas las fracciones, para que acogieran y priorizaran la votación del proyecto de ley. Una intensa campaña de difusión de la propuesta en redes sociales y hacia los medios de comunicación le dieron gran visibilidad a la iniciativa, así como una alta popularidad entre la ciudadanía, a tal punto que llegó a ser considerado de alto interés para los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Tribunal Supremo de Elecciones<sup>4</sup>.

Algunos de los diseños de la campaña los elaboró un miembro de PCY; por otra parte, el Instituto Ciudadano, una empresa independiente de investigación académica, donó una serie de infografías que facilitaron la comprensión de lo que pretendía la propuesta. A continuación, algunas de las muestras del material publicado para levantar apoyo al proyecto de “voto informado”.

---

<sup>4</sup> Los poderes Ejecutivo y Legislativo y la presidenta a. i. del TSE realizaron un comunicado de prensa conjunto para explicar que por dudas razonables en cuanto a un error formal en el proceso de tramitación del proyecto de ley n.º 22414, en conjunto acordaron que el presidente de la república vetara el proyecto y que luego el Legislativo le daría dispensa de trámites. (Presidencia de Costa Rica, 2021)

**Figura 1**

*Material publicitario para apoyo al proyecto de “voto informado”*

**PARA SABER**  
por quién votar

**Las próximas elecciones serán diferentes**  
porque si se aprueba el proyecto 22.414 para el Voto Informado, Costa Rica sabrá por quién vota.

Biografía y fotografía al inscribir a cada candidatura a diputación, más planes de gobierno para las candidaturas a Presidencia.

**¡HAGÁMOSLO LEY!**

Voto informado  
**PARA SABER**  
por quién votar

**Actualmente** | **Con el proyecto 22.414**

PLAN DE GOBIERNO DE PRESIDENCIA DESCONOCIDO | PLAN DE GOBIERNO PARA PRESIDENCIA OBLIGATORIO

El proyecto 22.414 para el Voto Informado, hará realidad nuestro derecho a estar informados para tomar mejores decisiones.

Biografía y fotografía al inscribir cada candidatura a diputación, más planes de gobierno para las candidaturas a Presidencia.

Voto informado  
**PARA SABER**  
por quién votar

**Actualmente** | **Con el proyecto 22.414**

INFORMACIÓN DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES ÚNICAMENTE EL NOMBRE | INFORMACIÓN DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES NOMBRE, FOTOGRAFÍA, BIOGRAFÍA

El proyecto 22.414 para el Voto Informado, hará realidad nuestro derecho a estar informados para tomar mejores decisiones.

Biografía y fotografía al inscribir cada candidatura a diputación, más planes de gobierno para las candidaturas a Presidencia.

Voto informado  
**PARA SABER**  
por quién votar

Nota: Poder Ciudadano Ya (2021).

El proyecto de ley “Para brindar mayor transparencia y acceso a la información en el proceso electoral” tiene el mérito de ser el único de iniciativa popular que fue aprobado por unanimidad de la Asamblea Legislativa. Para su avance dentro de la corriente legislativa fue fundamental el impulso que le dio el entonces diputado Carlos Ricardo Benavides, así como el apoyo claro y contundente de la presidenta legislativa, Silvia Hernández. Además, fue votado en un tiempo récord para que pudiese entrar en vigencia antes de la convocatoria a elecciones de febrero de 2022. Se publicó como Ley 10.018, conocida como ley para un voto informado, en La Gaceta del 26 de agosto del 2021.

Así, por primera vez, durante la campaña política del 2021-2022, el electorado, la prensa, y todo tipo de organización, entidad y grupo social tuvieron la oportunidad de consultar en un mismo repositorio en línea, en la página del Tribunal Supremo de Elecciones, la biografía de cada persona candidata y los planes de gobierno propuestos por cada partido. El número tan alto de partidos y de candidatas en contienda, nada menos que 25, le dio más valor aún a la disponibilidad de esta información.

Mediante un artículo único, la Ley n.º 10.018 del 24 de agosto de 2021, “Ley para brindar mayor transparencia y acceso a la información en el proceso electoral”, reformó el artículo 148 del Código Electoral. Se trata de una reforma sencilla (de apenas dos párrafos), pero poderosa:

Junto con las fórmulas, es obligatorio que el comité ejecutivo presente una biografía y una fotografía vigente de las personas candidatas a diputaciones y a la presidencia y vicepresidencias de la República. En el caso de las candidaturas a la presidencia de la República deberán presentar, además, el programa de gobierno de su partido político respectivo.

La información referida en este párrafo deberá ser entregada con el contenido y en los formatos que se definan reglamentariamente. Asimismo, obligatoriamente deberá ser publicada por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) por los medios oficiales y en otros que estime convenientes, en cumplimiento del derecho de la ciudadanía a ejercer un voto informado. (Ley 10.018 de 2021).

Por primera vez en nuestra historia democrática, el electorado tuvo acceso irrestricto a información fundamental para formarse criterio respecto de por quiénes votar y por qué. Por primera vez, toda la información estuvo disponible en línea, en un mismo repositorio, de forma completa y amigable, para poder realizar un estudio de la oferta electoral tan amplio como cada persona deseara.

Esto permitió a diversos actores sociales, como la prensa, los mismos partidos políticos, diversas organizaciones no gubernamentales, la academia, centros de pensamiento y otros entes realizar ejercicios comparativos de los planes ofrecidos por los partidos en temas especializados como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, derechos humanos, infraestructura, equidad de género, medio ambiente, educación, etc. Estos ejercicios comparativos se publicaron en redes

sociales y en los sitios web de las organizaciones que los realizaron, lo cual fue de gran utilidad para la población. Ya no solo estuvo disponible el material en forma completa -se podría decir “en bruto”-, sino también curado, clasificado y analizado por entes con cierto grado de experticia y legitimación.

Asimismo, la ley de voto informado facilitó enormemente a los medios de comunicación, pilar fundamental en una democracia, su labor de divulgación de la oferta electoral y programática.

Por último, la reforma es un recordatorio de que, si se lo propone, la ciudadanía puede incidir en la toma de decisiones, puede plantear reformas y lograr cambios.

La Ley 10.018 facilitó la tarea del IFED, el programa de Votante Informado del TSE, y herramientas de investigación como el Votómetro del Programa Estado de la Nación. Puede también incentivar emprendimientos tecnológicos públicos y privados como las aplicaciones de asesoría para votar (conocidas en el mundo como Voting Advice Applications o VVA), tan comunes en Europa. Entre las VVA destacan la holandesa Vote Wiser, la alemana Wahl-o-Mat y la suiza Smartvote. Se trata de aplicaciones que proveen información sobre partidos políticos, sobre candidaturas y sus posiciones ideológicas; si bien hay variantes entre las VAA, en general ofrecen al usuario una serie de opciones para indicar la preferencia sobre varios temas. Con base en la información suministrada por los usuarios, las aplicaciones generan un informe de coincidencia con las posiciones expresadas por los partidos (parecido al Votómetro). Algunas VAA van más allá y ofrecen un “consejo” o recomendación personalizada, de forma expresa o implícita, a cada elector usuario de la aplicación. Según varios estudios (Kamoen et al., 2015), los lugares donde las VAA son muy utilizadas tienen un alto potencial para aumentar el conocimiento sobre política y para afectar el comportamiento electoral.

#### 4. LA PRIMERA ITERACIÓN. ¿CRISIS DEL SISTEMA?

La campaña de 2022 fue, por lo tanto, la primera iteración de un proceso que se repetirá cada cuatro años. Eso trajo algunos apuros y errores por parte de los partidos. A pesar de que el camino de aprobación de la ley de voto informado recibió mucha atención mediática, la obligación de presentar biografías y planes de gobierno tomó desprevenidas a muchas de las agrupaciones políticas.

Esta elección tuvo la particularidad, además, de contar con partidos novísimos, que nunca habían participado antes, por lo que no contaban con idearios y visiones programáticas previamente conocidas por el electorado. Otras agrupaciones, acostumbradas a presentar el plan en un momento más avanzado de la campaña, tuvieron que correr para cumplir con la fecha límite impuesta por la ley. Otros partidos, a pesar de no ser nuevos, tampoco tenían sus planes completos. Más de una agrupación presentó una versión provisional en la fecha límite, y semanas después presentó otra.

Un programa de gobierno, idealmente, debería componerse de un diagnóstico de los problemas coyunturales y de largo plazo del país, la visión de desarrollo congruente con la posición ideológica del partido que aspira a resolverlos, los objetivos y las acciones concretas, así como las estrategias

que se desplegarán para ejecutar dichas acciones y alcanzar los objetivos propuestos. En esta ocasión, la prensa reportó que las propuestas de gobierno de varios de los partidos eran demasiado generales y no especificaban cómo lograrían las metas ofrecidas.

La falta de planes de gobierno completos e integrales no es un problema de la reforma. Más bien, podría considerarse como un síntoma revelador de que hay una involución del sistema de partidos políticos, calificados por el Estado de la Nación como frágiles, con estructuras mínimas, con cuadros escasos y lazos débiles con la ciudadanía. Los partidos han perdido legitimación popular y la mayoría son incapaces de cumplir su función esencial de canalización de las diversas demandas de la sociedad. Según el PEN, hay una crisis de representatividad política (Programa Estado de la Nación, 2021).

Desarrollar lazos con la sociedad, tener vida interna fuera de los ciclos electorales, buscar nueva militancia, renovar estructuras, realizar congresos ideológicos periódicamente, generar pensamiento y propuestas de solución a los principales problemas nacionales son atributos propios de partidos con alta institucionalización y profesionalización.

La escasez de material sustantivo en muchos de los planes de gobierno presentados revela partidos poco institucionalizados. Esta situación tiene consecuencias más allá del cumplimiento con un requisito formal de inscripción de candidaturas, como son la erosión de la confianza en la democracia y el impacto en la calidad y pertinencia de la política pública que se emite.

Sin duda, uno de los parámetros de institucionalización de los partidos es la existencia de propuestas programáticas sustanciales y diferenciadas. El programa de gobierno constituye así el punto de partida para el ejercicio del control político y del control social, y del proceso de rendición de cuentas de los partidos a la ciudadanía.

En una democracia que aspire a ser efectiva y funcional, los actores involucrados tienen responsabilidades. La presentación formal y pública de un plan de gobierno es una especie de contrato con el electorado, a través del cual los partidos fijan sus posiciones y su rumbo, y pueden ser interpelados por el electorado y por la sociedad en general.

Por una parte, los partidos políticos y las personas que se postulan para cargos de elección popular deben estar dispuestos a visibilizar al máximo su ideario, así como la trayectoria de la agrupación y de las personas. Por otra parte, el electorado tiene el derecho y la obligación de informarse, de previo a tomar su decisión, para ejercer un voto informado y responsable.

Asimismo, la prensa juega un rol fundamental de intermediación entre la información provista por los partidos, y la ciudadanía.

Por último, como ya vimos que ocurrió en la pasada elección, hay otra serie de organizaciones y colectivos que también coparticipan en la sistematización, análisis y difusión de la información relevante para que el electorado ejerza un voto informado.

## 5. PROLIFERACIÓN PARTIDARIA, ¿OTRA MANIFESTACIÓN DE LA CRISIS DEL SISTEMA?

Otro reto para la realización de un voto informado es la proliferación partidaria que ha caracterizado el escenario político del siglo XXI, y que llevó a tener una oferta electoral de 25 partidos rivalizando por el poder. En ese contexto, contar con la información programática de cada partido y las biografías de cada candidatura en un mismo sitio fue muy ventajoso. Sin embargo, realísticamente, pocas personas tendrían el tiempo para leer 25 programas de gobierno y decenas de biografías.

Esta extraordinaria fragmentación partidaria es otro síntoma de la crisis del sistema de partidos, que como país debemos abordar para encontrar un estado razonable de cosas. Tras romperse el bipartidismo, lejos de alcanzarse lo que Giovanni Sartori (Sartori, 2005, p. 168) considera un pluralismo moderado -hasta 5 partidos fuertes-, se ha dado un fenómeno de creciente volatilidad del sistema con la proliferación de partidos micro y pequeños, que participan, pero no superan la barrera mínima del subcociente.

En su mayoría, son agrupaciones carentes de base popular, con escasas raíces en segmentos representativos de la población, con ideología indefinida y con visión programática limitada o difusa. La situación se asemeja a la patología de sistema descrita por Sartori como “pluralismo extremo e, incluso, atomizado” (Sartori, 2005, pp. 166-167), que se caracteriza por más de 10 partidos luchando por obtener el poder. Para el politólogo italiano, el problema no es solamente de cantidad, sino del contexto en que se da ese pluralismo exacerbado, ya sea por extrema segmentación o polarización.

Por un lado, la dilución de las identidades partidarias ha contribuido a la fragmentación partidaria. Sin embargo, paradójicamente, dicha fragmentación no se puede correlacionar con mayor satisfacción de la ciudadanía con la oferta política. No solo aumentó el abstencionismo, sino que la dilución del voto se intensifica conforme crece la cantidad de partidos políticos en liza. La mayoría de las agrupaciones que postulan candidaturas no reciben ni siquiera el 1 % de los votos. En las elecciones nacionales de 2022, 19 de los 25 partidos en contienda en la primera ronda no alcanzaron dicho porcentaje para las presidenciales, y 16 no lo hicieron para las legislativas<sup>5</sup>.

Asimismo, esta sobreoferta partidaria se puede asociar con un escenario político impredecible, confusión en el electorado y volatilidad de votos, entre otras cosas. Contar con programas de gobierno públicos y accesibles puede mitigar en parte la confusión del electorado, pero es necesario estudiar a fondo y comprender los incentivos que están propiciando dicha proliferación partidaria.

---

<sup>5</sup> Dato correspondiente al último corte publicado por el TSE al momento de la redacción de este artículo (n.º 24 del lunes 7 de febrero del 2022, con 88,20 % de juntas procesadas).

Igualmente, la reforma ofrece una importante oportunidad de investigación para determinar si el que la información electoral esté accesible genera causalidad o correlación con un mayor conocimiento del electorado sobre la oferta electoral y sobre la política nacional (los partidos, las personas candidatas, las posturas ideológicas); de igual manera, sería muy interesante medir si el acceso a mayor información electoral y política genera mayor confianza del electorado en los partidos políticos y si tiene un efecto fortalecedor del vínculo entre representantes y votantes.

También, tras algunas iteraciones de la reforma, se podrá investigar si mejoran ciertos indicadores de la institucionalización de los partidos. Es decir, se podrá medir si esta reforma genera incentivos en los partidos para mejorar sus prácticas de reclutamiento de militantes y de selección de sus candidaturas, desarrollar espacios de discusión interna para producir idearios, una visión de desarrollo y estrategias de acción, y desarrollar vida interna fuera del ciclo electoral.

## 6. LAS CRÍTICAS

Ningún cambio sustancial está exento de críticas. En la primera aplicación de la reforma legal para el voto informado, cada partido envió el material según su mejor criterio. Esto tuvo como resultado formatos y estructuras dispares, diferencias temáticas sustanciales, planes de diversas extensiones, distintas nomenclaturas, por ejemplo. Entre las críticas se argumentó que no exigir el cumplimiento de lineamientos mínimos, como determinada estructura y formato estándar, generó disparidad y desigualdad de condiciones entre los partidos de cara al electorado.

Es importante aclarar que la reforma propuesta por PCY es de carácter legal. No es deseable que las leyes entren en detalles que en la práctica podrían resultar inaplicables y que, por estar en una ley, serían difíciles de cambiar; asimismo, podría ocurrir que en un corto plazo esos detalles resulten obsoletos. Las especificaciones corresponde establecerlas por vía de reglamento que, en este caso, correspondía al TSE. Mediante decreto n.º 11-2021, el TSE adicionó un nuevo capítulo IV al *Reglamento para la inscripción de candidaturas y sorteo de la posición de los partidos políticos en las papeletas*, decreto n.º 9-2010.

El Tribunal optó por una reglamentación muy abierta, que no impuso a los partidos dificultades formales ni de especificación de contenidos, temas o estructura, por ejemplo. Ello nos lleva a plantear una pregunta a modo de reflexión: ¿Es realmente necesario y es deseable imponer una forma estandarizada de presentación del material? O, ¿es saludable dejar que el “mercado político” se autorregule? Entendido ello como que los partidos aprendan de sus propios errores y los corrijan en futuras elecciones.

¿Podría esto incentivar un electorado crítico, que premie o castigue con su apoyo y con su voto a aquellos con planes más completos y claros?

¿Reglamentar el formato de presentación para estandarizarlos tendrá algún efecto sobre la calidad del contenido de los planes presentados?

¿Debe el Tribunal Supremo de Elecciones reglamentar el formato de los planes de gobierno, o constituye eso una intromisión en la autodeterminación de las agrupaciones políticas?

## 7. CAMBIO CULTURAL

El 2022 marca un hito formal en nuestra historia democrática, por ser la primera vez que se aplicó la Ley 10.018. Ciertamente, su entrada en vigencia no garantiza un cambio inmediato. Pero es un gran paso en la dirección de construir un sistema electoral más transparente y de mayor seriedad política.

Como hemos visto, hubo algunos bemoles, y no todos los actores involucrados estuvieron a la altura de las circunstancias en esta ocasión. Sin embargo, Poder Ciudadano ¡Ya! confía en que, con el pasar de varias campañas, esta reforma incentivará, dentro de los partidos, el afianzamiento de la cultura de creación de un ideario diferenciado, mayor transparencia y disposición a la rendición de cuentas. Específicamente, la pretensión detrás de la reforma es que los partidos sean más responsables de generar planes de gobierno realistas y bien sustentados; que depuren sus procesos de selección de candidaturas y que asuman posiciones políticas definidas en los temas más sustanciales de la vida nacional.

Asimismo, el electorado irá familiarizándose con que su derecho a tener acceso a esa información es una realidad concreta. También comprenderá las ventajas de estar más informado, y el poder que esa información le otorga para realizar un control constante y proactivo sobre sus representantes y sobre los partidos. La Ley n.º 10.018 tiene el potencial de favorecer una cultura ciudadana más activa, comprometida e informada en lo que respecta a la política, lo cual traería, sin duda, una revigorización de nuestra democracia.

## REFERENCIAS

- Alcubilla, E. (2017). Abstencionismo electoral. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral* (tomo 1, pp. 1-9). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. [https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1440/diccionario-electoral\\_tomo-i.pdf](https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1440/diccionario-electoral_tomo-i.pdf).
- Casas Zamora, K. y Quesada, T. (2019). *Legislative Candidate Vetting Mechanisms in Latin American Political Parties* National Democratic Institute. <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Legislative%20Candidate%20Vetting%20Mechanisms%20in%20Latin%20American%20Political%20Parties.pdf>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos y Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. (2022). *Informe de resultados de la encuesta de opinión*. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/02/INFORME-DE-RESULTADOS-DE-LA-ENCUESTA-CIEP-UCR-ENERO-3-2022.html>
- Código Electoral [CE]. Ley 8765. 19 de agosto de 2009 (Costa Rica). [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=66148](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=66148)
- Corporación Latinobarómetro (s. f.). *Latinobarómetro 2021*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Kamoen, N., Holleman B., Krouwel A., Van de Pol, J. y de Vreese, C. (2015). The effect of voting advice applications on political knowledge and vote choice. *Irish Political Studies*, 30, 595-618.
- Ley 10.018 de 2021. Reforma al Código Electoral para brindar mayor transparencia acceso a la información en el proceso electoral. 26 de agosto de 2021. Alcance 166 a La Gaceta 164. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=95031&nValor3=126748&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=95031&nValor3=126748&strTipM=TC)
- Lupu, N. (2018). Party brands, partisan erosion and party breakdown. En M. Scott (editor), *Party systems in Latin America. Institutionalization, decay, and collapse* (p. 359). Cambridge University Press.
- Mata, E. (1 de agosto de 2012). Para 7 de cada 10 ticos los diputados son unos perfectos desconocidos. *La Nación*. <https://www.nacion.com/archivo/para-7-de-cada-10-ticos-los-diputados-son-unos-perfectos-desconocidos/NE32O3TBGVC4FFRJBXEIHQPCCQ/story/>.
- Poder Ciudadano Ya (2021). Material publicitario para apoyo al proyecto de “voto informado”. San José, C.R.: Poder Ciudadano Ya.

- Presidencia de la República de Costa Rica. (6 de agosto de 2021). Comunicado de prensa sobre la tramitación del proyecto de ley de voto informado expediente #22414. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2021/08/sobre-la-tramitacion-del-proyecto-de-ley-de-voto-informado-expediente-22-414/>
- Programa Estado de la Nación. (2021). Resumen Informe Estado de la Nación n.º 27. <https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2021/11/RESUMEN-EN-27-2021.pdf>
- The Economist Intelligence. (2021). *Economist unit democracy index*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (s. f.) Computovotos\_febrero2020.Pdf. Recuperado en mayo 12, 2022 de [https://tse.go.cr/pdf/elecciones/computovotos\\_febrero2020.pdf](https://tse.go.cr/pdf/elecciones/computovotos_febrero2020.pdf).
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2018). *Participación y abstencionismo. Serie histórica de elecciones presidenciales 1982-2018*. [https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/participacion\\_abstencionismo.pdf](https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/participacion_abstencionismo.pdf)
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2022). *Resultados provisionales de elecciones nacionales 2022, corte 24, 7 de febrero de 2022*. <https://www.tse.go.cr/vr2022/#/presidenciales>
- Yépez, A. (2 de diciembre, 2015). Planes de gobierno: ¿Por qué son necesarios? *EDU Boletín Educativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú* [Entrevista a Eduardo Dargent]. <https://puntoedu.pucp.edu.pe/noticia/planes-de-gobierno-por-que-son-necesarios/>

# OBSERVATORIO DE COMUNICACIÓN DIGITAL: INFLUENCIA DE LAS REDES SOCIALES EN LA PRIMERA RONDA ELECTORAL DEL 2022 EN COSTA RICA

Laura Arce Chaves\*  
Cristian Bonilla Cruz\*\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2023\\_35\\_6](https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_6)

---

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 22 de agosto de 2022.

**Revisión, corrección y aprobación:** 29 de noviembre de 2022.

**Resumen:** El trabajo presentado es un estudio sistematizado de la comunicación en redes sociales llevada a cabo durante la primera vuelta del proceso electoral de Costa Rica de 2022 (setiembre de 2021 a febrero de 2022). Los datos se han recabado a través del Observatorio de Comunicación Digital (OCD) de la Universidad Latina de Costa Rica por medio de las herramientas de Social Listening de Minerva Data, Adspend de Kantar IBOPE Media y Mention a partir de un ejercicio de escucha digital de webs públicas, redes sociales con perfil público, medios de comunicación, blogs y otros sitios de internet. El estudio se desarrolló con el objetivo de mostrar las tendencias de conversación digital alrededor de esta campaña en un proceso electoral sin precedentes con 25 candidaturas presidenciales.

**Palabras clave:** Comunicación electrónica / Comunicación política / Escucha digital / Debates electorales / Redes sociales / Internet / Elecciones presidenciales / Proceso electoral / Campaña política.

**Abstract:** This work is a systematized study of communication in social networks carried out during the first round of the electoral process in Costa Rica in 2022 (September 2021 to February 2022). The data has been collected through the Social Listening tools of Minerva Data, Adspend of Kantar IBOPE Media and Mention, based on a digital listening exercise of public websites including social networks with a public profile, the media, blogs and other internet sites. The study was developed with the aim of showing the digital conversation trends around this campaign, in an unprecedented electoral process with 25 presidential candidates.

**Key Words:** Electronic communication / Political communication / Digital listening / Electoral debates/ Social networks / Presidential elections / Electoral process / Political campaign.

---

\* Costarricense, comunicadora, correo [laura.arce@ulatina.cr](mailto:laura.arce@ulatina.cr). Gestora de proyectos de innovación y administradora de proyectos, correo. [laura.arce@ulatina.cr](mailto:laura.arce@ulatina.cr). Docente investigadora en la Universidad Latina de Costa Rica. Relacionista pública por la Universidad Interamericana de Costa Rica, Posgrado en Innovación Aplicada al Mercado por la Universidad de Leipzig y UTN, máster en Administración de Proyectos por la UCI, máster en Gestión de Innovación por la UNA, certificada en Innovación en la Enseñanza y el Aprendizaje de Ciencias Sociales y Humanidades por Laspau, Universidad de Harvard. Especialista en innovación multidisciplinaria para proyectos de cooperación académica nacional e internacional especialmente cooperación española. Miembro de la Red de Investigación en Docencia Universitaria de Estudios, Formación y Calidad de la Universidad de Alicante. Miembro de la Red de Investigación en Temas de Género de Estudios, Formación y Calidad de la Universidad de Alicante UNESCO UniTween Costa Rica. Directora nacional de REDIRP en Costa Rica. Representante para Latinoamérica de la Aplicación para la viabilidad de proyectos AVIN, Universidad de Alicante España.

\*\* Costarricense, comunicador, correo [cristian.bonilla@ulatina.cr](mailto:cristian.bonilla@ulatina.cr). Máster en Comunicación de Mercadeo, licenciado en Ciencias de la Comunicación con énfasis en Producción Audiovisual y bachiller en Ciencias de la Comunicación con énfasis en Periodismo. Miembro del Comité Científico del Congreso Innovacom del Departamento de Periodismo y Ciencias de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB); contacto nacional de la Red Global del Latin American Communication Monitor (LCM) y director del Observatorio de Comunicación Digital (OCD) de la Universidad Latina de Costa Rica. Cuenta con certificaciones en "Online, Hybrid and Blended Education" y "Teaching and Learning in Higher Education" de Laureate Network Office; además de ser parte del equipo "Training of Trainers" de la Certificación Internacional en Diseño Gráfico y Dirección de Arte de la Nouva Academi di Belli Arti (Milán, Italia). Docente con más de 17 años en educación superior en Costa Rica; lideró el lanzamiento del primer campus creativo de Centroamérica. Productor y realizador audiovisual en Televisora de Costa Rica, director del Departamento de Producción Audiovisual de la Universidad Latina de Costa Rica y actualmente es el decano de la Facultad de Arte, Diseño y Comunicación Colectiva de la Universidad Latina de Costa Rica.

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 CONTEXTO COSTARRICENSE ANTE LAS REDES SOCIALES

Las redes sociales han alcanzado una presencia muy relevante en la comunicación de las organizaciones y han cambiado su forma de difundir información y relacionarse con sus públicos (Losada y Capriotti, 2015). Dado lo anterior como un hecho constatable, se afirma que los procesos electorales viven momentos de cambios y evolución, a partir del surgimiento de nuevas tecnologías y la adaptación de los medios de comunicación tradicionales que se suman a la dinámica de difusión de los mensajes clave que los candidatos a la presidencia desean posicionar en la población.

Costa Rica no es la excepción dentro del crecimiento e influencia de las redes sociales; eso ha cambiado la forma en la cual los comandos de campaña planean sus estrategias de comunicación:

En los últimos años ha crecido la conciencia de que los internautas constituyen una especie de sistema participativo en el que realizan una actividad voluntaria y gratuita en las redes sociales, pero en realidad este trabajo gratuito genera valor (en términos, por ejemplo, de datos que permiten la elaboración de perfiles, enriquecimiento de opiniones o generando mayores contenidos). Esta actividad de los propios internautas conduce hacia la consecución del compromiso de las publicaciones creadas en las diferentes redes sociales: el denominado *engagement social*. (Rúas y Fontenla, 2021, p. 187).

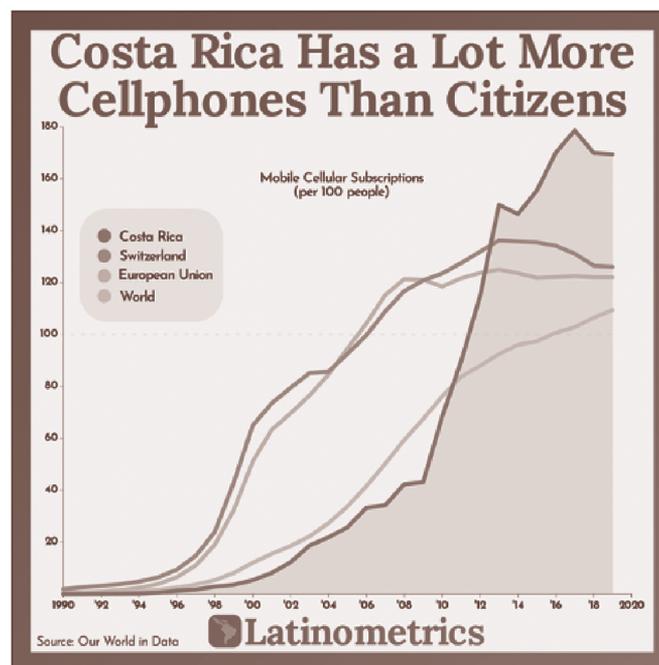
Como antecedente de la penetración de las redes sociales en Costa Rica, es importante conocer las condiciones de acceso a la tecnología y conectividad propias del país. Costa Rica posee uno de los índices más altos en el mundo, con relación a la cantidad de dispositivos móviles (celulares) y el número de habitantes del país, así lo indica el índice de competitividad cantonal que mide el desempeño relativo de los cantones en áreas relacionadas con la actividad económica, llevado a cabo en el espacio geográfico respectivo de los 82 cantones que conforman el país (Universidad de Costa Rica [UCR], 2020). Las tarifas asequibles en servicios de Internet y un acceso libre a información en línea son algunas de las razones por las que Costa Rica es el país mejor conectado del istmo, según revela el Informe Global de Tecnologías de la Información, del Foro Económico Mundial (List y Ganguli, 2016).

Según la Dirección General de Mercados de la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel), el país tenía en el 2019 una penetración del 169 %, esto indicaba que había poco más de 8,5 millones de líneas celulares activas (casi 2 líneas por habitante); lo cual ofrece una amplia oportunidad de conectarse a internet y, por consiguiente, a redes sociales (Sutel, 2021, p. 65). Lo anterior lo confirma el nuevo estudio de Data visualizations and insights about Latin American startups, markets, and

trends del 2020, según el cual Costa Rica supera a potencias mundiales como Suiza y la Unión Europea en cuanto esta penetración, tal como se observa a en la figura 1.

**Figura 1**

*Gráfico comparativo entre la cantidad de líneas celulares activas y la población de Costa Rica, Suiza, la Unión Europea y el mundo*



Nota: Latinometrics (6 de mayo de 2022).

Por otra parte, Sutel en su estudio del 2015 (Superintendencia de Telecomunicaciones, 2015) ratifica que la cobertura celular en Costa Rica tiene características especiales, donde las operadoras de la telefonía móvil han concentrado en el Valle Central su instalación tecnológica, por lo que el país también responde a infraestructura de cobertura en los lugares donde se concentra la mayor cantidad de población del país, tal como se observa en la figura 2.

**Figura 2**

*Mapa de Cobertura de Señal Celular de Costa Rica. Julio, 2021*



*Nota:* Superintendencia de Telecomunicaciones, 2021.

## 1.2 REDES SOCIALES EN EL ÁMBITO POLÍTICO COSTARRICENSE

En un estudio del año 2017 presentado en la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, se hace referencia a la relación de la conectividad y el aporte de las redes sociales, específicamente Facebook, en las campañas electorales, cuyo punto de partida es el año 2014, al respecto, Cruz Romero (2017, p. 133) afirma que “la masificación de dispositivos móviles, al lado de la expansión en la cobertura de Internet en Costa Rica, ha generado que nuevas prácticas sociales se acoplen a los nuevos escenarios digitales que estos imponen”.

En ese mismo estudio, se enfatiza la relación entre el auge de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y la ruptura de algunos paradigmas considerados de las sociedades modernas, y aclara que Costa Rica no es el primer caso, pero sí uno que precisa ser considerado, ya que la puerta se ha abierto a las nuevas formas de hacer política, donde las redes sociales son el principal recurso que ha permitido una fusión de viejos y nuevos modelos de estructuración social, comunicativa y de abrir un abanico de posibilidades a ciudadanos e instituciones, políticas y estatales (Cruz Romero, 2017).

### 1.3 CARACTERIZACIÓN DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL 2022 ONLINE Y OFFLINE

En Costa Rica el auge de las redes sociales ha tenido un efecto importante en el proceso de formación de opinión, el manejo y creación de tendencias, así como la persuasión por medios digitales. Como todo hecho novedoso, debe de ser abordado para conocerse mejor y posteriormente normativizarse y en este caso no es sorpresa que la normativa encuentre problemático el mantenerse al paso de la evolución tecnológica; sin embargo, existe diversa jurisprudencia por parte del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) que ha servido para mediar en este contexto. El párrafo primero del artículo 136 del Código Electoral señala que:

Los partidos políticos tienen derecho a difundir, desde el día de la convocatoria a elecciones y hasta tres días antes del día de las elecciones, inclusive, toda clase de propaganda política y electoral en medios de comunicación colectiva. En cualquier momento podrán dar información política, difundir comunicados, realizar reuniones, actividades en sitios y recintos privados, sin necesidad de autorización alguna.

Posteriormente, el Tribunal Supremo de Elecciones trabajó en una regulación puntual para abordar este tema, que comprende la utilización de estas nuevas plataformas a fin de no afectar ningún derecho y es específica en la naturaleza de los contenidos virtuales enfatizando su intencionalidad. De esta forma, toda otra información, *posts*, *tuits* o comentarios en otras páginas que no se presenten de forma impositiva a los demás usuarios de redes sociales queda exenta de las regulaciones establecidas en el Código Electoral y demás normativa.

Toda esta transformación del proceso electoral costarricense sigue un modelo lógico desde el 2014 hasta el año 2022, y este cambio digital es liderado por las redes sociales como instrumentos de democratización de la información, empoderando, además, a los miembros de la sociedad en un llamado a ser voceros y generadores de opinión producto un proceso evolutivo (Ardila, 2021).

### 1.4 CAMPAÑA ELECTORAL 2022

El domingo 6 de febrero de 2022 se llevó a cabo la primera ronda de las elecciones nacionales en Costa Rica para elegir al presidente, vicepresidentes y los 57 diputados para el período 2022-2026. Para este proceso, se registró un número histórico de candidaturas: 25; prácticamente el doble que para la elección anterior.

## 1.5 REDES SOCIALES COMO HERRAMIENTA DE COMUNICACIÓN EN LOS comicios costarricenses

Son muchas las investigaciones enfocadas en detectar patrones de comportamiento electoral mediante el análisis de redes sociales. Fernández señala que:

El análisis de campañas electorales online ha manifestado que la red tiene capacidad de influir en un efecto positivo en los resultados electorales y que los candidatos con mejor posicionamiento en las redes sociales pueden aventajar a sus oponentes. (2019, p. 14).

Sin embargo, también se observa lo contrario, candidatos con mejores índices de popularidad en la red que no han visto reflejada tal ventaja en el resultado electoral, y Costa Rica no es la excepción a este caso; y a partir de este panorama, el Observatorio de Comunicación Digital (OCD) comparte algunas reflexiones y conclusiones del proceso de *Social Listening* que se generó durante la primera ronda del proceso electoral de 2022.

## 2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Esta investigación tiene como objetivo general analizar la conversación que se produce en todo el espacio web durante el proceso electoral de primera ronda en Costa Rica, durante el período comprendido entre setiembre de 2021 y abril de 2022, y del que derivan los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los candidatos que generaron mayor interacción en redes sociales durante la primera ronda electoral de 2022.
- Mostrar los sentimientos que generaron los candidatos presidenciales en redes sociales durante la primera ronda electoral de 2022.
- Localizar los temas que generaron mayor conversación entre los internautas durante la primera ronda electoral de 2022.

La recopilación de datos se realizó de manera quinquenal a través del OCD desde la segunda quincena de setiembre de 2021 hasta la finalización de la primera vuelta electoral (6 de febrero de 2022), lo que dio lugar a un total de 10 informes.

Para este proceso se seleccionaron tres herramientas de *Social Listening* que recopilan información de forma diaria y que permiten obtener menciones y datos de web pública: la plataforma de Minerva Data, Digital AdSpend de Kantar IBOPE Media y Mention Data (el término “web pública” refiere a todo aquel contenido encontrado en el espacio web sin restricciones por temas de privacidad). Las tres herramientas parten de la búsqueda booleana por palabra clave, para localizar candidatos, partidos políticos, acrónimos u otras etiquetas que los usuarios mencionan y a partir del informe resultado de la búsqueda se realiza su posterior tratado para eliminar ruido.

Por otro lado, se ha excluido todo el contenido de aquellas cuentas identificadas como “trolls digitales” (en el estudio se detectó un porcentaje de participación de estos en torno al 5 % y el 8 % máximo de la conversación digital).

Adicionalmente, este proyecto se inscribió en el marco de las actividades que organizó el Tribunal Supremo de Elecciones y contó con su autorización para la elaboración y difusión de los resultados de encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral para la elección nacional a celebrarse en el año 2022, mediante Resolución n.º 055-DGRE-2021.

### 3. PRINCIPALES HALLAZGOS Y MECÁNICA DE LA HERRAMIENTA

A continuación, se describe el detalle de los hallazgos y resultados de la información analizada.

#### 3.1 Influencia de las redes sociales en el proceso electoral 2022

Todos los actores que convergieron en el proceso electoral tuvieron un nivel de influencia y conexión con los medios sociales, partiendo de los medios de comunicación, agrupaciones políticas y ciudadanía en general, lo cual se enumerará a continuación, como parte de las conclusiones a que llega el estudio de *Social Listening*. En este punto es importante mencionar que el nivel de influencia “supone una expansión del ámbito de estudio de las ciencias sociales, cuya atención se vuelve hacia los sentimientos, los recuerdos, la vida cotidiana, la esfera de lo material” según Arias (2016, p. 33).

Por otra parte, las plataformas digitales vienen a transformar los procesos tradicionales de la comunicación política, ya que se han convertido en una fuente primaria de información ante los medios tradicionales.

##### A. PLATAFORMA PARA “OFICIALIZAR POSICIONES”

Los partidos políticos y sus candidatos aprovecharon las redes sociales como un medio para comunicarse de inmediato con la población, y de una forma inmediata, oficializaron diversas opiniones alrededor de los temas de coyuntura que se vivieron en el país durante el proceso electoral.

Uno de estos temas fue el proyecto de ley para rebajar el precio del marchamo para el año 2021, el cual fue aprobado por la Asamblea Legislativa, pero vetado por el Poder Ejecutivo. Esto provocó inmediatamente reacciones por parte de las agrupaciones políticas y sin importar que fuera un viernes a las 8:20 p. m., los representantes del Partido Nueva República compartieron su posición oficial desde sus redes sociales, tal como se muestra en la figura 3.

### Figura 3

*Ejemplo de oficialización de posiciones en la red social Facebook del entonces candidato presidencial Fabricio Alvarado. Octubre, 2021*



Nota: Universidad Latina de Costa Rica, 2022.

Por otra parte, el entonces candidato de Liberación Nacional, José María Figueres (figura 4) compartió su posición en torno a las denuncias realizadas por parte de maestros y padres de familia, de los estudiantes que aplicaron las pruebas FARO y que dieron al traste con la renuncia de varios jefes de la cartera de educación.

**Figura 4**

*Ejemplo de oficialización de posiciones en la red social Facebook del entonces candidato presidencial José María Figueres. Noviembre, 2021*



Nota: Universidad Latina de Costa Rica, 2022.

Como se nota en ambos ejemplos, hay una respuesta casi inmediata de los partidos políticos, los cuales no esperaron a que los medios les consultaran, sino que inmediatamente comunicaron sus ideas en un video corto. Este ejercicio de inmediatez era impensado, previo a la era de las redes sociales, donde los partidos políticos tenían que “comprar” los espacios de cadena televisiva o radial para llegar de forma masiva a los costarricenses.

Autores como Olmedo (2011) señalan la importancia de la alfabetización científica en relación con una ciudadanía del s. XXI, informada y participativa. Olmedo expone en su análisis cuatro conceptos fundamentales: “cognición, responsabilidad social, contextualización, y participación ciudadana en la implantación de políticas públicas relacionadas con incorporaciones tecnocientíficas en el devenir cotidiano” (p. 178), lo que convierte a las redes sociales en difusoras para los medios masivos.

#### **B. PLATAFORMA DE DIFUSIÓN PARA LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Todos los medios utilizaron las redes para difundir su producción informativa; sin embargo, es vital destacar que para este proceso electoral hubo nuevos medios de comunicación nativos digitales que tuvieron un papel destacado en sus coberturas periodísticas, como los medios “No Pasa Nada”, “El Observador”, “La Doble Tracción”; entre otros.

Algo importante es que las mismas redes sociales han evolucionado y abierto nuevas posibilidades de comunicación; lo cual ha sido aprovechado por los cibernautas para generar nuevos espacios de discusión. Uno de estos son los denominados “Spaces” de *Twitter*; en los cuales un medio digital o varios cibernautas lanzan un tema de discusión, moderado por los organizadores. Este fue un espacio obligatorio para comentar, discutir y opinar sobre los debates, publicaciones de encuestas o las noticias relevantes alrededor del proceso electoral de 2022.

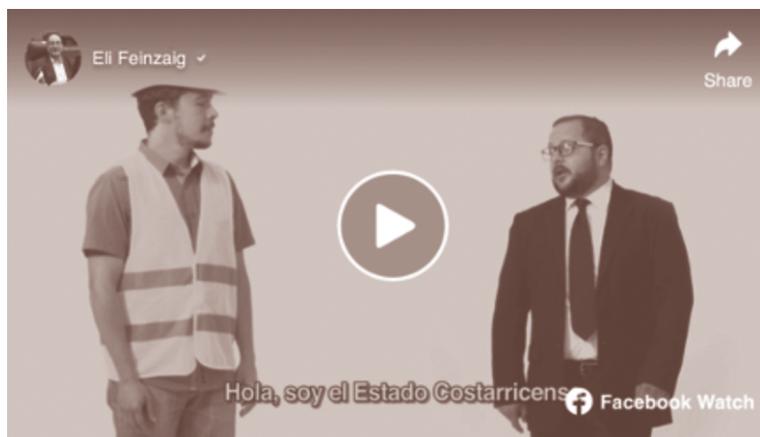
### C. PLATAFORMA PARA “PROBAR MENSAJES”

Algunos de los comandos de campaña aprovecharon las redes sociales para lanzar productos audiovisuales, con el fin de “probar” mensajes clave de campaña y, a partir de la reacción obtenida en redes, los lanzaron en medios tradicionales, con pauta publicitaria o bien desistieron del mensaje en particular, como se observa en las figuras 5 y 6. A continuación, se comparten dos ejemplos de este uso.

La campaña de Eliécer Feinzaig se estrenó en redes sociales con una serie de videos cortos, en la cual se presentaba al candidato y a la vez se establecieron algunos mensajes claves relacionados con tener un estado más eficiente y “sano”. Dichos mensajes calaron positivamente en redes sociales, por lo que se procedió a pautarlos en televisión nacional.

#### Figura 5

*Ejemplo de video de prueba en la red social Facebook del entonces candidato presidencial Eliécer Feinzaig. Agosto, 2021*



#YOSOYELI, y quiero un estado sano, ágil y eficiente

👍 533 🗨️ 49 ➡️ 86

*Nota: Universidad Latina de Costa Rica, 2022.*

Por otra parte, la campaña del Partido Liberación Nacional lanzó a finales de octubre del 2021 un *spot* publicitario donde apelaba a no volver a tener restricciones de ningún tipo a raíz de la pandemia del covid-19; este mensaje fue rápidamente atacado e incluso censurado por autoridades sanitarias, como la exministra de salud María Luisa Ávila, quien desde su cuenta de redes sociales cuestionó el video.

## Figura 6

*Ejemplo de video de prueba la red social Twitter del entonces candidato presidencial José María Figueres. Octubre, 2021*



*Nota: Universidad Latina de Costa Rica, 2022.*

Este y otros mensajes en contra en redes sociales hicieron que la campaña decidiera no publicarlo en televisión nacional; por ejemplo, el tuit de la exministra de salud María Luisa Ávila quien, desde su cuenta personal, critica el contenido del video, tal como lo muestra la figura 7.

**Figura 7**

Contenido respuesta en la red social Twitter de la exministra de salud María Luisa Ávila. Octubre, 2021



Nota: Universidad Latina de Costa Rica, 2022.

La versatilidad de las redes sociales las lleva a convertirse en una plataforma de prueba que brinda la posibilidad con una menor inversión para afinar, eliminar o potenciar mensajes en los procesos de comunicación política.

#### D. PLATAFORMA PARA TRANSMITIR LOS DEBATES PRESIDENCIALES Y ESPACIO PARA COMPARTIR EL “POSDEBATE”

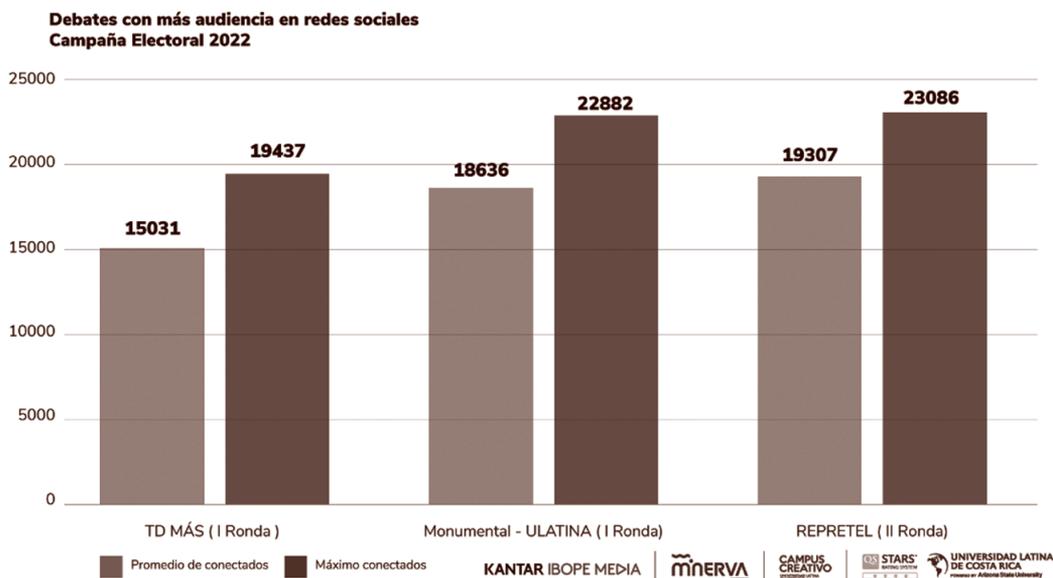
Los debates presidenciales fueron en este proceso electoral el principal detonante de la conversación digital en redes sociales; convirtiéndose en un insumo preponderante en la dinámica político-electoral, pero, sobre todo, de difusión, contraste de ideas e información de la oferta política del país.

De ahí que los medios organizadores de la discusión y enfrentamiento entre las candidaturas aprovecharan las redes sociales para transmitir los debates, y a la vez generar interacción con las baterías de partidarios de los invitados a estos espacios.

En la primera ronda electoral, los principales medios de radio y televisión tuvieron sus propios debates como se observa en la figura 8; llama la atención el organizado por TDMás, un medio que se especializa en temas deportivos, pero que, en esta coyuntura electoral, produjo un debate con un formato de “cara a cara” entre 2 de los 25 candidatos participantes; con resultados muy importantes en la audiencia conectada a sus redes sociales.

**Figura 8**

*Cantidad de dispositivos contenidos en las transmisiones de Facebook Live de los debates presidenciales. Abril, 2022*



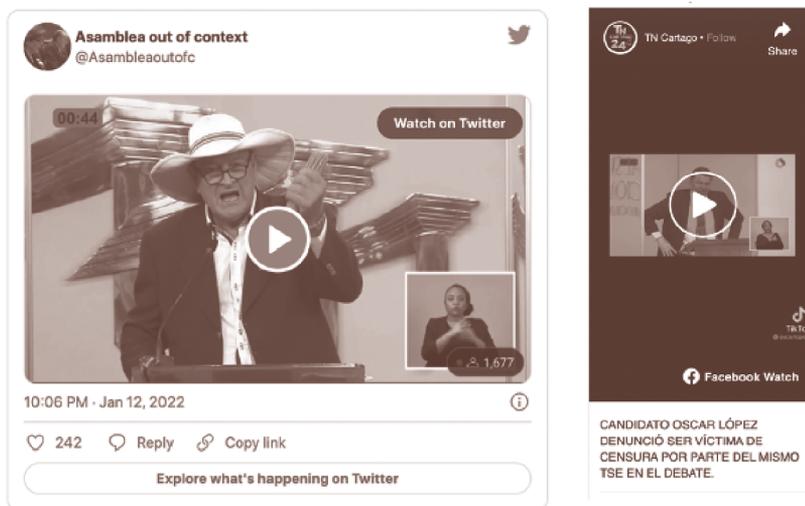
Nota: Universidad Latina de Costa Rica, 2022.

Adicionalmente, cabe destacar el espacio que se ha denominado como “posdebate”, en el cual los cibernautas comparten *memes*, fragmentos de video del debate u otros que se convierten en elementos claves de la difusión, como los errores de los candidatos y elementos “sorpresa” dentro de esta dinámica. Para muchas personas que no vieron el debate completo, estos fragmentos de video se convirtieron en la única referencia de este, por lo que se transforman en elementos muy poderosos e influenciadores a la hora de tomar una decisión electoral.

En las figuras 9 y 10 se comparten 3 ejemplos de esta dinámica y que para algunos candidatos significó darse a conocer y para otros, que se difundieran elementos no relacionados necesariamente con sus ideas.

**Figura 9**

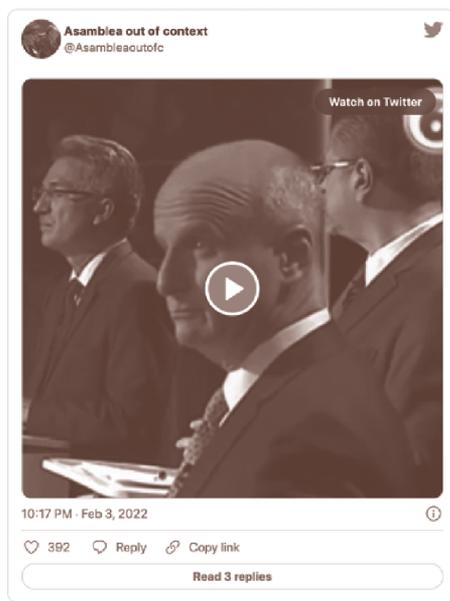
*Ejemplos de fragmentos compartidos en redes sociales de los debates presidenciales. Enero, 2022*



*Nota: Universidad Latina de Costa Rica, 2022.*

**Figura 10**

*Ejemplos de fragmentos compartidos en redes sociales de los debates presidenciales. Enero, 2022*



*Nota: Universidad Latina de Costa Rica, 2022.*

Dentro del contexto del tiempo y la transformación digital, argumenta Leiva (2006) que el perfeccionamiento de la información científica ha tenido lugar gracias a la comunicación. Es fruto de la participación de muchos cerebros en interacción, a lo largo del tiempo y en cada instante promoviendo inclusive el entretenimiento.

#### E. PLATAFORMA DE ENTRETENIMIENTO

Por primera vez en un proceso electoral se contó con la plataforma *TikTok*, la cual tiene un énfasis especial en el entretenimiento. Esto fue aprovechado por las campañas políticas y los encargados de la campaña digital para generar contenido que se podría determinar como “ligero”, pero que sirviera como “gancho” para atraer nuevas audiencias a las propuestas de los candidatos y sus partidos.

Como lo muestra la figura 11 “Eli-copter” de la campaña del Partido Liberal Progresista fue de los contenidos que más se viralizó y compartió más durante la campaña 2022; al igual que el video resumen de la celebración del cumpleaños del candidato José María Figueres; contenido que incluso trascendió a otras redes sociales y provocaron diversos comentarios en los espacios digitales.

Otros candidatos aprovecharon la nueva plataforma y mostraron otras facetas de sus vidas personales, o para cubrir el “detrás de escena” de las giras territoriales; todo esto complementado con algunos mensajes cortos, en formato de video vertical y música moderna.

#### Figura 11

*Ejemplos de TikToks de los candidatos presidenciales. Diciembre, 2021*



*Nota: Universidad Latina de Costa Rica, 2022.*

## F. MENSAJES DE REDES SOCIALES QUE TRANSCENDIERON A OTRAS PLATAFORMAS

Una característica vital durante el ejercicio de *Social Listening* fue identificar elementos que traspasaron las redes sociales públicas a otros espacios privados, como lo son el WhatsApp, correos electrónicos o mensajes de texto tradicionales. En esa vía se identificaron tres grandes tipos de contenido:

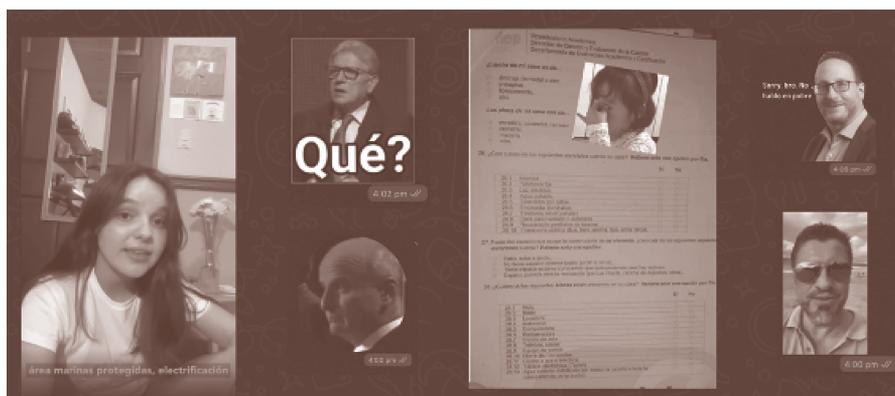
- **Stickers de WhatsApp:** los cuales fueron realizados por los mismos cibernautas, donde se capturaban algunos momentos de debates, otros ideados por los cibernautas o contenidos llamativos, que tuvieron su origen en una red social y se “mimetizó” en un elemento *gif* en *WhatsApp*.

- **Videos o fragmentos de video:** algo interesante es que estos contenidos fueron en su mayoría generados por otros usuarios digitales y no necesariamente desde las campañas oficiales de los candidatos, lo cual, recuerda la transmedialidad de los contenidos, y que los usuarios actuales no son simples escuchas, sino “coproductores” de contenidos. Dentro de estos, se destaca un video de la usuaria de *Instagram* @mongepapauli quien, en su video de análisis de los candidatos más importantes, rondó el millón de reproducciones en esta red social.

- **Imágenes y memes:** De igual manera, la mayoría de estos contenidos fueron generados por los mismos cibernautas y de forma muy rápida en medio de una coyuntura específica, por ejemplo, la polémica con las pruebas Faro, donde se compartieron capturas de dichos exámenes y que se difuminaron en forma masiva entre la población.

### Figura 12

*Ejemplos de Stickers y contenido digital compartido en la red social Whatsapp. Enero, 2022*



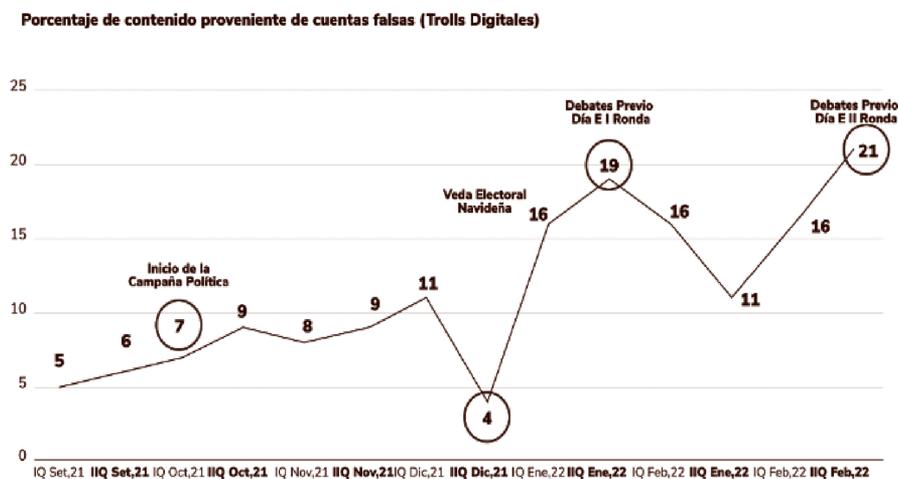
Nota: Universidad Latina de Costa Rica, 2022.

#### 4. ELEMENTOS QUE INTERFIRIERON EN LAS REDES SOCIALES DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL DE 2022

Desde el OCD se ve con preocupación la cantidad de contenido falso que se generó durante el proceso electoral; particularmente en las semanas previas a la elección en primera ronda. Como se nota en la figura 13, la campaña inició con un porcentaje del 7 % del contenido que se publicó en redes sociales, proveniente de cuentas falsas; lo cual fue subiendo, conforme fue avanzando la campaña. En términos generales, se detectó que un 11,28 % del contenido en redes provino de cuentas falsas, pero llegó a picos altos del 19 % y el 21 % en las semanas previas a la cita con las urnas. Solo hubo un momento bajo de actividad de contenido falso, lo cual sucedió en la segunda quincena de diciembre, mientras se estaba en la veda electoral de fin de año.

**Figura 13**

*Evolución de la cantidad de cuentas trolls identificadas durante el proceso electoral de Costa Rica. Abril, 2022*



*Nota:* Universidad Latina de Costa Rica, 2022.

Este contenido provino de granjas de troles digitales, quienes incluso reconocieron, en el medio La Nación, que generaron este tipo de contenido de forma sistematizada durante el proceso electoral; lo cual trae consigo el reto de crear legislación que regule este tipo de práctica, la cual genera una distorsión de la realidad político-electoral. Estos son ejemplos de algunas cuentas falsas que se detectaron durante la campaña política:

## Figura 14

Ejemplos de cuentas trolls identificadas durante el proceso de Social Listening Electoral. Abril, 2022



Nota: Universidad Latina de Costa Rica, 2022.

### 5. ELEMENTOS QUE EL OBSERVATORIO DE COMUNICACIÓN DIGITAL (OCD) ALERTÓ Y OTROS QUE PASARON DESAPERCIBIDOS DEL EJERCICIO DE SOCIAL LISTENING EN LA PRIMERA RONDA ELECTORAL

Estos son algunos elementos que fueron alertados en los informes del OCD, como parte de la influencia directa de la conversación digital en la dinámica electoral y que finalmente tuvieron alguna repercusión en los resultados finales de la elección en primera ronda:

- Desde enero, el grupo denominado “Candidatos Mediáticos”<sup>1</sup> logró posicionarse como los que generaron mayor volumen en la conversación digital y, finalmente, fueron los que tuvieron más votos en primera ronda y representación en la Asamblea Legislativa.

<sup>1</sup> Estos candidatos fueron los que “dominaron” el volumen de la conversación digital en los últimos 30 días previo a la elección.

Figura 15

“Candidatos Mediáticos” durante la primera ronda electoral de Costa Rica Enero, 2022

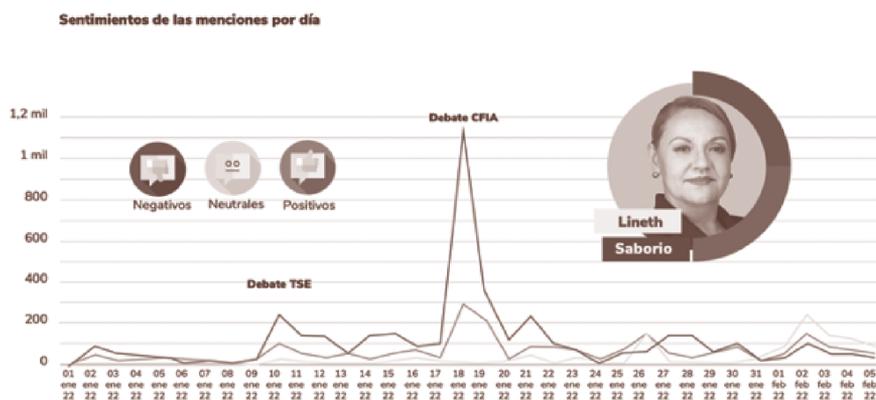


Nota: Universidad Latina de Costa Rica, 2022.

- Con los primeros debates de enero de 2022, se detonó una caída en el sentimiento positivo hacia la candidata del PUSC, Lineth Saborío y en paralelo, se experimentó un aumento en el sentimiento negativo hacia dicha candidata, lo que se mantuvo de esta forma hasta el día de la elección.

Figura 16

Evolución del sentimiento en la conversación digital para la candidata Lineth Saborío. Febrero, 2022

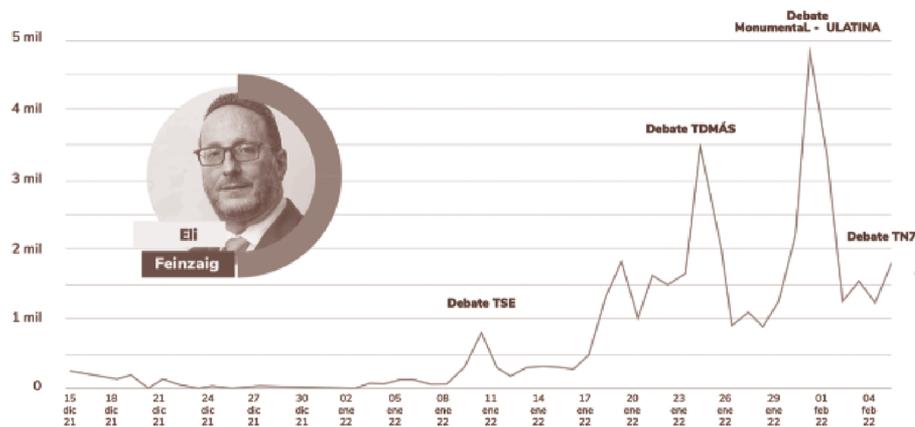


Nota: Universidad Latina de Costa Rica, 2022.

- Aunque las mediciones de escucha social no son predictivas de la intención de voto, vale la pena destacar la alerta en el crecimiento positivo en la conversación digital que experimentó el candidato Eliécer Feinzaig, desde el mes de diciembre de 2021. Esto abre también una nueva posibilidad de estudio, al comparar los resultados obtenidos en primera ronda electoral para dicho candidato, el cual tuvo un apoyo importante en cantones de la Gran Área Metropolitana.

### Figura 17

*Evolución en el volumen de la conversación digital para el candidato Eliécer Feinzaig. Febrero, 2022*

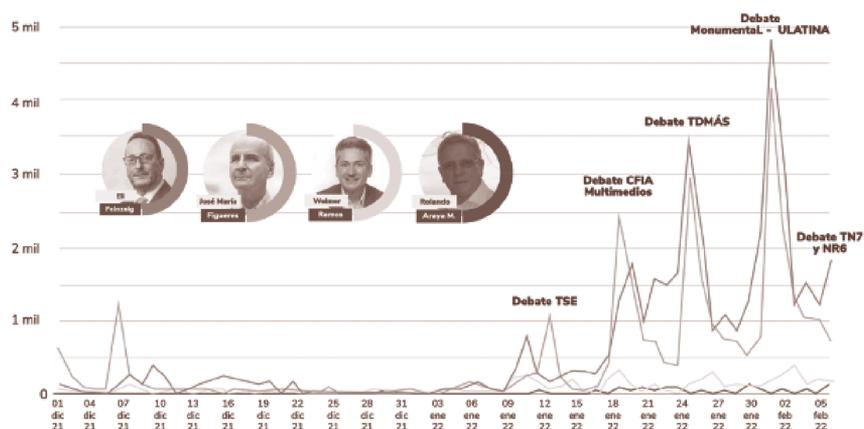


*Nota:* Universidad Latina de Costa Rica, 2022.

- En el último mes de la elección, se alertó de la “desaparición” de Welmer Ramos y Rolando Araya en el volumen de la conversación digital; lo cual, finalmente, coincidió con el voto otorgado en primera ronda.

**Figura 18**

*Evolución en el volumen de la conversación digital para los candidatos Eliécer Feinzaig, José María Figueres, Welmer Ramos y Rolando Araya. Febrero, 2022*



*Nota: Universidad Latina de Costa Rica, 2022.*

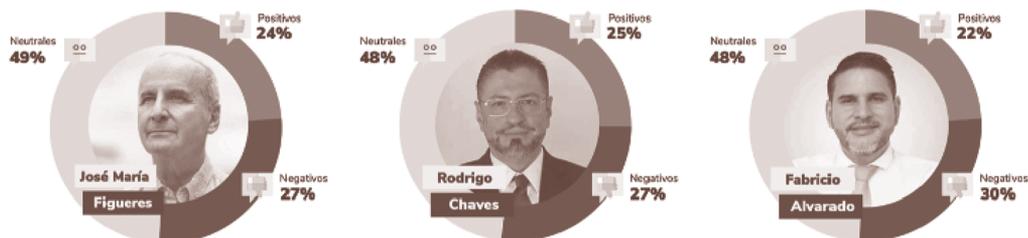
- En todos los debates hubo una producción de “memes”, captura de videos e imágenes que se “viralizaron” a todas las redes sociales públicas y privadas.

De igual forma, hay elementos que no pudieron ser detectados por los sistemas de *Social Listening*; a continuación, una lista de estos elementos, a la luz de los resultados en primera ronda electoral:

- El llamado “voto silencioso” en redes sociales hacia Rodrigo Chaves le permitió llegar a una segunda ronda contra el candidato que lideraba las encuestas hasta ese momento, el expresidente José María Figueres.
- El nivel de abstencionismo alcanzado tampoco se vio reflejado en el ámbito digital; quizás por la “vergüenza” de expresarlo públicamente en una red social.
- Los candidatos José María Figueres, Fabricio Alvarado, José María Villalta y Rodrigo Chaves generaron la mayor cantidad de sentimientos negativos en el espacio digital; sin embargo, esto no afectó la decisión final del votante atraído por estas candidaturas.

**Figura 19**

*Sentimiento en la conversación digital para los candidatos con más votos en primera ronda electoral. Febrero, 2022*



*Nota:* Universidad Latina de Costa Rica, 2022.

Finalmente, se puntualizan algunos temas que requieren de otros estudios complementarios para medir el impacto correspondiente a la hora de emitir el sufragio:

- Los hechos que generaron mayor volumen en la conversación digital estuvieron relacionados con “crisis” para los candidatos presidenciales y no se puede determinar en este momento el impacto directo en la decisión de voto; especialmente los dos candidatos que pasaron a segunda ronda, es decir, José María Figueres (video de Christiana Figueres, video del mercado central, video sobre pobreza, entre otros) y Rodrigo Chaves (movimiento #RodrigoChavesRenuncie y todo lo relacionado con la acusación ante el Banco Mundial por conductas sexuales inapropiadas).
- La “huella” del voto urbano, con cierto nivel de estudio y conectividad a internet, que comparte en sus redes sociales temas de política; principalmente en Twitter, que cuenta en el país con 340 000 usuarios.
- El papel de los influenciadores digitales y su incidencia en la toma de decisión del sufragio (video de Paula Monge, webinar con Richard Branson y Figueres, TikToks de la “Fiesta de Figueres”, “Elicopter”, entre otros).

## 6. REFLEXIONES FINALES

Esta es la primera vez que se realiza en el país un estudio público de *Social Listening* durante el proceso electoral y que le dio seguimiento a los diversos aspectos de comunicación digital desde las redes sociales; por lo que este primer acercamiento servirá como referencia comparativa hacia futuros procesos electorales; motivará la realización de otros estudios afines; además de abrir oportunidades de nuevos estudios a partir de la evolución de las herramientas tecnológicas y otras que se continúen expandiendo con el paso del tiempo.

El uso natural de las herramientas de *Social Listening* tiene limitaciones claras que ya fueron expuestas, pero se espera que con la evolución de las tecnologías se puedan ampliar las posibilidades; aunque nunca esta herramienta ha sido visibilizada con características predictivas.

Este tipo de herramientas permiten darles seguimiento a fenómenos tan importantes para el desarrollo de las campañas políticas, las audiencias digitales que se conectan durante las transmisiones de los debates más importantes del país.

Finalmente, se destaca que la conversación digital refleja momentos en la coyuntura y evolución del proceso político-electoral y que se debe tomar como un elemento importante a considerar; ya que al igual que los medios tradicionales, las redes sociales llegaron a convertirse en elementos que son utilizados en forma masiva por la población costarricense.

## REFERENCIAS

- Arias Maldonado, M. (2016). La digitalización de la conversación pública: redes sociales, afectividad política y democracia. *Revista de Estudios Políticos*, 1(173), 27–54. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.173.01>
- Capriotti, P. y Zeler, I. (2020). Comunicación de la responsabilidad social empresarial de las empresas de América Latina en Facebook: estudio comparativo con las empresas globales. *Palabra Clave*, 23(2), 1–28. <https://doi.org/10.5294/pacla.2020.23.2.7>
- Código Electoral [CE]. Ley 8765 de 2009. Art. 136. 19 de agosto de 2009 (Costa Rica).
- Consejo de Promoción de la Competitividad. (Diciembre, 2021). *Retos de la digitalización en Costa Rica, en la ruta para consolidar la competitividad* [Archivo PDF]. <https://drive.google.com/file/d/1IJa8aFp3uS6ICgCKK56pu6JYXbn0Ujrj/view>

- Cruz Romero, R. (2017). Política Digital: El uso de Facebook en política electoral en Costa Rica (I). *Revista de Derecho Electoral*, (23), 133-151. <http://ride.tse.go.cr/handle/123456789/11669>
- Fernández Crespo, M. (2019). Predicción electoral mediante análisis de redes sociales [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. Repositorio institucional de la Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/22019/1/T34588.pdf>
- Garrido Ardila, J. A. (2021). Dialnet. Database by Fundación Dialnet. *Renaissance and Reformation*, 43(4), 250–254. <https://doi.org/10.33137/rr.v43i4.36398>
- Latinometrics [@LatamData]. (16 de mayo, 2022). How can the number of mobile phones surpass the population of a country? [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/LatamData/status/1526245858274070531>
- Leiva Aguilera, J. (2006). Blogs e issn: ¿una relación imposible? *El Profesional de la Información*, 15(4), 319–322.
- List, J. y Ganguli, P. (January, 2016). Innovation and technology as key drivers for global competitiveness. Report on the 8th Global Intellectual Property Convention (GIPC). *New Delhi World Patent Information*, 46, 98–99. <https://doi.org/10.1016/j.wpi.2016.07.003>
- Olmedo Estrada, J. C. (2011). Educación y divulgación de la ciencia: tendiendo puentes hacia la alfabetización científica. *Revista Eureka sobre enseñanza y divulgación de las ciencias*, 8(2), 137–148. [https://doi.org/10.25267/rev\\_eureka\\_ensen\\_divulg\\_cienc.2011.v8.i2.01](https://doi.org/10.25267/rev_eureka_ensen_divulg_cienc.2011.v8.i2.01)
- Rúas Araújo, J. y Fontenla Pedreira, J. (2021) *Debates electorales en televisión y redes sociales en España*. Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- Superintendencia de Telecomunicaciones. (2015). *Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones*. <https://www.sutel.go.cr/noticias/comunicados-de-prensa/estadisticas-del-sector-de-telecomunicaciones-costa-rica-2015>.
- Superintendencia de Telecomunicaciones (2021). *Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones*. [https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/informe\\_estadisticas\\_sector\\_de\\_telecomunicaciones\\_2021\\_sutel.pdf](https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/informe_estadisticas_sector_de_telecomunicaciones_2021_sutel.pdf)

- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. (22 agosto, 2022). <https://www.tse.go.cr/>
- Universidad de Costa Rica. (2020). Índice de competitividad cantonal. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/01/31/nueva-lectura-del-indice-de-competitividad-cantonal-da-seguimiento-al-desempeno-de-gobiernos-locales.html>
- Universidad Latina de Costa Rica. Observatorio de Comunicación Digital (22 de junio, 2022). *Principales hallazgos del proceso electoral desde el ámbito digital* [Reporte 15]. <https://www.ulatina.ac.cr/area-de-investigacion/grupos-de-investigacion/observatorio/proceso-electoral-2022/reporte-15>
- Universidad Latina de Costa Rica. Observatorio de Comunicación Digital (21 de febrero, 2022). *Reporte 9 Observatorio de Comunicación Digital*. <https://www.ulatina.ac.cr/area-de-investigacion/grupos-de-investigacion/observatorio>
- Voorend, K. y Gatica López, G. (19 de febrero, 2022). Notas de coyuntura migratoria en Costa Rica. Presentación proceso electoral 2022 y migraciones en Costa Rica. Universidad de Costa Rica. Instituto de Investigaciones Sociales. <https://repositorio.iis.ucr.ac.cr/handle/123456789/891>
- Zelada, S. (s.f.). *COVID-19, un acelerador de la transformación digital*. Deloitte Perú. <https://www2.deloitte.com/pe/es/pages/technology/articles/COVID19-un-acelerador-de-la-transformacion-digital.html>



# LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA, ABSTENCIONISMO Y FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS: PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL

Fabián Carlos Silva Gamboa\*

Luis Enrique Mata Quintero\*\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2023\\_35\\_7](https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_7)



## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 12 de julio de 2022.

**Revisión, corrección y aprobación:** 9 de noviembre de 2022.

**Resumen:** En el presente ensayo se aborda el problema del abstencionismo en el sistema electoral costarricense, buscando crear un enlace entre la legitimación democrática con el abstencionismo y el financiamiento de partidos políticos. Frente a esta problemática, se proponen algunos aspectos que deberían reformarse en el Código Electoral, que garanticen el acceso de los diferentes partidos políticos a los medios de comunicación en aras de buscar combatir el fenómeno estudiado.

**Palabras clave:** Abstencionismo / Legitimación democrática / Financiamiento del partido político / Medios de comunicación.

**Abstract:** This essay addresses the problem of abstentionism in the Costa Rican electoral system, seeking to create a link between democratic legitimation, abstentionism and the financing of political parties. Faced with this problem, the authors propose to reform some aspects in the Electoral Code, which can guarantee the access of the different political parties to the media to seek to combat the phenomenon studied.

**Key Words:** Abstentionism / Democratic legitimization / Funding of political party / Mass media.

---

\* Costarricense, abogado, fsilva@silvayasociados.net. Profesor universitario e investigador de la Universidad Fidélitas. Máster en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia y egresado del doctorado en Derecho de esa misma institución. Profesor de Derecho en distintas universidades privadas y públicas en Costa Rica, investigador de la Universidad Fidélitas y ha participado como conferencista internacional en temas de derecho público.

\*\* Costarricense, abogado y filósofo, luismataquintero@gmail.com. Profesor universitario e investigador de la Universidad Fidélitas. Licenciado en Derecho y bachiller en Filosofía de la Universidad de Costa Rica, actualmente cursa la maestría académica en Filosofía de la Universidad de Costa Rica. Profesor de Derecho en la Universidad Fidélitas y profesor de Filosofía en la Universidad de Costa Rica, investigador de la Universidad Fidélitas, y se dedica a la investigación filosófica en diferentes grupos de investigación universitarios.

## 1. INTRODUCCIÓN

El carácter representativo del sistema democrático se manifiesta especialmente mediante la elección de los miembros de supremos poderes, la cual pretende que el mayor número posible de puntos de vista de los ciudadanos se vea representado en los gobernantes electos (Sobrado González, 2005). Entonces, se hace necesario asegurar la participación de los ciudadanos para garantizar ese fin. Sin embargo, en los últimos años las cifras de abstencionismo resultan suficientemente elevadas como para encender las alarmas y darse cuenta de que algo no está funcionando bien en el sistema electoral, a tal grado que desde 1998 el abstencionismo se ha mantenido por encima del 30 % del padrón electoral de Costa Rica (Tribunal Supremo de Elecciones [TSE], 2018).

El fenómeno de la abstención electoral debe ser explicado para conocer los efectos que puede tener sobre la legitimidad de los Gobiernos (Nohlen, 2003). En este caso, las principales causas del abstencionismo parecen situarse en el desinterés y malestar frente a la oferta política conocida. De ahí que se hace necesario buscar la manera en que se visibilicen las diferentes ofertas políticas que, por motivos de financiamiento, no tienen el mismo acceso a los medios de comunicación masivos que sí tienen otros partidos políticos de mayor poder económico.

A raíz del panorama descrito, el problema que dirige esta investigación consiste en preguntarnos por el elemento o elementos de la normativa electoral costarricense, con respecto al financiamiento de partidos políticos, que pueden modificarse para disminuir el abstencionismo electoral. La hipótesis que se defiende es que se puede reducir el fenómeno del abstencionismo si se facilita el acceso a los medios de comunicación masiva para un mayor número de partidos políticos, estableciendo la obligación de los medios de comunicación de otorgar a los partidos políticos espacios de publicidad gratuitos en las diferentes franjas horarias de programación.

Para defender esta hipótesis, en primer lugar, se plantea la relación entre financiamiento electoral, legitimidad democrática y abstencionismo; en segundo lugar, se analiza el tema de la inversión del financiamiento público que se realiza en los medios de comunicación; posteriormente, se lleva a cabo un análisis de derecho comparado sobre el tema, enfocado en Alemania, Francia, Argentina y México. Finalmente, se plantean algunas propuestas de reforma legislativa y constitucional que surgen motivadas a partir de los puntos anteriores.

En cuanto a la metodología utilizada para realizar el análisis, en virtud de que se trata de un trabajo de naturaleza predominantemente teórica, se sigue el enfoque cuantitativo, que permita abordar los fundamentos teóricos que motivan la propuesta de reforma del Código Electoral; de igual modo, se analiza el financiamiento de los partidos políticos sistemáticamente no solo dentro del derecho electoral, sino también su relación con el derecho constitucional y con disciplinas afines como las ciencias políticas y la filosofía política. De lo que se trata, entonces, es de realizar hermenéutica jurídica a partir de diferentes textos doctrinarios y legales, para proponer las posibles soluciones

al problema. En este sentido, se analizará la normativa existente en la actualidad en cuanto al financiamiento de partidos políticos en concordancia con el sistema electoral costarricense y los fines que este persigue.

## 2. LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y ABSTENCIONISMO

### 2.1 DEMOCRACIA Y SUFRAGIO

La motivación fundamental para el surgimiento de la democracia es el ideal del ser humano para autodeterminarse y, por ende, autogobernarse. Por ello los pueblos han creado instituciones a las que les han asignado funciones diferentes para organizar su vida en sociedad del modo que consideran más adecuado (Velázquez Turbay, 2004). El sistema de gobierno de naturaleza democrática parte del supuesto del poder y autoridad del pueblo que delega en sus representantes escogidos por los medios legítimamente establecidos, para que estos sean quienes dirijan al pueblo a alcanzar los objetivos comunes de la sociedad y los particulares de los individuos; de este modo, la voluntad popular es la expresión de los intereses de la colectividad (Herrera Loaiza y Villalobos Quirós, 2006).

Hernández Valle señala que la democracia es un régimen político cuyos dos pilares son la participación y la responsabilidad de los ciudadanos, en el que “se participa porque se es actor y no simple espectador”, con lo cual la organización política democrática permite y exige que los gobernados participen del sistema político a través de los diferentes medios que son establecidos tanto por la Constitución como por la demás normativa vigente (Hernández Valle, 2006, p. 16).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, surge lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el *principio democrático*, cuya mayor manifestación se da a través del sufragio, que se presenta como medio “idóneo para que la soberanía popular que reside en el pueblo delegue en los representantes nacionales, la conducción y atención de los asuntos relacionados con la vida política del país” (Herrera y Villalobos, 2006, p. 20). Si bien es cierto, la manifestación por excelencia del principio democrático es el sufragio; su contenido no se agota allí, pues el poder público debe tenerlo presente en todas sus actuaciones, al ser el soporte del sistema político democrático<sup>1</sup>. El sistema electoral debe apegarse a criterios de representación, elegibilidad y participación, que se encuentran contenidos en el artículo 1 de la Constitución Política (Herrera Loaiza y Villalobos Quirós, 2006, p. 20).

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Sala Constitucional, el principio democrático parte de una serie de presupuestos: Costa Rica es una República democrática (preámbulo y artículo 1 de la Constitución Política) con un sistema de representación -ejercicio indirecto- (artículos 9, 105, 106, 121 inciso 1. *ibídem*), donde la democracia es la fuente y norte del régimen y la representatividad el instrumento pragmático de su realización. Es decir, en Costa Rica, la idea democrático-representativa se complementa con la de una democracia participativa -de activa y plena participación popular-, que es precisamente donde el principio democrático adquiere su verdadera dimensión. (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto n° 3062).

Ahora bien, se hace necesario precisar un poco más sobre cómo se ha implementado el sistema democrático en Costa Rica. Sobre esto, la Sala Constitucional (voto n.º. 3062-1996) ha resaltado que se trata de una democracia representativa<sup>2</sup>, pues el pueblo elige a los representantes de los supremos poderes a través del voto individual, directo y secreto, lo anterior, idealmente, luego de haber analizado las diferentes propuestas electorales presentadas por los partidos políticos (Mesa Gisbert, 2017).

En una sociedad existe pluralismo de opiniones, de visiones espirituales, ideológicas y múltiples temas; como consecuencia, se constituirán grupos mayoritarios y minoritarios (Mesa Gisbert, 2017). Ante esta situación, lo que caracteriza a una *sociedad bien organizada* (Rawls) es la armonía entre los grupos minoritarios con los mayoritarios. Además, este es un aspecto sobre el que los ciudadanos deberían estar informados a la hora de escoger a sus representantes<sup>3</sup>, por eso se dice que un sistema político democrático funciona mejor si sus ciudadanos participan y se informan a la hora de ejercer el sufragio<sup>4</sup>.

De acuerdo con Hernández Valle, el sufragio es:

el mecanismo jurídico-político mediante el cual los ciudadanos ejercen el derecho reconocido por el ordenamiento a participar en la determinación de la orientación política general del Estado, a través de la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que le sean sometidas. (2004, p. 162).

Entonces, habiéndose establecido la importancia fundamental que tiene el sufragio<sup>5</sup> dentro de una sociedad democrática, se hacen necesarios al menos dos requisitos para su funcionamiento correcto y que se logre un grado aceptable de legitimidad democrática. En primer lugar, los ciudadanos deben ejercer el mecanismo del sufragio que les proporciona el ordenamiento jurídico; además, es de suma importancia que su ejercicio sea de manera informada, de modo que la elección de los ciudadanos represente adecuadamente sus convicciones políticas.

Sin embargo, en este punto se presentan al menos dos problemas: el primero de ellos se refiere a aquellos casos en los que los ciudadanos ejercen el voto desinformadamente; el segundo problema se trata del abstencionismo. En ambos casos pueden citarse entre las causas el tema del efectivo acceso a la información que tengan los ciudadanos tanto sobre las motivaciones ideológicas de los diferentes partidos políticos como de sus planes de gobierno. En lo que sigue, nos centraremos propiamente en el problema del abstencionismo y su relación con la legitimidad democrática.

<sup>2</sup> Se debe tener en cuenta que en algunos aspectos no se excluyen disposiciones normativas propias de una democracia directa y participativa, pues no se trata de sistemas que se excluyan entre sí, sino que en ocasiones pueden complementarse. Sin embargo, para los efectos de esta investigación, nos centraremos en la democracia costarricense entendida como democracia representativa.

<sup>3</sup> Por ese motivo, en el artículo 16 la Carta Democrática Interamericana, los Gobiernos reconocen la importancia de la educación y la información para que las democracias se fortalezcan con ciudadanos informados.

<sup>4</sup> Se debe tener en cuenta la leve diferencia que existe entre el voto y el sufragio: el voto es la expresión de la voluntad popular, mientras que el instrumento mediante el cual se manifiesta esa voluntad se refiere al sufragio (Herrera Loaiza y Villalobos Quirós, 2006, pp. 13-14).

<sup>5</sup> El sufragio, a su vez, ha sido calificado por la doctrina desde la perspectiva de al menos cuatro teorías: sufragio como derecho, sufragio como función, sufragio como deber y sufragio como derecho-función (Herrera Loaiza y Villalobos Quirós, 2006).

## 2.2 ABSTENCIONISMO Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

El *Diccionario electoral* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos define el abstencionismo como “el indicador negativo de la participación política: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto” (Arnaldo Alcubilla, 2017, p. 1).

A partir de la definición anterior podemos resaltar algunos elementos del abstencionismo: en primer lugar, se trata de un indicador negativo de la participación política, es decir, que en cierta medida se opone a la participación política activa, partiendo del juicio de valor normativo que establece el contexto democrático, donde lo deseable es que la participación política se manifieste por medio del voto, por la importancia que este tiene para mantener el sistema<sup>6</sup>. El segundo aspecto sobre el que se debe hacer eco se refiere a la incidencia que puede tener el abstencionismo en los resultados finales de las elecciones, donde incluso se pueden registrar casos en los que, el porcentaje, supere en al porcentaje de votos del candidato ganador. Finalmente, es importante tener en cuenta que algunos partidos políticos se pueden ver beneficiados por este fenómeno, motivo por el cual en cierta manera podrían «motivar» el abstencionismo entre los potenciales votantes de sus rivales políticos.

En la doctrina se han encontrado al menos tres tipos de motivaciones o causas de la abstención: en primer lugar, por **factores sociodemográficos**: en este caso se presenta la relación con factores tales como el sexo, edad, nivel de educación, ingresos, religión, etc. En segundo lugar, por **factores psicológicos**, por ejemplo, la apatía o desinterés por los asuntos políticos, el convencimiento de la inutilidad del voto o del proceso electoral. Finalmente, por **factores políticos**, tales como la predominancia de las mismas fuerzas políticas de siempre, desvinculación y desencanto con los asuntos políticos, ausencia de debate político auténtico, baja credibilidad en los partidos políticos, etc. (Arnaldo Alcubilla, 2017, p. 3).

Con respecto a la primera clase de factores, por disposición del artículo 9 del Código Electoral, así como los artículos 99 al 104 de la Constitución Política, corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones la organización, dirección y vigilancia del proceso electoral, motivo por el cual, entonces, este ente deberá velar por que las personas no se vean imposibilitadas para ejercer el sufragio por motivos demográficos.

Para este trabajo son de suma importancia el segundo y el tercer motivo del abstencionismo, pues si un muy alto porcentaje de la población los interioriza y, por ende, se eleva el abstencionismo, quiere decir que el sistema electoral democrático no está cumpliendo adecuadamente con sus fines y funciones, lo cual, en el peor de los escenarios, podría desencadenar en una crisis democrática, si se intensifica agudamente la desconfianza de los ciudadanos en la institucionalidad del país<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> A este supuesto se le puede cuestionar que la participación política no se reduce al ejercicio del sufragio; sin embargo, abordar este tema excedería los límites propuestos para este trabajo.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en países como Chile, en el 2013 el abstencionismo llegó a un 58 % o en El Salvador, en 2003, alcanzó el 71 % (Alcubilla, 2017, p. 2). En el caso del primero, recientemente se ha vivido una fuerte crisis política que puso en cuestión la legitimidad del poder político en dicho país.

Se podría llegar a pensar que en realidad el problema del abstencionismo no es tan grave como se plantea aquí, porque el sistema democrático prevé y admite el abstencionismo como una de las posibilidades derivadas de la libertad del sufragio, con lo que se convierte esta expresión en una actitud igualmente cívica como votar. Sin embargo, un porcentaje elevado de abstencionismo es muestra de que algo en el sistema electoral y organización política del país no anda bien y debe alertar, tanto al Tribunal Supremo de Elecciones como a los partidos políticos y otras instituciones relacionadas con la organización política, de que se deben realizar cambios que disminuyan esta manifestación política negativa hacia la oferta electoral actual; ya que, en última instancia, si los porcentajes de abstencionismo en el país son de tal magnitud que se asemejan al porcentaje de votos obtenido por el partido político ganador, significa que la legitimidad de las decisiones y políticas de este adolecen, cuando menos, de una legitimidad frágil (Arnando Alcubilla, 2017, pp. 4-7).

Lo anterior se reafirma especialmente teniendo en cuenta el concepto de *calidad de la democracia*, pues de acuerdo con este, una de las dos características fundamentales para que una democracia se acerque al modelo ideal es la participación universal de las personas que integran determinada sociedad democrática (Pachano Holguín, 2017, p. 87). De este modo, al ser el sufragio una de las formas de participación por excelencia en un sistema democrático, si hay un alto porcentaje de personas que no lo ejercen, quiere decir que la calidad de la democracia ha disminuido. Además, otra de las características del concepto de calidad de la democracia se refiere a que los representantes del pueblo cumplen con las expectativas de quienes los eligieron (Pachano Holguín, 2017, p. 87), por lo que, si se traen a colación algunos de los factores psicológicos y políticos que motivan el abstencionismo, es sumamente plausible la hipótesis de que las motivaciones de los ciudadanos para abstenerse de votar están estrechamente relacionadas con el incumplimiento de las expectativas que tienen sobre sus gobernantes.

Por otra parte, en la doctrina se ha interpretado el abstencionismo no solamente como un acto englobado dentro del derecho al sufragio, sino también como una “acción de hostilidad, de resignación y de rechazo a la sociedad, como una actitud refractaria al sistema político, a sus valores predominantes y a la legitimidad de sus instituciones (incluidos los partidos políticos)” (Giraldo García, 2017, p. 180).

Siguiendo esta línea de pensamiento, la urgencia por tratar el problema del abstencionismo se incrementa, puesto que la legitimidad democrática de los poderes del Estado se puede ver cuestionada a mediano y largo plazo, ya que esta se relaciona directamente con el reconocimiento que los representantes de los ciudadanos obtienen como “verdaderos titulares del poder y los que tienen derecho a ejercerlo” (López Hernández, 2009, p. 156). Además, la doctrina ha reconocido que el abstencionismo es una de las causas fundamentales que ponen en cuestión la legitimidad del modelo tradicional democrático en Costa Rica donde reinaba el bipartidismo (Rosales Valladares, 2015, pp. 242-243), por motivo de que los costarricenses ya no se identifican con las instituciones y partidos políticos tradicionales, debido a problemas relacionados, por ejemplo, con la corrupción

en la que se han visto involucrados miembros de estos partidos políticos (Rosales Valladares, 2015, pp. 244-245).

Por otra parte, en el siguiente apartado se mostrará brevemente cómo las ofertas políticas que logran obtener mejores resultados en las elecciones nacionales son aquellas que acceden al financiamiento electoral y que invierten grandes cantidades de dinero en los medios de comunicación masiva, lo cual justifica que se proponga una reforma legislativa en cuanto a estos aspectos.

### 3. LA DINÁMICA ENTRE EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL Y EL ACCESO A PUESTOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LAS ELECCIONES DE COSTA RICA

En este breve análisis se presta especial atención a temas como la regularidad de la elección de aquellos partidos políticos que acceden al financiamiento público en relación con los que no logran hacerlo; además, a los rubros invertidos en gastos de publicidad, pues son los más elevados entre las diferentes agrupaciones políticas, lo cual muestra la necesidad de reformar parcialmente la manera como se financian los partidos políticos, especialmente respecto del acceso a los medios de comunicación masiva.

En las elecciones del año 2010<sup>8</sup>, el total de gastos aceptados por parte del Tribunal Supremo de Elecciones para el rubro de publicidad fue de ₡6.068.870.399,90, mientras que el monto de deuda política fue de ₡14.918.085.415,99; en otras palabras, cerca del 40 % de los fondos se destinaron a rubros de publicidad. Por su parte, en el año 2014, se desembolsó por concepto de deuda política ₡12.581.333.718,00, del cual se destinó a publicidad la suma de ₡4.273.534.689,18, es decir, cerca del 33 %.

Por otra parte, del monto dirigido a publicidad, más del cincuenta por ciento de los gastos fue reservado a publicidad radial, periodística y televisiva. Así, en el año 2010 de los ₡6.068.870.399,90 aprobados por concepto de publicidad, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, se destinó la suma de ₡5.250.278.564 al pago de televisoras, radios, empresas periodísticas y a sus gastos periféricos, es decir, gastos preparativos para la publicidad efectiva en dichos medios.

Las cifras expuestas muestran la gran importancia que le dan los partidos políticos al tema de la publicidad, específicamente, a la publicidad en medios de comunicación masiva cuyo rubro supera otros mecanismos, como internet, vallas publicitarias, volanteo, folletos, entre otros.

<sup>8</sup> Los datos que se exponen son extraídos de los oficios: DFPP-348-2017 del 21 de junio de 2017, DFPP-482-2017 del 6 de setiembre de 2017, DFPP-688-2020 del 16 de setiembre de 2020, emitidos por el Tribunal Supremo de Elecciones; además del oficio DFOP-PG-0451 del 28 de setiembre de 2017 de la Contraloría General de la República.

Además, se evidencia que quienes invirtieron en publicidad en medios de comunicación masiva -entendiendo estos como radio, televisión y periódicos- lograron exponerse de mejor manera y, en consecuencia, consiguieron mayor presencia en los poderes de la república, ya sea Ejecutivo o Legislativo<sup>9</sup>.

Los datos antes expuestos dejan en evidencia el ligamen entre financiamiento público directo y las posibilidades de exposición, acceso y participación política. Así, los partidos que accedieron al financiamiento público y pudieron invertir dichos recursos en publicidad difundida en los medios de comunicación analizados lograron la exposición suficiente para que sus posibilidades político-electorales se vieran materializadas.

#### 4. EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO COMPARADO

##### 4.1 EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO ALEMÁN

En la doctrina se pueden encontrar tres sistemas de financiamiento de partidos políticos: el sistema de financiamiento público, el sistema de financiamiento privado y el sistema mixto. En el caso del sistema alemán y los demás que se estudiarán en este capítulo, estos se adhieren al sistema mixto, aunque cada uno con diferentes matices.

En el derecho alemán, según lo prevén su Constitución Nacional, la Ley de Impuestos y la Ley de Partidos Políticos, además de la interpretación surgida a partir de una resolución del 4 de setiembre de 1992 emitida por la Suprema Corte de Justicia Alemana, se comenzó a implementar el sistema de financiamiento mixto de partidos políticos, pues la Suprema Corte declaró la constitucionalidad de que el Estado financie partidos políticos. Sin embargo, los partidos políticos deben cumplir con ciertos presupuestos para poder acceder al financiamiento. Por ejemplo, alcanzar un 0,5 % del mínimo en su participación en las elecciones nacionales o un 1 % en alguna de las dieciséis elecciones estatales (González Varas, 1992, pp. 305-306).

---

<sup>9</sup> En el año 2010, quienes más invirtieron en publicidad de este tipo fueron los partidos Liberación Nacional, Acción Ciudadana y Movimiento Libertario, y también fueron dichos partidos quienes mayor representación política tuvieron, producto de dicho proceso electoral; así, el Partido Liberación Nacional logró acceder al mando del Poder Ejecutivo y también alcanzó 24 escaños legislativos. Por otro lado, el partido Acción Ciudadana logró 11 escaños legislativos y se posicionó como la segunda fuerza más importante en cuanto a la pretensión de alcanzar el mandato del Poder Ejecutivo. Por último, entre los tres partidos que más invirtieron en publicidad, se encuentra el partido Movimiento Libertario, tercero con mayor votación para el Poder Ejecutivo y tercer partido con mayor cantidad de escaños legislativos alcanzados: 9 en total. El fenómeno antes mencionado se replica de forma idéntica en las elecciones del 2014, donde los partidos que más gastaron en publicidad fueron los que obtuvieron mayor votación en los niveles legislativo y ejecutivo. Así, el Partido Acción Ciudadana fue el tercer partido que más invirtió en publicidad a través de los medios de comunicación analizados; alcanzó el mando del Poder Ejecutivo y se posicionó como la segunda fuerza en el Legislativo con un total de 13 escaños electorales. Por su parte, el Partido Liberación Nacional fue el que más invirtió en publicidad en medios de comunicación masiva, televisión, radio, periódico; fue el segundo partido más votado para alcanzar el Poder Ejecutivo, y el partido con mayor cantidad de escaños legislativos, pues para dicha elección logró 18 diputados. Por otro lado, el Movimiento Libertario, que fue el segundo partido que más invirtió en publicidad, alcanzó el cuarto lugar para llegar al Poder Ejecutivo y posicionó cuatro diputados en la Asamblea Legislativa. El partido Unidad Social Cristiana, siendo el tercer partido que más invirtió en publicidad por medios radiales, televisivos y periódicos, fue la quinta fuerza para el alcance del Poder Ejecutivo y la cuarta fuerza en el Poder Legislativo con la obtención de ocho escaños. Por último, el partido Frente Amplio fue el cuarto partido que más invirtió, alcanzó el tercer lugar en las elecciones presidenciales y el tercer lugar en puestos legislativos, en este último, con la obtención de nueve escaños.

No obstante, en el ordenamiento jurídico alemán los partidos políticos no solamente reciben financiamiento económico, sino que este también prevé los denominados “servicios en especie”, referidos, entre otros, a espacios en radio y televisión en estaciones públicas, además de vallas publicitarias (Pulzer, 2000, p. 302). Como consecuencia, señala Pulzer que entonces los partidos políticos realizan gastos publicitarios mucho menores que en otros países como Estados Unidos (Pulzer, 2000, p. 280).

Sin embargo, el financiamiento público de partidos políticos no ha estado libre de oposición, puesto que las corrientes libertarias han considerado que el Estado no tiene derecho a determinar cómo los individuos privados gastan su dinero y, por tanto, no debería establecer limitaciones al financiamiento de partidos políticos ni tampoco intervenir por medio del financiamiento.

Por otra parte, también aparecen las posiciones en favor de las intervenciones; según estas, al ser las elecciones actos públicos cuyas consecuencias impactan directamente el ámbito público, el Estado no solamente tiene derecho a regular el manejo del financiamiento, sino que tiene el deber de hacerlo. Dichas visiones se fundamentan en cinco puntos medulares: 1) se busca reducir los favores políticos como consecuencia del financiamiento privado descontrolado; 2) se pretende defender la independencia de los votantes; 3) se deben limitar los gastos en que se incurre durante la campaña; 4) se fomenta la transparencia en el financiamiento de una actividad política como las elecciones y 5) se tiene como finalidad lograr igualdad en el acceso a los puestos de elección popular (Pulzer, 2000, pp. 281-282).

Finalmente, con respecto al principio de igualdad de oportunidades en el acceso a los puestos de elección popular que se busca defender por medio del financiamiento público, la doctrina ha indicado que se debe “conceder a cada partido político las mismas oportunidades en la competencia para la captación de los votos” (Mellinghoffm, 2014, p. 11). De ahí que el financiamiento público, especialmente en cuanto a los servicios en especie, tales como el acceso gratuito a pautas publicitarias en radio y televisión, lo que hace es potenciar ese principio de igualdad, además de fomentar la autonomía en las decisiones de los ciudadanos, los cuales tienen acceso a más información antes de escoger en favor de quién emitir su voto.

#### 4.2 EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO FRANCÉS

El derecho electoral francés también ha optado por un sistema mixto en el financiamiento de partidos políticos. De acuerdo con Macaya Lizano, el financiamiento de partidos políticos en el derecho francés se encuentra sometido a una estricta regulación con la finalidad de defender la «transparencia de la vida política», así como propiciar la “igualdad entre los candidatos, la prevención de la corrupción y la privatización de la elección y mantener la independencia de la nación” (Macaya, 2013, p. 127). En este sentido, por ejemplo, se prohíbe el financiamiento por parte de personas jurídicas o personas extranjeras; además, se establecen límites en los montos de donación de los contribuyentes y se obliga a los candidatos a nombrar un administrador, cuya labor principal es unificar y administrar las finanzas de la campaña en una cuenta única y rendir informes económicos auditados por un contador público.

En cuanto al financiamiento por parte del Estado francés, este no solamente entrega recursos estatales a los partidos políticos, sino que también propicia la comunicación entre los participantes de la contienda electoral, por ejemplo, controlando la propaganda electoral desde dos puntos de vista: en primer lugar, otorga a todos los candidatos un mínimo de tiempo publicitario en medios de comunicación masiva. En segundo lugar, fiscaliza preventivamente la publicidad que se emite en medios de comunicación.

Por otra parte, existe el Consejo Superior del Audiovisual (CSA), cuya finalidad es fiscalizar y administrar los tiempos de publicidad de los partidos políticos, el cual distribuye el tiempo correspondiente a cada partido en debates, entrevistas e intervenciones. Además, regula las horas, cantidad de tiempo y clase de comunicados que se transmiten (Macaya Lizano, 2013). De acuerdo con Macaya, el sistema francés es de los pocos países que implementa “un sistema cuantitativo de desglose del tiempo de antena que reciben los candidatos y precandidatos a la elección presidencial” (Macaya Lizano, 2013, p. 131).

Por medio de las regulaciones anteriores, el legislador francés busca garantizar el acceso en igualdad de condiciones a la posibilidad de ser electo para puestos de elección popular y el derecho a la libertad de expresión. De esta manera, los partidos políticos pueden manifestar sus proyectos políticos, lo que a su vez permite que el electorado pueda conocer las diferentes ofertas políticas entre las que podrá elegir.

### 4.3 EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO ARGENTINO

En Argentina rige el sistema de financiamiento mixto desde 1957, con el cual se pretende buscar equilibrio entre las diferentes fuerzas políticas y, a su vez, que los partidos políticos no dependan excesivamente del Estado ni de la influencia de los grupos de interés privado (Corcuera Cabezut, 2011).

El artículo 38, párrafo segundo de la Constitución Nacional de Argentina establece el fundamento para el financiamiento estatal de los partidos políticos; mientras que el párrafo tercero estatuye la obligación del Estado de fiscalizar el financiamiento, por lo cual se desarrollan ciertos deberes, como el de rendición de cuentas tanto de los recursos obtenidos del financiamiento público como del privado.

En cuanto al acceso a los medios de comunicación masiva, el artículo 34 de la Ley 26.571 fue tajante en limitar la posibilidad de realizar publicidad política solamente en los medios de comunicación estatales, descartando a los medios de comunicación privados. Además, el Código Electoral Nacional argentino establece la sujeción de todas las cadenas de comunicación audiovisual masivas al imperio del Estado, lo que permite que este último pueda disponer de espacios cuando lo vea necesario.

Lo anterior encuentra su fundamento en el principio de soberanía nacional, establecido en el artículo 7 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, n.º 26.522; mientras que el artículo 3, inciso 1) *ibidem* establece la relación entre soberanía, democracia y uso de bienes estatales como el espectro radioeléctrico, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a este.

La mayor cantidad de atribuciones para el Estado con respecto al uso del espectro radioeléctrico se encuentran en la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, n.º 26.215, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, n.º 26.522 y en el Código Electoral Nacional. Entre las disposiciones más relevantes se pueden citar:

1. Los servicios televisivos y radiales deben ser autorizados por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual para que puedan transmitir el proceso electoral (artículo 12, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual o Ley 26.522).
2. La obligación de los medios de comunicación de ceder un espacio de tiempo para la propaganda electoral (artículo 64 bis, Código Electoral Nacional).
3. Respetar los tiempos de publicidad electoral (artículo 64 ter, Código Electoral Nacional).
4. Transmitir el debate presidencial de forma gratuita (artículo 64, decies, Código Electoral Nacional).

Por medio de estas atribuciones se pretende democratizar la publicidad y facilitar la transmisión efectiva de las ideas de todos los participantes del proceso electoral. Se busca garantizar el principio de igualdad y de equidad en el acceso a los medios de comunicación, para que todos los partidos políticos que participan en la contienda electoral pueden dar a conocer sus ideas y propuestas a la población en los medios de comunicación masiva.

#### 4.4 EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO MEXICANO

Según Córdova Vianello (2011), el sistema de financiamiento mexicano ha sido predominantemente público a partir de los años setenta. Su evolución se dio de manera paulatina, puesto que en un inicio carecía de cualquier tipo de control, pero conforme avanzó en el tiempo se ha establecido una normativa rigurosa, tanto en lo referido a los controles previos como al tema sancionatorio. Sin embargo, no fue sino hasta los años 90 cuando el sistema se transformó plenamente a un modelo de financiamiento mixto donde participan tanto el Estado como el sector privado.

En esta transformación, se estableció no solamente un sistema de financiamiento público directo, mediante el cual el Estado financiaba económicamente a los partidos políticos, sino que también se desarrolló un sistema de financiamiento público indirecto, que otorgó la posibilidad a los candidatos a senador, presidente o legislador de presentar las propuestas e ideas de su partido político ante el público utilizando los medios de comunicación masiva, tales como la radio y la televisión. Sin embargo, el hecho de que el Estado financie el acceso a medios de comunicación no implica que los partidos políticos no puedan invertir más dinero en campañas publicitarias (Córdova Vianello, 2011).

Según señala Córdova Vianello, se establecieron tres formas para transmitir publicidad en los medios de comunicación: a) por medio de programas permanentes que duraban 15 minutos al mes, los cuales se trasmitían en todas las estaciones de radio y todos los programas de televisión; b) se utilizaron programas especiales que se trasmitían en periodo electoral, tanto en radio como en televisión, donde se realizaban debates o presentaciones de exposición partidaria y 3) "...los partidos disponían de 10 000 spots de 20 segundos en radio y 400 en televisión que eran adquiridos por el IFE durante las campañas presidenciales" (2011, p. 355).

En 2007 se da una reforma en cuanto al tema del financiamiento, en la cual los cambios más importantes se encuentran en el tema de la medición de la contribución estatal, ya que cambia la fórmula de cálculo para determinar cuántos recursos se le asignará a cada partido y la regulación del uso de los medios de comunicación. Entre los cambios más importantes se pueden destacar, siguiendo a Córdova Vianello (2011, pp. 365-366), los siguientes:

1. Solamente se puede acceder a la radio y la televisión por medio de los tiempos públicos.
2. El Instituto Federal Electoral (IFE) [actualmente Instituto Nacional Electoral] se encargará de fiscalizar, administrar y sancionar el uso de los tiempos públicos.
3. De acuerdo con la Constitución mexicana, quedan a disposición del IFE 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia, los cuales se pueden distribuir entre dos y tres minutos por hora de transmisión en la franja horaria que va desde las 6:00 hasta las 24:00 horas.
4. El tiempo público se reparte de la siguiente manera: 30 % de tiempo se divide entre todos los partidos políticos; mientras que el 70 % se divide de acuerdo con la proporción de votos obtenidos en la elección anterior.

5. Se establece una serie de prohibiciones: los particulares no pueden contratar propaganda en beneficio de partidos políticos, no se pueden transmitir mensajes contratados desde el extranjero, no se pueden transmitir expresiones que denigren la institucionalidad, los partidos políticos o calumnien personas y se prohíbe la publicidad gubernamental durante la campaña electoral federal y local.

## 5. PROPUESTA DE REFORMA DEL CÓDIGO ELECTORAL

De lo visto hasta el momento tanto en el derecho costarricense como en el análisis de derecho comparado se debe resaltar, entonces, la estricta relación que existe entre el financiamiento de partidos políticos, el acceso a los medios de comunicación y la legitimidad democrática; ya que, por ejemplo, garantizando el acceso de todos los partidos políticos a los medios de comunicación, se logra no solamente asegurar el principio de igualdad de oportunidades para los diferentes grupos políticos, sino también fortalecer el principio de autonomía de los ciudadanos, quienes podrán estar mejor informados sobre la variopinta oferta política entre la que puede escoger a quién otorgar su voto. De este modo, se mejora en cuanto al aspecto de equidad de acceso a oportunidades en la contienda electoral y se logra mayor difusión de las propuestas de los diferentes partidos políticos.

Además, se ha mostrado que existe una directa relación entre la cantidad de dinero invertido y la cantidad de votos que obtienen los diferentes partidos políticos, lo cual condiciona no solamente su financiamiento, sino también sus mismas posibilidades de supervivencia y de afianzarse como una fuerza política en el futuro.

En tercer lugar, se ha mostrado que una buena cantidad del dinero que reciben los partidos políticos como parte de su financiamiento se invierte en los medios de comunicación masiva, tanto en la radio como en la televisión. De ahí que, si se logra que estas cadenas de radio y televisión se vean obligadas a otorgar parte de su tiempo al aire, para que los diferentes partidos políticos presenten sus *spots* publicitarios, se puede reducir la cantidad de dinero que deben gastar los partidos políticos en su campaña, lo cual ahorraría incluso fondos públicos, tal y como ha sucedido, por ejemplo, en Alemania, según ya se mencionó.

Además, se debe recordar que, ante la necesidad de los partidos políticos de poder exponerse la mayor cantidad de tiempo posible en medios de comunicación, se potencia la injerencia del financiamiento privado en los partidos políticos, lo cual a su vez les resta independencia a los partidos, que deben ahora responder en parte a los intereses de sus financiadores. Si se logra reducir la necesidad de ese financiamiento privado, también aumentará la autonomía de los partidos políticos, con lo cual podrían representar de mejor manera los intereses del electorado y no de sus financiadores privados. Este aspecto repercutiría directamente en el abstencionismo, puesto que uno de sus motivos es que los ciudadanos no se sienten representados por los partidos políticos.

En el escenario actual, los partidos políticos necesitan invertir grandes cantidades de dinero en sus campañas electorales, sobre todo en medios de comunicación. Sin embargo, para tener acceso a esas grandes cantidades de dinero deben haber logrado un alto grado de popularidad suficiente para alcanzar los umbrales mínimos de votos; es decir, conforme más votos alcancen, mayor será su financiamiento, pero si no pueden obtener los votos suficientes, tampoco financiamiento y, por ende, no podrán acceder a los medios de comunicación para elevar su popularidad. En resumen, nos encontramos ante un círculo vicioso que hace difícil la supervivencia y el crecimiento de partidos políticos pequeños.

Ante el escenario anterior se hace necesario plantear una reforma legislativa sobre el financiamiento de partidos políticos. Dicha reforma sin duda debería abarcar muchos factores, sin embargo, en este trabajo nos centraremos especialmente en lo referido al acceso a los medios de comunicación.

En primer lugar, se hace necesario incluir un párrafo en la normativa de mayor rango que regula el financiamiento de los partidos políticos, es decir, el artículo 96 de la Constitución Política. Este nuevo párrafo debe establecer que en toda concesión de espectro radioeléctrico que otorgue el Estado, se encuentra la obligación de los medios de comunicación de garantizar gratuitamente a todos los partidos políticos, debidamente inscritos, un espacio de tiempo equitativo. El espacio de tiempo que se debe donar a los partidos políticos, así como los momentos del día en los que deba hacerse, lo establecerá el Tribunal Supremo de Elecciones mediante una resolución debidamente fundamentada.

Ahora bien, la disposición anterior debe ser especificada y desarrollada en la legislación electoral. Por ello, también es necesario añadir un párrafo al artículo 89 del Código Electoral en el que se reitere la obligación que contraen los medios de comunicación, al adquirir una concesión del espectro radioeléctrico nacional, de garantizar ese periodo de tiempo equitativo tanto en la franja horaria de mayor audiencia como en aquellas que son menos concurridas, según las disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones.

Conviene que en dicho artículo se especifique que en caso de que se trate de partidos políticos provinciales y cantonales, ese periodo de tiempo se verá disminuido hasta un 50 % en los medios de comunicación de alcance nacional; sin embargo, se mantiene incólume en los medios de comunicación del cantón y la provincia a la que pertenecen estos partidos políticos.

Por otra parte, para evitar desigualdades entre los partidos políticos de menor poder económico con aquellos de mayor poder y tradición, se debe establecer un límite a los partidos políticos en cuando a la cantidad de tiempo en radio y televisión que puedan adquirir con su propio financiamiento. Ese límite se verá reflejado en la cantidad de dinero que contribuirá el Estado en su financiamiento para este aspecto, el cual también será establecido por el Tribunal Supremo de Elecciones, con base en estudios técnicos, por ejemplo, estadísticos, que escapan a los alcances de esta tesis.

## 6. CONCLUSIONES

Costa Rica, al igual que los demás países estudiados en esta investigación, optó por un sistema de financiamiento mixto de partidos políticos, aunque dando mayor preponderancia al financiamiento público. Sin embargo, la legislación costarricense queda un poco rezagada con respecto a este último, ya que no ha desarrollado el sistema de financiamiento público indirecto, mediante el cual se establezca la obligación de los medios de comunicación de brindar gratuitamente espacio en diferentes franjas horarias.

Al haberse limitado el financiamiento a un sistema público directo, consistente en un reembolso estatal de los gastos realizados en campaña, muchos partidos políticos de menor poder económico se han visto limitados en cuanto a las posibilidades de exposición de sus ideas y propuestas, por lo cual, estas opciones políticas no suelen ser conocidas por la población. El análisis de la dinámica entre el financiamiento electoral y la legitimidad democrática demostró que los partidos políticos que tienen mayores posibilidades de acceder al financiamiento público son precisamente aquellos que se exponen en mayor medida a los medios de comunicación. En este sentido, al negársele materialmente la posibilidad a un importante número de partidos políticos minoritarios, de exponerse en los medios de comunicación, se afecta la equidad de acceso a los puestos de elección popular y no se fomenta la libertad de información de los ciudadanos.

Además, se debe resaltar el papel fundamental que juegan los medios de comunicación en las sociedades de la información, ya que posibilitan y –en buena medida, condicionan– el acceso a la libertad de expresión, entendida esta como la posibilidad que tienen los diferentes sujetos (partidos políticos, candidatos concretos, etc.) de manifestar sus opiniones y propuestas y así influir en el ámbito de la deliberación pública. Mientras que, desde otro sentido, facilitan el derecho de acceso a la información de los ciudadanos y su libertad de pensamiento, que les permite escoger de entre las diferentes opciones políticas aquella que consideran más adecuada. Si estas libertades se ven cercenadas, también se pone en cuestión la legitimidad del sistema democrático.

Por otra parte, en el estado de cosas actual se favorece a los partidos políticos que pueden acceder con normalidad al financiamiento público directo, lo que genera un desequilibrio respecto de aquellos partidos políticos que no alcanzan los umbrales mínimos para acceder al financiamiento y, precisamente, no acceden al financiamiento porque no son conocidos por la población al no gozar de los recursos económicos para mostrar sus propuestas en los medios de comunicación.

La democratización de los espacios de publicidad en medios de comunicación masiva, en aquellos países analizados en esta investigación (Alemania, Francia, Argentina y México), ha demostrado que se favorece la equidad electoral cuando los partidos políticos tienen posibilidades de exponer sus propuestas en los medios de comunicación, lo cual a su vez fortalece la libertad de expresión, libertad de pensamiento y autonomía de la ciudadanía.

En este caso, se debe tener presente que el espectro radioeléctrico que explotan los medios de comunicación es un bien demanial, motivo por el cual el Estado puede imponer limitaciones a la hora de otorgar concesiones. Por lo que, es perfectamente posible, como lo han hecho otros países, establecer la obligación de que brinden espacios de publicidad gratuita a partidos políticos durante el periodo de campaña política.

## REFERENCIAS

- Arnaldo Alcubilla, E. (2017). Abstencionismo electoral. En *Diccionario Electoral* (pp. 1-8). IIDH.
- Córdova Vianello, L. (2011). El financiamiento a los partidos en México. En P. Gutiérrez, D. Zovatto (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (pp. 351-368). UNAM.
- Corcuera Cabezut, S. (2011). El financiamiento político en argentina. En P. Gutiérrez y D. Zovatto (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (pp. 71-92). UNAM.
- Giraldo García, F. (2017). Comportamiento electoral. En *Diccionario Electoral* (pp. 94-102). IIDH.
- González Varas, S. (1992). La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992. *Revista española de Derecho Constitucional*, 12(36), 299-312.
- Gutiérrez Vega, P. y Zovatto Garetto, D. (coords.). (2011) *Financiamiento de los partidos en América Latina*. UNAM.
- Hernández Valle, R. (2006). *Democracia y participación política*. Editorial Juricentro.
- Herrera Loaiza, E. y Villalobos Quirós, E. (2006). Sufragio y principio democrático: consideraciones sobre su existencia y vinculación. *Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones*, (1), 1-23.
- López Hernández, J. (2017). El Concepto de legitimidad en perspectiva histórica. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (18), 153-166.

- Macaya Lizano, A. (2013). La regulación del proceso electoral en Francia: entre política y derecho. *Revista Derecho Electoral*, (15), 112-138.
- Mellinghoffm, R. (2014). El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 1-32.
- Mesa Gisbert, C. (2017). Democracia. En *Diccionario Electoral* (pp. 249-262). IIDH.
- Nohlen, D. (2003). Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI. *Cuaderno Capel*, (49), 1-242.
- Pachano Holguín, S. (2017). Calidad de la democracia. En *Diccionario Electoral* (pp. 87-93). IIDH.
- Pulzer, P. (2000). El financiamiento político en Alemania. *Estudios Públicos*, (77), 273-320.
- Sala Constitucional de Costa Rica. Voto n.º 3062, 21 de junio de 1996.
- Sobrado González, L. A. (2005). *La Justicia Electoral en Costa Rica*. Editorial Investigaciones Jurídicas.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2018). *Participación y abstencionismo: serie histórica 1982-2018*. [https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/participacion\\_abstencionismo.pdf](https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/participacion_abstencionismo.pdf).
- Rosales Valladares, R. (2015). Problemas de la representación política y de los partidos políticos en Costa Rica: oportunidad para un diálogo social y reconstructivo. *Revista de Derecho Electoral*, (20), 239-275.
- Velázquez Turbay, C. (2004). *Derecho Constitucional*. Universidad Externado de Colombia.



# OBSERVACIÓN ELECTORAL COMO AMICUS CURIAE. UN ENSAYO SOBRE LA DIMENSIÓN JURÍDICA DEL MONITOREO DE ELECCIONES

Leandro Damián Ríos\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2023\\_35\\_8](https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_8)

Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 5 de octubre de 2022.

**Revisión, corrección y aprobación:** 21 de noviembre de 2022.

**Resumen:** Enmarcado en el estudio de las diferentes clases de «monitoreo o monitorización electoral» y con especial atención a la «observación electoral», se brega por la juridificación de esos conceptos electorales y se los pone en relación con el instituto procesal *amicus curiae*, destacando cierto “aire de familia” existente, todo ello con la finalidad de contribuir al debate acerca de la verificación electoral como teoría y práctica de optimización de la calidad epistémica de la democracia.

**Palabras clave:** Observaciones electorales / Observadores nacionales / Observadores internacionales / Actores electorales / Asistencia electoral / Auditoría ciudadana / Proceso electoral / Fortalecimiento de la democracia.

**Abstract:** Framed in the study of the different types of “electoral monitoring or monitoring” and with special attention to “electoral observation”, this article strives for the juridification of these electoral concepts and puts them in relation to the *amicus curiae* procedural institute, highlighting a certain existing “air of family”, all with the purpose of contributing to the debate about electoral verification as a theory and practice of optimizing the epistemic quality of democracy.

**Key Words:** Election observations / National observers / International observers / Electoral actors / Electoral assistance / Citizen audit / Electoral process / Strengthening democracy.

---

\* Argentino, abogado, correos lrios@fcjs.unl.edu.ar y ldr@doctorleandrorios.com. Doctor en Derecho, magíster y abogado especialista en Derecho Penal egresado de Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral (FCJS–UNL) de la República Argentina. Profesor adjunto ordinario de Derecho Penal–parte general, de grado y de posgrado, en la UNL. Ha sido becario de la Red Interuniversitaria Alfa, del Grupo Coimbra y del Programa de Erasmus Mundus. Es disertante y docente invitado en universidades argentinas, españolas y de México. Autor de publicaciones sobre temáticas relativas al derecho penal, procesal penal, electoral, ambiental, de género y a la teoría general del derecho. Juez federal con competencia penal y electoral en la ciudad de Paraná–Entre Ríos, República Argentina, desde 2012 hasta la actualidad. ORCID ID: 0000-0002-0394-1880. Sitio web personal: <https://doctorleandrorios.com/>

## 1. INTRODUCCIÓN

Ni siquiera democráticamente se puede abolir la democracia, pero ese mínimo republicano inserto en la noción de democracia requiere ser robustecido elección tras elección en una línea evolutiva de calidad procesal. Desde hace algún tiempo las actividades de monitoreo o monitorización electoral en sus distintas versiones han contribuido a ese propósito cualitativo asistiendo al perfeccionamiento de los procesos eleccionarios en distintos países y en variados contextos institucionales.

Sin embargo, se advierte que desde la teoría jurídica aún luce escaso el desarrollo teórico sobre esta práctica ciudadana y, para peor, aún no se la ha puesto en relación con otros institutos jurídicos ni, así tampoco, se la ha integrado a un marco conceptual común en el derecho.

Frente a lo que se considera un déficit, el presente ensayo aspira a proponer un avance en su juridificación destacando las semejanzas estructurales con el instituto jurídico procesal del *amicus curiae*. De esa vinculación o equiparación material y estructural pueden surgir pistas para futuros desarrollos de ambos conceptos en referencia a aspectos compartidos tales como la necesidad o no de su regulación legal y el establecimiento de recaudos formales e imposición de limitaciones en las intervenciones en los procesos electorales o judiciales, respectivamente.

## 2. TERMINOLOGÍA PARA IR AVANZANDO

En el plano metodológico, observar consiste en el acto de distinguir para la producción de información y, a su vez, el tratamiento de esa información bajo esquemas de diferenciación. La diferencia permite categorizar aquello que se observa para su análisis y comprensión. Analizar y comprender son operaciones propias de la observación, pero en direcciones opuestas y curiosamente complementarias. Mientras en el análisis se persigue lo diverso entre lo común, en la comprensión se busca lo común entre lo diverso.

Apoyados en un concepto altamente instrumental, es posible definir a la democracia como aquella modalidad de decisión que se vale de condiciones formales sobre la competencia y los procedimientos para generar normas jurídicas vigentes en el ámbito de lo susceptible de ser decidido por la mayoría. En ese orden de ideas, la competencia fija quién decide (la mayoría) y el procedimiento cómo se decide (por mayoría). Como sistema competitivo presupone la igualdad de oportunidades para los participantes, condensado en el sufragio universal e igualitario y expresado en el axioma “un ciudadano/a, un voto”. Esta condición esencial positiva, junto con la condición negativa que impide que democráticamente se pueda abolir la democracia, integran el mínimo contenido republicano del concepto *democracia*.

Anudado a esta noción se encuentra el concepto de elección, en tanto procedimiento de selección característico de la democracia que torna operativa la voluntad de la mayoría. Dicho mecanismo selectivo conforme a legislación electoral vigente reconoce como presupuestos lógicos a la titularidad del derecho fundamental a elegir y ser elegido libremente (sufragio)<sup>1</sup>, por un lado, y a la regularidad competencial y procedimental (vigencia), sumado a la autenticidad (validez) de los comicios<sup>2</sup>, por el otro, como marco o contexto necesario para el ejercicio de dicha libertad electoral.

En la relación de los conceptos de observación, análisis, comprensión, democracia, elección, sufragio y comicios, debe ubicarse el monitoreo o monitorización electoral en sus distintas variantes, de manera tal que sea posible identificar, con diferente grado de intensidad, las acciones técnicas político-jurídicas, colectivas y concertadas de producir información en orden a describir y valorar procesos electorales con el propósito de analizar y comprender, en un primer momento, para luego de manera consecuente, informar y proponer medidas e incluso colaborar en su implementación, con el objetivo (ratio) de optimizar la calidad epistémica de la democracia.

### 3. MONITOREO ELECTORAL. NOCIONES Y VARIANTES

Es sabido que históricamente el monitoreo electoral surgió como una actividad eminentemente político-diplomática, en contextos institucionales lábiles (Boneo, Carrillo y Valverde, 2007 y Galván y Ramella, 2017). Lo que aquí interesa subrayar es el inicial carácter político de las figuras de participación institucional y la tendencia a desarrollar su dimensión jurídica.

Como supraconcepto el monitoreo o monitorización electoral abarca diversas intervenciones, las cuales pueden ordenarse conforme el grado de intensidad de su intervención<sup>3</sup>. Sin dudas, la supervisión electoral es la intervención de mayor implicación en la elección, en la medida que las actividades de análisis y comprensión finalmente están destinadas a la organización del proceso electoral. Esta clase de injerencia, indudablemente la de mayor alcance, suele verificarse en situaciones de restablecimiento del sistema democrático, particularmente en escenarios de postconflictos bélicos o posteriores a la caída de regímenes autoritarios o totalitarios.

Por su parte, la denominada asistencia electoral incluye el asesoramiento técnico especializado a las autoridades electorales que organizan y realizan el proceso electoral. En la medida en que ese apoyo

<sup>1</sup>Se distingue el derecho de sufragio "activo" cuyo ejercicio se les reconoce a los ciudadanos electores incluidos debidamente en el padrón electoral, del derecho de sufragio "pasivo" —elegibilidad— cuyo ejercicio se les reconoce a las y los ciudadanos electores que satisfacen los recaudos constitucionales y legales para ocupar el cargo para el cual se candidatean. Las reglamentaciones de ambas modalidades de ejercicio del sufragio deben observar los principios jurídicos de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Las restricciones reglamentarias del derecho de sufragio "activo" son menores en comparación con las del derecho de sufragio "pasivo". Ninguna de las modalidades de ejercicio indicadas puede ser restringida de manera general, automática e indiscriminada a los ciudadanos detenidos penalmente.

<sup>2</sup>En una primera acepción y antiguamente, el *comitium* era el lugar de reunión del pueblo o de las asambleas del pueblo romano, en número de tres: los comicios, centuriados y tributos. En una segunda acepción, del siglo XIX, se refiere a las reuniones de electores para el nombramiento de los miembros de asambleas deliberantes. Finalmente, el uso más extendido es como sinónimo de elecciones.

<sup>3</sup> V. C. Pascual (2017, pp. 128-129, nota 2), bajo la denominación genérica de la monitorización alude de forma neutra a las actividades de observación, monitorización o verificación de elecciones, sin valorar el grado de exhaustividad, autonomía o especialización técnica de dichas misiones.

experto tutele la dirección de los organismos electorales competentes, puede calificarse la asistencia con un grado elevado de intervención, distinguiéndosela de aquel otro apoyo especializado que se realiza posteriormente y relacionado con una observación electoral culminada.

Sin dudas el concepto de referencia o medio en el monitoreo es el de observación electoral, cuya estructura de definición conceptual reconoce dos aspectos, fases o actividades: 1) producir información de manera metódica y sistemática con la finalidad de 2) informar y –eventualmente– recomendar medidas. Son numerosas las definiciones que ya se han desplegado sobre dicha actividad y que transcurren bajo dos tipologías, según puedan ser calificadas como internacional o doméstica. En razón de erigirse como el modelo ideal del monitoreo electoral y conforme los objetivos del presente estudio, repasaremos una serie de definiciones que suelen utilizarse para su entendimiento. De momento, basta con señalar que la observación en sentido estricto es exhaustiva, independiente, neutral, científico-técnica y procedimental (V. C. Pascual, 2017, pp. 130-131).

La auditoría electoral integra el catálogo genérico de la monitorización de las elecciones, en tanto consiste en el relevamiento técnico y sistemático de un proceso específico, ya sea contable, financiero, informático o logístico. A partir de las tecnologías disponibles en la actualidad, son susceptibles de ser auditables la calidad del procesamiento de los padrones, la inscripción de las candidaturas, el conteo y cómputo de los votos, la transmisión de los resultados y la cartografía electoral en forma georreferenciada. Así se verifican mediante auditorías los códigos fuentes, el comportamiento funcional (legalidad y buenas prácticas), la propia estructura tecnológica y de comunicaciones, incluso las contrataciones del material e insumos necesarios para los procesos electorales (Tulio, 2022).

Por su parte, el acompañamiento electoral consiste en una actividad presencial de índole política-institucional, simbólica y no técnica, de alcance limitado en lo cualitativo y cuantitativo, generalmente restringida al día de los comicios. La presencia de expertos se vincula con el apoyo actuado en orden a fortalecer las labores del órgano electoral (Tulio, 2022).

La veeduría electoral u observación ciudadana electoral ostenta una configuración más difusa o difundida en tanto constituye un mecanismo de control social/ciudadano sobre lo público (en sentido amplio) y que adquiere significación mediante las nuevas tecnologías para la observación electoral. La producción de información, generalizada y diversificada en red, puede ser cuantiosa, por ese su calidad, conducencia y pertinencia, para su utilización técnica requiere de la intervención analítica especializada para ponderarla, compensarla y compararla en orden a arribar a conclusiones (V. C. Pascual, 2022 y Tulio, 2022).

En el ámbito de los conceptos disruptivos sobre el monitoreo electoral, se apunta la denominada observación/accompañamiento electoral (intervenido), caracterizada por la ausencia de independencia para observar y operar libremente en el terreno donde se desarrollan los comicios, en lo relativo a las indemnidades e inmunidades de las personas y bienes que integran la misión y respecto de la selección y aplicación de criterios técnicos propios de observación, confección de informes y recomendaciones a las autoridades. La observación/accompañamiento intervenido se encuentra condicionado temporal, espacial y sustancialmente en su despliegue y actividad de

recolección de una clase de información que necesariamente termina siendo sesgada y en las conclusiones y propuestas que son visadas por el Estado anfitrión previamente a su publicación a la comunidad internacional y nacional (V. C. Pascual, 2017, pp. 141-147).

Junto a la distorsión señalada, es posible computar dos prácticas desviadas que suelen confundirse con las genuinas actividades de observación electoral. La primera se refiere a las denominadas invitaciones especiales<sup>4</sup> y las segundas corresponden al partidismo solapado. Así, la actividad estrictamente protocolaria y de camaradería entre representantes y autoridades de otros Estados y organizaciones o instituciones públicas o privadas, sin habilitación normativa para evaluar el desarrollo de las elecciones, ni observa ni informa y, por ende, resulta inocua. Mientras que la presencia de líderes políticos y sociales pertenecientes a partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales y no gubernamentales, con el objetivo oculto de apoyar el desempeño de determinadas propuestas electorales y con la tendencia a formular juicio de valor, implícitos o explícitos, durante el proceso electoral y en particular en momentos previos o concomitante a los comicios, constituye una turbación e injerencia inadmisibles en la tarea de monitorear elecciones (Galván y Ramella, 2017, pp. 410-412).

#### 4. JURIDIFICACIÓN DEL MONITOREO ELECTORAL

Sobre la delimitación conceptual propuesta en los apartados 2 y 3, es posible, entonces, ahora esbozar la tesis que inspira el presente estudio; en ese sentido, se sostiene que todas las variantes del monitoreo electoral, concretamente: supervisión, asistencia, observación, auditoría, veeduría u observación ciudadana e incluso acompañamiento electoral, con exclusión de la observación/accompañamiento electoral (intervenido), de las invitaciones especiales y del partidismo solapado, materialmente se identifican con la institución jurídica procesal del *amicus curiae* o asistente oficioso.

Con el propósito de demostrar la correspondencia aludida, entrecruzaremos la genuina noción de monitoreo de elecciones, en particular la icónica observación electoral con la figura de intervención procesal del *amicus curiae* y a partir de esa identificación por aproximación, se expandirá el estudio hacia las otras variantes admisibles y se criticarán los conceptos excluidos.

Como suele ocurrir con casi todas las nociones e insumos terminológicos electorales, su textura política-jurídica rara vez presenta un desarrollo ecualizado; esa es la razón epistemológica, incluso estética, por la cual la relación conceptual que aquí se alega se inscribe en el desarrollo de la dimensión teórico-jurídica de una actividad que surgió siendo diplomática y aún es definida por la doctrina de manera preferentemente política.

Asumiendo como referencia el concepto de observación electoral, se vuelve conducente repasar, aunque sea sumariamente, las definiciones y caracterizaciones de este tipo ideal de monitoreo electoral.

---

<sup>4</sup> Coloquial y peyorativamente etiquetado como «turismo electoral».

Usualmente suele entenderse por observación electoral como la búsqueda de información sobre un proceso electoral, con el propósito de llegar a una adecuada evaluación de este sobre la base de la información recogida (Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral [IDEA], 1997).

En un sentido cercano, aunque referida a la observación electoral internacional se la considera como la recogida de información sistemática, global y ajustada sobre las leyes, los procesos e instituciones relativas al desarrollo de elecciones, y otros factores relacionados con el ambiente electoral, un análisis imparcial y profesional de dicha información y la elaboración de conclusiones acerca del proceso electoral con base en los más elevados estándares en la veracidad de la información y la imparcialidad de análisis. La observación electoral –internacional– debería, de ser posible, proporcionar recomendaciones en orden a mejorar la integridad y la efectividad del proceso electoral (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2005).

A la observación electoral –internacional– también se la concibe operativamente como aquel:

procedimiento mediante el cual un grupo organizado de personas ajenas al país anfitrión lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones y actividades complejas para constatar en forma directa, completa y exacta un proceso electoral, el cual constituye su objeto (Organización de Estados Americanos [OEA], 2013, p. 10).

Correlativamente, la observación electoral –doméstica o nacional– ha sido conceptualizada como el monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas, consistente en la movilización de ciudadanos/as de forma políticamente neutral, imparcial y no discriminatoria en ejercicio de sus derechos de participación en asuntos públicos, quienes observan y reportan sobre los acontecimientos electorales a través de la evaluación independiente, sistemática y global de los marcos normativos, instituciones, procesos y el contexto político relacionados con los procesos electorales (ONU, 2012).

En tanto instituto, la observación electoral ha sido definida como el ejercicio consistente en “examinar presencialmente el desarrollo de un proceso electoral y confrontar su realización con las prescripciones legales nacionales y con los principios y normas internacionales aplicables” (Thompson, 2008, p. 45), todo ello en el marco de la expansión de la dimensión internacional de la democracia y las elecciones.

Incluso y en lo que puede resultar relevante para nuestro estudio, a la observación electoral se la ha relacionado directamente con la participación o iniciativa ciudadana, ya sea como práctica y como meta, en la descripción de la elección con base en el marco de respeto a los derechos políticos y civiles de los actores (Acuña, 2010).

Subrayando el aspecto político de la observación electoral, se la identifica con la actividad de carácter político y contenido técnico que tiene por objeto exponer, en forma detallada y a la luz de las normas internas de cada país, su institucionalidad, su cultura política y las buenas prácticas democráticas, la regularidad de los procesos electorales y el contexto en que se desarrollan. En tal

sentido, esta concepción aleja de la actividad de observar las aspiraciones de ejercer controles, dado que el relevamiento sistemático de los aspectos preparatorios y del desempeño de todos los protagonistas electorales (ciudadanía, partidos políticos, órganos electorales y gobierno), debe realizarse de manera respetuosa y comprensiva de los pueblos, de los Estados democráticos y de la autonomía de los órganos y autoridades electorales. La observación de hechos, acontecimientos, incidencias y procesos debe arrojar la imagen reflejada de la organización electoral en un análisis comparativo con el deber ser constitucional y legal (Tulio, 2022).

También se ha propugnado la formalización conceptual de la observación electoral con los propósitos de llamar la atención sobre la proliferación de definiciones, en especial en América Latina, y para desarrollar una noción básica sobre la cual puedan apoyarse investigaciones de mayor escala que habiliten la discusión acerca de sus alcances y limitaciones, sus mecanismos de control democrático y las herramientas para mejorar la calidad de la participación democrática. Ese esfuerzo teórico se ha plasmado con base en los atributos conceptuales de la observación electoral, ordenado por las indagaciones acerca de quién, qué, cómo, dónde, por qué se observan los procesos electorales y a quienes se habilitan para esa tarea. En ese orden de ideas, se afirma que la observación electoral consiste en la recolección de información sobre un proceso electoral, llevada a cabo por actores públicos o privados, domésticos o internacionales, habilitados a tal fin, en función de objetivos políticos o técnicos (Galván, 2015; Galván y Ramella, 2017 y Galván, 2019).

El último esfuerzo teórico consignado, en tanto formaliza el concepto de observación electoral mediante la reunión de sus atributos, resulta necesario aunque insuficiente, y es precisamente a partir del déficit sustancial de la definición propuesta desde donde debemos avanzar consignando el complemento material jurídico indispensable y hasta ahora omitido o no suficientemente destacado<sup>5</sup>, que no por casualidad se corresponde con la esencia del instituto del *amicus curiae* en los procesos judiciales. Ello será evidente a partir de identificar la función capital o básica, apartando las accesorias o tangenciales del monitoreo electoral, en particular en la observación electoral, lo que hace posible luego avanzar hacia la juridificación de estas clases de asistencias oficiosas.

Como fácilmente se advierte, la estructura conceptual del monitoreo en general y de la observación electoral en particular reconoce el presupuesto de producción de la información en orden a la descripción y valoración del proceso electoral con el propósito de analizar y comprender, para luego de manera consecuente informar y proponer medidas, pudiendo -eventualmente- colaborar con su implementación; todo ello bajo la ratio de optimizar la calidad epistémica de la democracia.

Si bien el cumplimiento de todas las fases, presupuesto/consecuente/ratio, depende del grado de intensidad del monitoreo, interesa distinguir las funciones o prestaciones que se le han atribuido a las tareas de verificación.

---

<sup>5</sup> Talacón (2022) señala al derecho internacional público relacionado con las elecciones, como un instrumento inequívoco para desarrollar criterios para evaluar elecciones, partiendo de las obligaciones asumidas por los Estados, tal como son consignadas en tratados e instrumentos internacionales. En el mismo sentido, se lo adopta como punto de referencia para el consenso de la comunidad internacional en torno a los principios básicos que se consideran esenciales para el disfrute de los derechos a lo largo del ciclo electoral.

## 5. FUNCIÓN DEL MONITOREO POR OBSERVACIÓN ELECTORAL

Existe consenso en distinguir generaciones del monitoreo electoral. A la primera generación se la ubica desde que se inició la tercera ola de democratización a partir del último tercio y hasta finales de los años 80 del siglo XX; se caracterizó por ser de tipo práctico sobre procesos de transición de regímenes autoritarios hacia democráticos en atención a la legitimidad de las elecciones<sup>6</sup>. El objetivo se centraba en la promoción de elecciones libres, transparentes, limpias y periódicas con énfasis en la regularidad de los procesos electorales, el régimen de libertades y derechos políticos implicados, la instalación de organismos electorales con capacidad de dirección y organización de los procesos.

En la segunda generación, ubicada en la última década del siglo XX, continuaron los objetivos similares, pero a mayor escala de desarrollo de las misiones, y el interés del monitoreo se comenzó a dirigir hacia la calidad de la legitimidad de las elecciones en torno al perfeccionamiento de la administración y logística de las elecciones, a transparentar los recursos económicos y financieros volcados a la competencia electoral, el acceso a los medios masivos de comunicación y la gestión de redes de internet y al desempeño de los mecanismos de decisión y resolución de conflictos electorales (Boneo, Carrillo y Valverde, 2007). Por último, la tercera generación, en lo que va del siglo XXI y computada para el ámbito americano desde la adopción de la Carta Democrática Interamericana (CDI) en 2001, profundiza en el objetivo del fortalecimiento y desarrollo de las instituciones y los procesos electorales (artículos 23,24 y 25)<sup>7</sup>.

Son variadas y diversas las prestaciones que se suelen adjudicar al monitoreo electoral. Así se les adscribe funciones evaluativas, de psicología social, de control, de gestión, pedagógicas y operativas. En el propio proceso electoral observado y en tiempo real se les suele adjudicar a las intervenciones de verificación la función de examinar la adecuación y/o cumplimiento del proceso electoral a la normativa constitucional y legal vigente; contribuir o crear confianza en el electorado; detectar, evitar e inhibir el fraude electoral; disuadir maniobras de alteración o supresión de la voluntad popular y otros ilícitos electorales, disminuir la violencia política; legitimar la organización de las elecciones democráticas; informar y educar a la ciudadanía y a la comunidad internacional; promover el intercambio cooperativo de información entre organismos electorales y hasta mediación en situaciones conflictivas (Boneo, Carrillo y Valverde, 2007). También se le requiere garantizar la transparencia de las elecciones; erradicar los distintos vicios del sistema electoral (Galván y Ramella, 2017) y neutralizar el desequilibrio en las condiciones de participación política (Acuña, 2010).

---

<sup>6</sup> De Icaza (2022), en referencia a las observaciones electorales realizadas por la Organización de los Estados Americanos (OEA), distingue aquellas primeras misiones de índole diplomática y caracterizadas por ser de número reducido, realizadas desde 1962 en República Dominicana y Costa Rica hasta 1990 en otros países de la región, luego el acrecentamiento de los grupos de monitoreo a partir de 1992 en la experiencia de las elecciones en Nicaragua, donde el objetivo se dirigía a disuadir y denunciar el fraude electoral y, por último, desde mediados de la década del 90 del siglo pasado hasta la actualidad en donde las misiones de observación electoral se han ido profesionalizando y concentrando en el mejoramiento técnico de los procesos electorales.

<sup>7</sup> V. C. Pascual (2017), ilustra las funciones de la observación electoral, diferenciándola del acompañamiento, con la respuesta cursada por el expresidente de los EEUU, Jimmy Carter con ocasión de declinar la invitación realizada por el expresidente de Venezuela, Hugo Chávez, para que el Centro Carter acompañara el proceso electoral venezolano del 2012.

Pero ante el catálogo de funciones apuntado luce supererogatorio y requiere la aclaración acerca de su condición de tangencial, accesorio, eventual e hipotético. En primer lugar, porque no existen evidencias empíricas sólidas que demuestren la consecución de los objetivos que pueden reconocerse detrás de cada una de ellas, es decir, el impacto del monitoreo (Meilán y Tuccinardi, 2015). En segundo lugar, porque del modo en que son enunciadas por la doctrina parecen referir a su prestación de modo inmediato en relación con el proceso electoral presente o en desarrollo que se observa y, por último, porque se relativiza la estructura completa y final del monitoreo y se aplanan las distintas fases, (presupuesto/consecuente/ratio), sin destacar que la aportación de las verificaciones se alcanza con el informe como culminación de una labor compleja, sistemática e integral.

Ocurre que las recomendaciones constituyen el principal legado de una misión de observación electoral y dicho producto, de capital importancia, resulta consustancial al monitoreo electoral. Además, de esa aportación se deriva con claridad que aquello que se propicie y promueva como optimización de los procesos electorales con base en el diagnóstico fundamentado previo reconocerá en el futuro inmediato, es decir, en las próximas elecciones, su auténtica y genuina influencia y utilidad.

El informe final, en el cual se vierten las propuestas y recomendaciones que dan sentido al monitoreo u observación, debe caracterizarse por ser reflexivo o meditado y claramente transmitido a sus destinatarios. No debe estar referido al sistema jurídico electoral en sí mismo y como tal, ya que entendemos por sistema jurídico electoral al conjunto unificado, limitado y complejo de normas electorales (principios y reglas, leyes y sentencias, acordadas y decretos), instituciones, prácticas operativas, ideologías jurídicas, estructuras y funciones que interactúan entre sí y que, al hacerlo, se diferencian de un entorno (política, moral, economía, etcétera), con el que también se comunican y condicionan, a través de la regulación (programación) de determinadas relaciones sociales. Analíticamente, en el plano teórico es posible diferenciar las actividades jurídico-políticas “ordinarias o habituales” de las “extraordinarias o eleccionarias”, es decir, las conductas vinculadas a la existencia y funcionamiento de los partidos políticos insertos en un sistema de partidos políticos, de las actividades electorales propiamente dichas, dirigidas de modo directo a la obtención de resultados positivos que habiliten el acceso de sus autoridades y candidatos a candidaturas y a los cargos partidarios o públicos, aunque en la práctica dichas dimensiones se entrecruzan diferenciándose. Se admite en la doctrina que la actividad electoral no se restringe únicamente a los períodos de las campañas políticas, sino que exceden esas temporadas y se fusionan con el quehacer diario de las formaciones político-partidarias, siempre con el objetivo incesante de mantener, ampliar y fortalecer su electorado, como así también formar y capacitar a sus dirigentes.

Por lo tanto, el informe o monitoreo final debe dirigirse a la optimización de los componentes del proceso electoral en las etapas preelectoral, electoral y poselectoral, a saber: 1) el marco jurídico (legalidad y protección de derechos fundamentales); 2) la delimitación de los distritos electorales

(anticipación, regularidad y recursos eficaces de reclamo); 3) la administración electoral (capacidad e imparcialidad); 4) el calendario electoral (anticipación y recursos eficaces de reclamo); 5) el padrón electoral o registro de votantes (veracidad, actualización y carácter inclusivo); 6) la educación del electorado o de los votantes (información sobre sus derechos electorales y accesibilidad); 7) las candidaturas y campañas electorales (igualdad de condiciones, libertad de postulación, licitud de su financiación y límites de gastos); 8) el rol de los medios masivos de comunicación (coberturas imparciales y equilibradas e independencia editorial); 9) la logística de los comicios (accesibilidad y distribución de los centros de votación y mesas receptoras de votos y garantías sobre el carácter universal, igual y secreto del voto) y 10) el conteo de votos (transparente, verificable y seguro)<sup>8</sup>.

Por último, el informe final de recomendaciones y propuestas debe ostentar fundamentos concretos, fácilmente explicables, realistas, realizables y de carácter constructivo, que a su vez pueda operar como sustento para un seguimiento sistemático y sostenido con miras a la efectiva implementación de las medidas sugeridas. El impacto del monitoreo electoral no se mide tanto por el seguimiento formal de las recomendaciones, sino, antes bien, por la inserción de ellas en los procesos políticos internos del Estado como elemento o tópicos de debate, diálogo y reformas institucionales.

En la medida en que las recomendaciones sean asumidas de modo claro y explícito por los protagonistas e interlocutores políticos del Estado, cuyo proceso electoral fue observado al extremo de identificarse con el contenido y la formulación de las sugerencias, será posible aseverar que la tarea de monitorización electoral ha contribuido a la calidad epistémica de la democracia y, por ello, cumplido con su ratio (Malián y Tuccinardi, 2015).

Habiendo subrayado la genuina importancia del monitoreo (observación) electoral, que no por casualidad -adelantamos- coincide con los fundamentos de la institución de legitimación procesal denominada *amicus curiae* o asistente oficioso, ya es posible excluir conceptualmente a las tres nociones distorsivas mencionadas. La observación/acompañamiento electoral (intervenido) no puede computarse como monitoreo o asistencia oficiosos por erigirse en una manifestación de estatismo<sup>9</sup> incompatible con el ejercicio independiente de robustecer la calidad epistémica de la democracia. La falta de independencia de las misiones intervenidas las limita y condiciona a tal punto que las somete a la voluntad del Estado censor que evita de ese modo que sus procesos electorales sean monitorizados (V. C. Pascual, 2017).

Por lo demás, las invitaciones especiales por su frivolidad inorgánica resultan inocuas o irrelevantes en orden a robustecer el debate procedimental de la democracia y, finalmente, el partidismo solapado no deja de ser una manifestación de competencia desleal partidaria por constituirse en

<sup>8</sup> Talacón (2022), sobre las fases del ciclo electoral y sus puntos de observación.

<sup>9</sup> Según Fioravanti (2007, pp. 46-53), la versión estatista es una de las tres alegaciones posibles, junto con la individualista-contractualista y la historicista, acerca de las fundamentaciones teóricas de los «derechos fundamentales». Dichas categorizaciones tienen un valor primordialmente analítico, dado que es difícil detectar ejemplos históricos concretos en los cuales se verifiquen modelos «puros». Para el modelo estatista, la autoridad del Estado es la condición necesaria para que las libertades y los «derechos fundamentales» nazcan y sean alumbrados como auténticas situaciones jurídicas subjetivas de los individuos. La distinción entre sociedad y Estado desaparece, en tanto no existe aquella antes del único y decisivo sometimiento de todos a la fuerza imperativa y autoritativa del Estado. Pragmáticamente, esta postura aduce que jamás existió libertad ni «democracia» sin un Estado que las garantizase, argumento que conduce a ponerlo por sobre los «derechos fundamentales». Jellinek (2017, pp. 197-267), acerca de las doctrinas sobre la justificación y los fines del Estado.

una variante intolerable de publicidad partidaria dirigida a infringir las vedas electorales y afectar así la equidad en la contienda electoral (Galván y Ramela, 2017).

## 6. *AMICUS CURIAE*. NOCIÓN, CARACTERÍSTICAS, VARIANTES Y FUNCIÓN

Traducido como “amigo del tribunal, de la corte”, este asistente oficioso puede ser considerado “amigo de la causa o del proceso”, pues es un instituto del derecho procesal que alude al tercero, ya sea persona física jurídica, que ostenta antecedentes reconocidos o suficientes sobre alguno de los temas debatidos en un proceso judicial o administrativo de interés o trascendencia colectiva, pública, general o grupal, quien democráticamente se presenta y alega fáctica o científicamente aportando argumentos relevantes, en orden a un pronunciamiento determinado (Köhler, 2021).

Consiste en un sujeto procesal calificado y colaborador de la función jurisdiccional que interviene en un proceso judicial o administrativo, expresando sus puntos de vista sobre aspectos controvertidos en la *litis* (Defensoría del Pueblo, 2006) lo que se considera un aporte en favor de la democratización (Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2008) y de la transparencia del debate judicial, cuando el caso en examen excede el mero interés de las partes o -por la proyección social y pública que la decisión pueda engendrar- resulta paradigmático. Al mismo tiempo, habilita la ampliación de participantes en el debate (Sola, 2003) alentando la participación popular en la toma de decisiones de interés público.

La propia Corte Internacional de Justicia ha ensayado una definición de los *amicus curiae* entendiéndolo que son presentaciones de terceros ajenos a la disputa que aportan a la corte argumentos u opiniones que pueden servir como elementos de juicio relativos a los aspectos de derecho que se ventilan ante aquella y, de ese modo, desarrollan una tarea de asistencia que reviste carácter objetivo (Corte Internacional de Justicia, 1981).

En la ampliación del marco de análisis del Tribunal sobre el caso, el *amicus curiae* es autorizado a:

participar en el procedimiento con el propósito de ofrecer información y o de argumentar en defensa del interés general a fin de que, más allá de los intereses de las partes, aquel también pueda ser considerado por quienes deben decidir o bien para desarrollar los argumentos jurídicos de una de las partes (Faúndez, 2004, p. 716).

En cuanto al modo de intervención, el asistente oficioso proporciona asesoramiento, brinda opinión experta, suministra información, o bien señala observaciones, mientras que en lo relativo al contenido de sus presentaciones, conforme el artículo 2.3 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, su participación se circunscribe a exponer razonamiento en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o a formular consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

La figura del *amicus curiae* se caracteriza por tratarse de un tercero<sup>10</sup> que no es parte en el proceso principal o en sus incidentes, que se presenta en procesos de interés público en los cuales el posible alcance de la decisión exorbita las pretensiones de las partes litigantes<sup>11</sup>. Su intervención como tal depende de la respectiva admisión o habilitación por parte del órgano jurisdiccional competente, el cual posee una facultad discrecional para aceptar o rechazar sus alegaciones en función de la utilidad y pertinencia con el objeto de la *litis*. Su participación puede ser adoptada de forma escrita u oral y la finalidad de su intervención es asegurar la correcta administración de justicia (F. J. Pascual, 2011). Es por ello que los asistentes oficiosos son terceros ajenos al proceso, que no revisten carácter de parte ni mediatizan, desplazan, sustituyen o reemplazan a esta, y su opinión no debe ser confundida con la de un perito o consultor técnico. Su condición de “amigo del tribunal” se materializa a través de una actividad de alegación sobre el tema que constituye el objeto de la decisión judicial, introduciendo nuevas perspectivas de análisis y reflexión, tarea que realiza como persona ajena a la relación jurídico-procesal, es decir, como tercero pero interesado en el resultado (Bazán, 2006 y Losardo, 2014).

En cuanto a las variantes del instituto procesal *amicus curiae*, es posible advertir que si bien inicialmente su intervención se caracterizaba por su imparcialidad, en el marco de una colaboración neutral con el órgano jurisdiccional, actualmente se admite la formulación de opiniones calificadas por quienes sin ser parte en un litigio judicial *a priori* ostentan un justificado interés en el modo o sentido en que se resuelva la controversia, por razones diversas, tales como tramitar un proceso semejante o asimilable, por advertir que el caso puede tornarse en un *leading case*, o bien porque se percibe que la decisión afectará a la larga a determinados intereses de grupo o de clase (Köhler, 2021).

Por esa razón la cuestión relativa a la implicación o no del *amicus curiae* con las pretensiones de alguna de las partes en litigio, como así también las fuentes o el origen de su financiamiento, son aspectos que distinguen -al menos mínimamente- la intervención propia del asistente oficioso en colaboración con la causa o con el proceso de aquella intervención interesada o impropia destinada a reforzar o complementar las posiciones de alguno de los sujetos procesales en pugna<sup>12</sup>.

Ciertamente, este instrumento democrático de participación procesal, en su formulación propia, auténtica, neutra o imparcial, comparte notas cercanas pero diferenciables en materia procesal con otras figuras tales como el consultor técnico, el tercero de intervención voluntaria y adhesiva, el testigo, el ministerio público, la participación ciudadana por iniciativa popular, las acciones de clases y el denominado activismo de intereses (*lobby*)<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Puede tratarse de una persona humana o jurídica y, dentro de estas últimas, pública o privada.

<sup>11</sup> Köhler (2021) expresamente sostiene que entre tales procesos -de interés público-, habitualmente se tramitan aquellos por crímenes de lesa humanidad, cuestiones electorales, sobre estupefacientes e inconstitucionalidades, entre otros temas de repercusión general.

<sup>12</sup> Por esa razón, la Acordada 7/2013 de la Corte Suprema de Justicia de Argentina, al *aggiornar* la regulación y evitar abusos de la figura del *amicus curiae*, impuso el requisito de que la presentación en tal carácter funde su interés en el proceso con expresión de a qué parte apoya, si recibió alguna ayuda económica y qué beneficio le representará el resultado del proceso.

<sup>13</sup> Köhler (2021, pp. 68-87) para una aproximación comparativa.

Al igual que lo que acontece con el monitoreo electoral, las funciones adscriptas al instituto procesal del *amicus curiae* han sido variadas, y existe acuerdo en que su intervención en las causas adquiere relevancia y realiza *per se* el efecto o impacto del pronunciamiento judicial que se dicte (Köhler, 2021).

El propósito de la intervención oficiosa es acrecentar el conocimiento del órgano de decisión, aportando información científica -con incidencia jurídica- y enriqueciendo de ese modo la deliberación de cuestiones institucionalmente relevantes, con argumentos fundados de carácter jurídico, técnico o científico, relativos a las cuestiones debatidas (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, 2003). La misión que asume el asistente oficioso es volver asequible aspectos científicos relevantes para determinar el derecho aplicable al caso, y no probar aspectos fácticos<sup>14</sup>.

Estos actores sociales que poseen conocimientos especiales relativos a la materia tratada en la causa o pleito al intervenir pluralizan el debate constitucional, vehiculizando bajo el formato procesal del *amicus curiae* la participación ciudadana (Köhler, 2021).

Asimismo, se considera que ostenta aptitud para brindar mayor transparencia a las decisiones jurisdiccionales de interés público y puede convertirse un relevante vehículo para fortalecer, transparentar y democratizar el debate judicial y, por extensión, asegurar el debido proceso, que involucra la emisión de sentencias razonadas, justas, jurídicamente sustentables, misión eminente a cargo de la judicatura, la cual cifra su legitimidad en la racionalidad de sus decisiones (Bazán, 2006). También se ha entendido que la admisión de la figura en los procesos judiciales se dirige a coadyuvar a un mejoramiento de la actividad judicial (Köhler, 2021) o bien asegurar una buena administración de justicia (Losardo, 2014)<sup>15</sup>, incluso transformando una acción de inconstitucionalidad entre dos partes en un debate amplio, y quizás amplificado, sobre una norma incluyendo a otras personas o sectores interesados en la problemática al habilitar la presentación de sus posiciones sobre la cuestión planteada (Köhler, 2021).

En definitiva, al *amicus curiae* se lo ha percibido como un instrumento más de activismo judicial en orden a promover y ampliar el proceso democrático en forma deliberativa, al volver más laxos los criterios de participación en el proceso judicial, y fortalecer, incluso, la representación de aquellos grupos o sectores desaventajados con menos posibilidades de injerencia real en las decisiones<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> A mayor abundamiento y más allá del principio jurídico «*iura novt icuria*» (el derecho no debe probarse, presumiéndose conocido), cuando la controversia incluye derecho extranjero, la legislación procesal civil admitía la posibilidad de la magistratura de investigar la existencia y aplicabilidad a la relación jurídica materia del litigio.

<sup>15</sup> En referencia a la admisión del instituto de asistente oficioso ante los tribunales internacionales.

<sup>16</sup> Nino (1992), con ocasión del análisis del control judicial de constitucionalidad y refiriéndose al *amicus curiae* junto al reconocimiento de los intereses difusos, las acciones de clases y las acciones declarativas.

## 7. MONITOREO ELECTORAL COMO *AMICUS CURIAE* DEL PROCESO ELECTORAL

Estamos en condiciones de afirmar que, en el lenguaje jurídico, existe cierto “aire de familia”<sup>17</sup> entre las instituciones del monitoreo electoral y del *amicus curiae*. Ello se percibe en sus orígenes, nociones, funciones, limitaciones, variantes estables y disruptivas, regulaciones normativas, requisitos formales, productos finales e impactos.

### A. ORÍGENES

Existe acuerdo en ubicar los comienzos del monitoreo electoral en la experiencia diplomática en Moldavia y Valaquia en 1857, realizada por una comisión integrada por representantes de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia, Rusia y Turquía, pero fue después de la Segunda Guerra Mundial, cuando las misiones de monitoreo electoral acrecentaron su despliegue en distintos países y, en particular, en el ámbito americano ese incremento se verifica a partir de 1960, y se intensifica a partir de la década de los 90 del siglo XX (Boneo, Carrillo y Valverde, 2007; Thompson, 2008; Galván, 2015, Galván y Ramella, 2017 y V. C. Pascual, 2017).

En la mayoría de los países de la región el marco regulatorio referido al monitoreo electoral, tanto internacional como doméstico, opera aún por vía de creación pretoriana por parte de las autoridades electorales, mediante acordadas y resoluciones (Galván, 2019).

En Argentina, por ejemplo, ha sido la Cámara Nacional Electoral, el órgano jurisdiccional que en ejercicio de sus potestades ha regulado el acompañamiento cívico, como variante de monitoreo electoral doméstico, el cual consigna, en cuanto a la observación electoral internacional, que su solicitud y habilitación opera vía cancillería<sup>18</sup>. De ese modo, el monitoreo electoral nacional aún en la actualidad es regulado por acuerdos (Cámara Nacional Electoral, Acordada n.º 128/2011 y anexo) y resoluciones (Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, Resolución 70/2012 y anexos; Tribunal Superior de Córdoba, Acuerdo reglamentario 1066–serie “A”/2011), a excepción de una reciente regulación del Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por su parte, si bien los orígenes del *amicus curiae* pueden ser rastreados en la *praxis* romana de recurrir al consejo de personas competentes e imparciales para tomar una decisión importante, en el derecho anglosajón, desde la década del 60 del siglo pasado, se aprecia su surgimiento por vía pretoriana, así como su actual difusión en un alto porcentaje de los casos que se tramitan

<sup>17</sup> Abusamos del conocido concepto del segundo Wittgenstein utilizado para referirse a ciertas relaciones que se configuran en el lenguaje natural entre los conceptos.

<sup>18</sup> Cámara Nacional Electoral, Acordada n.º 128/2011, Considerando 6.º en remisión a la Acordada n.º 18/09 del mismo tribunal, recuerda que por imperativo constitucional (artículo 99, inc. 11 y artículo 27) el manejo de las relaciones exteriores del Estado argentino como tal es potestad exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional y por ello resulta una atribución de este formalizar los pedidos de monitoreo internacional, debiendo precisarse con la participación que corresponda a la propia Cámara Nacional Electoral, sus términos y alcances, así como las reglas que la regirán, pues la actuación de terceros debe necesariamente adecuarse a las normas que regulan los procesos electorales nacionales. Ver también, Galván (2015, p. 27).

ante la Corte Suprema de los EEUU<sup>19</sup>. En Argentina, también ha sido la vía pretoriana el canal de surgimiento del instituto procesal del asistente oficioso a partir de principios de la década del 90 del siglo pasado (Suprema Corte de Justicia de Mendoza, «Enríquez», 1992, Cámara Nacional Criminal y Correccional Federal, «Esma», 1995, CNC iv., Sala I, «Rabinovich», 1999, entre otros). Resulta pertinente a los intereses de nuestro estudio la mención de la figura del *amicus curiae* en causas electorales, entre las que se mencionan las siguientes: Cámara Nacional Electoral Mignone (2000), sobre el derecho al sufragio activo de los detenidos no condenados y Morale (2009), Novello (2009), como así también, Corte Suprema de Justicia de la Nación en los precedentes Alianza Frente por un Nuevo País (2003), Bussi (2001), (2003) y (2007), cuyas pautas de intervención se regulan mediante acordadas (se destacan: Corte Suprema de Justicia de la Nación, Acordada n.º 7/2003 y Cámara Nacional Electoral, Acordada n.º 85/2007).

La autorización del *amicus curiae* ante la Cámara Nacional Electoral, con pautas establecidas para su intervención, expresa que muchos pronunciamientos de ese órgano jurisdiccional exceden el interés de las partes y proyectan sus efectos sobre el sistema electoral y de partidos, e incluso sobre las instituciones de la república y, por ello, resulta conveniente admitir -en el marco de los asuntos que puedan dar lugar a decisiones de tal naturaleza- el aporte de información o de opiniones no vinculantes de quienes, sin revestir el carácter de parte en la causa, cuentan con una reconocida competencia o versación sobre la cuestión debatida. Agrega que la participación de la sociedad civil, al posibilitar que la Cámara Nacional Electoral cuente con la mayor cantidad de elementos de juicio al momento de resolver, fortaleciendo así sus decisiones, puede ser valiosa particularmente en el ámbito electoral, en tanto muchas de las resoluciones que el Tribunal adopta en garantía de los derechos que sirven de fundamento jurídico de la democracia representativa pueden afectar, directa o indirectamente, a la ciudadanía en su conjunto o a importantes sectores de ella (Cámara Nacional Electoral, Acordada n.º 85/2007, en especial considerandos 4.º y 5.º).

Las similitudes entre el monitoreo electoral y el *amicus curiae* son evidentes en cuanto a su origen y modo de reconocimiento, incluso si se comparan los tiempos en que surgen y se expanden ambas figuras.

## B. NOCIONES

Las variantes del monitoreo o verificación electoral, con diverso grado de implicación, exhaustividad, autonomía y especialización técnica, constituyen actividades concertadas de grupo de personas con el propósito de observar, analizar y comprender instancias características de procesos democráticos, concentrado en la elección cuyos dos frentes son el sufragio, como derecho fundamental y los comicios como marco de regularidad competencial, procedimental y de autenticidad de la decisión electoral. Por su parte, el *amicus curiae* surge y se desarrolla como un instituto procesal de legitimación propia del Estado constitucional de derecho y en orden a su premisa de pluralismo deliberativo.

<sup>19</sup> Köhler (2021), relativo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de los EEUU, cita el *leading case* «Miranda v. Arizona» (1966), seguido por «Roe v. Wade» (1973), «United States v. Microsoft Corporation» (2000) y «George W. Bush v. Albert Gore Jr.» (2001) entre otros.

De ambas figuras, la doctrina ha ofrecido diversas definiciones (ver apartados 3, 4 y 6) las cuales exhiben sostenidamente rasgos instrumentales, democráticos, participativos y eminentemente procesales, que llamativamente resultan comunes. De otro modo, las intervenciones de terceros, ya sea en procesos electorales (político-jurídicos)<sup>20</sup> o en procesos judiciales (jurídicos), consisten formal y materialmente en asistencias oficiosas en orden a la optimización de los métodos de decisión.

### C. FUNCIONES

La prestación funcional de ambas actuaciones procesales oficiosas también resulta parangonable, puesto que en ambos supuestos se perfecciona cualitativamente el método o modo de adoptar decisiones, ya sea por selección democrática (la mayoría por mayoría) de candidaturas dispuestas para ocupar cargos públicos o por deliberación judicial sobre cuestiones institucionalmente relevantes.

Las similitudes se enfatizan si se realiza la comparación desde el prisma de la «democracia deliberativa»<sup>21</sup>, concepción según la cual también los requerimientos de un sistema electoral válido y el rol adecuado de los partidos políticos robustecen el valor epistémico de la democracia (Nino, 2003, p. 27).

### D. LIMITACIONES

Curiosamente, tanto la monitorización electoral como el amigo de la causa padecen de restricciones en su actuación enmarcada en el proceso. Quienes observan o incluso acompañan tienen vedada cualquier actividad de incidencia sobre la voluntad de los electores, las decisiones de las autoridades electorales y respecto del desempeño de los representantes de los partidos políticos. En tal sentido, tienen prohibido asistirlos, asesorarlos, evacuar consultas o reclamos, como así tampoco pueden sustituir sus funciones u obstaculizar el desarrollo de las actividades electorales (principio de no interferencia).

Los sujetos procesales que intervengan bajo la legitimación del instituto del *amicus curiae* se encuentran inhibidos de desarrollar actividad probatoria, autónoma o complementaria, de subsanar la actuación procesal de las partes y tampoco se les permite alterar el objeto de la *litis* o el desarrollo del proceso judicial en el que intervienen (Köhler, 2021).

<sup>20</sup> Gonçalvez Figueiredo (2017), acerca de principios y reglas en el proceso electoral. Aquino Britos (2018, pp. 99-103), sobre el debido proceso electoral.

<sup>21</sup> Según Nino (2003) y en lo que resulta pertinente a este estudio, la democracia deliberativa se presenta como el método más confiable, basado en el diálogo, para alcanzar un consenso con valor epistémico significativo. La teoría de Nino en este aspecto enfatiza y se apoya en la capacidad de la democracia para transformar los intereses de las personas y sus preferencias (auto) interesadas e imparciales. También Nino (2014, pp.186-191), acerca de su concepción dialogante de la democracia generadora de una dinámica de interacción con una mayor tendencia hacia un consenso imparcial.

Uno de los fundamentos por los cuales los asistentes oficiosos, por observación o por amistad con la causa o el proceso, tienen limitadas sus intervenciones, consiste en la preservación del objeto sobre el cual operan. Si se permitiese que quienes evalúan y argumentan en orden a robustecer la calidad epistémica de la elección o decisión, pudiesen incidir en el desarrollo de los procesos asistidos, esa habilitación los diferenciaría del resto de los sujetos que titularizan la relación jurídica-política procesal y, a la vez, les haría perder la especial posición de colaboración democrática.

#### E. VARIANTES ESTABLES

Otro aspecto comparable consiste en las diferentes especies o variantes que están contenidas en las nociones de «monitoreo o verificación electoral» y de *amicus curiae*.

Respecto de la primera y dependiendo del grado de implicación, exhaustividad, autonomía y especialización técnica, es posible distinguir las actividades de supervisión electoral, asistencia electoral, observación electoral, auditoría electoral, acompañamiento electoral y veeduría electoral u observación ciudadana electoral. Todas ellas, con sus diversas características, de un modo u otro, operan como instrumentos democráticos de participación procesal en la elección, optimizando la calidad epistémica de la democracia.

En cuanto a la segunda, es posible distinguir el *amicus curiae* en sentido propio, cuando la figura colaborativa actúa imparcialmente respecto de la pretensión de las partes del litigio, con el único propósito de coadyuvar al mejoramiento de la actividad jurisdiccional como un fin en sí mismo, de aquella intervención interesada, parcial o en sentido impropio, donde el *amicus curiae* aporta argumentaciones en apoyo de alguna parte, y adquiere relevancia -en tal supuesto- el financiamiento de la actividad y los beneficios actuales y eventuales que le representará al agente oficioso el resultado del proceso (Köhlher, 2021).

La variante propia fue la característica inicial del tercero o amigo del tribunal, quien lo ayudaba imparcialmente aportando información sobre alguna materia específica de la cual la judicatura carecía de conocimientos suficientes. Actualmente ese rasgo de imparcialidad se ha disuelto en orden a una suerte de intervención interesada y comprometida con el auspicio de un justificado interés en la resolución judicial, ya sea porque el caso constituirá un *leading case* o bien por cuanto existen aspectos del litigio a resolverse que pueden repercutir en el interés sectorial al que se vincula el asistente oficioso (Köhlher, 2021).

#### F. VARIANTES DESVIADAS

Tanto el monitoreo electoral como el *amicus curiae* también presentan prácticas desviadas o disruptivas respecto de la finalidad de optimizar la calidad epistémica de los procesos de decisión.

Como ya se afirmó en ocasión de analizar la función del monitoreo por observación electoral (§5.), la observación/acompañamiento electoral (intervenido) constituye una deformación de

corte estatalista de la monitorización, en tanto carece de la independencia indispensable para cumplir con la función propia de la misión, por lo que garantiza la imparcialidad y objetividad en toda la actividad y, en particular, en el informe final. Ese debilitamiento vuelve a la observación/acompañamiento un instrumento de acción política estatal (V. C. Pascual, 2017). Así también, las invitaciones especiales por su superficialidad resultan inermes en orden a robustecer el debate procedimental de la democracia, mientras que el partidismo solapado habilita la actividad partidaria de campaña por fuera de los principios y reglas vigentes, en especial en cuanto a los períodos de veda, ya que es una manifestación de competencia desleal partidaria con afectación de la equidad en la contienda electoral (Galván y Ramela, 2017).

Por su parte, el *amicus curiae* reconoce en el activismo corporativo de intereses (*lobby*) una alteración sustancial de sus cualidades y funciones. La amistad con el órgano de decisión o con la causa se condiciona o enturbia si existen gestiones de intereses de facciones o corporaciones las cuales, a diferencia de los partidos políticos, agrupan a las personas en torno a intereses crudos desprovistos de principios o ideologías que procuran justificar un cierto esquema de derechos o intereses agregativos de toda la comunidad vistos desde una perspectiva imparcial (Nino, 1992 y Köhler, 2021).

#### G. REGULACIONES NORMATIVAS Y PRECEDENTES

Al menos en el ordenamiento jurídico argentino, ambas figuras comparten el debate acerca de la conveniencia de su regulación legal (Galván, 2015, Galván y Ramella, 2017 y Galván, 2019, en referencia al monitoreo electoral y Köhler, 2021 sobre la necesidad de una ley nacional que regule la figura del *amicus curiae*). Mientras tanto, ambas han tenido reconocimiento de hecho en procesos electorales y en antecedentes jurisprudenciales, también normadas, mayormente, en acordadas, resoluciones y acuerdos reglamentarios.

La comparación de la regulación normativa y de los precedentes judiciales también permite reconocer cierta contemporaneidad en la consolidación de ambas figuras.

En el ordenamiento jurídico electoral argentino, se destaca la Acordada Extraordinaria n.º 128/2011 de la Cámara Nacional Electoral, la cual recepta la figura del acompañamiento cívico, por medio de la creación de un registro de entidades acreditadas para ejercerlo y con la aprobación de pautas de regulación a su respecto. También debe mencionarse la Resolución técnica n.º 70/2012 con anexos de reglamentos y modelos de planilla, dictada por la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires; el Acuerdo reglamentario 1066–Serie “A”/2011 con anexos relativos a las misiones de observación electoral nacionales y de extranjeros y código de conducta, dictados por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba; y el Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley 6031 del 25/10/2018, cuyo texto regula la observación electoral en sus lineamientos, acreditación y registro, código de conducta y productos que deben ser entregados al organismo electoral competente.

Como dato ilustrativo de intentos de regulación normativa, actualmente a nivel nacional existen dos proyectos de ley de modificación del Código Nacional Electoral. El primero es el proyecto que se tramita en el expediente 1482-D-2019, el cual propone incorporar el monitoreo o acompañamiento cívico durante el proceso electoral, confiando la inscripción registral conforme las pautas que reglamente la Cámara Nacional Electoral (proyecto rubricado por las y los diputados Silvia Gabriela Lospennato, Pablo Gabriel Tonelli, Karina Banfi, Álvaro Gustavo González y Miguel Ángel Bazze, el 4/4/2019). El segundo proyecto de ley reglamentaria de las observaciones electorales propicia la incorporación de un título específico al Código Nacional Electoral, mediante el cual se codifican de manera más detallada las observaciones electorales en los procesos eleccionarios nacionales (proyecto rubricado por el diputado Alberto Gustavo Menna, el 22/10/2020).

En cuanto a los precedentes del monitoreo electoral, cabe mencionar que, en Argentina, por ejemplo, desde la segunda década de este siglo se ha impuesto como costumbre la admisión de grupos de observadores electorales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>22</sup> y en provincias tales como Chaco, Córdoba, Salta y Santa Fe<sup>23</sup>, a las cuales les han seguido las provincias de Neuquén, Tierra del Fuego y Tucumán (Galván, 2019).

También, para la regulación normativa del *amicus curiae* se constata que, hasta el momento, en el ámbito nacional han sido las acordadas números 28/2004, 14/2006 y 7/2013 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Acordada n.º 85/2007 de la Cámara Nacional Electoral los instrumentos de regulación en cuanto al instituto procesal; mientras que, en lo que respecta al *amicus curiae*, el devenir jurisprudencial en la Argentina<sup>24</sup> reconoce un primer hito en el fallo Enríquez de Morales (1992)<sup>25</sup>, y se mencionan, sin pretensión de exhaustividad, los precedentes Esma (1995)<sup>26</sup> y Rabinovich (1999)<sup>27</sup>; y en el ámbito específicamente electoral Mignone (2000)<sup>28</sup>, Bussi (2001)<sup>29</sup>, (2003)<sup>30</sup> y (2007)<sup>31</sup>, Alianza Frente por un Nuevo País (2003)<sup>32</sup>, Morales (2009)<sup>33</sup> y Novello (2009)<sup>34</sup>.

## H. REQUISITOS FORMALES

<sup>22</sup> La Junta Nacional Electoral de la Capital Federal, mediante acta n.º 14/2009, autorizó por primera vez la presencia de un grupo de observadores domésticos propuestos por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

<sup>23</sup> La provincia de Santa Fe, para las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias del 22 de mayo y las generales del 24 de julio de 2011, firmó un convenio de asistencias y cooperación en la materia con la Organización de los Estados Americanos (OEA).

<sup>24</sup> Para un estudio mayor, ver Köhler (2021, pp. 153-296).

<sup>25</sup> Suprema Corte de Justicia Mendoza, en pleno, 4/8/1992, LL 1993-A-551 y DJ 1992-2-804.

<sup>26</sup> Cámara Nacional Criminal y Correccional Federal, en pleno, 18/5/1995, ED 164-213.

<sup>27</sup> Cámara Nacional Civil, Sala I, 3/12/1999, LL 2001-C-824; JA 2000-III-630 y ED 185-412.

<sup>28</sup> Cámara Nacional Electoral, 10/10/2000.

<sup>29</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, 11/10/2001, LL 2002-A-70 y JA 2001-IV-688.

<sup>30</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, 4/11/2003, Fallos 326:4468 y LL 2004-D-3.

<sup>31</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, 13/7/2007, JA 2007-III-679 y DJ 2007-2-1276.

<sup>32</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, 4/6/2003, LL 2003-F-88.

<sup>33</sup> Cámara Nacional Electoral, 1/6/2009, LL 2009-C-612.

<sup>34</sup> Cámara Nacional Electoral, 1/6/2009, LL 2009-C-601, LL 2009-D-387 y LL 2009-F-119.

Los recaudos explícitos que se exigen para el monitoreo y para el amigo del tribunal o de la causa -en Argentina- también resultan asimilables, dado que estructuralmente se exige registración y/o acreditación ante la autoridad electoral o ante la Secretaría General y de Gestión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, según sea el caso, más una habilitación, sea por invitación o espontánea. Por último, en ambos casos se requiere una capacitación o reconocimiento de pericia en la materia.

#### I. PRODUCTOS FINALES

Los informes finales y los memoriales o alegatos, como actos jurídicos en los cuales se decantan las intervenciones tanto del monitoreo electoral -en especial de la observación- como del *amicus curiae* respectivamente, también resultan comparables y pueden ser considerados como la materialización del aporte en orden a la optimización cualitativa del proceso democrático y de la deliberación judicial en cuestiones institucionalmente relevantes, según el caso.

#### J. IMPACTOS

La trascendencia que ostentan tanto la realización misma del monitoreo electoral como la intervención amistosa en el juicio es esencialmente prospectiva en ambas figuras.

Al monitoreo electoral se le adjudican una serie de efectos que pueden acaecer o no y, por esa razón, debemos considerarlos como incidencias colaterales o tangenciales. Concretamente, se indican como potenciales beneficios de la evaluación imparcial e independiente de los procesos electorales a la reducción de los niveles de fraude electoral, la mitigación de los conflictos políticos -en particular de la violencia-, el fortalecimiento de la confianza del electorado en el proceso electoral y en las instituciones locales.

Pero la repercusión central o capital del monitoreo no se encuentra en el propio momento de su realización, sino que se verifica hacia el futuro, dado que las recomendaciones, normativas y técnicas, dirigidas a la organización de próximos procesos electorales, con el propósito explícito de mejorar y robustecer la institucionalidad democrática, informando, proponiendo e incluso colaborando en la implementación de medidas, constituyen el genuino objetivo (*ratio*) de optimización de la calidad epistémica de la democracia.

Algo similar se puede predicar del impacto de la intervención del *amicus curiae*, puesto que, si bien su intervención tiende a ampliar y profundizar la calidad de la deliberación jurisdiccional, su auténtico objetivo (*ratio*) se dirige hacia la generación del precedente judicial y su trascendencia para la resolución de futuros conflictos en esas cuestiones institucionalmente relevantes que integran el caso.

## 8. RECAPITULACIÓN A MODO DE CONCLUSIONES

Repasamos ahora, sumaria y ordenadamente, lo expuesto:

- a) En el plano conceptual, el monitoreo o monitorización electoral con sus distintas variantes deben ser estudiados insertos en la trama tejida por las nociones de observación, análisis, comprensión, democracia, elección, sufragio y comicios, con especial referencia al objetivo (ratio) de optimizar la calidad epistémica de la democracia.
- b) El monitoreo o monitorización electoral abarca diversas clases o tipos de intervenciones, las cuales pueden ordenarse conforme el grado de intensidad de su intervención, dentro de las que se destaca la observación electoral como la modalidad más equilibrada e integral. También presenta versiones disruptivas o desviadas.
- c) La juridificación del concepto del «monitoreo o monitorización electoral» y sus variantes luce procedente con miras a ecualizar su comprensión tanto desde la dimensión política como jurídica.
- d) La función capital del «monitoreo o monitorización electoral» en general y de la «observación electoral» en particular, es la optimización de la calidad epistémica de la democracia. Esa nota material debe ser incluida en cualquier definición del concepto más allá de las características formales que puedan predicarse.
- e) Se constata que existe cierto “aire de familia” entre las instituciones del monitoreo electoral y del *amicus curiae*, si se comparan sus orígenes, nociones, funciones, limitaciones, variantes estables y disruptivas, regulaciones normativas, requisitos formales, productos finales e impactos.

**REFERENCIAS**

- Acuña Chaverri, I. A. (2010). La observación electoral como iniciativa ciudadana: Alajuelita en el referendun 2007 y las elecciones nacionales 2010. *Revista de Ciencias Sociales*, IV(130), 145-160.
- Aquino Britos, A. R. (2018). *El debido proceso electoral. La garantía innominada de la democracia y el sistema constitucional*. (1.ª ed.). Resistencia: ConTexto.
- Bazán, V. (2006). El amicus curiae en el derecho comparado y su instrumentación reglamentaria por la Corte Suprema de Justicia Argentina. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, (10), 15-50.
- Boneo, H., Carrillo, M. y Valverde, R. (2007). La observación (internacional y nacional) de las elecciones. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (comps), *Tratado de derecho electoral comparado de America Latina* (2.ª ed., pp. 1072-1109). Fondo de Cultura Económica.
- Caso de la plataforma continental (Túnez/Libia), sentencia sobre la solicitud de intervención realizada por Malta, del 14 de abril de 1981.
- Castellanos Vásquez, J. (4 de agosto de 2022). Observación electoral doméstica. Sociedad civil y participación política. Observación electoral no partidaria. [Documento del curso de Diplomatura en Observación Electoral. Clase: Observación electoral doméstica]. Transparencia Electoral, Institución Educativa ALEPH, Fundación General de la Universidad de Salamanca.
- Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley 6031, del 25 de octubre de 2018 (Argentina).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Aprobado por la Corte en su LXXXV Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 28 de noviembre.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. Acordada n.º 7/2003. Régimen que regula la participación de los Amigos del Tribunal. Modificaciones. Falta agregar la fecha.
- Defensoría del Pueblo. (2006). Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú: Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán. *Informe Defensorial n.º 109*.

- Faúndez Ledesma, H. (2004). *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*. (3 edición). Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Fioravanti, M. (2007). *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*. (5 edición). Trotta.
- Galván, F. G. (17 de marzo, 2015). La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina. *América Latina Hoy*, (70), 17-36.
- Galván, F. G. (9 de octubre de 2019). La regulación de la observación electoral: Avances y desafío pendientes. *Suplemento Jurisprudencia Argentina*, (117), 1- 4.
- Galván, F. G. y Ramella, S. L. (2017). La observación electoral: lecciones aprendidas de experiencias recientes, pp. 410-422. En AAVV. *Reforma política en Argentina. Un debate democrático pendiente* (pp. xx-xx). UNR Editora.
- Gonçalves Figueiredo, H. R. (2017). *Manual de derecho electoral. Principios y reglas. Teoría y práctica del régimen electoral y de los partidos políticos*. (2 edición). Di Lalla.
- Icaza, G. de (28 de junio de 2022). Antecedentes y justificación de la observación electoral. Introducción a la Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA). [Documento del curso de Diplomatura en Observación Electoral. Clase: Introducción a la observación electoral. Fundamentos y criterios]. Transparencia Electoral, Institución Educativa ALEPH, Fundación General de la Universidad de Salamanca.
- Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. (1997). *Code of conduct for the ethical and professional administration of elections*. IDEA International.
- Jellinek, G. (2017). *Teoría general del Estado*. (4.<sup>a</sup> reimpresión). Fondo de Cultura Económica.
- Kimel vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008 (Fondo, reparaciones y costas).
- Köhler, R. C. (2021). *Amicus curiae. Amigo de la causa*. (2 edición). Astrea.

- Losardo, M. F. (2014). Amicus curiae en el plano internacional. *Lecciones y Ensayos*, (92), 101-128.
- Meilán, X. y Tuccinardi, D. (18 de marzo, 2015). La observación electoral europea en América Latina. Un análisis de 15 años de recomendaciones (2000-2014). *América Latina Hoy*, (70), 77-90.
- Nino, C. S. (1992). *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Astrea.
- Nino, C. S. (2003). *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa.
- Nino, C. S. (2014). *Derecho, moral y política*. (2 edición). Siglo Veintiuno Editores.
- Organización de Estados Americanos. Secretaría General. (2013). *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las misiones de observación electoral de la OEA (MOEs/OEA)*. Organización de Estados Americanos.
- Organización de las Naciones Unidas. (2005). *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones*. Organización de las Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas. (2012). *Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario realizado por organizaciones ciudadanas*. Organización de las Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas. (2012). *Código de conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones*. Organización de las Naciones Unidas.
- Pascual Planchuelo, V. C. (3 de febrero, 2017). La «observación» de la OEA vs. el «acompañamiento» de UNASUR en las recientes elecciones de Venezuela. *América Latina Hoy*, (75), 127-148.
- Pascual Planchuelo, V. C. (30 de junio, 2022). Variantes: veeduría, monitoreo, acompañamiento y observación. [Documento del curso Diplomatura en Observación Electoral. Clase: Introducción a la observación electoral. Fundamentos y criterios]. Transparencia Electoral, Institución Educativa ALEPH, Fundación General de la Universidad de Salamanca.
- Pascual Vives, F. J. (20 de enero, 2011). El desarrollo de la institución del amicus curiae en la jurisprudencia internacional. *Revista electrónica de estudios internacional (REEI)*, (21), 1-37.

- Sola, J. V. (26 de marzo, 2003). El recurso extraordinario y el debate constitucional. En N. P. Sagües (ed), *Jurisprudencia Argentina*. Especial Recurso Extraordinario (pp. 452-454).
- Talacón, J. (5 de julio, 2022). *Estandarización y universalidad. Las fases del ciclo electoral y su observación*. [Documento del curso Diplomatura en Observación Electoral. Clase Metodología de la observación internacional]. Transparencia Electoral, Institución Educativa ALEPH, Fundación General de la Universidad de Salamanca.
- Thompson Jiménez, J. (2088). La observación electoral en el sistema interamericano. *Diálogo Político*, (4), 37-67.
- Tulio, A. (12 de julio, 2022). *Observación electoral y nuevas tecnologías*. [Documento del curso Diplomatura en Observación Electoral. Clase Metodología de la observación electoral]. Transparencia Electoral, Institución Educativa ALEPH, Fundación General de la Universidad de Salamanca.



# PROCESOS ELECTORALES PRESIDENCIALES EN EL PASADO RECIENTE DE COSTA RICA (1982-2018): ENTRE LA HISTORIA Y LA POLÍTICA

Javier Agüero García\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2023\\_35\\_9](https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_9)

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 28 de octubre de 2022.

**Revisión, corrección y aprobación:** 7 de diciembre de 2022.

**Resumen:** Analiza los procesos electorales presidenciales en el período 1982-2018. Primero, se describe la participación de los partidos políticos predominantes durante los años del bipartidismo: al principio con el Partido Liberación Nacional y la oposición organizada en torno al Partido Unidad Social Cristiana; y más tarde, ya en el siglo XXI, se analizan las dos nuevas fuerzas políticas hasta culminar en la particular contienda electoral de 2018 con la participación de las agrupaciones Acción Ciudadana y Restauración Nacional. Luego, se pasa revista al perfil personal de los candidatos a la presidencia, pertenecientes a las dos agrupaciones políticas favorecidas por el voto ciudadano en cada uno de los comicios. Finalmente, se analizan las segundas rondas electorales realizadas en 2002, 2014 y 2018, como un fenómeno inédito del siglo XXI que, al parecer, se instauró como una práctica política ante la imposibilidad de los aspirantes a la presidencia de obtener el mínimo de votos requeridos por la Constitución Política.

**Palabras clave:** Elecciones presidenciales / Proceso electoral / Bipartidismo / Multipartidismo / Balotaje / Barrera electoral / Historia electoral / Sistema de partidos políticos / Partidos políticos.

**Abstract:** It analyzes the presidential electoral processes in the period 1982-2018. First, it describes the participation of the predominant political parties during the years of bipartisanship: at first with the National Liberation Party and the opposition organized around the Social Christian Unity Party; and later, already in the XXI century, the two new political forces are analyzed until culminating in the electoral contest of 2018 with the participation of the groups Citizen Action and National Restoration. Then, the personal profile of the candidates for the presidency, belonging to the two political groups favored by the citizen vote in each of the elections, is reviewed. Finally, the runoffs carried out in 2002, 2014 and 2018 are analyzed as an unprecedented phenomenon of the XXI century that, apparently, was established as a political practice given the impossibility of the candidates for the presidency to obtain the minimum number of votes required by the Political Constitution.

**Key Words:** Presidential Elections / Electoral process / Bipartisanship / Multiparty / Runoff / Electoral history / Political party system / Political parties.

---

\* Costarricense, historiador y docente, correo javier.aguero@ucr.ac.cr. Egresado del Programa Latinoamericano de Doctorado en Educación, Universidad de Costa Rica (UCR). Magister Scientiae en Historia, UCR y egresado de la Licenciatura en Docencia de la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Profesor de la Cátedra de Historia de la Cultura de la Escuela de Estudios Generales y miembro de la Comisión de Docencia de la Escuela de Estudios Generales, de la UCR. Autor de trabajos relacionados con la historia de la educación. Coautor de artículos acerca de la enseñanza de los estudios sociales e historia de la reproducción de los oficios rurales. Ha impartido los cursos de Historia de la Cultura en las opciones regular y seminario participativo, Historia de las Instituciones de Costa Rica, Historia Antigua Universal, Historia Moderna Universal, Historia Contemporánea Universal, Teoría de la Historia Económica, temas de Historia Económica en Historia Universal y Formación Ciudadana.

## 1. INTRODUCCIÓN

La descomposición del bipartidismo tradicional de Costa Rica resquebrajó el andamiaje de las estructuras partidistas posteriores a la Guerra Civil de 1948, y paralelamente ha registrado un rasgo que Manuel Rojas (2007) concibe como un proceso continuado de deterioro de la comunidad política manifestado en el aumento del abstencionismo; además de la aparición de una nueva forma asumida por el sistema político, descrita por Manuel Solís (2018) como una “democracia de las razones débiles” con “pasajes ocultos”, con presencia de fenómenos responsables de socavar la institucionalidad construida durante décadas. Juntas ambas realidades, ya complejas entre sí, trabadas en un escenario de aumento de la desigualdad sin precedentes, coloca en jaque la mitología compartida cimentada en un imaginario colectivo de una sociedad sin gran diferenciación social (Sojo, 2010).

En el presente ensayo se analizan los comicios del período 1982-2018, una coyuntura que tiene su punto de partida en la convulsa década de los ochenta cuando estalló una crisis política sin parangón en la historia centroamericana. El inicio también está vinculado con la fundación del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) en 1983, organizado a partir de la reforma del artículo 62 del Código Electoral que hizo posible la fusión de cuatro agrupaciones políticas: Republicano Calderonista, Renovación Democrática, Demócrata Cristiano y Unión Popular. El cometido de esta reforma, impulsada por la oposición del partido Liberación Nacional (PLN), consistió en posibilitar la asignación de la deuda política adelantada a la agrupación resultante de dicha amalgama, el PUSC (Pérez, 1999 y Rojas, 1992)<sup>1</sup>.

Específicamente, pone en relieve la necesidad del abordaje de los procesos electorales en relación con las principales figuras políticas participantes en cada uno de los comicios para así comprender, con una perspectiva de conjunto, a lo largo de la coyuntura, las tendencias predominantes en materia de quiénes triunfaron y de aquellas personas que no pudieron acceder al poder, al no resultar favorecidas por la voluntad expresada en el sufragio.

El propósito que guía el curso de la narración encuentra asidero en la preocupación de analizar el juego electoral entre 1982 y 2018, a través de los comicios, y por medio de la caracterización de los aspirantes a la silla presidencial, desde la crisis de los ochenta hasta el presente inmediato, anclado en la necesidad de realizar segundas rondas electorales para decidir quién va a asumir el destino del país. Las subpreguntas derivadas del objetivo principal son las siguientes:

- ¿cuáles fueron los dos partidos políticos con mayor nivel de apoyo electoral?,

---

<sup>1</sup> Resulta prudente aclarar que la contribución estatal adelantada se plasma en el inciso 3 del art. 96 de la Constitución Política y se hace posible hasta la promulgación del Código Electoral de 2009. Sin embargo, en relación con el financiamiento partidario, el art. 62 del Código Electoral derogado (Ley n.º 1536) fue reformado en el año 1988 (Ley n.º 7094) para adicionar un inciso ch sobre la forma de distribuir el porcentaje de la contribución del Estado a favor de la coalición, que le corresponderá a cada partido en caso de que ella se disuelva. Y luego, en 1996, en reforma a varios artículos de tal código, la ch del art. 62 se cambió a inciso d (Ley n.º 7653).

- ¿quiénes resultaron ser las figuras políticas ganadoras y perdedoras pertenecientes a las fuerzas políticas más apoyadas? y
- ¿cuáles han sido las particularidades de los balotajes celebrados en 2002, 2014 y 2018?

En este ensayo el análisis del acontecer reciente asume la forma de un conocimiento en constante transformación; de ahí que la consulta de materiales de publicación próxima a la realidad de quien escribe se vuelve un asunto obligatorio. Para la redacción de este trabajo se ha echado mano a información generada por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE); a los artículos periodísticos, caracterizados por su inmediatez en el abordaje de los hechos; y a la valiosa producción de trabajos académicos publicados bajo la autoría de científicos especializados en el estudio de la sociedad, en su mayoría provenientes de la ciencia política y de la sociología, disciplinas que, por su naturaleza, han brindado sugerentes interpretaciones en aras de la aprehensión de la historia política costarricense de las últimas décadas.

A guisa de advertencia, se indica que, dado el amplio espectro de las organizaciones políticas participantes en las diferentes elecciones, solo se abordan los partidos que han concentrado mayor cantidad de sufragios a lo largo del período en cuestión, a saber, Liberación Nacional (PLN), Unidad Social Cristiana, conformantes del bipartidismo; y Acción Ciudadana (PAC), agrupación emergente nacida en 2000, triunfante de los comicios de 2014 y 2018; y desde luego, Restauración Nacional (PRN), tras su descollante apoyo electoral recibido en 2018. Además, se han analizado solo los resultados electorales agregados a nivel presidencial, sin descomponerlos por provincias, para así visualizar la conformación de las diferentes curules de la Asamblea Legislativa. Por último, otros aspectos relativos al abstencionismo, a la participación social en las campañas políticas, así como las distintas dinámicas internas de los partidos políticos, que trascienden las principales fuerzas sociopolíticas, formarían parte de un trabajo posterior, mas no de este.

## 2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LOS COMICIOS ENTRE 1982-2018

En el contexto de la crisis del decenio de 1980 el sistema electoral costarricense no sucumbió; más bien, el juego democrático salió favorecido en el criterio de Rodolfo Cerdas (2001); contrario a lo acaecido en el resto del istmo centroamericano donde la constante radicó en el estallido de una aguda crisis política que desembocó en guerras civiles. La evolución diferenciada de Costa Rica tiene su explicación en un “reservorio de legitimidad”, según Seligson citado por Raventós Vorts (2008, p. 137), que permitió su estabilidad, vinculada a la consolidación institucional fruto de prácticas democráticas. Las elecciones se realizaron regularmente cada cuatro años, a tenor de lo dispuesto por la Constitución Política. Entre 1982 y 2018 tuvieron lugar diez comicios; en 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 y 2018.

## 2.1 EL PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL

De las campañas electorales realizadas, la mitad fue ganada por el PLN: 1982, 1986, 1994, 2006 y 2010. Inició con el triunfo arrollador de Luis Alberto Monge en 1982, luego del impopular gobierno de Rodrigo Carazo Odio (1978-1982). Más tarde, en 1986, los verdiblancos triunfaron sucesivamente con la candidatura de Óscar Arias Sánchez, quien se hacía llamar a sí mismo como el candidato “sin muletas y sin padrinos”, y porque el aspirante no gozó del apoyo de las figuras tradicionales de su partido, simpatizantes de la precandidatura de Carlos Manuel Castillo. Arias derrotó a este último en la convención del PLN realizada en 1985 y posteriormente resultó ganador de las justas electorales nacionales, merced al despliegue de una campaña electoral que prometía la construcción masiva de viviendas de interés social; además de exaltar la defensa de la paz (Pérez, 2000). Según el candidato del PLN, la paz estaba seriamente amenazada ante la escalada del conflicto centroamericano, principalmente con Nicaragua a partir de la victoria sandinista y de la consiguiente intromisión de Estados Unidos y de la Unión Soviética durante la última fase de la Guerra Fría en el decenio de 1980 (LaFeber, 1984 y Sojo, 1991).

Desde mucho antes de 1986, Costa Rica había reaccionado en contra de las acciones violentas del dictador Anastasio Somoza; sobre todo en setiembre de 1978, a propósito del ataque de disparos perpetrado por la Guardia Nacional de Nicaragua, recibido por estudiantes y profesores costarricenses encargados de portar la antorcha de la libertad (Echeverría, 2006). El Gobierno de Carazo Odio había brindado sin ambages un espaldarazo a la causa sandinista en contra del férreo mandato de Somoza (Carazo, 1989). Por otro lado, durante la administración Monge, pese a declarar la neutralidad perpetua de Costa Rica, por presión de Washington, se puso el territorio nacional al servicio de los intereses estadounidenses en aras de desestabilizar el Gobierno comandado por Daniel Ortega (Sojo, 1991).

La campaña liberacionista supo tomar ventaja de la situación de la guerra extendida en el istmo centroamericano haciendo sonar una canción constituida en casi un himno de la campaña arista referente a la vocación de paz de Costa Rica. Exaltaba la necesidad de preservarla como el don maravilloso heredado de los antepasados, distintivo de un país amenazado por la conflagración bélica, responsable de colocar a la región en las primeras planas de los periódicos mundiales, a causa de la barbarie de la aniquilación entre hermanos en el istmo a sangre fría.

Además, el triunfo de Arias se explica por la exitosa campaña que tuvo la habilidad de capitalizar por medio de la divulgación de la labor estabilizadora económica llevada a cabo por el equipo de gobierno del presidente Monge; con las consiguientes aprobaciones del primer Plan de Ajuste Estructural (PAE) y de la Ley de Emergencia para el Equilibrio Financiero del Sector Público (Rovira, 1989). Para 1986, se repetía el mismo patrón de 1974, el PLN llegó a gobernar en dos períodos sucesivos.

Tempranamente, a casi un año de la toma de posesión de Calderón Fournier, se abrieron los fuegos electorales por parte del PLN en la figura de José María Figueres Olsen. En 1994 luego de una larga

contienda política, adjetivada por un politólogo estadounidense como una de las campañas “más innobles de los últimos cincuenta años” (Furlong, 2008, p. 21); cargada de cáusticas acusaciones, achacadas al candidato verdiblanco a propósito de la publicación del *El caso Chemise*, un texto de corte novelesco policíaco que narraba un asesinato con la presunta participación de Figueres Olsen (Rodríguez y Madriz, 2013). Pese a todo, triunfó el candidato abanderado del emblema *¡Con la fuerza del pueblo!* En junio de 1993, “el hijo de don Pepe” resultó airoso de una convención interna, la contienda más concurrida hasta esa fecha, que atrajo medio millón de votantes (Rodríguez y Madriz, 2013); la cual dejó atrás a sus contrincantes Margarita Penón (entonces esposa del expresidente Óscar Arias), José Miguel Corrales, Rolando Araya, Francisco Morales y Juan Antillón. En las elecciones nacionales Figueres Olsen, promotor de la aprobación de un PAE “a la tica”, llegó al poder con 28 011 votos sobre su contrincante, el socialcristiano Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (Obregón, 2000).

Dicha campaña fue pionera porque inició la era del empleo del lenguaje inclusivo de género y la aplicación tecnológica en los sondeos de opinión mediante el *tracking* telefónico que consiste en el estudio continuo de la opinión para determinar tendencias (Rodríguez y Martínez, 2013). La ventaja en votos del candidato ganador recayó, en buena medida, en el peso del linaje, en el hijo del caudillo José Figueres Ferrer, líder indiscutible de la política contemporánea, declarado por el periódico *La Nación* como “el costarricense del siglo XX” (González y Solís, 2001). El 8 de mayo de ese año, Figueres Olsen recibió la banda presidencial por parte de Calderón Fournier y en su discurso de toma de posesión arremetió en contra del Gobierno saliente al referirse a la precaria situación fiscal en la que recibía las arcas del Estado (Ulibarri, 1994). En febrero de 1994, el PLN triunfó en la última campaña dominada por los actores del bipartidismo tradicional (Rodríguez y Madriz, 2013), puesto que la siguiente victoria del partido verdiblanco, en 2006, fue frente a un contrincante distinto al PUSC, en un escenario político muy diferente caracterizado por una mayor volatilidad del voto, la erosión del voto mediante el apoyo de fuerzas políticas emergentes y la desactivación de las lealtades partidarias (Raventós, 2010).

Tiempo después, con la entrada del nuevo siglo, la campaña electoral de 2006, luego de la crisis antedicha que golpeó severamente las estructuras de los partidos políticos tradicionales atribuida sobre todo a la corrupción, llevó a la primera magistratura a Óscar Arias, después de que la Sala Constitucional permitiera la reelección presidencial mediante el polémico voto 2771 del 4 de abril de 2003 (Murillo Arias, 2009 y Volio, 2009). Durante el desarrollo de la campaña electoral no hubo convención dentro del PLN, debido a que su principal contrincante, Antonio Álvarez Desanti, lanzó acres acusaciones de fraude en contra de las juntas distritales de su partido. Álvarez anunció su salida del PLN, luego fundó el Partido Acción para el Cambio; en tanto Arias resultó coronado como el candidato liberacionista; no obstante, el expresidente no estuvo exento de férreos ataques asociados a su falta de altruismo en su escalada para llegar de nuevo a Zapote (Rodríguez, Gómez y Espinosa, 2013).

En medio de un abstencionismo creciente, la pérdida de confianza en los partidos tradicionales, el malestar ciudadano, la fragmentación del Poder Legislativo y el surgimiento de una nueva fuerza política (Rodríguez, Gómez y Espinosa, 2013), Arias Sánchez resultó ganador para asumir su segundo mandato con una muy ajustada ventaja sobre su contrincante; Ottón Solís Fallas el fundador del partido Acción Ciudadana, agrupación constituida en 2000, solicitó al TSE el conteo voto por voto.

En 2010, llegó al poder Laura Chinchilla Miranda, cuyo abrumador triunfo electoral estuvo íntimamente vinculado al factor novedad que constituía el hecho de que una mujer pudiera ostentar la primera magistratura. Chinchilla aventajó por un 20 % de votos a Ottón Solís, el mismo candidato derrotado en 2006. Con el arribo de la primera mujer presidenta, el PLN gobernó dos períodos de manera sucesiva por tercera vez desde la fundación de la Segunda República; el primero fue de 1970 a 1978, cuando gobernaron José Figueres Ferrer (1970-1974) y Daniel Oduber Quirós (1974-1978); y el segundo, de 1982 a 1990 en las administraciones de Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986) y Óscar Arias Sánchez (1986-1990).

## 2.2 LOS PARTIDOS DE OPOSICIÓN

Frente al PLN, la oposición triunfó en cinco justas electorales presidenciales: en 1990, 1998, 2002, 2014 y 2018. Las tres primeras ganadas por el PUSC, fuerza política perteneciente al bipartidismo tradicional; y en las últimas dos, el PAC resultó triunfador de los comicios. En 1990, asumió la presidencia Rafael Ángel Calderón Fournier, hijo del reformador social Rafael Ángel Calderón Guardia. Triunfó luego de dos derrotas sucesivas frente a Monge Álvarez y Arias Sánchez en 1982 y 1986, respectivamente. Su empatía con los estratos sociales más humildes del país, además de avizorarse las pocas posibilidades para que el PLN pudiera gobernar en un tercer período consecutivo –venía gobernando desde 1982–, se han considerado como factores que contribuyeron al triunfo del Partido Unidad Social Cristiana fundado por el mismo Calderón en diciembre de 1983 (Furlong, 2008).

En 1998, Miguel Ángel Rodríguez ganó las elecciones con 33 326 votos sobre su opositor José Miguel Corrales del PLN, esto como efecto de la caída en picada de la opinión pública frente al desgastado gobierno de Figueres Olsen. Al final de este mandato el grado de impopularidad del gobernante, que asumió las riendas del Estado entre 1994 y 1998, había superado la del expresidente Rodrigo Carazo. Al hijo de don Pepe se le atribuía el incumplimiento de la mayoría de las 170 promesas de campaña política, el cierre de los ferrocarriles y la clausura del banco más antiguo del país, junto con el despido de empleados públicos mediante la modalidad de movilidad laboral, bajo la consigna de la reducción del tamaño del Estado (Furlong, 2008).

En 2002 sucedió algo inédito, la oposición al PLN llegó al poder para gobernar en un período sucesivo, condición que solo los verdiblancos habían logrado alcanzar. En ese año, ganó las elecciones el socialcristiano Abel Pacheco de la Espriella aventajando al liberacionista Rolando Araya por el 16 % de los votos. En ese año, el triunfador de los comicios se definió en la segunda ronda electoral, fue la primera vez que se implementó esta práctica en la historia política contemporánea del país. En

las elecciones de 2002, el PUSC llevó por última vez una figura que ocupara la silla presidencial. En 2006 la agrupación rojiazul obtuvo apenas un 3,6 %, menos de una décima parte del apoyo electoral con respecto a los comicios de 2002.

Doce años más tarde, en las justas electorales de abril de 2014 triunfó una fuerza política adversaria al bipartidismo tradicional: el partido Acción Ciudadana (PAC), que superó al candidato liberacionista en la segunda ronda por más de novecientos mil votos; Luis Guillermo Solís Rivera del PAC obtuvo un total de 1 338 321 votos, número de sufragios nunca antes emitidos en favor de algún candidato presidencial (Tribunal Supremo de Elecciones, 2014).

En 2018, el PAC nuevamente triunfó, luego de una dura justa electoral, resultante de la participación de un movimiento religioso organizado bajo la forma de partido político en 2005, el Partido Restauración Nacional (Vega, 2 de abril de 2018, p. 14). En la segunda ronda, el apoyo electoral se decantó en favor de Carlos Alvarado del PAC y con ello se pusieron en el tapete tres realidades:

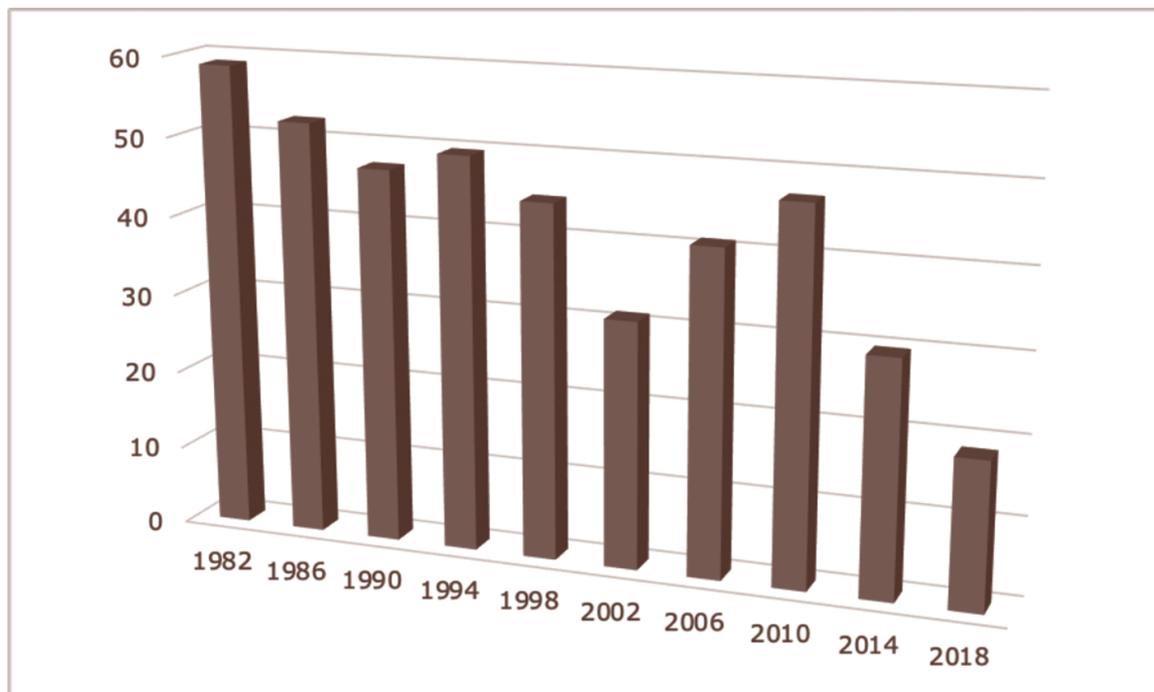
- a) El PLN y el PUSC, ambas agrupaciones pertenecientes al bipartidismo tradicional, no contaron con el suficiente músculo político para llegar al balotaje de abril; en el caso de la agrupación verdiblanca la situación revistió matices aún más trágicos, su candidato Antonio Álvarez obtuvo solo 18,6 % de los votos; una derrota catastrófica expresada en una pérdida del respaldo electoral histórico, inferior al obtenido en 2014, que de resultas ubicó a la agrupación verdiblanca en un tercer lugar.
- b) Fue la primera vez que el PLN no participó en una segunda vuelta y con ello se resquebrajó el modelo posterior a 1949 cuando ese partido siempre había tenido reservado, merced al apoyo electoral, un espacio preponderante, como primera o segunda fuerza política, para aspirar a la silla presidencial cada cuatro años.
- c) Por otro lado, pasaron las épocas cuando las dos agrupaciones tradicionales se reservaban la condición de gobernar el país en dos períodos sucesivos; en tanto, el PAC llegó también a ocupar ese lugar al resultar reelecto para el período 2018-2022.

A nivel comparado, se podrían sugerir algunos elementos alusivos al apoyo porcentual de votos recibidos por los partidos políticos en las elecciones celebradas en febrero en el periodo 1982-2018.

El PLN en los comicios de 1982 registró mayor nivel de preferencia no superado en años posteriores, casi un 60 % del electorado. En las elecciones de 1986, 1994 y 2010 el apoyo se ubicó entre el 52 % y el 46 %; durante esos cuatro comicios los verdiblancos salieron airoso. Caso aparte resultaron las justas electorales de 2006, cuando apenas superó el mínimo legal del 40 %. Doce años más tarde se registró la pérdida mayor; tan solo recibió un 18,6 % de sufragios, menos de la mitad del nivel de preferencia de 2006, equivalente a dos terceras partes de los votos captados en 1982. Sin duda alguna esta disminución en el apoyo electoral pone de manifiesto la crisis de esta agrupación política que hacia 2018 registró su mayor derrota al ni siquiera asegurarse un espacio para participar en el balotaje, como puede observarse en la figura 1.

**Figura 1**

*Apoyo electoral recibido por el Partido Liberación Nacional en los comicios presidenciales, 1982-2018 (de acuerdo con el porcentaje de votos válidamente emitidos)*

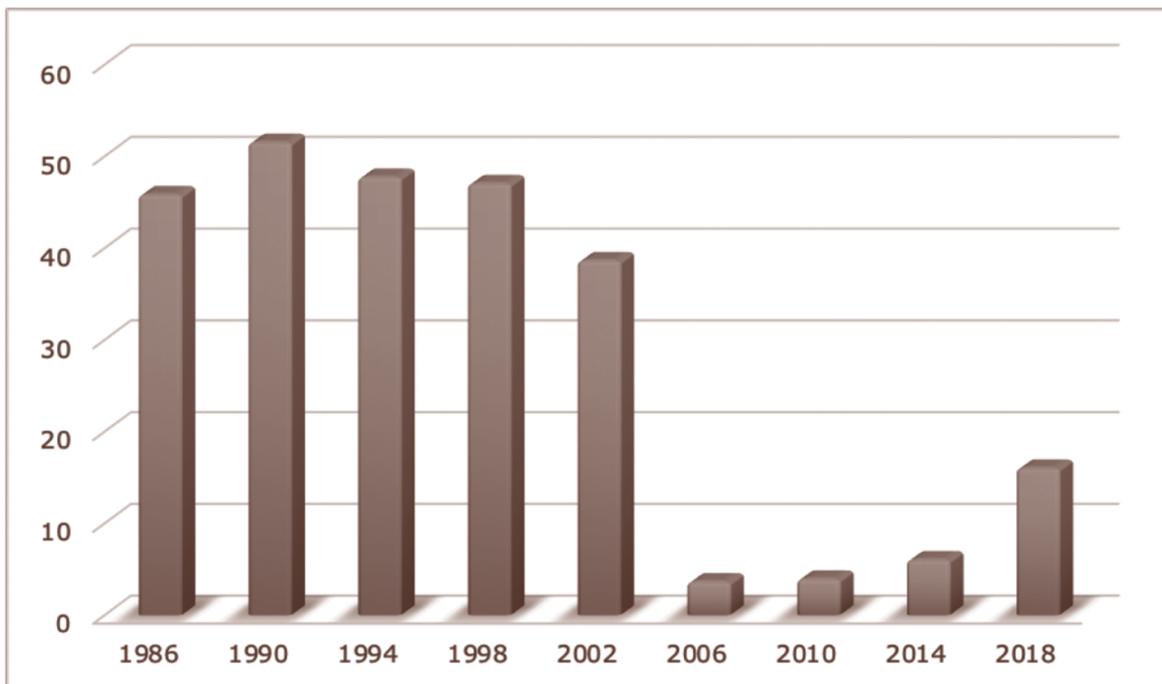


*Nota:* Elaborado con base en los datos del Tribunal Supremo de Elecciones. *Elecciones generales en cifras, 1953-2014.* <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>

Como puede observarse en la figura 2 el PUSC alcanzó su punto máximo de apoyo en las elecciones de 1990, un 50 %. En 1998, superó el 45 % de los sufragios y, por el contrario, en 2002 por 1,5 % no llegó a obtener el mínimo demandado por la ley para alzarse con la victoria. Su punto más bajo se ubica en 2006 con un 3,6 %, porcentaje cuadruplicado en los comicios de 2018, cuando alcanzó un 15,9 %; no obstante, estuvo muy lejos de conseguir el respaldo del 45,8 % obtenido en 1986 cuando el partido rojiazul participó por vez primera en comicios nacionales.

**Figura 2**

*Apoyo electoral recibido por el Partido Unidad Social Cristiana en los comicios presidenciales, 1986-2018 (de acuerdo con el porcentaje de votos válidamente emitidos)*

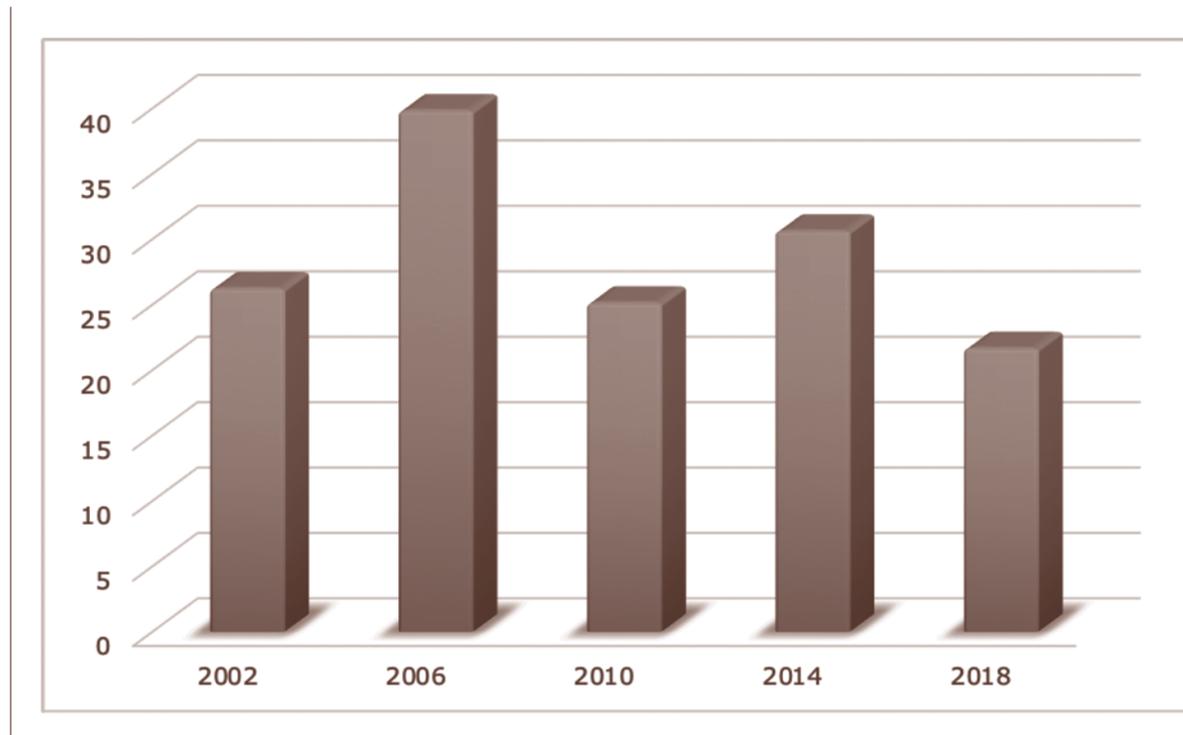


*Nota:* Elaborado con base en los datos del Tribunal Supremo de Elecciones. *Elecciones generales en cifras, 1953-2014.* <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>

El PAC ha participado desde su fundación en cinco comicios entre 2002 y 2018, y pese a que 2006 marcó su clímax cuando obtuvo cerca del 40 % de los votos, fue superado con una estrecha diferencia por el PLN. En 2014 su nivel de preferencia se redujo en casi un 10 %. Por otro lado, a lo largo del tiempo, en las elecciones de 2002, 2010 y 2018 se observa una sistemática reducción en el caudal de votos de apoyo recibido por la agrupación rojiamarilla; en las justas electorales de 2018 el apoyo cayó a 21,6 % (figura 3). Paradójicamente, el PAC estuvo cerca de hacerse con la victoria en 2006 en aquellos comicios de febrero con resultados tan reñidos; en tanto que en 2014 y 2018, con un porcentaje muy bajo, obtenido en la primera vuelta, se logró posicionarse dentro del rango de la primera o bien segunda minoría más apoyada por el electorado para pasar al balotaje de abril y resultar triunfador.

**Figura 3**

*Apoyo electoral recibido por el Partido Acción Ciudadana en los comicios presidenciales celebrados en abril de 2002, 2006, 2010, 2014 y 2018 (de acuerdo con el porcentaje de votos válidamente emitidos)*



*Nota:* Elaborado con base en los datos del Tribunal Supremo de Elecciones. *Elecciones generales en cifras, 1953-2014.* <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>

En su conjunto, para el final del período de análisis, se podría secundar lo expuesto por William Furlong (2001) cuando reconoce, a inicios del siglo XXI, los atributos propios de una transición del sistema político costarricense caracterizado por una volatilidad en la intención del voto, el incremento del escepticismo del electorado hacia los políticos, que encuentra asidero en percepciones cada vez más desfavorables ante la carencia de habilidades de quienes asumen cargos de representación para resolver los problemas más acuciantes de la colectividad; y desde luego, a los hechos de corrupción política.

### 3. TRIUNFADORES Y PERDEDORES EN LOS COMICIOS NACIONALES

En torno a los candidatos presidenciales triunfadores se pueden acotar algunos comentarios, a guisa de pequeñas semblanzas, para así brindar un perfil acerca de la dimensión personal de los aspirantes a la primera magistratura.

Luis Alberto Monge, quien gobernó entre 1982 y 1986, formó parte del Centro de Estudios para los Problemas Nacionales, agrupación de intelectuales provenientes de los sectores medios que durante la década de los cuarenta había diseñado propuestas para ofrecerle al país una nueva ruta hacia el desarrollo; además, Monge participó como diputado en la Asamblea Nacional Constituyente que dio origen a la carta magna promulgada en 1949 que rige hoy a Costa Rica. Fue candidato triunfador de la convención del PLN en 1977 contra Hernán Garrón. Luego de salir derrotado en los comicios de 1978 contra Rodrigo Carazo, resultó ganador en las elecciones siguientes celebradas en 1982. En la memoria de algunos aún persiste la imagen del lema de su candidatura “volvamos a la tierra”.

Óscar Arias, politólogo de formación, posgraduado en Inglaterra, resultó victorioso de las justas electorales de 1986. Proveniente de una acaudalada familia herediana de tradición cafetalera; fue ministro de planificación durante la administración de Daniel Oduber y diputado en el período 1978-1982. Veinte años más tarde triunfó en los comicios de 2006, luego de que la Sala Constitucional permitiera la reelección presidencial. Puede indicarse que dos hechos relevantes de su administración fueron: la celebración del primer referéndum y, por su declaratoria de interés público para la explotación de Crucitas, un proyecto minero privado ubicado en Cutris de San Carlos.

Rafael Ángel Calderón, abogado por la Universidad de Costa Rica, se desempeñó como ministro de Relaciones Exteriores en el Gobierno de Rodrigo Carazo, fundó el Partido Unidad Social Cristiana en 1983 y perdió reiteradamente las elecciones nacionales en 1982 y en 1986. Resultó ganador en los comicios de 1990. En su administración se implementó la terapia de *shock* en materia económica y social, generada por la aplicación de medidas como el incremento porcentual del impuesto de ventas y el recorte presupuestario en las carteras de salud y educación (Molina y Palmer, 2017).

José María Figueres, ingeniero graduado en West Point, ministro de Agricultura y Ganadería durante la administración de Óscar Arias, resultó triunfador de las elecciones de 1994. Al igual que Arias, no había sido derrotado en otro momento, y llegó a convertirse en el candidato liberacionista más votado en el siglo XX, recibió más de 700 000 sufragios. En su administración se tomaron dos polémicas decisiones: clausurar el Banco Anglo en 1994 y el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) en 1995.

Miguel Ángel Rodríguez, abogado y economista, fue diputado en el período 1990-1994, luego de perder la convención frente a Rafael Ángel Calderón. Fue derrotado en los comicios presidenciales de 1994 y triunfó en la contienda presidencial de 1998. Su gobierno es recordado porque en su administración estalló la lucha popular en favor del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) que aglutinó estudiantes, docentes, sindicatos y a la gente de a pie.

Abel Pacheco, un médico, exdirector del Hospital Nacional Psiquiátrico, se convirtió en el candidato del PUSC, ganador de las elecciones de abril de 2002, sin tener a su haber una reconocida carrera política más que la de diputado en el período 1998-2002. Ha sido el único candidato del partido fundado en 1983 que no fue vencido en otros comicios, posiblemente llegó a la silla presidencial merced a la amplia popularidad de un sector de la ciudadanía, en virtud de su larga trayectoria

como comentarista de temas varios en un canal de televisión nacional. En su administración se construyó el Puente de la Amistad sobre el Río Tempisque, obra donada por el Gobierno de Taiwán, y por la emisión del decreto de restricción vehicular que impide la circulación de automotores un día por semana, según sea su matrícula.

Laura Chinchilla, politóloga graduada en la Universidad de Georgetown, diputada en el período 2002-2006, ministra de Justicia y Paz y vicepresidenta de la República durante la segunda administración de Óscar Arias. Resultó ganadora en las justas electorales de 2010, cuando alcanzó el número mayor de votos recibidos en lo que va del siglo –casi 900 000– en una primera ronda electoral. Pasará a los anales de la historia por exacerbar el sentimiento nacionalista a propósito de la invasión de Nicaragua a la Isla Calero.

Luis Guillermo Solís, un profesor universitario de historia y de ciencia política, formó parte del equipo de la Cancillería de la República durante el primer período presidencial de Óscar Arias. Fue secretario general del PLN. Al igual que Rodrigo Carazo, militó activamente en el partido fundado por Figueres Ferrer; y llegó a la presidencia de la república bajo la bandera de una agrupación política diferente de la que lo vio nacer en la vida partidaria. Durante su gestión estalló un escándalo de corrupción de gran magnitud, conocido como el *Cementazo*.

Carlos Alvarado, autor de dos novelas, periodista de profesión. Disputó el segundo lugar de los votos emitidos en la primera contienda electoral celebrada en febrero de 2018, al dejar relegado a Antonio Álvarez Desanti con una ventaja de 60 000 sufragios. A su vez, Álvarez había vencido en la convención verdiblanca a un duro adversario, el expresidente Figueres Olsen en 2017. El PAC resultó victorioso en la segunda vuelta electoral de abril con 60,59 % de votos frente a un 39,41 % obtenido por su contrincante de Restauración Nacional (Tribunal Supremo de Elecciones, 2018). Su administración pasará a los anales de la historia como la responsable de llevar a cabo una violenta contrarreforma de alto contenido neoliberal (Molina y Díaz, 2021).

En cuanto a los perdedores de los comicios y que nunca llegaron a ocupar la primera magistratura, se puede acotar lo siguiente:

- Carlos Manuel Castillo: economista de formación, profesor universitario, diputado y presidente ejecutivo del Banco Central durante la administración liberacionista de Monge Álvarez. Precandidato en las convenciones del PLN en 1980, 1985 y 1989. Pese a poseer una sólida formación académica, deseada por otros líderes, su falta de carisma y su frío trato con un aire de tecnócrata se asocian a las causas de su derrota en las elecciones nacionales de 1990 (Oconitrillo, 2000, p. 308).
- José Miguel Corrales: precandidato verdiblanco en 1993, perdió los comicios nacionales de 1998 y, según él mismo adujo, fue víctima de un fraude mediático, producto de la publicación de una encuesta divulgada a eso de las 4:30 de la tarde del mismo día de las elecciones (Furlong, 2008). En opinión de Corrales, esta información, de carácter tendencioso, generó un efecto nefasto sobre el electorado, en razón de que muchas personas

no acudieron a votar al percatarse de que, de acuerdo con ese sondeo de opinión, Miguel Ángel Rodríguez ya era el virtual ganador y que sobrepasaría al candidato liberacionista con una abrumadora mayoría. Para muchos, la pérdida en las justas electorales de 1998 marcó el principio del final político de este candidato de origen cartaginés que había formulado férreas críticas ante hechos de corrupción, dirigidas a la cúpula de su misma agrupación partidaria, a propósito de dineros asociados al narcotráfico recibidos para el financiamiento de campañas políticas. Corrales presentó por última vez su nombre como precandidato liberacionista en la convención de 2001 y fue derrotado por Rolando Araya.

- Rolando Araya: ingeniero, sobrino del exmandatario Luis Alberto Monge, con una carrera política de diputado y de ministro de Obras Públicas y Transportes. Derrotado frente a la precandidatura de Figueres en 1993. Venció en la convención de 2001 contra José Miguel Corrales y Antonio Álvarez Desanti. Perdió las elecciones de 2002, su derrota se atribuye a la baja popularidad del último gobierno del PLN encabezado por Figueres Olsen<sup>2</sup>.
- Ottón Solís: economista de profesión graduado de la Universidad de Manchester, ministro de Planificación y Política Económica durante el primer mandato de Óscar Arias y diputado en el período 1994-1998 en la administración Figueres Olsen. Luego de cuestionar férreamente al PLN, su partido de origen, fundó en 2000 la agrupación Acción Ciudadana y presentó su candidatura a la presidencia de la república en tres oportunidades, en 2002, 2006 y 2010. Sin embargo, en el 2006 quedó por debajo del candidato que aspiraba a la reelección con una escasa diferencia de votos cifrada en un 1 % en las elecciones de 2006. Solís tampoco logró llegar a la silla de Zapote en 2010.
- Johnny Araya: con estudios en ingeniería, hermano de Rolando –candidato mencionado con anterioridad– con una larga trayectoria a su haber con más de veinte años como alcalde del cantón central de San José. Resultó derrotado en los comicios de 2014, en los que obtuvo con dificultad menos de un 30 % de los sufragios emitidos; una derrota sin parangón hasta el momento. Entre sus causas se pueden mencionar: a) la poca probabilidad de que el PLN pudiera gobernar por tercera vez consecutiva, situación similar a la de Luis Alberto Monge en 1978, Carlos Manuel Castillo en 1990 y Rolando Araya en 2014; b) el desfinanciamiento de la campaña política, y c) su decisión de retirarse de la campaña política a un mes de que se realizara la segunda vuelta electoral (Muñoz, 2014).
- Fabricio Alvarado: “El hermano predilecto” (Cascante, 2018), predicador y cantante cristiano evangélico, con estudios universitarios en periodismo. Pese a haber obtenido con su partido, Restauración Nacional, el primer lugar de preferencia electoral en febrero de 2018, resultó derrotado en la segunda vuelta electoral con un margen superior a los 450 000 votos frente a su contrincante, Carlos Alvarado.

<sup>2</sup> Además del efecto adverso de sus comentarios radiales desafortunados, tomados a mal por el electorado, en contra del candidato socialcristiano, Abel Pacheco (Furlong, 2008).

Como se aprecia en la tabla 1, de dieciséis aspirantes a la presidencia de la república en el período 1982-2018, por los partidos que obtuvieron mayor cantidad de votos, seis no lograron triunfar en las elecciones: Carlos Manuel Castillo, José Miguel Corrales, Ottón Solís, los hermanos Rolando y Johnny Araya y Fabricio Alvarado. En tanto tres, Luis Alberto Monge, Rafael Ángel Calderón y Miguel Ángel Rodríguez llegaron a la presidencia luego de haber perdido en oportunidades anteriores. Acerca de este comportamiento electoral se podría sugerir que: a) en el PUSC hubo posibilidad de brindar una segunda ocasión para quienes perdieron comicios nacionales con anterioridad como sucedió con Calderón y con Rodríguez; sus candidatos llegaron a triunfar en un segundo o un tercer intento; y b) en tanto que en el PLN hubo mayor restricción, quizá por existir mayor competencia, con excepción de Monge Álvarez, quien fue derrotado en 1978 y resultara victorioso en 1982; no se contó con una segunda oportunidad para Carlos Manuel Castillo, José Miguel Corrales y los hermanos Rolando y Johnny Araya Monge.

**Tabla 1**

*Candidatos ganadores y perdedores de las elecciones presidenciales, pertenecientes a los dos partidos políticos más apoyados (1982-2018)*

Candidato	Partido político		Año en que resultó ganador	Año en que resultó perdedor
Luis Alberto Monge Álvarez	PLN		1982	1978
Óscar Arias Sánchez	PLN		1986	
Rafael Ángel Calderón Fournier	PUSC		1990	1982 y 1986
Carlos Manuel Castillo Morales	PLN			1990
José María Figueres Olsen	PLN		1994	
Miguel Ángel Rodríguez Echeverría	PUSC		1998	1994
José Miguel Corrales Bolaños	PLN			1998
Abel Pacheco de la Espriella	PUSC		2002	
Rolando Araya Monge	PLN			2002
Ottón Solís Fallas	PAC			2002, 2006 y 2010
Óscar Arias Sánchez	PLN		2006	
Laura Chinchilla Miranda	PLN		2010	
Luis Guillermo Solís Rivera	PAC		2014	
Johnny Araya Monge	PLN			2014
Carlos Alvarado Quesada	PAC		2018	
Fabricio Alvarado Muñoz	PRN			2018

*Nota:* La casilla de los perdedores toma en cuenta a quienes obtuvieron el segundo lugar de votos a su favor. Elaborado con base en los datos del Tribunal Supremo de Elecciones. *Elecciones generales en cifras, 1953-2018.* <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>

De esta misma observación se colige, además, independientemente de su partido político, la existencia de candidatos invictos que nunca sufrieron alguna derrota en convenciones internas ni en comicios nacionales y fueron llevados a la silla presidencial en la primera oportunidad cuando presentaron su nombre al electorado; este fue el caso de Óscar Arias, José María Figueres, Laura Chinchilla, Abel Pacheco, Luis Guillermo Solís y Carlos Alvarado. Al respecto véase la tabla 2.

**Tabla 2**

*Aspirantes a la presidencia que resultaron invictos en los comicios nacionales (1986-2018)*

Aspirante	Resultó electo en convención	Contrincantes en convención interna	Año de triunfo en los comicios nacionales
Óscar Arias	Sí	Carlos Manuel Castillo y Alberto Fait en 1985	1986
José María Figueres	Sí	Margarita Penón, José María Corrales, Rolando Araya, Francisco Morales y Juan Antillón en 1993	1994
Abel Pacheco	Sí	Rodolfo Méndez en 2001	2002
Óscar Arias	No		2006
Laura Chinchilla	Sí	Johnny Araya y Fernando Berrocal en 2010	2010
Luis Guillermo Solís	Sí	Epsy Campbell, Juan Carlos Mendoza y Ronald Solís en 2013	2014
Carlos Alvarado	Sí	Welmer Ramos en 2017	2018

*Nota:* Elaborado con base en Oconitrillo, E. (2004).

Óscar Arias, como se observó con antelación, llegó en 1986 a ocupar la silla presidencial gracias a una campaña electoral centrada en un discurso en favor de la paz en Centroamérica y a una publicidad que exaltaba los logros de estabilización de la crisis por parte del gobierno liberacionista predecesor, de Luis Alberto Monge. Veinte años más tarde, en su segundo período, Arias Sánchez triunfó en los comicios con una estrecha diferencia; contaba con una muy buena imagen de su primer gobierno en momentos cuando el PLN atravesaba por una crisis interna. Su figura aparecía frente al electorado como un “mesías” capaz de enrumbar al país y de poner orden luego de la administración Pacheco de la Espriella criticada por su inmovilismo.

En 2010, Laura Chinchilla, merced al espaldarazo ofrecido por el presidente Arias, recibió un abrumador apoyo como resultado de ser la primera mujer que proponía su nombre en una elección nacional en el seno de una agrupación política de peso. Con anterioridad otras mujeres provenientes de partidos minoritarios ya habían presentado su nombre ante el electorado, como lo fue el caso de Norma Vargas por el Partido Unión Generaleña en 1994, su fotografía apareció impresa en

la papeleta presidencial de ese año, con lo cual rompió la monopolización de los hombres para aspirar a ocupar la silla presidencial.

En suma, el éxito de quienes resultaron invictos en el período fue una realidad en los candidatos Arias Sánchez, Figueres Olsen, Pacheco de la Espriella, Chinchilla Miranda, Solís Rivera y Alvarado Quesada. Ninguno había sido derrotado en una elección anterior. En el bloque de la oposición, Abel Pacheco triunfó en 2002 sobre su adversario, Rolando Araya, en gran medida por los duros embates que azotaban al PLN en momentos de una severa crisis de liderazgo. Mientras que Luis Guillermo Solís, portador de un mensaje de cambio, diseñado por un mercadólogo con amplia experiencia en el lanzamiento en campañas publicitarias en Chile, obtuvo una mayoría histórica de votos en 2014, su candidatura fue vendida como un producto comercial (Murillo Arias, 2014).

En términos generales, la propaganda política encontró en la publicidad y en el mercadeo sus aliados fundamentales. Como en otras latitudes, la industria asociada a las campañas electorales:

Faltas de opciones verdaderas, las elecciones, efectuadas cada cuatro años, son un carnaval y una justa deportiva para el común de los votantes; un filón jugoso para las agencias publicitarias y los medios de comunicación; una eventual fuente de empleo para las maquinarias del partido. (Molina y Palmer, 2005, p. 57).

Por último, esta conformación de la tríada integrada por las candidaturas políticas, la propaganda electoral y las agencias encuestadoras debe incluir un cuarto componente: el económico. A su calor se fragua un inminente negocio, responsable de condicionar decisiones que han marcado el destino político del país. Al respecto, Rotsay Rosales, en entrevista del Diario Extra, alerta acerca las relaciones mercantiles establecidas entre los partidos políticos y los entes privados financistas de los dineros: “Hay que ver siempre detrás de la apariencia y las elecciones son un gran negocio ... En los bonos de deuda política ustedes se van a encontrar a los mismos financistas financiando a los partidos políticos que las encuestas marcan...” (Granados, 2022, p. 4).

#### 4. EL BALOTAJE: UN NUEVO INVITADO EN LA ESCENA POLÍTICA

Quedaría inconcluso este recuento de las justas electorales si no se toma en cuenta un aspecto descollante del siglo XXI en la dinámica política costarricense: la segunda vuelta electoral, conocida en la jerga de la ciencia política como balotaje. Su fundamentación jurídica se encuentra en el primer y tercer párrafo del artículo 138 del texto constitucional, cuyos orígenes se remontan históricamente al establecimiento del porcentaje mínimo determinado en la reforma electoral realizada en 1936 (Fernández, 1996).

El Presidente y los Vicepresidentes serán elegidos simultáneamente y por una mayoría de votos que exceda del cuarenta por ciento del número total de sufragios válidamente emitidos. Si ninguna de las nóminas alcanzare la indicada mayoría, se practicará una segunda elección

popular el primer domingo de abril del mismo año entre las dos nóminas que hubieran recibido más votos, quedando elegidos los que figuren en la que obtenga el mayor número de sufragios. (Constitución Política, art. 138, párrs. 1 y 3).

En lo que va del presente siglo, la segunda vuelta se ha realizado en tres ocasiones. La primera en 2002, cuando los candidatos Abel Pacheco, Rolando Araya y Ottón Solís no llegaron a obtener el mínimo de los votos emitidos supramencionado del 40 %, lo que dio paso a un hecho inédito en la historia política costarricense. *Contrario sensu*, durante el pasado en situaciones análogas, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de 1871, se acostumbraba recurrir a otras fórmulas políticas; por ejemplo, en 1914 al no contarse con un ganador, la decisión recayó en el Congreso Constitucional –el legislativo de aquel entonces– y así resultó electo primer designado a la presidencia Alfredo González Flores, un diputado herediano que nunca había presentado su nombre a la ciudadanía como candidato (Salazar, 1995). Para 2002, en la segunda vuelta, se enfrentaron los dos candidatos que habían obtenido mayor cantidad de votos: Abel Pacheco y Rolando Araya, cuando resultó ganador el primero. En esas elecciones el candidato del PAC solicitó a sus seguidores votar en blanco o bien que desistieran de ejercer ese derecho supremo (Furlong, 2008). Al respecto, véase la tabla 3.

**Tabla 3**

*Resultado de las elecciones de los dos partidos políticos mayormente apoyados en la primera vuelta de 2002, 2014 y 2018 (de acuerdo con los porcentajes de votos válidamente emitidos)*

Año de la elección	2002	% obtenido	2014	% obtenido	2018	% obtenido
Primera fuerza electoral	 PUSC	38,58	 PAC	30,64	 PRN	24,99
Segunda fuerza electoral	 PLN	31,05	 PLN	29,71	 PAC	21,63

*Nota:* Elaborado con base en los datos del Tribunal Supremo de Elecciones. Elecciones generales en cifras, 1953-2014. <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>

Doce años más tarde ocurrió una situación similar. En 2014, Luis Guillermo Solís, Johnny Araya y José María Villalta –este último del Partido Frente Amplio– no obtuvieron el mínimo de votos estipulado en la carta magna, entonces se realizó una segunda jornada electoral entre los dos primeros y resultó triunfador el candidato del PAC, Luis Guillermo Solís.

En febrero de 2018, Fabricio Alvarado, del Partido Restauración Nacional, superó en número de sufragios al resto de los aspirantes a la presidencia; sin embargo, quedó a la zaga de llegar al mínimo porcentaje constitucional, pues obtuvo un 24,99 % de votos válidamente emitidos (Tribunal Supremo de Elecciones, 2018). Dos meses después, participó en el balotaje y resultó derrotado por Carlos Alvarado, el candidato oficialista.

De las tres experiencias electorales, cuyos porcentajes aparecen en la tabla 3 se puede colegir lo siguiente:

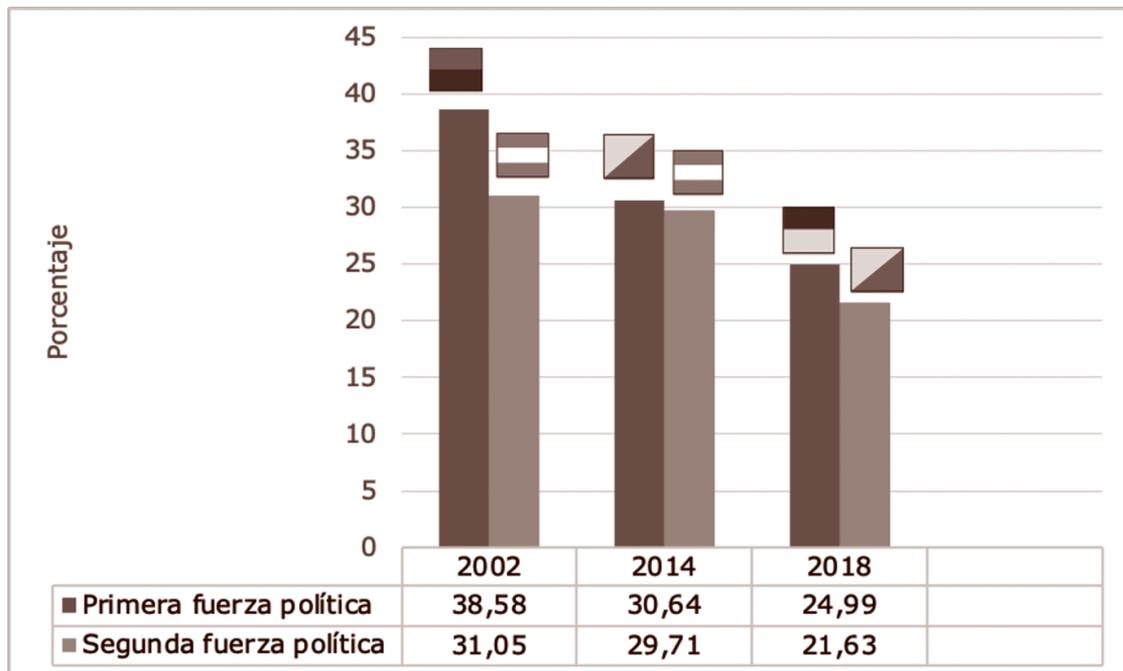
- En 2002, Abel Pacheco, el candidato ganador, provenía del PUSC, pero de un bando diferente al de Calderón Fournier, expresidente que apoyó en la convención a Rodolfo Méndez Mata; se rehusó a darle su espaldarazo formal al candidato ganador durante la contienda nacional. Pacheco, con su figura *sui generis* campechana, patriarcal y populista (Vega, 2005) era identificado por la gente de a pie por su programa televisivo y por alguno que otro ciudadano, quien tenía conocimiento de que este psiquiatra era propietario de una tienda de pantalones en el centro de la ciudad de San José.
- En 2014, resultó triunfador Luis Guillermo Solís, un exmilitante del PLN, muy cercano a la familia Figueres. Pidió votos por medio de anuncios publicitarios que lo hacían ver sentado en una silla de barbería en momentos en que se disponía a cortar el cabello; o bien corriendo en lo que el PAC llamaba las “Caravanas de la Alegría”. Su victoria se le atribuyó a una campaña electoral calificada, por su misma estrategia, como exitosa en construir expectativas (Murillo Murillo, 12 de abril de 2014).
- Los hermanos Rolando y Johnny Araya Monge, del PLN, salieron derrotados; el primero en 2002 y el segundo en 2014. En el caso del último, su pérdida se vio asociada a su decisión de desistir a la candidatura por la presidencia de la república. Dicho anuncio se realizó en marzo, un mes antes de la segunda vuelta, en el que adujo problemas relativos al financiamiento y a las cifras desfavorables arrojadas por las casas encuestadoras. El anuncio constituyó un acto inédito en cuanto a su naturaleza y fue fruto de una reunión previa con la asistencia de altos personeros de la agrupación partidaria, junto con los directores del periódico *La Nación* y de *Telenoticias* (Murillo Murillo, 28 febrero de 2017).
- En 2018, al igual que en 2014, ninguno de los trece candidatos aspirantes a la presidencia logró obtener el mínimo del caudal electoral estipulado en la carta magna. Lo inédito de los comicios de 2018 radicó en que en las elecciones definitivas a celebrarse en abril, dos partidos fundados en el siglo XXI, distintos a los tradicionales, se enfrentaron en las personas de Fabricio Alvarado y Carlos Alvarado, por Restauración Nacional y Acción Ciudadana, respectivamente.
- La otra novedad del balotaje celebrado en 2018 radicó en que, por primera vez, resultó airoso la fuerza electoral que en febrero había obtenido el segundo lugar del respaldo

electoral; Fabricio Alvarado sufrió un continuo desgaste que repercutió en su agrupación, Restauración Nacional, de cara a las elecciones celebradas el primero de abril; fecha que coincidió con el Domingo de Resurrección. Carlos Alvarado se impuso como ganador con un 60 % de los votos emitidos; es decir, venció merced al respaldo de 1 322 908 sufragios.

- A lo largo de dieciséis años (2002-2018), en las primeras rondas se asiste a una disminución del apoyo brindado a las dos fuerzas que concentran la mayor intención de voto; especialmente cuando ha habido segundas vueltas. En febrero de 2002 el PUSC, partido receptor de la mayoría de los sufragios estuvo muy próximo de llegar al 40 %, solo distó de un punto y medio para alcanzar el mínimo estipulado por la ley; mientras que la primera vuelta de 2018 el PRN con dificultad pudo concentrar el 24,99 %. Al respecto véase la figura 4.

**Figura 4**

*Resultado de las elecciones de los dos partidos políticos mayormente apoyados en la primera vuelta de 2002, 2014 y 2018 (de acuerdo con el porcentaje de votos válidamente emitidos)*

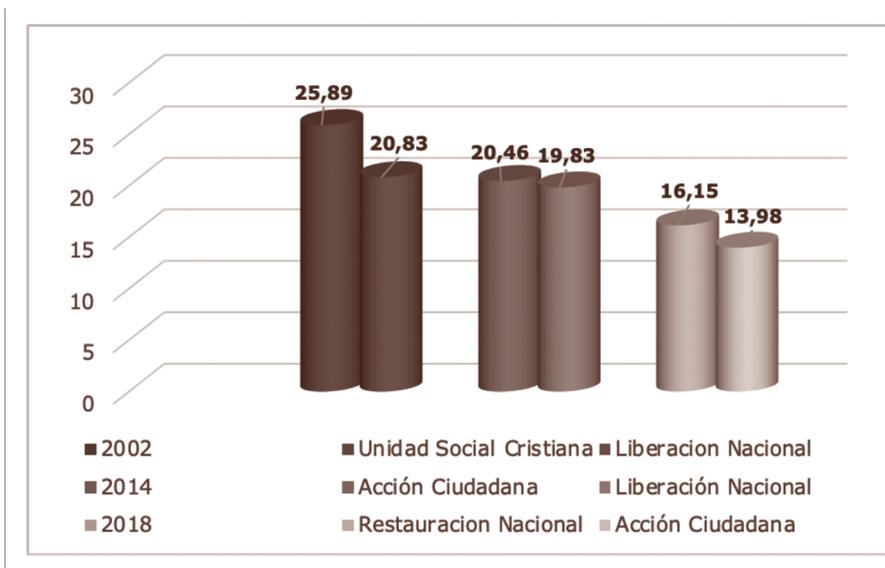


*Nota:* Elaborado con base en los datos del Tribunal Supremo de Elecciones. Elecciones generales en cifras, 1953-2018. <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>

El fenómeno anterior adquiere un matiz aún más dramático cuando se comparan los datos con el total de electores inscritos en el padrón del TSE, como puede observarse en la figura 5. De resultados, se registra una reducción para pasar a la segunda ronda, expresada en la caída progresiva del apoyo electoral recibido por las fuerzas electorales en febrero; participantes, más tarde, en abril en la segunda vuelta. De acuerdo con la figura 5, el desplome se ubica entre el 25,89 % y el 13,98 %. En 2002, el candidato rojiazul –el más apoyado– obtuvo una cuarta parte del total de los votos, mientras que, en 2014, este porcentaje se redujo en un 5 %, y para 2018, el PAC, la segunda fuerza electoral solo logró obtener el respaldo del 14 % de la totalidad del padrón. De acuerdo con Constantino Urcuyo (2019), esta caída porcentual en el caudal de votos se circunscribe a un fenómeno sociopolítico asociado a una dilución de identidades partidarias, responsable de erosionar las lealtades a las agrupaciones políticas tradicionales.

### Figura 5

*Resultado de las elecciones de los dos partidos políticos mayormente apoyados en la primera vuelta de 2002, 2014 y 2018 (en porcentajes de acuerdo con el total del padrón electoral)*



*Nota:* Elaborado con base en los datos del Tribunal Supremo de Elecciones. Elecciones generales en cifras, 1953-2018. <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>

En las dos primeras ocasiones cuando se efectuaron segundas vueltas, el PLN participó y en ambas salió derrotado; a simple vista el resultado alcanzado en febrero auguraba su pérdida dos meses después. En tanto que, en 2018, tercera vez que se realizó el balotaje, la agrupación verdiblanca ni siquiera participó, pues el apoyo de los votantes en las elecciones de febrero tan solo le permitió alcanzar un tercer lugar dentro del nivel de preferencia política. Así, las segundas rondas no han sido favorables para el PLN.

El Partido Acción Ciudadana llegó a constituirse en una de las dos fuerzas electorales más apoyadas, llevó a la silla presidencial a Luis Guillermo Solís y a Carlos Alvarado en 2014 y 2018, respectivamente. Las segundas rondas fueron favorables para el PAC en esos comicios celebrados en 2014 y 2018. El partido fundado en 2000 logró salir airoso de ambos procesos cuando la ciudadanía acudió a las urnas a manifestar su voluntad apoyando al candidato rojiamarillo para impedir el triunfo de aquellas figuras consideradas, por gran parte de los electores, como adversarias y que había que evitar a toda costa su arribo al poder: Johnny Araya en 2014 y Fabricio Alvarado en 2018.

Por otro lado, merece destacarse que, en los balotajes realizados, dos agrupaciones políticas participaron en una sola ocasión y obtuvieron el porcentaje superior en febrero: el PUSC en 2002, con Abel Pacheco y el PRN en 2018, con Fabricio Alvarado. Pacheco triunfó, mientras el aspirante presidencial de tendencia cristiana resultó derrotado. Se denota, entonces, que el hecho de obtener ventaja en los comicios de febrero no siempre garantiza ganar la elección en segunda ronda.

Las dos agrupaciones anteriores participaron en dos momentos distintos, en el primer y en el tercer balotaje. El PUSC participó en el celebrado en 2002, después de esa fecha ningún candidato rojazul ha llegado al poder; cayó en un debilitamiento manifestado en el raquítrico respaldo electoral en 2006. En tanto, Restauración Nacional en 2018, una fuerza política emergente, un partido de orientación evangélica, cobró gran simpatía del electorado, pero se vio imposibilitado de llevar a la presidencia a Fabricio Alvarado.

En suma, la práctica del balotaje ha constituido un conjunto de experiencias sociopolíticas con múltiples facetas. En lo concerniente al apoyo electoral a los partidos políticos, se podría indicar que ha puesto sobre el tapete la volatilidad del voto, redundando así en oportunidades favorables para que la oposición al PLN alcance la victoria en 2002, 2014 y 2018. Como se acotó con antelación, en cuanto al perfil de los candidatos triunfadores de esas justas electorales de abril, Abel Pacheco, Luis Guillermo Solís y Carlos Alvarado, estos tienen en común la condición de no haber perdido ningún proceso electoral nacional celebrado con anterioridad.

#### **4. CONCLUSIONES**

La vida política electoral costarricense de los últimos treinta y cinco años se ha visto marcada por tres fenómenos reconocibles ante los ojos de cualquier observador interesado en conocer la evolución sociopolítica del país.

El primero consistió en el establecimiento del bipartidismo circunscrito a dos agrupaciones; el PLN, fundado en 1951, con una trayectoria de importancia, surgida como un corolario del grupo victorioso de la guerra civil que azotó al país en 1948. La otra, el PUSC, constituido en el decenio de 1980 al calor de intereses de quienes deseaban la conformación de un partido que tuviera el suficiente talante de enfrentar a la agrupación verdiblanca.

El segundo gira en torno a la consolidación y crisis del bipartidismo. Luego de la alternancia en el poder por parte de las agrupaciones políticas, sobrevino la génesis de nuevos partidos políticos con un apoyo electoral significativo. Los síntomas del desgaste de las agrupaciones que formaban parte de la dinámica bipartidista se presentaron primero en el PUSC en 2006; y luego, el PLN afrontó una suerte similar a la del partido rojiazul, pues los verdiblancos, muy debilitados como agrupación política, no llegaron a alcanzar el segundo lugar en la preferencia de los electores en 2018, y quedaron descartados de participar en la segunda vuelta.

Tercero, con una tendencia creciente de volatilidad del voto, se ha pasado a un fenómeno inédito que se empezó a manifestar a partir del nuevo milenio, relacionado con el desencanto de los partidos tradicionales y con la dispersión del voto que encuentra su resultado más visible en que ninguno de los aspirantes presidenciales alcanza el mínimo porcentual demandado por la legislación en las justas de febrero. Se impone así la necesidad de la segunda ronda, puesta en práctica en tres oportunidades a partir de 2002 y que a simple vista parece haber llegado para quedarse. Se redujo el porcentaje de votos recibidos para pasar a la segunda vuelta, expresado en la caída en picada del apoyo electoral recibido en febrero por parte de los dos candidatos que pasan a abril en el balotaje. Así se ha perfilado una realidad que cobra mayor definición en la práctica de la segunda vuelta de abril de 2018 cuando la suerte para el electorado se decantó por elegir entre las dos primeras minorías políticas que en febrero de ese mismo año si acaso obtuvieron juntas el 46 % de los votos válidamente emitidos.

Por último, cabría reflexionar acerca del futuro de la vida política electoral del país para comprender la complejidad de una historia reciente que no ha pasado del todo.

## REFERENCIAS

- Carazo Odio, R. (1989). *Carazo: tiempo y marcha*. EUNED.
- Cascante, L. F. (24 de enero de 2018). Fabricio Alvarado: el ascenso del hermano predilecto. *Semanario Universidad*, <https://semanariouniversidad.com/pais/fabricio-alvarado-ascenso-del-hermano-predilecto/>
- Cerdas Cruz, R. (2001). Costa Rica desde 1930. En L. Bethell (ed.), *Historia de América Latina* (tomo 14, pp. 187-244). Editorial Crítica.
- Constitución Política de Costa Rica* [Const.]. Art. 138. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica). <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia n.º 02771; 4 de abril de 2003.
- Echeverría Brealey, J. J. (2006). *La guerra no declarada*. EUNED.

- Fernández González, O. (1996). Los partidos políticos: su interrelación y sus rasgos centrales en la sociedad costarricense. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, (22), 147-166.
- Furlong, W. (2001). Política costarricense en transición. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, (27), 101-132.
- Furlong, W. (2008). *Evolución de la democracia costarricense: partidos políticos y campañas electorales, 1986-2006*. EUCR.
- González Ortega, A. y Solís Avendaño, M. (2001). *Entre el desarraigo y el despojo: Costa Rica en el fin de siglo*. EUCR.
- Granados Sequeira, G. (5 de enero de 2022). Elecciones son un gran negocio y una apariencia: Rotsay Rosales, coordinador del Observatorio de Política. *Diario Extra*, p. 4.
- LaFeber, W. (1984). *Inevitable Revolutions, the United States in Central America*. Norton.
- Molina Jiménez, I. y Díaz Arias, D. (2021). *El gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*. CIAHAC.
- Molina Jiménez, I. y Palmer, S. (2005). *Costa Rica del siglo XX al XXI. Historia de una sociedad*. EUNED.
- Molina Jiménez, I. y Palmer, S. (2017). *Historia de Costa Rica: breve, actualizada y con ilustraciones*. EUCR.
- Muñoz Solano, N. (6 marzo de 2014). ¿Cómo queda la carrera por la presidencia de Costa Rica con la renuncia de Johnny Araya? *Semanario Universidad*. [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140305\\_costa\\_rica\\_renuncia\\_candidato\\_ng](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140305_costa_rica_renuncia_candidato_ng)
- Murillo Arias, M. (2009). Sobre la reelección presidencial. *20 años de justicia constitucional: 1989-2009* (pp. 465-468). EUNED.
- Murillo Murillo, Á. (12 de abril de 2014). La exitosa venta del 'producto' llamado Luis Guillermo Solís. *La Nación*. [http://www.nacion.com/nacional/elecciones2014/producto-llamado-Luis-Guillermo-Solis\\_0\\_1408059193.html](http://www.nacion.com/nacional/elecciones2014/producto-llamado-Luis-Guillermo-Solis_0_1408059193.html)
- Murillo Murillo, A. (28 febrero de 2017). PLN: tres años después del abandono de la campaña. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/pln-tres-anos-despues-del-abandono-de-la-campana/>
- Obregón Quesada, C. (2000). *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*. EUCR.
- Oconitrillo García, E. (2000). *Los Grandes Perdedores: semblanza de 18 políticos costarricenses*. Editorial Costa Rica.

- Oconitrillo García, E. (2004). *Cien años de política costarricense*. EUNED.
- Pérez Brignoli, H. (1999). *Historia del Partido Unidad Social Cristiana*. Instituto Costarricense de Estudios Políticos.
- Pérez Brignoli, H. (2000). *Breve historia contemporánea de Costa Rica*. Fondo de Cultura Económica.
- R. V. Producciones S.A. (Productores). (1989). *100 años de democracia rodeada por la dictadura*. [vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=ZN6oySzoCQ0>
- Raventós Vorst, C. (2008). *Lo que ya no es y lo nuevo aún no tiene forma: elecciones 2006 en perspectiva histórica*. *América Latina Hoy* (49), 129-155.
- Raventós Vorts, C. (2010). Cultura política y participación en Costa Rica. En O. Ramírez (ed.), *Comportamiento del electorado costarricense: elecciones del 2006* (pp. 28-76). EUCR.
- Rodríguez Céspedes, F.; Gómez Barrantes, M. y Espinosa Howell, R. (2013). Óscar Arias regresa: ¡el barco necesita capitán! En F. Rodríguez (ed.), *Costa Rica: ¿Quién decide? Elecciones, campañas y sociedades 1994-2010* (pp. 45-77). FLACSO.
- Rodríguez Céspedes, F. y Madriz Martínez, R. (2013). Figueres: ¡Con la fuerza del pueblo! En F. Rodríguez (ed.), *Costa Rica: ¿Quién decide? Elecciones, campañas y sociedades 1994-2010* (pp. 78-100). FLACSO.
- Rojas Bolaños, M. (1992). *Los años ochenta y el futuro incierto*. EUNED.
- Rojas Bolaños, M. (2007). La representación política ¿En crisis o en transición? En J. Rovira (ed.), *Desafíos de la Costa Rica actual* (pp. 177-192). EUCR.
- Rovira Mas, J. (1989). *Costa Rica en los años 80*. Porvenir.
- Salazar Mora, J. M. (1995). *Crisis liberal y Estado Reformista: análisis político electoral: 1914-1949*. EUCR.
- Sojo Obando, C. (1991). La política del aliado inteligente: Costa Rica y Estados Unidos 1988-1989. En C. Sojo (ed.), *Centroamérica: de Reagan a Bush* (pp. Xx-xx). FLACSO.
- Sojo Obando, C. (2010). *Igualitarios: la construcción social de la desigualdad en Costa Rica*. FLACSO-PNUD.
- Solís Avendaño, M. A. (2018). *Costa Rica, la democracia de las razones débiles (y los pasajes ocultos)*. EUCR.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2014). *Elecciones Nacionales. Segunda vuelta, abril, 2014*. Recuperado de <http://svr2.tse.go.cr/aplicacionvisualizador/datos-definitivos.aspx>

- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2014). *Elecciones generales en cifras, 1953-2014*. Dirección Ejecutiva. Unidad de Estadística. <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2018). Resultados definitivos 1 abril de 2018 Resultados definitivos 1 de abril de 2018. <http://resultados2018.tse.go.cr/resultados2darondadefinitivos/#/presidenciales>
- Tribunal Supremo de Elecciones (2018). *Elecciones generales en cifras, 1953-2018*. Dirección Ejecutiva. Unidad de Estadística. <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>
- Ulibarri Bilbao, E. (9 de mayo, 1994). Figueres asume con júbilo y promesas. *La Nación*, p. 6A.
- Urcuyo Fournier, C. (17 de febrero de 2019). Liquidez y dilución de identidades partidarias. *La Nación*, 18A.
- Vega Arguijo, E. (2 de abril de 2018). Chingos frente al espejo. *La Teja*, p. 14.
- Vega Sánchez, A. (2005). Crisis política y bipartidismo en Costa Rica. Apuntes sobre hechos recientes. *Abra*, (34), 119-140. <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/4198/4038>
- Volio Echeverría, F. (2009). La reelección por decreto judicial. En *20 años de justicia constitucional: 1989-2009* (pp. 469-504). EUNED.



# LOS GUARDIANES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA MEXICANA: MEDIOS IMPUGNATIVOS Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Waldo López Blanco\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2023\\_35\\_10](https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_10)

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 7 de noviembre de 2022.

**Revisión, corrección y aprobación:** 14 de diciembre de 2022.

**Resumen:** En México, la preponderancia de la democracia representativa sobre la participativa produce que esta última no sea contemplada en distintos textos normativos, o bien, que no se encuentre desarrollada por completo, lo cual incluye una falta de claridad o dispersión en las reglas jurisdiccionales y herramientas procesales existentes para defender los instrumentos de la también llamada democracia sin intermediarios. En consecuencia, este artículo pretende contribuir al establecimiento preciso de las vías judiciales o medios impugnativos disponibles para garantizar la constitucionalidad y legalidad de todos los actos relacionados con las figuras de la democracia directa mexicana.

**Palabras clave:** Democracia directa / Democracia participativa / Impugnación / Acto electoral / Derecho procesal electoral / Acceso a la justicia / México.

**Abstract:** In Mexico, the preponderance of representative democracy over participatory democracy means that the latter is not contemplated in different normative texts, or that it is not fully developed, which includes a lack of clarity or dispersion in the jurisdictional rules and existing procedural tools to defend the instruments of the so-called democracy without intermediaries. Consequently, this article aims at contributing to the accurate establishment of the judicial channels or means of challenge available to guarantee the constitutionality and legality of all acts related to the figures of Mexican direct democracy.

**Key Words:** Direct democracy / Participatory democracy / Challenge / Electoral act / Electoral procedural law / Access to justice / Mexico.

---

\* Mexicano, abogado, correo: [waldo.lopez@ieepuebla.org.mx](mailto:waldo.lopez@ieepuebla.org.mx). Funcionario público de Prerrogativas y Partidos Políticos en el Instituto Electoral del Estado de Puebla. Jurista, notario y actuario por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Miembro del Servicio Civil de Carrera Electoral tanto de dicho tribunal como del Instituto Nacional Electoral en su rama de organismos estatales.

## 1. INTRODUCCIÓN

En ocasiones, se señala con pesimismo, en otras con cinismo que: “La democracia nació y murió en Grecia”, por lo que hoy en día realmente no existe ese régimen político en ninguna parte del orbe. Así, algunos afirman que el experimento democrático griego, ateniense para mayor exactitud, solamente duró un par de siglos: del 508 al 322 antes de Cristo, de acuerdo con Laura Sancho Rocher, catedrática e historiadora española; periodo que inició con el establecimiento, por parte del legislador Clístenes, de un régimen que alentaba la deliberación política y consideraba libre a todo ciudadano de Atenas; y que concluyó con la muerte de Alejandro Magno (Barreira, 2021).

Ello, por fortuna, no es cierto. No es que la democracia se encuentre extinta, sino que su génesis plena en determinadas latitudes, así como su consolidación en otras, ha sido y es un proceso prolongado y contradictorio. Si a los regímenes democráticos no se les alimenta y cuida, prácticamente se les conduce a la muerte o a la simulación.

En ese sentido, los instrumentos de la llamada democracia directa o participativa constituyen una herramienta de gran valía para expandir y profundizar la naturaleza antiautoritaria de cualquier sistema de gobierno o régimen político. Esta es una de las razones principales de la importancia de los aludidos instrumentos: actualmente, una auténtica democracia moderna desarrolla su vertiente participativa, sin descuidar la representativa, con el objeto de perfeccionarse, derribando limitantes u obstáculos para que, así, sus beneficios sean conocidos y disfrutados cada día por un mayor número de personas.

Por lo tanto, no es que la democracia haya fenecido en Grecia, sino que desde entonces ha transmutado o reencarnado, con mayor o menor intensidad, pereciendo en aquellos lugares en los cuales no se buscó su potencialización o maduración, que siempre serán exiguas sin la presencia de mecanismos o instrumentos de democracia directa.

Ahora bien, esos mecanismos deben contar con una protección, con un conjunto de guardianes que velen por su integridad y verdadera aplicación, estos son los recursos judiciales o medios de impugnación, principalmente aquellos de índole electoral. De ahí la relevancia del presente trabajo: exponer si los instrumentos de democracia directa en México poseen una protección jurisdiccional; en caso de una respuesta afirmativa, señalar cuáles son los medios de impugnación útiles para salvaguardar dichos instrumentos y, finalmente, reafirmar que el diseño y aplicación de las figuras de la democracia directa no son acciones perjudiciales para el andamiaje constitucional o de la esencia del régimen político-social de la nación mexicana, pues al contrario, los favorecen y vigorizan.

## 2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

La democracia directa es aquella en la cual el conjunto de personas ciudadanas interviene en todos los asuntos de interés público; sin embargo, la vasta cantidad actual de población, así como limitantes físicas o digitales, prácticamente vuelven imposible que ese concepto se materialice al cien por ciento (Bobbio, 2014, p. 50 citado en Sánchez, 2022, pp. 19-20).

Por ello, algunos autores (Duverger, 1980, p. 81 citado en Sánchez, 2022, p. 20) han preferido referirse a esa clase de democracia como semidirecta, resaltando que forma parte de los modelos contemporáneos de democracia representativa, los cuales no son completamente puros, sin que esto sea una deficiencia, pues se necesitan los instrumentos participativos para lograr que la ciudadanía se acerque más a la actividad política, a los asuntos colectivos que tienen repercusiones en su vida.

Para los fines del presente artículo, las referencias a la democracia aludida seguirán utilizando el apelativo de directa o participativa, considerada un subgénero o especie de la denominada *democracia*.

Entonces, la democracia directa también es concebida como una forma o manifestación del régimen democrático en la cual el conglomerado ciudadano ejerce por sí mismo el poder, sin intermediarios. De ese modo, las personas titulares expresan inmediatamente su voluntad suprema, aprobando o generando leyes y adoptando las decisiones colectivas más importantes (Enciclopedia jurídica, 2020).

No existe un consenso universal respecto a la totalidad de las figuras que la conforman. De manera enunciativa, mas no limitativa, se pueden mencionar las siguientes:

- Consulta popular
- Plebiscito
- Referéndum
- Revocación de mandato
- Iniciativa ciudadana o popular
- Presupuesto participativo
- Audiencia ciudadana o cabildo abierto
- Contraloría social
- Asamblea ciudadana
- Silla vacía<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mecanismo desarrollado principalmente en Ecuador, diseñado para que mujeres y hombres participen en sus gobiernos locales debatiendo en las sesiones públicas, aportando ideas y propuestas, para mejorar las acciones o proyectos contemplados para sus comunidades. Busca fortalecer y socializar las decisiones de las autoridades sectoriales, provinciales y locales (llamadas GAD o gobiernos autónomos descentralizados). Sirve para hacer a la ciudadanía copartícipe o corresponsable de la gestión de gobierno (Ortega, Narváez, Pozo y Erazo, 2020, p. 317).

En México, a nivel federal, se regulan explícitamente la iniciativa ciudadana, la consulta popular y la revocación de mandato. Esas figuras también son catalogadas como derechos político-electorales o prerrogativas cívicas, en el artículo 35, fracciones VII (iniciativa ciudadana), VIII (consulta popular)<sup>2</sup> y IX (revocación del mandato) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Aunado a lo anterior, en 2014 se emitió la Ley Federal de Consulta Popular<sup>3</sup> y en 2021, la Ley Federal de Revocación de Mandato<sup>4</sup>. La iniciativa ciudadana fue desarrollada en los artículos 130 al 133 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>.

### 3. SISTEMA MEXICANO DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES

El conjunto de recursos y juicios existente en México, para combatir decisiones y actos de índole comicial, se denomina *sistema de medios de impugnación*. Está diseñado para garantizar la constitucionalidad y legalidad de todas esas decisiones y actos, conformando una antología de instrumentos protectores de los derechos humanos y, al mismo tiempo, proveedores de certeza y del principio de definitividad de las etapas de los diversos procesos de votación, entre los que se mencionan dos pertenecientes a la categoría de democracia directa: consulta popular y revocación de mandato (CPEUM, artículo 41, base VI, párrafo primero).

Además del referido artículo 41, el sistema impugnativo en comento encuentra su sustento constitucional en el diverso 99 de la Constitución Federal, precepto que enumera diez clases de asuntos o controversias que, en materia comicial, pueden y deben ser resueltos por las salas -Superior y regionales- del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Dichas clases de asuntos son (CPEUM, artículo 99, párrafo cuarto, fracciones I a X):

1. Impugnaciones en elecciones federales de diputaciones y senadurías.
2. Judicialización y calificación de la elección presidencial.
3. Combate a acciones y resoluciones violatorias de derechos y principios, tanto constitucionales como legales, ocurridas durante un proceso de revocación de mandato o electivo federal, destacando que, en este último supuesto, lo impugnado debe ser distinto a cualquiera de las causales contempladas en los dos numerales anteriores.
4. Actos y sentencias que sean definitivos y firmes, provenientes de las autoridades electorales locales, tanto administrativas como jurisdiccionales, determinantes para el proceso electoral o el resultado final de que se trate.

<sup>2</sup> La forma en que fue elaborada y finalmente aprobada conduce a la conclusión de que se está ante un híbrido del plebiscito y el referéndum.

<sup>3</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 14 de marzo de 2014. Su más reciente reforma corresponde al 19 de mayo de 2021.

<sup>4</sup> Publicada en el DOF el 14 de septiembre de 2021.

<sup>5</sup> Adicionados mediante decreto publicado en el DOF el 20 de mayo de 2014.

5. Violaciones a los derechos político-electorales de la ciudadanía, mencionándose de manera expresa la tríada tradicional de ese tipo de derechos: de asociación, así como los sufragios activo y pasivo.
6. Diferencias laborales entre el TEPJF y su personal de servicio público.
7. Desencuentros laborales entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y su personal de servicio público.
8. Las sanciones que imponga el INE, con motivo de la configuración de las diversas infracciones contempladas en la Constitución Federal y legislación secundaria.
9. Violaciones o controversias correlacionadas con el modelo de comunicación política, la propaganda político-electoral y el uso del dinero en las contiendas comiciales.
10. Las demás no referidas explícitamente.

Ahora bien, la principal norma secundaria que regula el conjunto impugnativo en cuestión data de 1996, es la llamada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios), la cual contiene cuatro tipos de recursos (revisión, apelación, revisión del procedimiento especial sancionador y reconsideración) e igual número de especies de juicios (inconformidad, de controversias laborales entre el INE y su plantilla, revisión constitucional electoral y de protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía) (Ley de Medios, artículo 3, numeral 2, 2022).

Por otra parte, las controversias o diferencias laborales entre el TEPJF y sus personas trabajadoras (CLT), además de su base constitucional previamente referida (artículo 99.VI), encuentran sustento normativo en el reglamento interno de dicho tribunal, específicamente en los artículos 130 a 134<sup>6</sup>.

Asimismo, es oportuno recordar que, en sede jurisdiccional, mediante acuerdos o sentencias, el TEPJF ha instituido otros dos medios de impugnación de relevancia y uso cada vez más frecuente: juicios electorales y asuntos generales. Los primeros de ellos se emplean para dirimir asuntos en los cuales existe una controversia o lucha entre partes, cuyos supuestos generadores no son contemplados o mencionados expresamente en la Ley de Medios. Son abreviados como JE y están incluidos en los “Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, apartado II. IDENTIFICACIÓN DE EXPEDIENTES, fojas 7 y 9<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/normateca/reglamento-interno-d-5>. Su más reciente reforma publicada en el DOF corresponde al 19 de agosto de 2022.

<sup>7</sup> Consultable en: [https://www.te.gob.mx/sites/default/files/acuerdo\\_acta/archivo/lineamientos\\_2014\\_0.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/acuerdo_acta/archivo/lineamientos_2014_0.pdf). Dichos lineamientos fueron emitidos el 12 de noviembre de 2014. Los funcionarios del Poder Judicial, como abogados, hablan de fojas para referirse a las hojas en las que se escriben documentos o resoluciones judiciales.

Mientras que los asuntos generales (AG), también contemplados en las mismas fojas de los lineamientos citados en el párrafo precedente, son comúnmente utilizados para atender y resolver cuestiones innominadas o sin vía específica en la Ley de Medios, al igual que los JE, pero que no implican una controversia tradicional entre dos partes, tales como: reencauzamiento de un medio de impugnación presentado o denominado de manera errónea, o bien, la delimitación precisa de las esferas competenciales de las distintas autoridades involucradas.

#### 4. GUARDIANES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

##### 4.1 ¿EXISTEN MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PARA LOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA?

La anterior interrogante obtiene una contestación afirmativa, siempre que no se haga un análisis estricto o una revisión minuciosa al respecto. Es decir, si se recuerda que a nivel federal existen tres figuras de democracia directa, y no se realiza una investigación adicional, es seguro que se deduzca que el artículo 35 constitucional, o bien, las respectivas leyes de consulta popular, revocación de mandato e iniciativa ciudadana, contienen una regulación explícita de sus medios de impugnación correlacionados.

Sin embargo, ello no es completamente cierto, pues no todos esos instrumentos de democracia participativa tienen asignado -de manera expresa, clara y específica- un recurso judicial para garantizar la constitucionalidad y legalidad de sus diversos actos o resultados. Así, por ejemplo, en la sentencia de la Acción de inconstitucionalidad 151/2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) concluyó que la revocación de mandato no posee un medio impugnativo determinado, creado *ad hoc* o que le haya sido destinado en forma inequívoca, razón principal por la cual declaró la invalidez directa del artículo 59 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

De ese modo, la SCJN expresó, tomando como referencia lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) versus Perú, resolución del 24 de noviembre de 2006, que es prioritario que:

...en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los estados [concurran] **amplias garantías judiciales, entre las que se encuentran los presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos**, de carácter judicial o de cualquier otra índole, debiendo estar disponibles para el interesado y que permitan resolver efectiva y fundamentadamente el asunto planteado. (Acción de inconstitucionalidad 151/2021, p. 127).

En ese sentido, la SCJN agregó que:

...la legislación debe dotar al gobernado de *medios de defensa claros y eficaces, a través de los cuales se puedan controvertir los actos que se consideren violatorios del procedimiento*

[cursivas añadidas] establecido por la ley impugnada. (Acción de inconstitucionalidad 151/2021, p. 128).

Por consiguiente, la Corte consideró fundado el sexto concepto de invalidez aducido por la parte actora de la citada acción de inconstitucionalidad, consistente en que la autoridad responsable, el Poder Legislativo de la Unión, incurrió en una omisión, esto en virtud de que:

el legislador optó por una remisión a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sin haberla ajustado, y sin tomar en cuenta que los medios de impugnación se refieren a actos distintos al proceso de revocación de mandato del Presidente de la República, cuyas características son particulares; entonces, **la omisión del legislador se materializa**, pues no puede colmarse a partir del régimen general aplicable, ya que, por certeza y seguridad jurídica, todos los partícipes de la Ley impugnada, deben tener claro cuáles son los recursos con que cuentan y deben agotar para los diversos actos. (Acción de inconstitucionalidad 151/2021, p. 128).

Como consecuencia, la Suprema Corte estableció, en el apartado de Efectos de la sentencia en cuestión, que las autoridades y tribunales tendrían que encausar los reclamos relacionados con la revocación de mandato, sin tener permitido dejarlos de atender, dentro de los juicios o recursos de la Ley de Medios que resultaren más compatibles (Acción de inconstitucionalidad 151/2021, p. 164).

Lo anterior, en cierta medida, se considera criticable, puesto que al tema en turno se le otorgó solamente una respuesta parcial, en la cual lo preferible era que, en un ejercicio de plenitud de jurisdicción, la SCJN hubiere señalado de manera indubitable el medio impugnativo más adecuado en materia de revocatoria de cargos públicos. No obstante, es pertinente mencionar que esa determinación de la Corte se encuentra muy en sintonía con la línea adoptada por la Sala Superior del TEPJF respecto a situaciones similares, debido a que dicha sala ha escogido en múltiples ocasiones no resolver en forma definitiva ciertos asuntos que recibe directamente, y ha optado por remitirlos o reencauzarlos a las salas regionales, tribunales comiciales locales o instancias partidistas, para que estos órganos conozcan o concluyan las respectivas controversias, excepto cuando exista un riesgo serio irreparable del daño producido por el acto impugnado (TEPJF, Jurisprudencia 1/2021).

Ahora bien, a la iniciativa ciudadana tampoco se le ha asignado de manera cierta un medio de impugnación en concreto. En este caso, influye el conjunto de circunstancias particulares que rodean a dicho instrumento democrático-participativo, pues al estar regulado preponderantemente por una norma de aplicación interna del Poder Legislativo, se complica su encauzamiento judicial electoral, incluyendo la imposición de sanciones, puesto que, por lo general, los asuntos parlamentarios han quedado fuera del control jurisdiccional comicial.

De esa manera, si una comisión legislativa no dictamina nunca una iniciativa ciudadana, o tarda mucho en hacerlo, no existe un recurso o juicio *expreso* que pueda terminar con esa omisión y

castigar a las personas responsables; sin embargo, a la ciudadanía se le reconoce, con base en la Tesis Electoral XXIII/2015, un interés jurídico para controvertir esas omisiones parlamentarias ante los tribunales comiciales, pues su derecho a iniciar leyes no se agota con la simple presentación de la respectiva propuesta, ya que es necesario un pronunciamiento de la autoridad legislativa; pensar lo contrario volvería inútil e ineficaz el derecho político en turno.

El reciente cambio en la postura de la Sala Superior respecto a los asuntos parlamentarios, consistente en que algunos actos legislativos ya son revisables en sede jurisdiccional comicial, especialmente aquellos que vulneran el derecho humano de índole político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo y de representación de la ciudadanía (TEPJF, Jurisprudencia 2/2022), puede servir de base para que por medio de un juicio de la ciudadanía se protejan, en un futuro próximo, otros derechos cívicos, como los de la democracia directa, aunque las autoridades involucradas pertenezcan al parlamento.

Es conveniente destacar que un acto relacionado con la iniciativa ciudadana que sí está sujeto a control jurisdiccional electoral específico, según el artículo 43 Ter, numeral 1 de la Ley de Medios, es la recopilación de una cantidad mínima de firmas que respalden ese tipo de iniciativas, equivalente al 0,13 por ciento del listado nominal de electores (CPEUM, artículos 35, fracción VII y 71, fracción IV), pues implica la intervención del INE para cotejar firmas y emitir el respectivo informe, todo impugnado ante los tribunales correspondientes.

Asimismo, no se puede avalar la idea de que ciertos instrumentos de democracia directa, o bien, aspectos concretos de estos, pueden existir sin el manto judicial protector. Esto menos puede concluirse si se aplica una interpretación sistemática y funcional de la normatividad, o bien, *mutatis mutandis* un criterio favorecedor del acceso real a la justicia, plasmado en la mítica Jurisprudencia 12/2007, de rubro: "Procedimiento sumario preventivo. Facultad de la autoridad electoral para instaurarlo"<sup>8</sup>.

Así, la falta de regulación expresa en las leyes ordinarias de un medio de impugnación destinado a uno o a la totalidad de los instrumentos de democracia participativa no es un impedimento para que las autoridades electorales lo establezcan o determinen, con lo que privilegia la impartición de justicia y el cuidado de los principios rectores comiciales de naturaleza constitucional.

En ese sentido, en los siguientes subapartados, se plasmarán los juicios y recursos que se emplean, o que se considera pueden ser empleados, para atender y resolver las controversias relacionadas con las herramientas de la democracia directa, acompañados de una breve descripción o de una serie de argumentos que justifican su uso, actual o potencial.

---

<sup>8</sup> Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1, número 1, 2008, páginas 34 y 35 o en: <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-12-2007/>.

## 4.2 RECURSO DE REVISIÓN (REV)

Es el único de naturaleza administrativa incluido en la Ley de Medios, pues su resolución está a cargo de una autoridad de esa clase; en consecuencia, no es decidido por los tribunales comiciales.

Los partidos políticos, mediante sus representantes debidamente autorizados, están legitimados para presentarlo en contra de actos o resoluciones de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva del INE, o bien, de los órganos colegiados (distritales y locales) de dicho instituto, excepto los de la función de vigilancia. Es resuelto, según corresponda, por el Consejo Electoral o Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano o servidor público de quien emane el acto combatido (Ley de Medios, artículos 35 y 36, numerales 1 y 2).

Asimismo, la Ley de Medios establece que el REV es una de las herramientas impugnativas disponibles para garantizar la constitucionalidad y legalidad, durante un proceso de consulta popular, de todos los actos, resoluciones y resultados relacionados con dicho proceso (Ley de Medios, artículo 34, numerales 1, inciso a) y 2), lo cual es uno de los inconvenientes para el tema en cuestión, sobre todo si no se aplica un ejercicio interpretativo garantista y abierto, que está limitado solamente a un instrumento de democracia participativa: la *consulta popular*.

## 4.3 RECURSO DE APELACIÓN (RAP)

Están legitimados para interponerlo, según corresponda, las representaciones de partidos políticos, agrupaciones políticas y organizaciones ciudadanas; la ciudadanía en general; personas físicas y morales, así como las personas dirigentes y militantes de los institutos políticos. Es resuelto por la Sala Superior del TEPJF cuando lo combatido proviene de los órganos centrales del INE; y por las salas regionales de dicho tribunal cuando lo impugnado emana de los órganos desconcentrados del mencionado instituto (Ley de Medios, artículos 44 y 45).

Se emplea para oponerse a lo siguiente: a) resoluciones que recaigan en los REV y a los procesos de liquidación de institutos políticos; b) actos y determinaciones no impugnables mediante la revisión administrativa; c) *informes* relacionados con verificación de porcentajes de firmas, para continuar con el trámite de *iniciativas ciudadanas*, así como los relativos a las observaciones realizadas por los partidos al listado nominal de electores, y d) sanciones (Ley de Medios, artículos 40, 41, 42, 43 Bis y 43 Ter).

Los RAP igualmente sirven para salvaguardar la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones y resultados de un proceso de consulta popular (Ley de Medios, artículo 34, numerales 1, inciso b) y 2, 2022). Además, la herramienta impugnativa en cuestión también abarca, expresamente, uno de los aspectos más importantes (acreditación del umbral de firmas) de otro de los instrumentos democrático-participativos contemplados en el ámbito federal: la iniciativa ciudadana.

#### 4.4 JUICIO DE INCONFORMIDAD (JIN)

Pueden presentarlo los partidos políticos y personas candidatas (estas solo cuando se combate la declaración de su inelegibilidad), exclusivamente en la etapa de resultados de un proceso electivo federal, en contra de: a) las cifras asentadas en las actas de cómputo (distrital o de entidad federativa); b) las declaraciones de validez de las elecciones, y c) el otorgamiento de constancias (de mayoría y representación proporcional); y puede pedirse la corrección de errores aritméticos, o bien, la nulidad de casillas o de la votación entera (Ley de Medios, artículos 49, 50 y 54, 2022).

Es resuelto por la Sala Superior del TEPJF, cuando se trata de elecciones presidenciales; por las regionales, en el caso de los comicios de diputaciones federales y senadurías (Ley de Medios, artículo 53).

Ahora bien, la ley procesal comicial también contempla que los JIN pueden emplearse, durante los procesos de consulta popular, para preservar la constitucionalidad y legalidad de lo efectuado en el marco de esos tipos de procesos (Ley de Medios, artículo 34, numeral 2, inciso a).

#### 4.5 RECURSO DE RECONSIDERACIÓN (REC)

Utilizado por los partidos políticos, mediante sus representaciones debidamente acreditadas, y las personas candidatas (estas únicamente en los casos que se decrete su inelegibilidad), para combatir: a) las sentencias de fondo de los JIN emitidas por las salas regionales del TEPJF; b) la asignación de curules o escaños de representación proporcional realizada por el Consejo General del INE, y c) los fallos emitidos por las salas regionales dentro de distintos medios impugnativos, en los cuales se haya determinado la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución Federal. Es de competencia exclusiva de la Sala Superior del máximo órgano jurisdiccional federal (Ley de Medios, artículos 61, 64 y 65).

Asimismo, en las múltiples veces señalada Ley de Medios, se estipula que los REC son otra herramienta impugnativa disponible para cuestiones relacionadas con la consulta popular, con el objeto de proteger o mantener la constitucionalidad y legalidad que deben revestir los actos y resultados asociados a ese tipo de consulta.

#### 4.6 JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA (JDC)

Puede ser interpuesto por propio derecho o en representación de alguien más, en contra de: a) violaciones a los derechos cívicos; b) problemáticas relacionadas con la credencial para votar y el listado nominal, tales como no inclusión o exclusión indebida de dicho listado; c) negativas de registro, ya sea de una candidatura o como partido político, y d) conductas que constituyen violencia política en razón de género (Ley de Medios, artículos 79 y 80, numeral 1).

Lo resuelve la Sala Superior del TEPJF, excepto lo relativo a credencial y listado cuando la impugnación está vinculada con elecciones de personas titulares del Poder Ejecutivo (federal o locales), diputaciones federales y senadurías plurinominales, así como dirigencias partidistas nacionales. Les corresponde decidir a las salas regionales, excepto en caso de negativa de registro partidista o equivalente, cuando los asuntos guardan conexidad con los comicios de diputaciones federales y senadurías de mayoría relativa (sumadas a las de primera minoría), diputaciones locales, alcaldías, integrantes del cuarto nivel de gobierno y dirigencias partidistas locales (Ley de Medios, artículo 83).

En ese sentido, los actos relacionados con otros dos instrumentos de democracia directa: *plebiscito* y *referéndum* pueden ser impugnados, de acuerdo con un criterio judicial consolidado, mediante un JDC, pues son manifestaciones (directas o conexas) de derechos fundamentales político-electorales, como el sufragio activo y el de participación en los asuntos públicos y, además, porque cuando la respectiva legislación reconoce la prerrogativa ciudadana de votar, lo hace abarcando *no solo la elección de personas funcionarias públicas, sino que se extiende a procedimientos o mecanismos de índole democrática directa*, como los aludidos referéndum y plebiscito (TEPJF, Jurisprudencia 40/2010).

#### 4.7 JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL (JRC)

Se emplea para combatir actos o resoluciones de las autoridades comiciales locales (administrativas y judiciales). Solo puede ser interpuesto por las representaciones legítimas de los partidos políticos (Ley de Medios, artículos 86 y 88, numeral 1).

Es resuelto por la Sala Superior cuando versa sobre votaciones para seleccionar a la persona titular de un poder ejecutivo local; por las salas regionales, en el supuesto de las elecciones de diputaciones locales y alcaldías (Ley de Medios, artículo 87).

Asimismo, un importante criterio jurisdiccional enuncia que los actos vinculados con todos los procesos o mecanismos de democracia directa, entre los que se incluye el plebiscito, pueden ser impugnados por medio de un JRC, el cual deviene *procedente e idóneo* para tales tareas. Esto, por las siguientes razones (TEPJF, Tesis XVIII/2003):

- a) No puede haber ningún acto o resolución electoral de trascendencia que esté exento de control jurisdiccional.
- b) Los conceptos comicios y elecciones no deben entenderse referidos únicamente a la selección de representantes populares, sino también a los demás procedimientos en los cuales, a través del sufragio, el pueblo expresa su voluntad y ejerce su poder supremo, materializado en decisiones y acciones de gobierno.

- c) Las primeras experiencias democráticas de la historia consistieron mayoritariamente en actos de participación directa de la ciudadanía, sin embargo, también se puso en práctica la modalidad representativa, que adquirió preponderancia mientras más iban creciendo las comunidades. Entonces, ambas modalidades o variables de la democracia conforman una unidad, no están separadas ni son excluyentes entre sí, por lo que deben ser tratadas y protegidas en igualdad de condiciones.
- d) Por lo general, con sus necesarias adaptaciones, a los procedimientos de democracia directa les son aplicables los lineamientos previstos para la elección de representantes populares o gobernantes.

Robustece lo indicado en el inciso b) anterior el pronunciamiento de la Sala Superior del TEPJF respecto a cómo deben diseñarse los mecanismos de democracia directa. De ese modo, dicha sala asegura que la inclusión constitucional de la iniciativa ciudadana y la consulta popular es, sin duda, un reconocimiento abierto de los mencionados mecanismos como *vías* alternas para el ejercicio del derecho humano de sufragar, el cual, en su desarrollo legislativo, debe ser dotado o acompañado de los principios protectores del voto (universalidad, secrecía, libertad e inmediatez), así como de otras relevantes garantías para su adecuado ejercicio, entre las que destaca el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para el control constitucional y legal de los actos relacionados (Tesis XLIX/2016).

#### 4.8 JUICIO ELECTORAL (JE)

Como previamente se apuntó, es un instrumento impugnativo de determinaciones o actos generadores de controversia, no contemplados expresamente en la Ley de Medios, o bien, que no tienen en dicha ley una vía específica de atención y resolución.

Los JE son resueltos por la Sala Superior o las regionales del TEPJF, de acuerdo con el ámbito de competencia territorial que corresponda, basado en la naturaleza de las partes en conflicto, el alcance de los temas centrales de la disputa y/o el tipo de proceso electivo (de una persona o de una opción) en el cual ocurra el hecho generador del litigio.

El carácter flexible del juicio en comento provoca que sea un candidato idóneo para volverse la vía impugnativa dominante (o hasta exclusiva), en materia de instrumentos de democracia participativa, puesto que a través de un JE es más factible conocer y resolver conflictos novedosos, inéditos, *sui generis* o híbridos.

## 5. CONCLUSIONES

La democracia es un sistema de gobierno, así como un régimen político, conformado por dos grandes raíces: la participativa o directa y la representativa o indirecta.

La primera de ellas, la directa, se refiere a aquellos mecanismos o procedimientos por medio de los cuales la ciudadanía decide sobre su destino sin intermediarios, respecto a las temáticas, inquietudes y recursos colectivos. La importancia de esos mecanismos o instrumentos radica en que convierten a la democracia en una forma de gobierno dinámica, adaptable y abierta, que aplica nuevas y numerosas formas de escuchar a las personas ciudadanas, con lo que se evita un anquilosamiento del régimen, la desconfianza hacia la política y lo político, así como la vorágine propia de violentas protestas sociales.

En ese sentido, es oportuno recordar que las balas callan cuando las urnas hablan; los instrumentos de participación cívica directa son un megáfono de la democracia.

Existen por lo menos diez mecanismos de democracia participativa, entre los que sobresalen el plebiscito, el referéndum y la revocatoria de mandato.

En México, en el ámbito federal, se regulan a nivel constitucional y legal tres instrumentos de democracia directa: consulta popular, revocación de mandato e iniciativa ciudadana. Sin embargo, algunas de las respectivas regulaciones no están completas, pues no abordan un aspecto muy relevante: el establecimiento expreso y claro de un medio de impugnación, o de un conjunto de estos que sean acordes y pertinentes.

Dichos medios impugnativos son las herramientas jurídico-procesales con las que se dota a la ciudadanía para defender y ejercer en plenitud sus derechos político-electorales, así como para denunciar, hacer cesar y/o castigar cualquier acción o determinación que vaya en contra de las normas constitucionales y legales.

La Ley de Medios es de índole general, en otras palabras, con aplicación tanto en la esfera federal como en la de las entidades federativas. Contiene ocho instrumentos impugnativos: cuatro recursos (REV, RAP, REC y revisión del procedimiento especial sancionador) y cuatro juicios (JIN, JDC, JRC y los destinados a resolver controversias laborales entre el INE y sus personas trabajadoras). Ello es complementado, principalmente, con otros tres, los cuales fueron desarrollados o creados desde el Poder Judicial: los JE, Asuntos Generales y los utilizados para dirimir conflictos laborales entre el TEPJF y su personal.

De esos once medios de impugnación, un total de siete (REV, RAP, JIN, REC, JDC, JRC y JE), en mayor o menor medida, pueden ser usados para combatir los actos, determinaciones y resultados vinculados con mecanismos de democracia directa.

Lo anterior siempre y cuando se realice una interpretación jurídica pro persona y de maximización del derecho a la tutela judicial efectiva; porque una aplicación rígida de la ley conduce a concluir que solamente algunos de los instrumentos de democracia participativa tienen reconocido, para su protección, uno de los citados medios impugnativos.

Así, por ejemplo, para garantizar la constitucionalidad y legalidad exclusivamente de la consulta popular, se tendría a los REV, RAP, JIN y REC; por otra parte, la verificación de firmas de una iniciativa ciudadana estaría protegida procesal y explícitamente solo por los RAP.

Ahora bien, por disposición literal de la Tesis Electoral XVIII/2003, los JRC son procedentes para que, a través de ellos, sean impugnados el plebiscito y otros instrumentos de democracia participativa.

Por sus características principales (garantismo y flexibilidad), así como por su desarrollo histórico, se considera que los JDC y JE serían los medios de impugnación más idóneos para atender y solucionar lo asociado a la totalidad de los instrumentos de democracia directa.

Por tanto, los instrumentos de participación cívica directa son primordiales, vitales para perfeccionar la democracia, pues la amplían y profundizan; son los heraldos de buenas nuevas; por lo que es ideal que, en su azaroso camino, cuenten con la protección de vigorosos guardianes. Estos son los medios de impugnación, cuyo fortalecimiento es tarea impostergable para la academia y las autoridades electorales.

## REFERENCIAS

- Barreira Randulfe, D. (25 de mayo de 2021). Así nació la primera democracia en Atenas: las claves de una revolución de hace 2500 años. *El Español*. [https://www.elespanol.com/cultura/historia/20210525/nacio-primera-democracia-atenas-claves-revolucion-hace/583693016\\_0.html](https://www.elespanol.com/cultura/historia/20210525/nacio-primera-democracia-atenas-claves-revolucion-hace/583693016_0.html)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Arts. 35, 41, 71 y 99. 5 de febrero de 1917 (México).
- Enciclopedia jurídica. (2020). *Democracia directa* <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/democracia-directa/democracia-directa.htm>
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 22 de noviembre de 1996. Diario Oficial de la Federación.
- Ortega Romero, M.; Narváez Zurita, C.; Pozo Cabrera, E. y Erazo Álvarez, J. (2020). Ejercicio de la silla vacía como derecho de participación. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*, V(8), 315-32.

- Sánchez Morales, J. (2022). *Democracia directa y derechos de los particulares. Improcedencia del plebiscito*. Editorial TEPJF.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México. Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021; 3 de febrero de 2022.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México. Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021. 3 de febrero de 2022.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis XVIII/2003; 5 de agosto de 2003.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 12/2007; 31 de octubre de 2007.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 40/2010; 6 de octubre de 2010.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis XXIII/2015; 30 de mayo de 2015.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis XLIX/2016; 15 de junio de 2016.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 1/2021; 18 de marzo de 2021.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 2/2022; 23 de febrero de 2022.



# LA INSTITUCIÓN DEL RECUENTO DE VOTOS EN NUEVO LEÓN: ESCOLARIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE CASILLA COMO FACTOR DE INCIDENCIA

Diego Aarón Gómez Herrera\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2023\\_35\\_11](https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_11)

---

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 15 de julio de 2022.

**Revisión, corrección y aprobación:** 11 de noviembre de 2022.

**Resumen:** El recuento de votos es una institución que acompaña cuestionamientos a la certeza de los resultados de las elecciones de todos los niveles en México. Uno de los factores que pueden incidir en esta institución es la escolaridad de los funcionarios de casilla. En este trabajo, con el objetivo de analizar ese factor, se realiza un estudio matemático de correlación entre las variables escolaridad de los funcionarios de casilla y porcentaje de casillas objeto de recuento para la elección de 2021 en Nuevo León. De este estudio, se halla una correlación negativa con el coeficiente de Pearson de -0.20: a mayor escolaridad de los funcionarios de casilla, menor porcentaje de casillas son objeto de recuento.

**Palabras clave:** Conteo de votos / Escrutinio electoral / Miembros de mesa / Nivel académico / Sistema electoral / Nuevo León, México.

**Abstract:** The vote count is an institution that accompanies questions about the certainty of the results of elections at all levels in Mexico. One of the factors that may affect this institution is the schooling of poll workers. In this work, with the aim of analyzing this factor, a mathematical study of correlation between the variables schooling of polling station officials, and percentage of polling stations subject to recount for the 2021 election in Nuevo León is carried out. From this study, there is a negative correlation with Pearson's coefficient of -0.20: the higher the schooling of polling station officials, the lower the percentage of polling stations recounted.

**Key Words:** Vote count / Electoral scrutiny / Polling station member / Academic level / Electoral system / Nuevo León, México.

---

\* Mexicano, estudiante de doctorado en derecho electoral, correo [diego.agh.mx@gmail.com](mailto:diego.agh.mx@gmail.com). Funcionario electoral en México en los procesos electorales federales de 2017-2018 y 2020-2021, y la Consulta Popular 2021. Exmiembro del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral (INE).

## 1. INTRODUCCIÓN

Un elemento esencial de las elecciones democráticas es el conteo de votos justo, honesto y transparente (International Institute for Democracy and Electoral Assistance [IDEA], 2002). En el sistema electoral mexicano, el recuento de votos ha tomado gran importancia a partir de las elecciones presidenciales de 2006, donde la diferencia entre el candidato ganador y el que obtuvo el segundo lugar fue menor que el 1 % de la votación emitida. A partir de ese acontecimiento, reformas en materia electoral establecieron con mayor claridad las reglas del recuento. Estas reformas fueron, entre otras cosas, el establecimiento de “reglas claras y precisas para llevar a cabo recuentos totales y parciales tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional” (Elizondo, 2012, p. 20).

Para Romero, estas reglas “surgen para reducir la incertidumbre en la interacción de los entes sociales y que carecen *a priori* de información sobre el posible comportamiento de los otros” (1998, p. 31). Desde esta perspectiva, el recuento en el sistema electoral mexicano aparece como una institución democrática, pues surge de la necesidad de establecer las reglas del juego a partir de una experiencia desafiante de incertidumbre.

En Nuevo León, como en el resto de México, el recuento sucede en la mayoría de los distritos, tanto federales como locales<sup>1</sup>. Ante este escenario, debemos preguntarnos, sin embargo, si nuestras mesas directivas de casilla, en el hecho, se han convertido en lo que Román llama “simples colectoras de votos” (2012, p. 161).

La misma situación de incerteza que puede encontrarse en la justificación de los recuentos ha hecho, además, que en el estado se anulen elecciones locales y estas deriven en nuevas elecciones: elecciones extraordinarias<sup>2</sup>. Los hechos evidencian que, en realidad, muchas casillas son objeto de recuento porque el llenado y tratamiento de las actas de escrutinio y cómputo presentan errores<sup>3</sup>.

El propio Instituto Nacional Electoral es consciente de que las actas de escrutinio y cómputo son complejas (Instituto Nacional Electoral [INE], 2020a); por ello, el llenado de la información que estas deben contener requiere de la capacidad de comprender y seguir instrucciones escritas, para que el resultado asentado en estos documentos no dé lugar a la incerteza. Surge, entonces, la hipótesis de que a mayor escolaridad de los funcionarios de las mesas directivas de casilla<sup>4</sup>, estos

<sup>1</sup> En la elección de diputados de 2021, en Nuevo León, alrededor del 70 % de las casillas instaladas en el estado fue objeto de recuento (INE, 2021a).

<sup>2</sup> El Tribunal Electoral anuló la elección de alcalde de Monterrey de 2018 porque “determinó que [hubo] una serie de inconsistencias a lo largo de la cadena de custodia de los paquetes electorales que contravinieron el principio de certeza” (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2018, párr. 2).

<sup>3</sup> En la elección general de 2018, entre el 78 y 80 % de las actas objeto de recuento presentaban inconsistencias en su llenado (INE, 2019, p. 103).

<sup>4</sup> Los funcionarios de mesa directiva de casilla son los ciudadanos que reciben y cuentan los votos emitidos en cada una de las casillas que instala el Instituto Nacional Electoral el día de la elección.

tendrán un mejor desempeño en el escrutinio y cómputo; así como en el llenado y tratamiento de las actas de escrutinio y cómputo con la información obtenida a partir de aquel y, por ende, habrá menos recuentos.

El objetivo de este trabajo es analizar cómo afecta la escolaridad de los funcionarios de casilla en la incidencia del recuento en el caso de Nuevo León. Para ello, se realiza un estudio matemático de correlación entre las variables *grado promedio de escolaridad* y *porcentaje de casillas objeto de recuento*, en cada distrito electoral federal, en la elección de diputados de 2021 en Nuevo León.

## 2. MATERIALES Y METODOLOGÍA

### A) ZONA DE ESTUDIO

Nuevo León es un estado del noreste de México. Su superficie es de 64 156 km<sup>2</sup>. En las últimas décadas el estado ha pasado de ser uno de importancia media a convertirse en uno de los más importantes de México, principalmente por ser la tercera economía más grande del país (Gobierno de México, 2021). Esto se ha reflejado en el crecimiento de su población, pues pasó de ser el noveno estado más poblado en 2000 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], s. f.), a ser, con 5,8 millones de habitantes (INEGI, 2021b), el séptimo en 2020. Electoralmente, la geografía del estado se divide en 12 distritos federales, y su lista nominal de electores<sup>5</sup> es de 4 189 165 personas (INE, 2021a).

En la elección de 2021, el estado no solamente elegía diputaciones federales, sino que también renovaba todos los cargos locales -gubernatura, diputaciones locales y autoridades municipales-. Ese año, quince estados eligieron gobernador; sin embargo, la elección del gobernador de Nuevo León destacaba como la más importante por el peso económico del estado en el país. Esa elección dio como resultado que un nuevo partido político alcanzara la máxima silla del poder en el estado: se trata de Movimiento Ciudadano.

A pesar de esta alternancia, ya no bipartidista, en el poder ejecutivo del estado, las elecciones para elegir representantes al poder legislativo siguen siendo notablemente bipartidistas<sup>6</sup>, con los mismos dos partidos que habían caracterizado la alternancia en la gubernatura hasta antes de 2015.

---

<sup>5</sup> La lista nominal de electores es la relación de ciudadanos que pueden votar. Para votar, es necesario que el ciudadano cuente con su credencial de elector expedida por el Instituto Nacional Electoral; la lista nominal es, así, la relación de todos los ciudadanos que cuentan con credencial de elector vigente.

<sup>6</sup> Veintidós de los veintiséis diputados de representación relativa que conforman el Congreso local emanado de la elección de 2021, forman parte de los partidos PRI o PAN (Congreso del Estado de Nuevo León, 2021). Por su parte, de los doce diputados federales de Nuevo León, diez corresponden a esos dos partidos (INE, 2021a).

## B) DATOS

Los datos que forman parte de este estudio corresponden a la escolaridad de los funcionarios y al porcentaje de casillas que fueron objeto de recuento en la elección de 2021 en Nuevo León.

Los datos de la variable escolaridad de los funcionarios de casilla son provistos por el INEGI, y corresponden a la variable que ese instituto identifica como *grado promedio de escolaridad* (expresión que se utilizará en este trabajo para hacer referencia a la escolaridad de los funcionarios). Estos datos son dados para cada uno de los distritos electorales del estado y son producto del *Censo de población y vivienda de 2020* (INEGI, 2021a); su unidad es “años”. Como segunda variable se tiene el *porcentaje de casillas objeto de recuento* en los distritos en la elección de 2021 en Nuevo León. Este dato es provisto por el Instituto Nacional Electoral (INE, 2021a), derivado de los cómputos distritales de esa elección.

La población de este estudio está compuesta por los distritos electorales federales de Nuevo León, excepto los distritos 3 y 7. En estos dos distritos el recuento se dio por razones diferentes a aquellas que motivaron el recuento en los restantes distritos. En específico, los distritos 3 y 7 sufrieron un recuento en la totalidad de sus casillas por aplicación del párrafo 2 del artículo 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). En esa norma se establece que hay un recuento total distrital cuando la diferencia entre la cantidad de votos del candidato que obtuvo el primer lugar y aquel que obtuvo el segundo fue menor que el 1 % de la votación total en el distrito<sup>7</sup>.

Por su parte, el resto de distritos tuvo recuento en sus casillas por alguna o algunas de las razones enunciadas en el párrafo 1 artículo 311 de la LGIPE. Es decir, porque hubo inconsistencias o errores en los datos asentados en las actas, o porque estas no se encontraron en el paquete electoral; o porque los votos nulos superaron la diferencia entre las candidaturas ubicadas en primer y segundo lugar, o porque todos los votos fueron emitidos a favor de un mismo partido.

## C) NIVEL DE ESCOLARIDAD Y HABILIDADES ESPECÍFICAS PARA EL LLENADO DE ACTAS DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO

Al requerir el llenado de actas, y su tratamiento, de habilidades de comprensión lectora, una mayor escolaridad sugiere que las personas tienen mejores habilidades para desarrollar esta actividad de la función electoral. Esto es así porque, finalmente, enseñar a las personas a leer comprensivamente es uno de los objetivos de la escuela (Redondo, 2008). Con respecto a esto, Peredo dice que “la escolaridad alcanzada es una variable que influye en el tipo y nivel de habilidades de lectura desarrolladas” (2001, p. 68). De forma más particular, Sánchez afirma que “el desciframiento de instrucciones escritas es clave para realizar las actividades propuestas en los distintos niveles educativos” (2014, p. 2).

<sup>7</sup> El Programa de Resultados Electorales Preliminares muestra una diferencia del 0,386% de la votación total emitida entre el candidato ubicado en primer lugar y aquel en segundo en el distrito 3 (INE, 2021b). Por su parte, para el distrito 7 la diferencia es del 0,425% (INE, 2021b).

De esto se sigue que la escolaridad es una variable que puede incidir en el escrutinio y cómputo de votos en las casillas y, en consecuencia, en el recuento. Además de lo anterior, es necesario advertir que el recuento es un fenómeno que está en función de múltiples variables interrelacionadas que lo ocasionan, por ejemplo, puede depender de variables como la motivación de los funcionarios, su estado de salud, su edad; entre muchas otras. Esto hace que el recuento sea un fenómeno complejo.

#### D) MÉTODO

Se realiza un estudio matemático de correlación para analizar el comportamiento de las variables *grado promedio de escolaridad* y *porcentaje de casillas objeto de recuento*, esto para la elección de diputados de 2021 en Nuevo León. Para este estudio, se utiliza el coeficiente de correlación de Pearson para una población. Este coeficiente puede tomar valores entre -1 y 1; donde -1 indica una correlación negativa perfecta entre las variables, 1 indica una correlación positiva perfecta, y un cero indica que no existe relación lineal entre las variables. Además de indicar correlaciones positivas o negativas, al ser el coeficiente de Pearson una medida estandarizada de un efecto observado, su valor señala el tamaño de ese efecto (Field, Miles y Field, 2012).

Así, valores absolutos iguales o menores que 0,1 indican efectos inexistentes; valores absolutos entre 0,1 y 0,3 indican efectos de tamaño débil; valores absolutos entre 0,3 y 0,5 indican efectos moderados; mientras que valores absolutos mayores que 0,5 muestran efectos grandes. En otras palabras, estos valores indican si hay una correlación débil, moderada, grande, o si es inexistente.

Además del coeficiente de correlación, y a partir de este, puede calcularse el coeficiente de determinación ( $R^2$ ); este es una medida de la cantidad de variabilidad en una variable, que podría ser compartida por la otra variable (Field et al., 2012).

### 3. RESULTADOS

La población corresponde a los diez distritos de Nuevo León que sufrieron recuentos por aplicación del párrafo 2 del artículo 11 de la LGIPE. Así, los datos de la población se presentan en la tabla 1.

**Tabla 1**

*Grado promedio de escolaridad por distrito y porcentaje de casillas objeto de recuento en 2021*

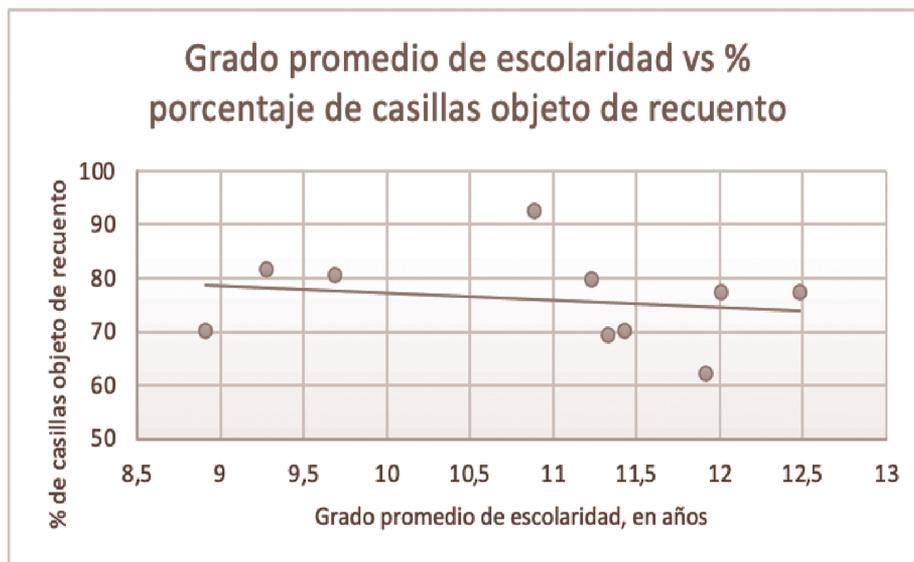
Distrito	Número de casillas	Grado promedio de escolaridad (2020), en años	Porcentaje de casillas objeto de recuento
1	524	11,43	70,04
2	601	11,33	69,22
4	617	11,92	62,24
5	406	9,28	81,53
6	622	12,48	77,33
8	514	10,89	92,41
9	638	8,91	70,22
10	612	12,01	77,45
11	546	11,23	79,85
12	669	9,69	80,42

*Nota:* Elaborado a partir de los datos del INEGI y de los Cómputos Distritales 2021 del INE.

En la figura 1 se presenta la tabulación de *grado promedio de escolaridad vs. porcentaje de casillas objeto de recuento*, así como la línea de tendencia, de los doce distritos que conforman la población.

**Figura 1**

*Tabulación de valores de las variables y línea de tendencia*



Nota: Elaborado a partir de los datos del INEGI y de los Cómputos Distritales 2021 del INE.

El cálculo del coeficiente de correlación de Pearson ( $\rho$ ) para esta población, entre las variables *grado promedio de escolaridad* y *porcentaje de casillas objeto de recuento* da como resultado:

$$|\rho| = -0.20$$

De toda esta variabilidad, el coeficiente de determinación  $R^2$  es de:

$$|R^2 = 3.8\%|$$

#### 4. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A partir de la figura 1, puede verse que existe una tendencia que indica que a mayor *grado promedio de escolaridad*, menor es el *porcentaje de casillas objeto de recuento*. Este análisis muestra una correlación negativa entre las dos variables.

Del cálculo del coeficiente de correlación de Pearson (-0.20), se desprende que, efectivamente, para las variables *grado promedio de escolaridad* y *porcentaje de casillas objeto de recuento*, existe una correlación negativa débil. Es decir, mientras que una variable tiene cambios en sentido positivo, la otra variable presenta cambios en sentido negativo. En otras palabras: a mayor *grado promedio de escolaridad*, menor es el *porcentaje de casillas objeto de recuento*.

Algo que puede concluirse a partir de este resultado es que el legislador tiene motivos para, primeramente, establecer como requisito para ser funcionario de mesa directiva de casilla saber leer y escribir, conforme al art. 83, inciso h) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Y, en segundo lugar, preferir a los ciudadanos de mayor escolaridad para la conformación de las mesas directivas de casilla (LGIPE, art. 254, inciso d).

De los resultados, puede verse que el distrito 9 presenta el grado de escolaridad más bajo (8,91 años), comparado con el resto de distritos; sin embargo, el porcentaje de casillas objeto de recuento allí fue uno de los más bajos (70 %).

Por otro lado, se hallan dos distritos -el 6 y el 10- cuyo *grado promedio de escolaridad* es alto -12,48 años y 12,01 años, respectivamente-; no obstante, son dos de los distritos con grandes porcentajes de casillas objeto de recuento -77,33 y 77,45 %, respectivamente-. Estos casos conducen a la reflexión sobre factores dentro de la propia educación –o grado de escolaridad-, pero también a otros que pueden ser independientes de esta.

Sobre el grado de escolaridad, un nivel mayor no implica en todas las personas haber desarrollado de buena manera habilidades de comprensión lectora. Sobre el cálculo del coeficiente de determinación  $R^2$ , que este sea del 3,8 % indica que la variación en la variable dependiente, *porcentaje de casillas objeto de recuento*, se explica en poco en la recta de regresión lineal, donde la variable independiente es el *grado promedio de escolaridad*. Es decir, para el caso de estudio, con una escolaridad que varía de 8,91 a 12,6 años el porcentaje de recuento se ve afectado por la escolaridad en forma poco significativa. Lo anterior advierte que es necesario tener en cuenta que el fenómeno del recuento se debe, además de la escolaridad, a otras variables, como antes se ha indicado.

Con esto último en consideración, es factible pensar que en el recuento se reflejan variables como la calidad de la educación recibida por las personas, sobre todo si consideramos que esta puede ser muy desigual en México y en Nuevo León<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Hay estudios que muestran que, en México, la calidad de la educación sufre de mucha desigualdad. Por ejemplo, Schmelkes, en su estudio sobre la calidad de la educación en escuelas primarias de Puebla, concluye que “la calidad de la educación se encuentra desigualmente distribuida entre las escuelas de las diferentes zonas estudiadas” (2005, p. 26).

Además de la calidad de la educación, otro factor que puede incidir en el recuento de votos es la edad de los funcionarios. Tal como la comprensión lectora está relacionada con la escolaridad, se ha documentado que habilidades relacionadas con aquella se deterioran con la edad (Brindusa y Lacuesta, 2020).

El análisis de los factores que inciden en el recuento debe ser una actividad de importancia en el sistema mexicano, pues aporta certeza al proceso electoral y se ha convertido en acompañante permanente de lo que Huntington llama la institución clave de la democracia: las elecciones (1989, p. 13).

En particular, la escolaridad es un factor que puede incidir directamente en el desempeño de la actividad electoral de los funcionarios de casilla, de forma que su actuar se apegue a los propios principios rectores de la actividad electoral; entre ellos, la certeza, la objetividad y la máxima publicidad.

## 5. CONCLUSIONES

Con datos originados en la elección de diputados de 2021 en el estado de Nuevo León, se encuentra una correlación negativa con coeficiente de correlación de Pearson de 0,20 entre el *grado promedio de escolaridad* de los funcionarios de mesa directiva de casilla y el *porcentaje de casillas objeto de recuento*. Es decir, a mayores grados de escolaridad de los funcionarios, se presentan menores porcentajes de recuento de casillas.

Un coeficiente de correlación de Pearson de -0,20, conforme a la clasificación de sus valores presentada en este estudio, se traduce en que la correlación entre las variables *grado promedio de escolaridad* y *porcentaje de casillas objeto de recuento* sea descrita como débil.

No obstante, esto a partir de un coeficiente de correlación negativo se concluye que conforme aumentan los años de escolaridad de los miembros de las mesas directivas de casilla, disminuye el porcentaje de casillas objeto de recuento; es decir, son un factor que contribuye en la mejora del proceso electoral, y de ese modo se fortalece la vida democrática. Además de lo anterior, una correlación negativa entre estas variables justifica el hecho de que la ley electoral prefiera a personas de mayor escolaridad para desempeñarse como funcionarios de casilla.

Finalmente, para este estudio se halla un coeficiente de determinación  $R^2$  del 3,8 %. Esto significa que la variabilidad de la variable *porcentaje de casillas objeto de recuento* es afectada en forma poco significativa por la variabilidad de la variable *grado promedio de escolaridad* de los funcionarios de casilla. Por lo anterior, se vislumbra la necesidad de investigar sobre otros factores que inciden en el recuento; así como ahondar en la escolaridad, pues el estudio de los factores de incidencia en el recuento es un tema poco explorado.

## REFERENCIAS

- Brindusa, A. y Lacuesta, A. (2020). Envejecimiento, productividad y situación laboral. *Boletín Económico Banco de España*, (1), 7-20.
- Elizondo Gasperín, M. M. (2012). El recuento de votos en las elecciones federales. *Quid Iuris*, 19(7), 19-28.
- Field, J., Miles, J. y Field, Z. (2012). *Discovering Statistics using R*. London SAGE Publishing.
- Huntington, S. (1989). El sobrio significado de democracia. *Estudios Públicos*, (30), 5-30.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2002). *International electoral standards guidelines for reviewing the legal framework of elections*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- México. Congreso de la Unión (2020). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 10 de abril de 2020. Última reforma publicada en el DOF del 13 de abril de 2020.
- Congreso del Estado de Nuevo León. (2021). *LXXVI Legislatura*. <http://www.hcnl.gob.mx/organizacion/diputados.php>
- Gobierno de México. (09 de dic., 2021). *Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León y Jalisco aportaron más del 40% del PIB nacional en 2020*. *Gaceta Económica*. [https://www.gob.mx/shcp/gacetaeconomica/articulos/ciudad-de-mexico-estado-de-mexico-nuevo-leon-y-jalisco-aportaron-mas-del-40-del-pib-nacional-en-2020#:~:text=En%202020%2C%2012%20entidades%20federativas,3.6\)%2C%20Puebla%20\(3.2%25\)](https://www.gob.mx/shcp/gacetaeconomica/articulos/ciudad-de-mexico-estado-de-mexico-nuevo-leon-y-jalisco-aportaron-mas-del-40-del-pib-nacional-en-2020#:~:text=En%202020%2C%2012%20entidades%20federativas,3.6)%2C%20Puebla%20(3.2%25))
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s.f.). *Población total por entidad federativa según sexo, 2000, 2005 y 2010*. Distribución por edad y sexo. <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=mdemo02>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021a). *Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales*. <http://gaia.inegi.org.mx/mdm6/?v=bGF0OjI1LjczNDI2LGxvbjotMTAwLjM0NDk3LHo6MTUyLjZ2VvZWx1Y3RvcnFsZXM=&layers=cgeolectorales>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021b). *Panorama sociodemográfico de México 2020: Nuevo León*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

- Instituto Nacional Electoral (2019). *Informe de resultados del estudio muestral del llenado de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de las elecciones federales de 2018*. Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional Electoral. (2020a). *Actualización del Estudio del Sistema de Registro de Actas y su efecto en los Cómputos Distritales del Proceso Electoral Federal 2017-2018*. Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional Electoral. (2021a). *Cómputos Distritales 2021*. <https://computos2021.ine.mx/circunscripcion2/nuevo-leon/votos-distrito/mapa>
- Instituto Nacional Electoral. (2021b). *PREP 2021*. <https://prep2021.ine.mx/diputaciones/nacional/circunscripcion2/nuevo-leon/>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (31 de octubre de 2018). *El TEPJF anuló la elección del ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León*. <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3483/0>
- Peredo Merlo, M. A. (2001). Las habilidades de lectura y la escolaridad. *Perfiles Educativos*, XXIII (94), 57-69. <https://www.redalyc.org/pdf/132/13209404.pdf>
- Redondo González, M. A. (2008). Comprensión lectora. *Innovación y experiencias educativas*, (14), 1-4. [https://archivos.csif.es/archivos/andalucia/ensenanza/revistas/csicsif/revista/pdf/Numero\\_14/MARIA%20ANGELES\\_REDONDO\\_1.pdf](https://archivos.csif.es/archivos/andalucia/ensenanza/revistas/csicsif/revista/pdf/Numero_14/MARIA%20ANGELES_REDONDO_1.pdf)
- Román Jacobo, G. (2012). Escuchando la voz de las urnas: El escrutinio de los sufragios en el Derecho Electoral latinoamericano. *Revista de Derecho Electoral*, (13), 147-161.
- Romero Vadillo, J. J. (1998). *La democracia y sus instituciones*. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9459>
- Sánchez Rey, A. D. (2014). *Investigación sobre el desciframiento de instrucciones escritas y el rendimiento escolar* [Tesis de maestría] Universidad Internacional de La Rioja. <https://reunir.unir.net/handle/123456789/3001>
- Schmelkes, S. (2005). La desigualdad en la calidad de la educación primaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXV(3-4), 9-33.





RECENSIÓN  
JURISPRUDENCIAL



# LA CAPACITACIÓN ELECTORAL, UN INSTRUMENTO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Juan Luis Rivera Sánchez\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2023\\_35\\_12](https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_12)

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 10 de noviembre de 2022.

**Revisión, corrección y aprobación:** 7 de diciembre de 2022.

**Resumen:** Esta reseña se enfoca en la resolución n.º 6590-E8-2022 del 16 de setiembre de 2022, por medio de la cual el Tribunal Supremo de Elecciones, acudiendo a su competencia constitucional de interpretar la normativa electoral, estableció que era permitido que los partidos políticos pudieran contratar actividades de capacitación con instituciones del Estado, sin que para ello se tuviera que cancelar previamente el servicio. En el análisis de la resolución se pone especial énfasis en el papel de los partidos políticos, las reservas y su importancia y, fundamentalmente, en el instrumento para acceder a este tipo de contratación, así como sus reglas.

**Palabras clave:** Partidos políticos / Financiamiento del partido político / Reserva / Manejo de fondos / Capacitación electoral.

**Abstract:** This review focuses on resolution No. 6590-E8-2022 of September 16, 2022, by means of which the Supreme Electoral Tribunal, resorting to its constitutional competence to interpret electoral regulations, established that political parties were allowed to contract training activities with State institutions, without having to previously cancel the service. In the analysis of the resolution, special emphasis is placed on the role of political parties, reservations and their importance and, fundamentally, on the mechanism which allows access to this type of contracting, as well as its rules.

**Key Words:** Political parties / Funding of political parties / Reserve / Fund management / Electoral training.

---

\* Costarricense, abogado, correo [jrivera@tse.go.cr](mailto:jrivera@tse.go.cr). Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia. Licenciado en Derecho por la Universidad Federada de Costa Rica. Profesor de posgrado en la Universidad Estatal a Distancia. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones desde el año 2001.

## 1. PLANTEAMIENTO

En la sentencia elegida para reseñar -la n.º 6590-E8-2022- el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), después de identificar que los partidos políticos, desde la misma promulgación del Código Electoral de 2009, han tenido dificultades para utilizar los montos de sus reservas de capacitación, promovió una modificación en materia de liquidación de gastos, que les permitirá utilizar esos fondos, mediante un instrumento de fácil acceso.

Desde esa premisa, la presente recensión jurisprudencial detallará, en primer lugar, las particularidades más importantes de esta sentencia para, posteriormente, ofrecer una breve valoración que, a manera de cierre, contextualice el impacto que les podría traer a los partidos políticos y a sus militantes esta interpretación.

## 2. COMPETENCIA INTERPRETATIVA DEL TSE

De acuerdo con el diseño constitucional imperante en nuestro país, al TSE le corresponde ejercer de manera exclusiva y excluyente la función electoral<sup>1</sup>. Para el desempeño de esa labor, la carta fundamental, entre otras, le otorgó la competencia de “Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral” (Constitución Política [CP], artículo 102.3), lo cual constituye un efectivo blindaje para que, sin injerencias de ningún tipo, el TSE pueda desplegar con independencia las facultades constitucionalmente atribuidas.

Tal ámbito competencial le permite al TSE emitir opiniones consultivas por dos vías: **1)** a pedido del comité ejecutivo superior de los partidos políticos inscritos o de los jefes de los entes públicos con interés legítimo en la materia electoral; y **2)** de oficio, cuando las disposiciones del ordenamiento electoral no sean claras o suficientes, cuando su entendimiento literal conduzca a la desaplicación o distorsión de sus principios rectores, o a una contradicción con mandatos constitucionales, o cuando las previsiones requieran de una posterior complementación práctica para que surtan sus efectos.

## 3. ANTECEDENTES

El TSE acudió a esta última condición para resolver este asunto, toda vez que la interpretación tuvo como antecedente un informe suscrito por los jefes de las direcciones generales del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) y del Registro Electoral y los jefes de los departamentos de Financiamiento de Partidos Políticos y Legal, relacionado con las causas que impiden a los partidos políticos aprovechar los montos de sus reservas de capacitación y, además, se sugerían algunas medidas para incentivar su aprovechamiento.

<sup>1</sup> Artículo 109 de la Constitución Política.

Los resultados de ese estudio fueron puestos en conocimiento del TSE en el oficio n.º IFED-256-2021 del 14 de setiembre de 2021 y, para la atención de sus conclusiones, se dispuso turnar el asunto en un expediente jurisdiccional.

#### 4. DECISIÓN DEL CASO

El TSE estructuró su decisión interpretativa en los siguientes puntos:

**a. Los partidos políticos como instrumentos de la participación política.** La Constitución Política (artículo 98) otorga a los partidos políticos el papel de expresar el pluralismo político, el de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y el de ser instrumentos o vehículos de la participación ciudadana en la política nacional, dado que son el único medio para participar en las elecciones, al otorgárseles un monopolio para la presentación de candidaturas (Sobrado, 2010, p. 17), al menos en las más altas plazas de gobierno.

En ese contexto se resaltó que el Código Electoral (artículo 49) define a los partidos políticos como asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro y que son creadas con el objeto de participar activamente en la política, cumpliendo una función de relevante interés público, pues enfocarán todas sus acciones para que sus militantes resulten electos en los puestos de gobierno (función institucional). De la misma manera, se puntualizó que al consensuar intereses bajo una corriente ideológica común y al articular la opinión de grupos frente a temas de interés nacional, también cumplen una función social; finalidades que buscan, sin lugar a dudas, su consolidación y permanencia, para dejar de lado el añejo pensamiento de que los partidos políticos solo funcionan en el proceso electoral (TSE, 2000, resolución n.º 3146-E-2000).

**b. El modelo de financiamiento electoral.** Es indudable que la reforma del artículo 96 constitucional generó mejores condiciones para la consolidación y permanencia de los partidos políticos, al establecerse que el aporte estatal también debía emplearse para atender las necesidades de capacitación y organización. A la luz de esta premisa, es importante tener claro que, en este modelo de financiamiento, los recursos estatales se giran a las agrupaciones políticas, en proporción a la votación exigida, siempre que esa votación supere los umbrales requeridos constitucionalmente.

Estos recursos, que recibe la agrupación política a título de reembolso, servirán para sufragar los gastos que efectúe con motivo de su participación en el proceso electoral, pero también deberá utilizar una parte para crear una reserva a fin de satisfacer sus necesidades de organización y capacitación<sup>2</sup>, la cual les permitirá obtener el reembolso de futuros gastos que se hagan en época no electoral y que tengan como finalidad atender esas necesidades permanentes. La creación de esta

---

<sup>2</sup> El porcentaje que se destinará a cada rubro (organización y capacitación) le corresponde definirlo a cada agrupación política, de acuerdo con la potestad de autorregularse, definida en el artículo 96 constitucional.

reserva, por su naturaleza, constituye un fondo especial que ha sido diseñado para coadyuvar en el mantenimiento permanente y activo de los partidos políticos como actores y promotores esenciales del régimen democrático (TSE, 2021, resolución n.º 3769-E10-2021).

**c. Dificultades de los partidos políticos para acceder a esas reservas.** La puesta en práctica del actual modelo de financiamiento, en cuanto a la reserva de capacitación se refiere, no ha dado los resultados que se esperaban, ya que se ha evidenciado una serie de obstáculos que, desde el punto de vista estructural, han impedido a los partidos políticos acceder a los dineros de esta reserva. El TSE, en su interpretación, citó algunas de estas dificultades, con el fin de demostrar la necesidad de tomar algunas medidas para su utilización.

– **SISTEMA DE REEMBOLSO**

La contribución estatal, como se adelantó, funciona como un mecanismo de reembolso posterior, con lo cual el partido político, de acuerdo a sus intereses y prioridades, realiza los gastos electorales, los cancela con recursos propios y posteriormente, en caso de comprobarlos satisfactoriamente, recibirá el monto correspondiente del aporte estatal. Este diseño obliga a los partidos políticos a cubrir previamente esos gastos con recursos propios y en caso de resultar procedente el reconocimiento, el dinero de la contribución estatal se utilizará como reembolso de las erogaciones hechas y sufragadas por el partido.

– **La falta de liquidez**

Esta particularidad de nuestro sistema de financiamiento (sistema de reembolso) ha provocado que los partidos políticos busquen otras fuentes de financiamiento (principalmente créditos) para satisfacer las necesidades que demanda su participación en el proceso electoral (propaganda, transporte, servicios profesionales, etc.) y para la atención de sus actividades cotidianas (pago de local, servicios públicos, salarios, entre otros) y, además, para sus actividades de capacitación. Sin embargo, esas fuentes de financiamiento son cada día más escasas, lo que ha provocado no solo una falta de liquidez en los partidos políticos, sino que los temas de capacitación hayan quedado relegados, pese a que en la reserva exista dinero suficiente para sufragar ese tipo de actividades.

– **Alteración de los montos de la reserva**

Como si estos obstáculos estructurales del sistema no fueran suficientes, el TSE detectó un comportamiento de los partidos políticos que impacta negativamente en la utilización de su reserva de capacitación, pues han enfocado todos sus esfuerzos en la consecución de recursos para los gastos electorales y de organización. Es así como las agrupaciones políticas después de haber previsto porcentajes similares del aporte estatal para la conformación de

su reserva de organización y capacitación, al cabo del tiempo, han venido modificando esos porcentajes para engrosar el rubro de organización, provocando, por ende, una disminución de los recursos para capacitación; práctica que, en algunos casos, las ha llevado casi a ser inutilizadas.

**d. Capacitación por parte de entidades estatales.** El TSE, después de aclarar que el sistema electoral costarricense está diseñado para la consolidación y permanencia de los partidos políticos, pero que han existido obstáculos para lograr esos fines (Godínez, 2018, pp. 117-119), interpretó la normativa electoral para ofrecerles a las agrupaciones políticas un instrumento que les permita capacitar a su militancia, sin la necesidad de que deban pagar la actividad previamente, claro está, cuando el servicio sea prestado exclusivamente por alguna institución pública. Puntualmente el TSE indicó:

... se interpreta que si un partido político, mediante acuerdo de su Comité Ejecutivo Superior, decide contratar un servicio de capacitación a alguna institución pública, aplicará un proceso de comprobación anticipada del gasto -como lo denominan los funcionarios que emiten el informe- que, según lo entiende esta Autoridad Electoral, no requerirá que la agrupación haga -de previo- el pago del evento para su posterior reintegro. (TSE, 6590-E8-2022).

Para esta solución, el TSE acudió a un instituto jurídico del Código Civil, denominado la “confusión”, el cual define que cuando se reúnen en una misma persona las condiciones de acreedor y deudor, se confunden los derechos y, por ello, se extingue la obligación. Sin lugar a dudas este instituto jurídico está presente en el mecanismo aprobado por el TSE, toda vez que es el mismo patrimonio público el que está involucrado en la contratación (el acreedor sería la institución que prestaría el servicio y el deudor sería la Hacienda pública).

Ahora bien, para que la agrupación política pueda utilizar este instrumento deberá cumplir una serie de pasos, los cuales el TSE ordenó instrumentalizar en una reforma reglamentaria. Estos son los siguientes: **1)** la solicitud de autorización, aprobada por el Comité Ejecutivo Superior de la agrupación, que incluya la oferta de servicios de la institución pública, la cotización y el tipo de convocatoria; **2)** el refrendo del contrato de capacitación por parte del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos; **3)** la supervisión de la actividad por un funcionario electoral, el cual verificará la prestación del servicio y el cumplimiento de las condiciones pactadas, lo cual plasmará en un informe que deberá remitir a la jefatura del citado departamento; **4)** la agrupación política, en la liquidación del trimestre correspondiente, incluirá esa actividad para su reconocimiento; **5)** el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos dará prioridad a la revisión de ese gasto, incluso podría emitir un informe parcial, con el fin de que se disponga su pago a la institución pública que brindó el servicio; y **6)** el TSE emitirá la resolución en la que se autorice el pago de la actividad, monto que se girará a la cuenta de la institución pública correspondiente (este dinero no ingresa a la cuenta de la agrupación política) y, además, se procederá con la actualización de los montos de la reserva de esa agrupación política.

## 5. REFLEXIÓN FINAL

El estudio realizado por las dependencias del TSE y la interpretación del TSE evidenció el gran problema que han enfrentado los partidos políticos para utilizar los dineros de sus reservas de capacitación y los efectos negativos que ello les ha traído, al impedirles su consolidación como estructuras permanentes de interlocución política, pues su actividad, fuera del proceso electoral, ha sido casi nula o del todo no ha existido.

Los efectos negativos de esa problemática también la han sufrido los militantes partidarios, quienes han visto privada la posibilidad de recibir formación o capacitación en diversos campos del quehacer electoral, pese a que su agrupación política cuente con el dinero suficiente en su reserva para liquidar ese tipo de actividades. De ahí que la respuesta del TSE, de posibilitar la contratación de servicios de capacitación por medio de un mecanismo sencillo y práctico, permitiría no solo utilizar un dinero que, prácticamente, ha permanecido congelado, sino que, además, vendría a promover el anhelo del constituyente derivado: fomentar la continua preparación de la militancia partidaria, con el fin de que estos conglomerados políticos vivifiquen la democracia costarricense y sirvan de instrumentos básicos para la participación política y dejen de comportarse como meras máquinas electorales (TSE, 2000, n.º 3146-E-2000).

No cabe duda de que esta interpretación también es una excelente oportunidad para que las instituciones estales puedan explotar un espacio que, hasta ahora, no existía y puedan satisfacer las necesidades de capacitación que tienen los partidos políticos. Sin embargo, pese a la buena intención del TSE, serán los partidos políticos e instituciones públicas quienes, en definitiva, deberán establecer la hoja de ruta que permita poner en funcionamiento este nuevo mecanismo de contratación. Por ello, conocer si este instrumento fomentará la capacitación partidaria, como lo procura el TSE, es cuestión de tiempo, como suele suceder en los temas electorales.

**REFERENCIAS**

Constitución Política[Const.] del 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).

Godínez Chacón, M. (julio-diciembre 2018). El financiamiento a capacitaciones electorales: de la voluntad política y otras carencias. *Revista de Derecho Electoral*, 26, 107-124.

Ley n.º 8765 de 2009. Código Electoral. 2 de septiembre de 2009. Diario Oficial La Gaceta n.º 171.

Sobrado, L. A. (2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-29.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución n.º 3146-E-2000; 8 de diciembre de 2000.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución n.º 3769-E10-2021; 9 de agosto de 2021.





RESEÑAS  
BIBLIOGRÁFICAS





**Revista Mundo Electoral**  
**Año 15, n.º 44, julio 2022**  
**Panamá: Tribunal Electoral**

El artículo titulado “La importancia del financiamiento público y la fiscalización para el fortalecimiento de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos” de la miembro titular de la Junta Central Electoral de República Dominicana, Dolores Altagracia Fernández Sánchez, inaugura la edición n.º 44 de la Revista Mundo Electoral. La autora describe cómo se efectúa en República Dominicana el financiamiento a las agrupaciones políticas, rescatando la normativa y las acciones que ha realizado la Junta Central Electoral para fiscalizar este financiamiento y a dichas agrupaciones.

Alfredo Juncá Wendehake, magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, presenta “Logros sobre la participación de la mujer en materia electoral”, donde comparte las experiencias del equipo del Tribunal Electoral y algunos de los avances que Panamá ha alcanzado en materia de participación política de la mujer.

El tercer artículo se titula “Mujeres en la jurisdicción electoral en Panamá, ayudando a construir la historia del Tribunal Electoral” de la subdirectora ejecutiva y presidenta del Comité de Igualdad de Género del Tribunal Electoral de Panamá, Rosalba Chin. El texto reseña la evolución jurídica electoral de Panamá, en el cual por medio de biografías destaca las acciones de las mujeres en esta evolución; e introduce los problemas, victorias y desafíos de las mujeres en materia electoral y de equidad.

Con el título “La jurisdicción contenciosa dominicana” Juan Cuevas, juez suplente del magistrado presidente del Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana, escribe un bosquejo de la jurisdicción electoral en la República Dominicana, para lo cual divide el texto en dos grandes apartados: una revisión panorámica general de la jurisdicción contenciosa electoral y sus avances en la República Dominicana, y una segunda parte que reseña las particularidades del Tribunal Superior Electoral y su estructura como máximo órgano contencioso electoral del país.

A continuación, el artículo de Manuela Cosme, subdirectora nacional de Comunicación del Tribunal Electoral de Panamá, intitulado “Perfeccionamiento Electoral, una tarea permanente”, reseña las acciones de reforma electoral que ha tenido Panamá, y las acciones del Tribunal

Electoral en todo el proceso de reforma. La autora también presenta cómo el tribunal ha compartido esta experiencia con su homólogo de la nación de Honduras.

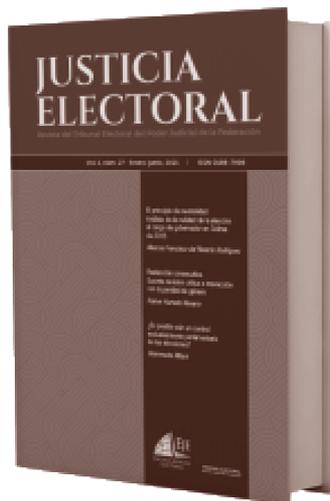
“La acelerada evolución de la forma de la candidatura en el sistema electoral legislativo de El Salvador”, bajo este título Luisa Solano, oficial de programas para NDI-El Salvador e investigadora del Observatorio de Reformas Políticas, analiza el sistema electoral legislativo de El Salvador, así como también las reformas que ha tenido para la escogencia de candidaturas; para ello, introduce estadísticas electorales a la luz de las transformaciones de la candidaturas y estructura de voto.

El séptimo artículo de la revista lo escribe Miriam Zelaya, investigadora del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. En el título “El principio de convencionalidad en tema electoral”, analiza las situaciones para aplicar el principio de convencionalidad en la materia electoral. A partir de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la autora comenta cómo se ejerce la obligatoriedad de estas sentencias en el derecho del país. En el último apartado del texto comenta sobre el control de convencionalidad en el ordenamiento jurídico panameño.

Culmina esta edición con el artículo “Y ganó la democracia” de Británico Quesada, licenciado en Periodismo de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de Panamá. La obra hace una especie de homenaje al hito de la democracia panameña del 13 de febrero de 2022 cuando se celebró un proceso electoral en la comarca Ngäbe Buglé, en donde se habilitaron 160 960 votantes en toda la región. El autor reseña todo el proceso que realizaron el organismo electoral, la comunidad civil y este grupo indígena para culminar en dicho hito electoral.

Termina esta edición de la revista con las secciones: Eventos (avances y perspectivas de los derechos políticos de la mujer, convocatoria a la elección general de 2024 y convenio de cooperación entre Honduras y Panamá, entre otros); ¿Quién es quién? (pequeñas biografías de personajes de diferentes latitudes del orbe), Electo Tips (candidaturas independientes), Glosario (en esta ocasión sólo analiza el término de sistemas electorales) y Calendario Electoral (resumen de las elecciones para el año 2022).

Gustavo Arroyo Godínez  
Secretaría Académica  
Instituto de Formación y Estudios en Democracia



### Reseña

#### Revista Justicia Electoral

#### Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Vol. 1, n.o 27.

Enero-junio 2021

La edición número 27 de la Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mexicana es inaugurada, en esta ocasión, por el artículo “El principio de neutralidad. Análisis de la nulidad de la elección al cargo de gobernador en Colima de 2015” de Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores y coordinador de la Licenciatura en Derecho del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. El texto analiza la conducta que deben tener las autoridades durante

los procesos electorales; para ello, presenta los parámetros de constitucionalidad y legalidad que generan y garantizan una verdadera equidad en la contienda. De igual forma, somete a consideración el escenario de cuando los actos de autoridad quebrantan el principio de neutralidad y su repercusión directa en anular el proceso electoral para salvaguardar al sistema democrático, todo esto a través de la descripción del caso de la nulidad de la elección del cargo del gobernador en Colima.

El especialista en derecho electoral por la Universidad Nacional Autónoma de México, Abel Casasola Ramírez, presenta el artículo “Competencia de la autoridad electoral para conocer de presuntas violaciones al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal”. La obra analiza el papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su jurisprudencia 25/2015 (Competencia. Sistema de distribución para conocer, sustanciar y resolver procedimientos sancionadores) en donde estableció los elementos para delimitar en materia comicial el rol del Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales cuando se dan procedimientos sancionadores sobre conductas que presuntamente implican la promoción personalizada de los servidores públicos y su relación con el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal.

Juan Carlos Montero Bagatella, profesor-investigador de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey, escribe el artículo “Nuevo León en el proceso electoral de 2021”, en donde expone el escenario político-electoral vivido en Nuevo León en 2020-2021, así como también los elementos que incidieron en el resultado electoral obtenido y la realidad de los cambios en los institutos partidarios.

El cuarto artículo lo escribe Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo, defensora de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, intitulado “Desafíos de la representación y participación política indígena”. El texto reflexiona acerca de los desafíos de la representación y participación política indígena para el proceso electoral 2020-2021 en México. La autora evidencia las acciones afirmativas implementadas por el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales, así como las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de registro de candidaturas de personas indígenas por la vía de los partidos políticos y del criterio de porcentaje de población indígena.

Alejandra Tello Mendoza, profesora-investigadora de la Escuela Judicial Electoral, elabora el quinto artículo titulado “Primeras lecciones de la reelección municipal y la posible afectación al principio de equidad en la contienda. Casos resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 2018”. Estudia y expone las primeras lecciones de la reelección municipal respecto de la posible afectación al principio de equidad; para lo cual analiza los casos resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relacionados con denuncias de supuestas infracciones al artículo 134 constitucional y con actos anticipados de campaña en los primeros ejercicios de reelección municipal después de la reforma de 2014.

“El acceso a la justicia electoral frente a la pandemia. Reflexiones desde la justicia abierta” a partir de este título la catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, Blanca Estela Librada Castillo Morales, y el investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, Arturo Miguel Chípuli Castillo, pretenden estudiar el impacto de la pandemia COVID-19 en materia electoral y las respuestas de las instituciones electorales. Los autores enfatizan en las acciones basadas en las tecnologías de la información y la comunicación que, para ellos, facilitaron el acceso a la justicia electoral; y a la vez proponen la implementación de la inclusión de los valores de la justicia abierta: transparencia, rendición de cuentas, colaboración, innovación y uso de tecnologías.

Rainer Hurtado Navarro, vocal secretario de la 02 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Coahuila, presenta el séptimo y último artículo de la revista: “Reelección consecutiva. Sucinta revisión crítica e interacción con la paridad de género”. El texto aborda el estudio de la reelección y la no reelección consecutiva en México con énfasis en la intersección del derecho a la reelección consecutiva y el valimiento del principio de paridad de género. Para ello analiza el derecho electoral mexicano, su contenido constitucional y legal, el estudio del precedente judicial, los criterios jurisprudenciales y la actividad reglamentadora de los órganos administrativos electorales, todo lo anterior desde una perspectiva histórica.

La sección denominada “Análisis de sentencias” en esta ocasión se compone de dos obras. La primera es desarrollada por Luz Berthila Burgueño Duarte, profesora-investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California; Saúl Ramírez Sánchez, doctor en Derecho por la Estación Noroeste de Investigación y Docencia del Instituto de Investigaciones

Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y José Enrique Victoria Saavedra, estudiante del programa de doctorado en Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana, con el título “Daños colaterales en las comunidades indígenas de Baja California derivados de la inejecución de la sentencia SUP-REC-28/2019”; en esta reflexionan acerca de las repercusiones de la inejecución de la sentencia SUP-REC-28/2019 por parte del Instituto Estatal Electoral de Baja California para promover acciones afirmativas en materia indígena en el derecho electoral.

En la segunda, “Imagen de las niñas, los niños y las y los adolescentes en las sentencias del Tribunal a partir de 2015. Cuestiones que impiden su efectiva protección como dato personal”, Clemente Cristóbal Hernández, secretario general de acuerdos del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, y Rocío Posadas Ramírez, magistrada del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, analizan diversas sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vinculadas con el uso de la imagen de las y los menores de edad en propaganda político-electoral, para determinar si hay una efectiva protección como dato personal a este tipo de población. Los autores, además, efectúan un estudio analítico breve de la imagen como derecho de la niñez y como protección de datos personales.

Prosigue la sección “Reflexiones” con el texto de Giammaria Milani, investigador sénior en Derecho Público Comparado de la Universidad de Siena, intitulado “¿Es posible aún un control exclusivamente parlamentario de las elecciones?”. En este sintetiza las razones de cómo el control parlamentario de las elecciones constituye, en el ámbito comparado, un modelo anacrónico y a la vez presenta por qué subsiste en algunas democracias constitucionales consolidadas.

A continuación, la sección “Entrevista” presenta una serie de preguntas efectuadas a Richard Albert, director de Estudios Constitucionales en la Universidad de Texas.

Con la sección “Cultural” se cierra esta edición de la revista. Para esta ocasión aborda el resumen efectuado por Monica Yeraldly Ortiz Galindo, estudiante de décimo semestre de la licenciatura en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, del documental “Historia de los procesos electorales en México”, producido por el Instituto Nacional Electoral (INE).

Gustavo Arroyo Godínez  
Secretaría Académica  
Instituto de Formación y Estudios en Democracia



# MISIÓN

Impartir justicia electoral, organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática, así como prestar los servicios de registración civil e identificación de los costarricenses.

# VISIÓN

Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática.



Costado Oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.  
Central Telefónica: 2287-5555. Apartado: 2163-1000, San José.

[www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)