

R E V I S T A

DERECHO ELECTORAL



PRIMER SEMESTRE **2024**
ENERO-JUNIO

NÚMERO 37
ISSN 1659-2808



DIRECCIÓN Y CONSEJO EDITORIAL

DIRECTORA

Mtr. Eugenia María Zamora Chavarría

SUBDIRECTOR

Dr. Luis Diego Brenes Villalobos

CONSEJO EDITORIAL

Dr. Hugo Picado León (Coordinador)
Licda. Rocío Montero Solano (Editora)
Lic. Gerardo Felipe Abarca Guzmán
Mtr. Ileana Cristina Aguilar Olivares
Mtr. Arlette Bolaños Barquero
Lic. Luis Bolaños Bolaños
Dr. Andrei Cambroner Torres
Mtr. Wendy González Araya
Mtr. Ana Mariela Castro Ávila
Mtr. Iván Gerardo Mora Barahona
Mtr. Juan Luis Rivera Sánchez

CORRECCIÓN DE ESTILO

Johanna Barrientos Fallas

TRADUCTORA

Evelyn Aguilar Murillo

DISEÑO y FOTOGRAFÍA PORTADA

Alex González González

DIAGRAMACIÓN

Dirección URL

www.tse.go.cr/revista/revista.htm

Para consultas, sugerencias y publicaciones:
revista@tse.go.cr

Publicación electrónica semestral,
registrada en los siguientes servicios de
información:

Dialnet, DOAJ, Latindex, REDIB
Centro de Documentación, IFED
(Indexación)

DETALLE PORTADA: Esferas de piedra del
Diquís, Patrimonio de la Humanidad.

**Los artículos firmados son
responsabilidad del autor y
no necesariamente reflejan el
pensamiento del Tribunal Supremo de
Elecciones.**

PARA DISTRIBUCIÓN Y CANJE:
Centro de Documentación
Instituto de Formación y Estudios en
Democracia, TSE

CONSEJO CIENTÍFICO EXTERNO

Mtr. María del Carmen Alanís Figuera

Exmagistrada del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación,
México

Dr. Manuel Alcántara Sáez

Universidad de Salamanca, España

Dr. Felipe Alpízar Rodríguez

Universidad de Costa Rica

Mtr. Line Bareiro Bobadilla

Centro de Documentación y Estudios
(CDE), Paraguay

Dr. Alberto Ricardo Dalla Via

Juez de la Cámara Nacional Electoral,
San Martín

Dra. Delia M. Ferreira Rubio

Consultora de temas institucionales,
Argentina

Dra. Flavia Freidenberg

Universidad Nacional Autónoma de
México

Dra. Fátima García Díez

Universidad de Salamanca, España

Dra. Anabelle León Feoli

Exmagistrada del Tribunal Supremo
de Elecciones y de la Corte Suprema
de Justicia, Costa Rica

Dra. Betilde Muñoz-Pogossian

Departamento de Inclusión Social de
la Secretaría de Acceso a Derechos y
Equidad de la OEA, Washington, DC

Mtr. Carlos Marino Navarro Fierro

Instituto Nacional Electoral, México

Dr. Juan Pablo Pozo Bahamonde

Consultor Internacional de la
Organización de Estados Americanos
OEA

Dra. Gina Sibaja Quesada

Universidad de Costa Rica

Dr. Constantino Urcuyo Fournier

Centro de Investigación y
Adiestramiento Político
Administrativo, Costa Rica

Dra. María Laura Tagina

Universidad Nacional de San Martín,
Argentina

Mtr. José Thompson Jiménez

Instituto Interamericano de Derechos
Humanos, Costa Rica

Dra. Ilka Treminio Sánchez

Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales (FLACSO), Costa Rica

Dr. Luis Antonio Sobrado González

Universidad de Costa Rica

Dr. Fernando Tuesta Soldevilla.

Universidad Católica del Perú

Lic. Eduardo Valdés Escoffery

Tribunal Electoral, Panamá

Dr. Jorge Vargas Cullell

Programa Estado de la Nación, Costa
Rica

342.07

R

Revista de derecho electoral / Tribunal Supremo de
Elecciones. – no. 1 (Primer semestre 2006)-.
San José, C.R. : Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones,
2006-.

v

ISSN 1659-2808

Semestral

1. Derecho electoral. 2. Legislación electoral. 3. Partidos
políticos. 4. Elecciones. 5. Derecho registral. 6. Publicaciones
periódicas I. Tribunal Supremo de Elecciones.

SITSE

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN

Pág. 1

AUTORES INVITADOS / GUEST AUTHORS

Contexto internacional de la política y la democracia electoral 2023-2024:
algunos elementos para el análisis y la reflexión

(International context of politics and electoral democracy 2023-2024: some
elements for analysis and reflection)

Manuel Carrillo Poblano

Pág. 5

La violencia política hacia las mujeres y la justicia

(Political violence towards women and electoral justice)

Line Bareiro

Pág. 17

SECCIÓN ESPECIAL: CÁTEDRA DE LA DEMOCRACIA 2023 / SPECIAL SECTION: DEMOCRACY CHAIR 2023

Democracia y elecciones en América Latina. Luces y sombras

(Democracy and elections in Latin America. Lights and shadows)

Daniel Zovatto Garetto

Pág. 29

Los desafíos de la democracia y el desarrollo humano

(The challenges of democracy and human development)

José Vicente Troya Rodríguez

Pág. 45

CONTRIBUCIONES DESDE EL TSE / CONTRIBUTIONS FROM TSE

Democracia económica deficitaria en Centroamérica: caldo de cultivo para
el autócrata de Naím

(Deficit Economic Democracy in Central America: Breeding Ground for
Naím's Autocrat)

Andrei Cambronero Torres

Pág. 59

“Se dice de mi”: la comunicación política de candidatas electas y de magistradas

(They say about me”: the political communication of elected candidates and magistrates)

Gustavo Román Jacobo

Pág. 73

La labor de la Unidad de Investigación y Fiscalización de Registradores Auxiliares

(The work of the Investigation Unit and Supervision of Assistant Registrars)

Rosa María Calvo Jara

Pág. 85

CONTRIBUCIONES EXTERNAS / EXTERNAL CONTRIBUTIONS

¿Qué medimos cuando medimos democracia?: convenciones, espacios de lucha e implicaciones

(What do we measure when we measure democracy?: conventions, spaces of struggle, and implications)

Jesús Guzmán Castillo

Pág. 95

El régimen de los partidos políticos en Costa Rica: ¿son estos suficientemente representativos?

(The political party regime in Costa Rica: Are they sufficiently representative?)

María Fernanda Rojas Arias y Miguel Ángel Ortiz Hidalgo

Pág. 109

Controles sobre el registro y modificación de los signos distintivos de los partidos políticos en Costa Rica. Ámbito de aplicación y límites en su implementación

(Controls on the registration and modification of the distinctive signs of political parties in Costa Rica. Scope and limits on implementation)

Ignacio Salazar Valerio

Pág. 127

Financiamiento público de los partidos políticos, posibilidades de mejora para procurar una contienda electoral más equitativa

(Public funding of political parties, possibilities for improvement to seek a more equitable electoral contest)

Angélica María Delgado Artavia, Daniela Sáenz Meléndez y Jenniffer Andrea Ureña Fernández

Pág. 139

Reformas a la figura ejecutiva municipal en Costa Rica: hacia las elecciones municipales de 2024

(Reforms to the municipal executive figure in Costa Rica: towards the 2024 municipal elections)

Eugenia C. Aguirre Raftacco

Pág. 153

RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL / JURISPRUDENCE RECENSION

Reglas de paridad horizontal: el tema de la justicia electoral durante el 2023
(Horizontal parity rules: the issue of electoral justice during 2023)

Andrei Cambronero Torres

Pág. 173

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS / BIBLIOGRAPHICAL REVIEWS

Revista Mundo Electoral n.º 47 / Tribunal Electoral de Panamá
(Electoral World Review n.º 47, Electoral Tribunal of Panama)

Pág. 187

Revista Mexicana de Derecho Electoral n.º 19-20/ Universidad Nacional Autónoma de México

(Mexican Electoral Law Review n.º 19-20/ National Autonomous University of Mexico)

Pág. 189

PRESENTACIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones se complace en presentar la Revista de Derecho Electoral número 37, correspondiente al primer semestre de 2024, la cual se destaca por contar con varios trabajos que giran en torno a la compleja situación de las democracias en Latinoamérica, sin demérito de otros valiosos artículos vinculados al derecho electoral y registral civil.

En esta oportunidad la sección Autores invitados cuenta con dos aportes de reconocidos expertos latinoamericanos de larga trayectoria en lo electoral y en la tutela de los derechos humanos. El mexicano Manuel Carrillo Poblano es autor de “Contexto internacional de la política y la democracia electoral 2023-2024: algunos elementos para el análisis y la reflexión” y la paraguaya Line Bareiro suscribe el texto “La violencia política hacia las mujeres y la justicia electoral”.

Este número incluye como Sección especial las ponencias presentadas en la “Cátedra de la Democracia” de noviembre de 2023, evento académico organizado anualmente por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) como parte de la celebración del Día de la Democracia Costarricense. Daniel Zovatto Garetto reflexiona sobre “Democracia y elecciones en América Latina. Luces y sombras”, mientras José Vicente Troya Rodríguez plantea “Los desafíos de la democracia y el desarrollo humano”.

La sección Contribuciones desde el TSE incluye un artículo de Andrei Cambroner Torres intitulado “Democracia económica deficitaria en Centroamérica: caldo de cultivo para el autócrata de Naím”, el texto de Gustavo Román Jacobo “Se dice de mí”: la comunicación política de candidatas electas y de magistradas”, y el trabajo de Rosa María Calvo Jara sobre “La labor de la Unidad de Investigación y Fiscalización de Registradores Auxiliares”.

La sección Contribuciones externas contiene cinco artículos. El primero de ellos es de Jesús Guzmán Castillo intitulado “¿Qué medimos cuando medimos democracia?: convenciones, espacios de lucha e implicaciones”. Por su parte, María Fernanda Rojas Arias y Miguel Ángel Ortiz Hidalgo suscriben conjuntamente “El régimen de los partidos políticos en Costa Rica: ¿Son estos suficientemente representativos?”. Ignacio Salazar Valerio aporta el artículo “Controles sobre el registro y modificación de los signos distintivos de los partidos políticos en Costa Rica. Ámbito de aplicación y límites en su implementación”. Además, Angélica María Delgado Artavia, Daniela Sáenz Meléndez y Jenniffer Andrea Ureña Fernández suscriben conjuntamente el texto denominado “Financiamiento público de los partidos políticos, posibilidades de mejora para procurar una contienda electoral más equitativa”. Finalmente, Eugenia Aguirre Raftacco es autora del trabajo “Reformas a la figura ejecutiva municipal en Costa Rica: hacia las elecciones municipales de 2024”.

En la sección Recensión jurisprudencial se incluye un texto del letrado Andrei Cambroner Torres intitulado “Reglas de paridad horizontal: el tema de la justicia electoral durante el 2023”.

La sección Reseñas bibliográficas incluye comentarios de la Revista Mundo Electoral n.º 47, publicación del Tribunal Electoral de Panamá, y de la Revista Mexicana de Derecho Electoral n.º 19-20, editada por la Universidad Nacional Autónoma 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, 31 de enero de 2024

LA DIRECCIÓN

AUTORES

INVITADOS

Contexto internacional de la política y la democracia electoral 2023-2024: algunos elementos para el análisis y la reflexión

Manuel Carrillo Poblano*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_1

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 3 de noviembre de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de enero de 2024.

Resumen: Existe en la actualidad una debilidad del Estado liberal de derecho que ha traído consecuencias negativas reflejadas en la desigualdad económica, injusta distribución de la riqueza, aumento de la violencia criminal, precarios servicios de salud, política débil o ausente para proteger el medio ambiente, falta de inclusión, carencia en la impartición de justicia, entre otros; y como consecuencia, la mayoría de los países están experimentando un declive en sus estándares democráticos; sin embargo aún existe la confianza en la democracia y en su expresión electoral.

Palabras clave: Democracia / Calidad de la democracia / Debilitamiento de la democracia / Transición democrática / Cambio social / Proceso electoral / Legitimidad política.

Abstract: There is currently a weakness of the liberal rule of law that has brought negative consequences reflected in economic inequality, unfair distribution of wealth, increase in criminal violence, precarious health services, weak or absent policy to protect the environment, lack of inclusion, lack of justice delivery, among others; And, as a consequence, most countries are experiencing a decline in their democratic standards, yet there is still confidence in democracy and its electoral expression.

Key Words: Democracy / Quality of democracy / Weakening of democracy / Democratic transition / Social change / Electoral processes / Political legitimacy.



* Mexicano, abogado, correo manuelcarrillopoblano@gmail.com. Fue Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral de México de 1993 a 2022. El presente artículo fue elaborado con base en el documento original desarrollado a petición de IDEA Internacional y presentado en el marco del Programa General de Elecciones.

1. SIGLO XXI: EL NUEVO CAMBIO DE ÉPOCA, LA DEMOCRACIA, LA TECNOLOGÍA Y LA DESARTICULACIÓN SOCIAL

Actualmente alrededor de 173 países de los 208 reconocidos ante las Naciones Unidas están experimentando un declive en sus estándares democráticos. Esto significa que al menos en 5 campos de la vida pública se manifiestan algunos retrocesos, a saber: **derechos fundamentales** (acceso a la justicia, libertades civiles, derechos sociales e igualdad); la **administración imparcial** (ausencia de corrupción); **un gobierno representativo** (elecciones limpias con sufragio efectivo para generar una representación política legal y legítima); **suficientes controles al poder político** (poder judicial independiente, poder legislativo efectivo y medios de comunicación autónomos, libres y responsables); y finalmente, **garantías para la participación ciudadana en los temas públicos** (democracia directa en distintos campos y garantías para la participación en elecciones libres) (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral [IDEA International], 2022, p. 3).

El Estado liberal de derecho está viviendo una severa crisis existencial y de efectividad. Sin embargo, prevalece la confianza en la democracia y en su expresión electoral. Para 2024 están programadas 33 elecciones en el mundo: 8 en América, 4 en Europa, 18 en África y 3 en Asia. Estos procesos electorales se llevarán a cabo cuando los principales atributos de la democracia están en riesgo, a saber: la dignidad humana en sus diferentes expresiones, las libertades políticas y el respeto a la integridad del Estado de derecho.

A diferencia del proceso de democratización desplegado durante el último tercio del siglo pasado, alentado y arropado por un amplio conjunto de instituciones y fuerzas sociales; el deterioro y desgaste del régimen democrático que hoy vivimos no ha generado reacciones ni acuerdos articulados para su defensa y preservación. Del optimismo y la esperanza hemos pasado al desencanto democrático. Se critica con certeza la ausencia de efectividad de la democracia. Aspiracionalmente, hay un consenso unánime respecto de los ideales y valores que sustentan a la democracia, pero en cuanto a los resultados esperados, existe una enorme frustración. La debilidad e ineficacia del Estado liberal de derecho trae consigo graves consecuencias: desigualdad económica, injusta distribución de la riqueza, aumento de la violencia criminal, precarios servicios de salud, política débil o ausente para proteger el medio ambiente, falta de inclusión, carencia en la impartición de justicia, entre otras.

Las elecciones pierden interés porque los ciudadanos constatan que sus necesidades y problemas lejos de resolverse aumentan. Los exponentes del autoritarismo contribuyen a ese pesimismo, argumentan que la democracia es ineficiente y muy complicada en sus procesos. Esto genera desánimo y falta de confianza en la democracia.

¿Cómo es que llegamos a esta situación? Las respuestas son muy variadas y diversas. La problemática de la crisis de la democracia y del Estado liberal de derecho es pluricausal y multidimensional. Más adelante se apuntarán algunas consideraciones al respecto.

2. LA EROSIÓN ÉTICA DE LA DEMOCRACIA

La democracia como concepto general y en su aplicación particular se ha vaciado de su contenido ético. Durante el último tercio del siglo pasado y la primera década del presente hubo un impulso integral para arribar a regímenes democráticos.

El antecedente inmediato eran los regímenes autoritarios o dictatoriales que reprimían las libertades políticas y civiles a favor de una élite en el poder o de un dictador. Para revertir esta situación hubo varias acciones que en forma conjunta apuntaron hacia regímenes democráticos. Hay un agotamiento de los regímenes autoritarios. No solo en lo político, sino también en lo económico y lo social.

La pluralidad social y política demandaba nuevos espacios de libertad y expresión política. Uno de ellos ocupó un lugar destacado: elecciones libres, transparentes y periódicas. El escenario estuvo acompañado por un impulso internacional a favor de este proceso democratizador: la ONU, la OEA, la Unión Europea y la Unión Africana, entre otros. También impulsaron este proceso tanques de pensamiento tanto de Estados Unidos como de Europa y América Latina. Igualmente, hubo un acompañamiento intelectual por parte de universidades, centros de investigación y reflexión que hicieron importantes contribuciones intelectuales al respecto.

Un actor de relevancia en este sentido fue el liderazgo que impulsó el entonces papa Juan Pablo II a favor de las libertades políticas y la democracia sobre todo en Europa central y del Este. El movimiento democratizador se vio fuertemente impulsado al hacer colapso el socialismo real en 1989-1990. La democracia tenía contenidos fundamentales que la empoderaron en casi 185 países de todo el mundo. El eje fundamental estaba en la recuperación y ampliación del concepto de dignidad humana que implicaba la libertad, la igualdad y los mismos derechos para todos sin discriminación.

Sobre estos principios se impulsó la marea democratizadora en el tema electoral. No solo se fomentó la realización de elecciones libres, periódicas y justas en un ambiente de libertad y respeto al sufragio para crear una representación política soberana; sino, además, hubo una movilización social nacional e internacional para tener observación electoral imparcial y profesional.

Sin embargo, todo ello fue abandonándose. Parecía que las elecciones libres y justas por definición darían resultados positivos en todo un abanico de necesidades económicas y sociales. Que las elecciones democráticas eran de una vez y para siempre y que la efectividad en el ejercicio del poder vendría por sí misma. Fracaso en la mayoría de las políticas públicas tendientes a solucionar problemas de pobreza, desigualdad, empleo, salud, seguridad, medio ambiente, educación, cambio climático, racionalidad en uso de energías no renovables, migración entre otros.

Las elecciones se fueron haciendo cada vez más eficientes en su organización y conducción, sobre todo a partir de la primera década del siglo XX. Se avanzó considerablemente en métodos

y procedimientos, leyes y reglamentos, materiales electorales y se fortalecieron los órganos electorales independientes, pero se hizo caso omiso de la educación permanente en y para la democracia.

Sin embargo, hay dos fenómenos que afectaron la democracia electoral en su sentido ético y humanista: la transformación tecnológica, su impacto en las comunicaciones sociales y la mayor complejidad social y política para disputarse el poder. De 2010 a la fecha, 2023, la transformación en las tecnologías de la información ha cambiado radicalmente las relaciones sociales e impactado de manera sustantiva a la democracia electoral.

La globalización de estos avances tecnológicos nos permitió estar más conectados en todo el mundo, pero no más comunicados. Hay una concentración del individualismo y del inmediatismo. Esto ha traído consigo la ausencia del diálogo y el encuentro entre los ciudadanos, cuando esto conforma la esencia fundamental de la democracia. Por lo tanto, no hay cohesión social para enfrentar los problemas comunes que como sociedad tenemos.

La democracia electoral se ha atrofiado desde el punto de vista ético y moral. Ante el avance tecnológico y la enorme complejidad social y política, se ha vuelto instrumentalista y ha erosionado los principios de la democracia cuyo eje es la dignidad humana. La política se ha reducido a la búsqueda del poder por el poder, vaciando de contenido sus principios humanistas, como la inclusión, la tolerancia y los acuerdos fundamentales para la solución de controversias sin el uso de la violencia.

La efectividad de las elecciones del viejo cuño ya no alcanza para conducir limpia y equitativamente las elecciones. Hay una aparición masiva de partidos políticos que curiosamente debilita al sistema de partidos. Los mecanismos de financiación de los partidos y la política se vuelven muy complejos y difíciles de controlar. Hay una incapacidad institucional para detener el financiamiento procedente de fuentes ilícitas. Estos aspectos técnicos más la ausencia de contenidos éticos en la política y la democracia electorales desdibujan la verdad jurídica y humanística. La dignidad humana pasa a la esfera del relativismo, cuando es el punto de referencia de la construcción democrática.

Está pendiente rehabilitar a la política y al Estado de derecho bajo la convicción de que hay verdades irrenunciables como la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la seguridad, el derecho a la vida para mantener un horizonte donde todos podamos convivir sin violencia. Estos principios son los que darán sentido al derecho a las disputas por el poder, a la tecnología y a la administración electoral.

3. LA NUEVA ÉPOCA Y EL RECAMBIO MUNDIAL

No estamos viviendo cambios en la época. Asistimos al nacimiento de una *nueva época*. Hay cambios de paradigmas en las relaciones internacionales y en la dinámica interna de nuestros países y sociedades que alteran las conductas ciudadanas. Las sociedades en democracia son

más libres, demandan respuestas efectivas del Estado liberal democrático y sus instituciones, pero este no alcanza a satisfacer esas demandas ante la sobrecarga de responsabilidades e ineficiencias en su desempeño.

En estos últimos 30 años la capacidad administrativa del Estado y la cultura ética de la democracia fueron abandonadas, ignoradas o minimizadas para vivir hoy día un desencanto democrático. Este desencanto es muy complejo y variado, no es monocausal. Se apuntan algunas reflexiones sobre el contexto político en que se están dando los procesos electorales en el mundo.

4. EL ESTADO LIBERAL, LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA

El siglo XXI está caracterizado por el debilitamiento del Estado de derecho. La dimensión económico-financiera de características transnacionales tiende a predominar sobre la política. La globalización fue de alguna manera legalmente pactada, no solo en lo económico, sino también en el comercio, los derechos humanos, la resolución de controversias, el cambio climático, entre otras. Sin embargo, se impuso una globalización no regulada, la del *anarcocapitalismo* en los flujos financieros al margen del poder de los Estados nacionales y del derecho.

En esta globalización sin reglas determinadas y al margen de los Estados nacionales y de los organismos internacionales, se genera una distorsión. Estas decisiones de política económica se toman en centros financieros internacionales, las cuales son impuestas a los Estados nacionales quienes tienen a su vez que aplicarlas en el interior de sus países. Por lo tanto, los gobiernos locales enfrentan los legítimos reclamos sociales que contradicen las promesas de campaña; es decir, ajustes en las tasas de interés, déficit gubernamental, niveles de endeudamiento, entre otros. Aquí es donde la política se subordina a los dictados de la economía. El derecho no regula estas decisiones de política económica, las administra. En cambio, sí regula a la política.

Las crisis financieras, muy destacadamente la de 2008 en los Estados Unidos, tienen una repercusión mundial y para paliar las situaciones, los centros financieros recurren a los Estados nacionales. Estos enfrentan una disyuntiva: rescatar a los bancos nacionales y al sistema financiero o apoyar las políticas sociales en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

La intensificación del comercio y de la globalización en estas condiciones aumentaron las desigualdades de renta y de riqueza. Esto ha generado un descontento de la población con la democracia y con las expectativas de mejora que prometieron los políticos durante sus campañas. Este abandono del Estado de bienestar en función del *anarcocapitalismo*, que trajo mayor privatización y desregulación de la economía, ha sentado las bases para el surgimiento del populismo de izquierda o de derecha, con la promesa de salidas fáciles y con un perfil antidemocrático alejados de la ley y de los principios del Estado de derecho, lo cual explota el malestar de la población con la política y con la democracia.

5. EL ESTADO DE DERECHO, LA TECNOLOGÍA Y LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

En los últimos 10 años hemos asistido a una revolución digital como no se había experimentado durante todo el siglo pasado. Las tecnologías de la información están teniendo nuevos y relevantes impactos en la vida social y política de nuestros países y en las relaciones internacionales. Si bien la democracia enfrentaba el desafío de los medios de comunicación, particularmente los electrónicos, en los procesos electorales había cierta regulación para mantener la equidad en la competencia política y garantizar la libertad de expresión. Ahora el desafío para la democracia ante la presencia de las redes sociales en la política es monumental.

En primer lugar, los gigantes tecnológicos se han globalizado de manera anárquica sin regulaciones a nivel nacional y mundial. Esta es la otra globalización sin reglas. Las campañas electorales han pasado de los mítines y concentraciones en plazas públicas al uso de las plataformas digitales para promover su oferta política. Las redes sociales se han empoderado de un espacio público sin regulaciones al respecto. Está el debate abierto sobre todo por el tema de la libertad de expresión.

Sin embargo, las redes sociales han puesto un desafío para la democracia electoral. La equidad en la competencia y la transparencia en el financiamiento por el uso de las redes sociales. Gran desafío para las autoridades electorales del siglo XXI.

Otro relevante reto para la democracia ante la presencia de las redes sociales en la política y las elecciones es el tema de las noticias falsas, la guerra sucia y los linchamientos digitales. ¿Quién tiene la verdad? En contextos de polarización política, de fragmentación social y debilitamiento del Estado, las redes sociales asumen un papel político y social relevante que no está regulado. Prevalece la verdad líquida. Enorme reto para los organismos electorales que son quienes definen la verdad jurídica y anuncian los resultados electorales de acuerdo con sus cómputos limpiamente organizados.

En las campañas electorales los actores políticos están disputándose la representación política soberana. Esto corresponde al espacio público el cual debe tener una normativa por parte de los organismos electorales, quienes resuelven las controversias con base en la verdad jurídica.

La política no debe estar sometida a la economía, a la tecnología o al paradigma *eficientista* de la tecnocracia. Necesitamos una política que piense con sentido amplio y visión de Estado, que pueda promover reformas legales e institucionales que permitan promoverlas en clave democrática y acotar las presiones de inercias deformantes de los poderes fácticos. Esto no se le puede pedir a la economía ni a la tecnología. Es papel y responsabilidad de la política democrática.

6. BANALIZACIÓN DE LA POLÍTICA Y DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS

Otro factor que contextualiza los procesos electorales por venir está en el cuestionamiento de las instituciones representativas, a saber: los parlamentos, los gobiernos y los partidos políticos.

En otro apartado está el deterioro de las instituciones electorales. En un estudio publicado por la Universidad Complutense de Madrid, se expone el deterioro de estas tres instituciones: en promedio, la aprobación de gobiernos oscila en un 46%, la confianza en el congreso en un 27%, en los partidos políticos en un 19% y en la autoridad electoral en un 38%.

Este cuestionamiento a las instituciones representativas también tiene varias causas. Están las fallas en el ejercicio del poder que se incrementan con una mayor complejidad de la vida pública. Se complica de manera significativa la respuesta efectiva del gobierno ante la revolución de expectativas ciudadanas. Crece la decepción por la política y los políticos. Se dice “la democracia y sus representantes no cumplen con lo prometido”.

La política se ha *banalizado*, la han degradado los propios políticos por la disputa feroz por el poder, y ha encontrado una ciudadanía que aprueba el uso del lenguaje peyorativo. Los partidos ante sus reacciones de corto plazo para ganar elecciones han convertido la contienda en un *marketing* político, sustituyendo la discusión programática e ideológica. Han reclutado a gente famosa o líderes carismáticos, pero no profesionales en y para la política. El objetivo es ganar elecciones dejando de lado la formación de cuadros, la educación política y la formación ideológica en clave democrática.

Los partidos, piezas clave en el Estado de derecho, se convierten en actores privilegiados de la partidocracia lo que aumenta la desafección por los partidos y acelera su corta vida. Vivimos una crisis del sistema de partidos y de la política moderna, vacía de contenidos y cada vez con más liderazgos populistas de corte *antipolítico* y *antidemocracia*.

La falta de resultados para atender necesidades sociales, derivados de la falta de efectividad de los gobiernos democráticamente electos, contribuye a crear las condiciones para que líderes populistas asalten el poder político. Se observa una clara ausencia de compromiso y convicción con la democracia y falta de responsabilidad política.

Algunos de los titulares del poder ejecutivo que accedieron al poder con prácticas democráticas avaladas por organismos electorales independientes, faltando a la lealtad jurídica, política y democrática, están o han intentado capturar a los organismos electorales. Se ha estado construyendo una narrativa de que son muy caros o que facilitan el fraude electoral en tanto pierde su partido.

La transición democrática estuvo acompañada por el trabajo serio y profesional para edificar organismos electorales independientes y autónomos. En este contexto político de la democracia en riesgo, desde el poder, se intenta cooptar o desprestigiarlos con una clara intención de apropiarse del órgano electoral.

7. EL DISCURSO POLÍTICO, RACIONALIDAD E INDIFERENCIA

Los nuevos liderazgos y su narrativa constituyen otro factor de contexto para nuestras elecciones. El discurso político de odio y confrontación por parte de los líderes populistas busca la polarización que rinde frutos políticos a corto plazo. El discurso de ideas, visión y estrategia ha venido a ser sustituido por la narrativa de confrontación, ataques y de acusaciones al adversario político. El líder populista se autoproclama el salvador, independientemente de los resultados empíricamente comprobables.

Este político populista se hace encarnar como la solución, con lo que los políticos tradicionales y corruptos se consideran puro *vis a vis*. El quehacer político y su discurso tiene que ver con las emociones, los juicios de valor, los insultos más que con la razón y la discusión de los complejos problemas sociales y políticos.

Los liderazgos democráticos, los menos, erosionan rápidamente su capital político, tal es el ejemplo de Gabriel Boric en Chile, de Gustavo Petro en Colombia y Joseph Biden en EE. UU. Nuevamente se presentan los reclamos sociales ante la ineffectividad democrática.

El papel de las redes sociales ha sido muy importante por la velocidad de transmisión de mensajes y noticias. Además del cúmulo de información, es difícil jerarquizarla y analizarla de tal manera que permita un debate razonado. Vivimos en el aquí y el ahora de manera permanente. El uso de las emociones en el campo político rinde frutos inmediatos. Pierde valor el uso de la razón y el análisis reflexivo.

El discurso que polariza y excluye al otro es el utilizado en las campañas electorales, pues capitaliza la indignación de los votantes ante los candidatos y los partidos políticos. A la premisa de tener elecciones libres y transparentes para acceder al poder en forma legal a través de una autoridad electoral independiente, ya no le alcanza la legitimidad para garantizar la aceptabilidad de la derrota y evitar protestas poselectorales.

El tema no es de realidad, es de manejo emocional independientemente de la verdad jurídica. Hay ejemplos en nuestro continente que han acaecido en estos últimos 3 años. El discurso del fraude electoral antes de las elecciones y sin prueba alguna constituye solo un rasgo de este nuevo contexto. Este discurso se extiende después de la jornada electoral para desacreditar el proceso y no reconocer al vencedor, lo que aumenta la polarización e incita a la violencia.

También, en otros tiempos se decía “que en las elecciones gane el opositor y por mucho para evitar conflictos poselectorales”. Ya no es suficiente. Elecciones limpias y profesionalmente administradas es la condición necesaria e indispensable, pero insuficiente en estos tiempos ante la presencia de líderes populistas que defienden su verdad y atacan la verdad jurídica.

Esta narrativa no se da en el vacío. Hay un tejido social que la arropa. Vivimos una profunda transformación social, cultural y moral. Hay una especie de *deshilachamiento* social. Existe

poca cohesión social. Prevalen grupos cerrados y fragmentados donde lo importante es lo suyo y nada más. También se ha globalizado la indiferencia y falta de solidaridad social.

El anarcocapitalismo nos ha vuelto más individualistas e indiferentes al dolor de otros. La pandemia nos dio un ejemplo de esto. Ante un problema global, países de mayor desarrollo económico reaccionaron individualmente para socializar la vacunación.

Los organismos internacionales estuvieron muy cortos en sus convocatorias. Se movilizaron más ante la crisis inmobiliaria de 2008. El otro caso es la invasión de Rusia a Ucrania, salvo declaraciones y posicionamientos del bloque occidental sobre este penoso hecho para la democracia y la paz mundial, el resto del mundo parece haberse encogido de hombros colectivamente.

El mismo patrón de conducta parece repetirse en el conflicto entre Israel y Palestina iniciado el pasado 7 de octubre de 2023. Se observa la clara limitación que tienen los organismos y la comunidad internacional para detener la masacre que está presentándose en esa región, ante la respuesta que Israel dio a la violencia iniciada por el grupo Hamas.

8. COOPERACIÓN INTERNACIONAL FRAGMENTADA EN ÉPOCA DEMOCRÁTICA

Durante el proceso democratizador iniciado en la década de los 70 del siglo pasado, se tuvo un fuerte impulso internacional proveniente de organismos internacionales como la ONU, la OEA, la Unión Europea, además de apoyos del Banco Mundial y del Banco Central Europeo. Hubo también una significativa producción intelectual por parte de los principales centros de investigación y educación superior en el mundo. Distinguidas aportaciones hicieron intelectuales como Samuel Huntington, Robert Pastor, Juan Linz, Guillermo O'Donnell, Alfred Stephan, Lawrence Whitehead, Edward Gibbson, entre otros.

Todos ellos hablaron con optimismo sobre la democracia. La comunidad internacional se volcó para apoyar los procesos de transición en América Latina, Europa central y del Este, Asia y África. Hubo un acompañamiento de orden ético y moral por parte de la Iglesia católica a favor de las libertades, la dignidad humana y la paz.

Hoy día los títulos de los libros sobre la democracia giran en torno al desencanto democrático, cómo mueren las democracias, las crisis de las democracias, así termina la democracia, el gran retroceso, el fin de la democracia, entre otros.

Los procesos de transición y consolidación democrática de los últimos 40 años estuvieron concentrados en cuidar la legitimidad de origen, es decir, tener elecciones libres, transparentes, equitativas y periódicas. Sin embargo, no hubo la misma atención y acompañamiento político-intelectual en la cultura y educación para vivir en democracia.

Hay aspectos de otro orden que erosionaron a la democracia como el de la falta de efectividad. Pero la carencia de acompañamiento en la cultura de la legalidad y la defensa del Estado liberal-democrático han facilitado el debilitamiento de la democracia.

La democracia es un régimen de gobierno que tiene una superioridad humanística sobre las otras formas de gobierno. Sin embargo, no tuvimos la compañía intelectual, ética y moral para cuidar y mejorar la calidad de la democracia. Lo que está en duda es la capacidad de operación y su efectividad. El discurso autoritario apunta hacia promesas y supuestos resultados. Aún están por verse sus consecuencias, pero hay campo fértil para que este tipo de discurso penetre en las sociedades.

La desigualdad económica, la cultura adversa hacia la democracia, la corrupción de los gobernantes y la sobrecarga de demandas al gobierno aumentan el pesimismo y desencanto por este régimen de gobierno. La falta de efectividad de la democracia también se debe al escaso o nulo apoyo en materia científica para mejorar la gestión gubernamental. Los amplios campos de acción del gobierno requieren especificaciones y mecanismos de operación altamente profesionalizados. Si bien los gobiernos nacen con una legitimidad de origen, la pierden o se reduce significativamente en el ejercicio del poder dada la falta de profesionalismo y conocimientos en la gestión pública.

Asimismo, ha hecho falta una discusión política con sectores sociales, legisladores y representantes de partidos para definir los alcances de la política pública, fijar objetivos y plantear eventuales resultados. Esto se hace a través de la política del consenso, de la discusión, del acuerdo, y no como resultado del insulto, la mentira y el ataque al otro.

Todos estos elementos podrían formar parte del fortalecimiento del Estado liberal de derecho que por definición es humanista, que respeta libertades, diferencias y da resultados. No todo es organizar elecciones. Es igualmente importante la gestión pública en una sociedad mucho más compleja, informada, polarizada y desencantada con la democracia. Necesitamos un conocimiento experto y un compromiso ético en el personal público que actúa en la administración pública.

9. NUEVA ÉPOCA EN NUESTRO MUNDO. EROSIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL

Se está generando un nuevo orden mundial. La invasión rusa a Ucrania y el fortalecimiento militar de China avizoran un nuevo reacomodo de la geopolítica. Un nuevo factor en el contexto internacional que impactará de manera relevante el nuevo orden político es la guerra entre Israel y Palestina que inició el pasado 7 de octubre de 2023 con el acto terrorista del grupo Hamas en Israel. La invasión rusa ha sido uno de los eventos más negativos en las relaciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial. China cuenta ya con la flota naval más grande en el mundo, su fuerza aérea ocupa el tercer lugar y está involucrado en la construcción de misiles y en la guerra por el ciberespacio.

En materia de defensa, los Estados Unidos de Norteamérica están tratando de rearmar alianzas regionales con Japón, Corea del Sur, Filipinas y Tailandia, para contrapesar la presencia de China. En sistemas de inteligencia están aliados con Australia, Gran Bretaña, Canadá y Nueva Zelanda. Igualmente, están en alianza estratégica con Japón, Australia e India, en el campo de la investigación sobre posibles nuevas epidemias y su combate.

La India es ya el país con la mayor población en el mundo, 1400 millones de habitantes, el cual supera a China. La India jugará un importante papel en la geopolítica mundial por sus vínculos con China, pero, sobre todo, con los Estados Unidos de Norteamérica quienes han afirmado que constituye su prioridad estratégica en la relación bilateral.

La invasión rusa ha producido dos reacciones en el mundo: por un lado, en el frente occidental la OTAN ha cerrado filas para tratar de apaciguar a Rusia perfilando el ingreso de Finlandia y Suecia como nuevos miembros. Por otro lado, el llamado a la solidaridad con Ucrania no existe. La guerra en Europa ha puesto de relieve un activismo de nuevas potencias medias en el proceso de reconstrucción del nuevo orden internacional. En esta línea, se podría mencionar a Sudáfrica, India, Corea del Sur, Alemania, Turquía, Arabia Saudita, Brasil e Israel.

Para los años 2023 y 2024 el sistema internacional apunta hacia una incertidumbre radical en un entorno de continua innovación, reformas, fenómenos naturales -incendios, megatormentas-, movimientos masivos de migrantes y refugiados, inflación, crisis energética y, eventualmente, más pandemias.

10. CONSIDERACIONES FINALES

Desde finales del siglo XVIII la democracia dejó de ser un ideal para convertirse en un postulado político. Es el compromiso humanístico de los espíritus modernos. Dicho compromiso en su evolución histórica no ha sido ni fácil ni lineal. Ha habido importantes avances y retrocesos. La democracia como idea es universal, como realidad es particular, propia de la construcción política de cada país de acuerdo con su pasado histórico, su cultura, la correlación de fuerzas y el fin hacia donde se dirige.

Vivimos tiempos complejos. Somos testigos del nacimiento de una nueva época y de un nuevo orden internacional. Es el momento del cambio, de revertir estas tendencias contra la democracia. Este año celebramos el 75 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Está pendiente la reactivación de los principios de la carta: la libertad, la justicia y la paz que tienen su base en el reconocimiento de la dignidad humana. Derechos iguales e inalienables.

Hay muchos frentes abiertos para defender la democracia. No todo se puede y se debe. Pero es momento de la transformación fragmentaria. Cada país, cada partido y cada gobierno definirán las prioridades de su agenda de reconstrucción democrática.

A decir de Bernard Crick (2001), es el momento de la política, cuya esencia está en conciliar intereses para superar divergencias, para resolver contradicciones; es un método que por las ideas y su confrontación razonada permite avanzar en la paz y en el derecho. Es con la acción política constante como puede cambiarse la sociedad. Hay rumbo: la democracia como destino de la humanidad en un proceso de perfeccionamiento de lo posible sin perder de vista lo deseable.

La política del Estado liberal de derecho es inclusiva, pacífica y racional. Únicamente los anclados en lo elemental piensan que se puede hacer política sin ideas e ideales. La política en su esencia es una actividad cultural. El hombre, con sus ideas y anhelos, su vocación, su palabra y su razón, busca transformar realidades, modelar hechos y concretar ideales. Es tiempo de la política transformadora a través de reformas, tan profundas y graduales como cada realidad específica lo permita y lo demande.

Sin embargo, no todo es un asunto de leyes y de consensos, hay que imprimir a las normas el respaldo superior de su cumplimiento y la cultura para lograrlo. No habrá cambios perdurables para perfeccionar nuestras democracias sin una cultura que la arraigue y una moral que la defienda.

El populista cree que todo es fácil y todo lo anterior es un fracaso. Desprecian la ciencia y la grandeza de los avances políticos en cada país. Engañan con esperanzas quiméricas. En cada uno de nuestros países tenemos experiencias exitosas de reformas y transformaciones. Recuperar la historia nos permitirá ubicarnos en un espíritu de construcción política y social para emprender una de las tareas más difíciles que puede hacer un auténtico político: refundar instituciones y leyes para transformar a los hombres.

REFERENCIAS

- Attali, J. (2022). *La sociedad de la vida como concepto estratégico*. GrandContinent.
- Bremmer, I. (2021). The technopolar moment. How digital powers will reshape the global order. *Foreign Affairs*, 100(21), 112-128.
- Crick, B. (2001). *En defensa de la política*. Tusquets Editores.
- Fukuyama, F. (2022). *Liberalism and its discontents*. Ferrar, Straus and Giroux.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electora [IDEA International] (2022). *The global state of democracy 2022. Forging Social Contracts in a Time of Discontent*. IDEA International.
- Lee Myers, S. (15 junio, 2021). An alliance of autocracies? China wants to lead a new world order. *The New York Times*.
- Núñez Jiménez, A. (28 de octubre de 2022). *La transformación de la política contemporánea y el caso de México*. Discurso pronunciado ante el Bloque de Exgobernadores de México. Ciudad de México, México.
- Zovatto Garetto, D. (2020). Superciclo electoral en América Latina 2021-2024. Pandemia, incertidumbre socioeconómica y riesgos de gobernabilidad democrática. *Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político*, 2(3), 45-66.

La violencia política hacia las mujeres y la justicia electoral*

Line Bareiro**

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_2

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 20 de noviembre de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de enero de 2024.

Resumen: Centra su discurso en la violencia de género en el ámbito político, para lo cual realiza un repaso de las luchas que se han dado para alcanzar la igualdad en la representación política y resaltar los avances dirigidos a eliminar la violencia por razones de género en la política.

Palabras clave: Género / Igualdad / Paridad política / Representación política / Violencia por razones de género.

Abstract: The focus is on gender-based violence in the political sphere. The author reviews the struggles that have taken place to achieve equality in political representation, and it highlights the progress made towards eliminating gender-based violence in politics.

Key Words: Gender / Equality / Political parity / Political representation / Gender-based violence.

* Disertación presentada en la V Conferencia de la Asociación de Magistradas Electorales de las Américas (AMEA), celebrada el 5 y 6 de setiembre de 2023 en San José, Costa Rica

** Paraguaya, abogada y politóloga, correo linebareirob@gmail.com. Abogada por la Universidad Nacional de Asunción y Magíster Artium por la Universidad de Heidelberg de la República Federal de Alemania Fue investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Ha sido profesora de posgrados de universidades de Bolivia, Costa Rica, España, Nicaragua, Chile y Ecuador. Diseñó políticas de igualdad en Costa Rica, Uruguay y Paraguay. Cofundadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE), de la Coordinación de Mujeres del Paraguay y de Decidamos, campaña por la expresión ciudadana. Hasta diciembre de 2014 integró, como experta, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la mujer (CEDAW) de las Naciones Unidas. Es profesora del Seminario sobre Democracia, Estado y ciudadanía de la maestría de PRIGEPP/FLACSO Argentina, y directora académica del diplomado sobre Género y Justicia de la misma institución. Integra la Asamblea General del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), el Grupo Asesor de la Sociedad Civil de ONU Mujeres Paraguay y Water Lex.

Inicio diciendo que estoy contentísima, ya que estamos de fiesta porque siempre que nos encontramos quienes estamos analizando, organizando y disputando una mayor representación política de las mujeres, vemos que hay cambios, porque las mujeres vamos ocupando distintos espacios en diferentes lugares e instituciones.

Hoy voy a comenzar hablando de la importancia del tiempo. No se trata de generalidades del entorno que todas y todos tenemos en común, sino del tiempo de abordaje de la violencia hacia las mujeres. Tenemos, las mujeres del mundo, solamente 29 años de normas para enfrentar un problema milenario de violencia para sostener un sistema de dominación en el mundo: el de los hombres sobre las mujeres. Mi idea es que avanzamos mucho en un tiempo corto para un problema que ha impedido la igualdad; es menos aún el tiempo que estamos trabajando sobre la violencia de género en el ámbito político.

Quiero hablar de una violencia que no es violencia política, pero sí llama a la reflexión: hace dos mil años Jesús dijo que “el que está libre de pecado que tire la primera piedra”, y era para proteger a la mujer adúltera. El concepto de hombre adúltero nunca existió; si para las mujeres la lapidación era el castigo, para el hombre no era nada, situación que aún persiste en algunos Estados teocráticos, es decir, no es que el mundo entero haya cambiado.

Yo diría que América Latina, Europa y Oceanía están en la misma situación; y en el resto del mundo todavía tenemos el símbolo que fue Mahsa Amini, a quien mataron porque se le torció el velo; imagínense: ¡se puso mal la pañoleta! Sin embargo, es verdad que ya son muchos los hombres y las mujeres que no aceptan más la discriminación y la muerte y se manifiestan por la igualdad aún en situaciones muy adversas.

Por eso, el proceso del que voy a hablar es complejo, es largo. Tengamos en cuenta que se acortaron los tiempos de transformación; no es lo mismo estar en esta sala con tanta mujer con poder; con poder institucional, con poder político, con todo el reconocimiento, que estar en otra situación. De hecho, a nuestras sufragistas, que muchas veces fueron maltratadas, todavía les debemos un gran homenaje en la región, aún no lo hicimos; no tenemos un libro sobre las sufragistas que reúna a todas, las de cada país. Ahora que los tiempos de transformación, de creación y de imaginación se acortaron, vemos que la educación y los derechos políticos fueron la llave para avanzar hacia la igualdad.

En el siglo XIX, sobre todo la primera generación feminista de América Latina decidió estudiar, educarse y educar, por una parte, y por la otra, pelear por los derechos políticos. Y ellas pelearon, además, de manera muy interesante, porque entre la reunión de Buenos Aires de 1910 y la de Yucatán en 1916, hubo una serie de eventos donde la gente se juntó, mujeres y hombres, también, que estaban de acuerdo con esta consigna de que la educación y los derechos políticos fueran la llave de la igualdad. Por su parte, Talcott Parsons (2012) -a quien yo no quería antes, quizá porque me era muy difícil su propuesta de análisis- escribió un trabajo que salía mucho de su obra habitual: “Ciudadanía plena para el negro norteamericano” y va abordando cómo el ser parte de una *subcomunidad* impide o dificulta tener ciudadanía plena; aunque declarativamente

puedas tener ya el reconocimiento, te impide ejercer todos los derechos que están reconocidos para ti, pero en la realidad no puedes acceder a ellos.

A partir de esto, se fueron transformando para las mujeres leyes civiles, penales, laborales y electorales. Las constituciones de nuestra región proclaman igualdad entre los sexos y también obligación del Estado para generar igualdad; y eso es más reciente. Y ¿dónde se genera?, no es necesariamente en las constituciones, pero sí en los tratados de derechos humanos que se van ratificando. De México para abajo todos reconocimos la convención CEDAW y otros instrumentos de derechos humanos. La CEDAW, después de la Convención sobre los Derechos de los Niños y de las Niñas, es la más ratificada en el mundo, hay un solo país del mundo que aún debe reconocerla, los Estados Unidos, el cual no la ratificó, aunque hubo ministros y ministras de relaciones exteriores que intentaron persuadir al Congreso; lo mismo sucedió con la convención CEDAW cuya ratificación no se logró.

A partir de esta transformación de ser parte de los sistemas de derechos humanos, se fue produciendo, también, un cambio de mentalidades. Ya no es lo mismo, ya se sabe qué está mal y, sin embargo, persiste la violencia. A cada momento nos tropezamos con la violencia de forma brutal. Una característica, no en el ámbito político, pero sí en relaciones de pareja, es que los agresores saben que está mal la agresión a su pareja y por eso se suicidan tan frecuentemente. No es cosa nueva que haya feminicidas, lo nuevo es que se reconozca la gravedad del crimen. No es un fenómeno nuevo, antes simplemente no sabíamos lo que pasaba y era un crimen pasional.

En 1979 se aprobó la convención CEDAW, 44 años hace de eso. Ningún país del mundo apoyó el artículo sobre violencia que había formulado la comisión redactora, me dijo doña Aida González, la embajadora de México, a quien todas debemos mucho. Yo tuve la suerte, cuando trabajaba en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, de recorrer con ella Centroamérica para la ratificación del Protocolo Facultativo de CEDAW que permite llevar casos ante el Comité. Tanto ella como Esther Veliz, de Cuba, integrantes latinoamericanas del comité redactor de CEDAW, me dijeron que existió el artículo en el borrador, pero nunca lo conseguí porque ya no lo tenían ellas, fue un borrador que simplemente no apoyó ningún país del mundo, ninguno.

Pero ya mucho antes había grupos feministas pequeñitos que estaban apoyando a mujeres víctimas de violencia. Imagínense qué tiempos esos; parecen lejanos y; sin embargo, tenemos en el mundo solamente dos convenciones regionales sobre violencia; la nuestra, del Sistema Interamericano fue la primera, se aprobó en 1994 y es conocida como Convención de Belém do Pará. Después, en el 2011 se aprobó en Europa; además, hubo relatorías especiales en los sistemas de derechos humanos y tenemos recomendaciones generales de diversos órganos de tratado al respecto. Se incorporó la violencia contra las mujeres en el Estatuto de Roma, en los crímenes de agresión, guerra, lesa humanidad y genocidio. Es decir, que el instrumento de la Corte Penal Internacional incorporó la perspectiva de género. Además, en toda la región tenemos ya legislación y se incluyó en los Acuerdos de Paz en Colombia. También hay condenas del Sistema Interamericano por violencia y por violencia sexual. Este salto se dio en solo 44 años,

cuando nos desesperamos por tanta violencia hacia las mujeres; tenemos que valorar en dónde estamos, que se haya deslegitimado la violencia hacia las mujeres y cuándo inició el cambio.

En 1989 se aprobó la primera Recomendación General del Comité CEDAW. Y CEDAW tiene una característica que no tienen los otros órganos de derechos humanos: que el propio instrumento incorpora su capacidad de incluir recomendaciones generales con lo cual los Estados parte al firmar y ratificar el tratado tienen que aceptar las recomendaciones generales del Comité. Esto no lo tienen los otros órganos de tratado. ¿Y qué dice?: que debe proteger a la mujer de violencia en la vida cotidiana, que los Estados parte, al informar cada cuatro años, deben incluir datos estadísticos, que obviamente en ese momento nadie tenía todavía, pero fue el inicio del cambio.

Y ese mismo año pasó algo genial; otro personaje maravilloso, Linda Poole, entonces secretaria general de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), en el 89, decide, junto con otras mujeres delegadas ante la CIM, llegar a Beijing con un instrumento interamericano sobre violencia contra las mujeres. No es por casualidad o por bondad que los ministros de Relaciones Exteriores de la región aprobaron por aclamación la Convención de Belém do Pará. ¡No!, hubo un trabajo impresionante durante cinco años hasta lograr esto, que inició en el 89 y acabó en el 94 cuando se aprobó. Y acá voy a decir, también, que cuando las mujeres apoyan iniciativas de las mujeres, no necesariamente apoyan toda la agenda. Yo tenía la impresión errónea de una muy destacada e importante ministra argentina que presidió la Conferencia de Mar del Plata regional previa a la Conferencia de Beijing. No me gustaba porque no apoyaba derechos sexuales y derechos reproductivos. Sin embargo, cuando traté de entender cómo se logró lo de Belém do Pará, todas mis entrevistadas citaban el rol fundamental de la embajadora Regazzoli. Entonces, debemos atender bien que no todas las mujeres se comprometen con la agenda completa, no siempre y por diversas razones.

Justamente hace poco tiempo, en Panamá, se hizo un homenaje a las mujeres que participaron activamente en la formulación y en la estrategia de aprobación de Belém do Pará. Una de esas estrategias, que ya no se puede hacer ahora, fue evitar la opinión de la Comisión Interamericana de Juristas, pues podía dar un dictamen en contra. Como la CIM tiene el derecho de informar en la Asamblea General de la OEA, ellas informaban. Hubo países muy poderosos que estaban en contra, pero ninguno nunca levantó la mano en la Asamblea General para oponerse al proceso de formulación y, además, las dirigentes de la CIM pidieron al secretario general de la OEA poder informar sobre el proceso en las instancias de las Naciones Unidas y lo pudieron hacer.

También consiguieron que Carlos Andrés Pérez, expresidente de Venezuela, les pagase una reunión de la cual salieron con el anteproyecto. En esa reunión participaron juristas feministas, el equipo de la CIM y juristas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela expertos en formulación de tratados internacionales. Fueron presentando el proyecto en cada país y lograron apoyos en todas las regiones. Finalmente, la Convención de Belém do Pará se aprobó por aclamación en la Asamblea General de la OEA en 1994. Cuando llegó al punto de tratar el proyecto de Convención, 28 embajadores o jefes de delegación se pararon y empiezan a aplaudir. Así la Convención de Belém do Pará se aprobó por aclamación, no hubo voto en contra, que seguramente hubiese habido si no se hacía esa estrategia política tan relevante.

Entonces, podemos decir que hace solo 29 años, por primera vez, el mundo tuvo un instrumento contra la violencia hacia las mujeres. Si bien la propuesta fue del liderazgo de la CIM, conjuntamente con las delegadas de los países, el retorno de los países, la toma efectiva de medidas ha sido más lenta. Este es el primer instrumento contra las violencias dirigido a prevenir, sancionar y erradicar la violencia. Lo que el mundo nos muestra es que no va a ser tan sencilla la erradicación de la violencia de género contra las mujeres. Pero sí se puede prevenir y sancionar y hay lugar para que se involucren diferentes instituciones públicas, de diferentes poderes y también extrapoderes, así como de todos los niveles territoriales, para prevenir y para sancionar. Es más, hay lugar para que se involucren todas las instituciones públicas y que trabajen con la sociedad civil organizada.

Es interesante ver que se han dado generaciones de leyes basadas en la Convención de Belém do Pará. Primero fueron las que enfrentaron a la violencia doméstica o intrafamiliar. La segunda, las leyes integrales y solo algunas incluyeron a la violencia de género en el ámbito político, y las leyes específicas en contra de la violencia hacia las mujeres en el ámbito de poder, en el espacio político. Eso nos dice que aquellas mujeres excepcionales que ocupaban cargos hace no muchos años no tenían protección, y seguramente normalizaban la violencia hacia ellas mismas o las diferentes formas de discriminación.

Bien, contamos con leyes especiales contra la violencia hacia las mujeres en el ámbito político y, también, su inclusión en la normativa general. En este punto quiero recordar que todas tenemos una deuda con Juana Quispe porque su asesinato hizo que se aprobase la primera ley contra la violencia política en el mundo, cuando Bolivia sancionó y promulgó la Ley 243/2012, con el nombre de Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres. Juana Quispe era concejala y la mataron y su asesinato sigue sin condena hasta hoy. Pero su muerte dio frutos en todo el mundo y aunque Bolivia no se transformó a partir de la ley, sí las mujeres del mundo comprendieron que “esto está sucediendo”. Así, en diversos países, como Suiza, empezaron a realizarse estudios sobre este tema, que antes no estaba en la agenda.

Esto fue en 2012, hace solo 11 años de esa primera ley contra la violencia hacia las mujeres en el ámbito político. Ciertamente, nos proponemos con Belém do Pará erradicar la violencia, pero tenemos que comprender que estamos inventando toda una rama del derecho probablemente, que no es solo penal, que entra y forma parte de diferentes ramas del derecho en realidad.

Posteriormente, se fueron desarrollando reglamentos para denuncias y se van aprobando leyes específicas en Brasil, en el Perú, en Panamá, en Costa Rica. Tenemos una riqueza legislativa; y estamos hablando de 2017, 2021 y 2022, es decir, que nuestras leyes son de ahora: ¡son nuevas! Quienes egresaron de la Facultad de Derecho hace tres años ni siquiera estudiaron esto. México tiene una producción formidable al respecto, un esfuerzo gigantesco en un país donde existe violencia social y del crimen organizado, donde hay una suma de violencias, pero también hay una atención específica a la violencia política contra las mujeres por parte de órganos electorales, hubo disposición y creatividad de esos órganos, del INE y de la magistratura electoral.

Y no es solamente los derechos de las mujeres y violencia lo que es nuevo; piensen en los derechos humanos. En 1948 era impensable que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre o que la Declaración Universal de Derechos Humanos incluyeran temas de democracia y mucho menos los relativos a la violencia hacia las mujeres. ¿Saben cuándo se reconoce la democracia fundamental para que haya derechos humanos? en el 93, en Viena. Fue el mismo año en que se proclamó que los derechos humanos de las mujeres forman parte de los derechos humanos. Claro que no nacieron ahí los derechos humanos de las mujeres, ya existía la convención CEDAW, aunque todavía no teníamos un Alto Comisionado de Derechos Humanos, pero en Viena se fortaleció ese trabajo formidable y América Latina estuvo allí con un muy efectivo *lobby* de organizaciones que luchaban por los derechos humanos de las mujeres, por la inclusión plena.

Retomo ahora lo de la violencia hacia las mujeres en el ámbito político. Hay dos modalidades principales: leyes específicas y la inclusión en leyes integrales contra la violencia hacia las mujeres. En la región son pocos los países que todavía no lograron tener norma específica al respecto. En la fuente a la que yo recurro, la de Reformas Políticas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que está actualizada, se observa que es una dinámica muy intensa. En realidad, estamos hablando de un proceso en plena transformación, no estamos hablando de algo estático o que ya sabemos.

Yo aprendí de memoria eso de "*Obligatio est iuris vinculum quo necessitate adstringimur*" en la Facultad de Derecho. Era parte del derecho romano y sigue siendo del derecho en cada país. En cambio, lo referente a la normativa sobre violencia contra las mujeres apenas se está construyendo. Puede aparecer un protocolo en un órgano de un poder del Estado. Por ejemplo, en Chile tienen un protocolo de atención y prevención en la Cámara de Diputados. En Colombia todavía no se cuenta con la norma, porque, aunque ya fue aprobada la ley en el Poder Legislativo, pasó a revisión constitucional, porque es una ley estatutaria que según la normativa colombiana debe ser revisada por la Corte Constitucional y recién después es sancionada y promulgada. A mí me costó mucho comprender el procedimiento de Colombia. En realidad, hay dos leyes importantes para los derechos políticos de las mujeres en revisión de la Corte Constitucional, la ley de paridad y la de violencia en el ámbito político. ¿Qué se hace entonces? Se espera hasta que se pronuncie el Tribunal Constitucional.

Es importante decir que hay actualmente muchas investigadoras de buen nivel que trabajan sobre la representación política de las mujeres, aunque haya países en los que aún no se cuenta con norma sobre violencia hacia las mujeres en ese ámbito. Lo bueno es que hay accesibilidad a los datos y también un fluido intercambio entre investigadoras. Justamente yo busqué entender lo de Colombia por un dato en un trabajo de Isabel Torres que me compartió la misma autora.

Quiero remarcar que debemos atender muy bien al analizar si es violencia, si es discriminación o si es la competencia propia del ámbito político, ya que este no es un espacio de bondad y cariño. El mundo político es competitivo, es una búsqueda de poder y es una forma de ejercer poder. Si estás en desacuerdo con la persona, te parece terrible lo que propone, debes refutarle, y ¿cómo puedes separar, diferenciar la violencia en el ámbito político y lo que es parte del

debate político duro, donde muchas veces se dicen cosas horribles de la otra persona que tiene tu misma jerarquía? Pues resulta que ahí se disputa el poder, se compite por el manejo de recursos, por poder decidir sobre lo que se hace o no se hace en el país; se discuten las políticas públicas y se discute la ruta a seguir o a construir. Es un ámbito inmensamente competitivo, no es un ámbito de bondad y de cariño.

En ese espacio político, las mujeres también agreden a otras mujeres -eso lo aprendí de la magistrada Mónica Soto, cuando ella relató la experiencia del registro de agresores-. En México tienen un procedimiento que a mí me gusta mucho. Se trata del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (Instituto Nacional Electoral). Por supuesto que no se trata de una cadena perpetua, sino de que quienes están en el registro no pueden postularse más a alguna elección, por ejemplo. La experiencia nos muestra que los organismos electorales están mucho más cerca del problema que cualquiera de las otras jurisdicciones. En el registro mexicano figuran hombres y mujeres, porque las mujeres también pueden tener prácticas violentas contra otra mujer, de descalificación y más.

En los órganos de tratado de derechos humanos, tanto del Sistema Interamericano como el Sistema de Naciones Unidas, hay también decisiones sobre violencia hacia las mujeres en el ámbito político. Aquí quiero llamar la atención de que los países latinoamericanos tenemos la tendencia a ratificar todo, a escribir leyes bonitas a sancionarlas y promulgarlas, pero no necesariamente a cumplirlas. Ese es un agujero entre la ley y la práctica que no sucede solamente en lo que a violencia política contra las mujeres se refiere.

La primera condena por violación sexual en conflictos armados es de 1994 emitida por el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, que junto a lo decidido por el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia hizo que se pudiera incorporar en el Estatuto de Roma, creado por la Corte Penal Internacional, la unión entre el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario, el cual incorpora la violencia contra las mujeres dentro de los 4 crímenes que legisla. Lamentablemente el Estatuto de Roma no está ratificado ni por China, ni por Rusia, ni por Estados Unidos. Es decir que los países más poderosos del mundo no lo han ratificado, aunque luego se acusen recíprocamente.

Estamos hablando de procesos nuevos para atender a la milenaria violencia hacia las mujeres en todos los campos. Así, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 1325 en el año 2000. Estamos hablando de procesos absolutamente nuevos como la atención e inclusión de la discriminación y de la violencia hacia las mujeres, para superar problemas de larga data. Un último ejemplo, en la OIT se aprobaron recientemente medidas que enfrentan la violencia de género en el mundo del trabajo, que están en vigencia desde el 2021. En cada caso es importante diferenciar discriminación de violencia, porque la violencia es la forma más grave de discriminación, pero no toda discriminación es violencia.

Para explicarlo voy a ir a otro terreno. Cuando una escuela se niega a inscribir a un niño o a una niña indígena, no hay violencia, pero es una discriminación. Que discriminación está en la

base de cada violación de los derechos humanos, eso lo decía Cecilia Medina y, actualmente, Fabián Salvioli lo rescata una y otra vez. En la base de cada derecho humano está el principio de no discriminación. Debo recordar, además, que tanto en el racismo como en el sexismo la discriminación se produce simplemente porque la persona es lo que es.

Es interesante revelar en este punto un anteproyecto que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) del Perú acaba de aprobar para presentar al Congreso. Voy a poner como ejemplo una sola de las modificaciones propuestas. Es una alegría que se propongan modificaciones cuando la ley es de muy difícil aplicación y que los órganos electorales tomen medidas para corregir o hacer ajustes. Ustedes saben que en el Perú no se podía hablar de violencia política por razón de género, porque violencia política se refería solamente a la violencia armada o más concretamente a Sendero Luminoso. Así fue como las compañeras peruanas usaban solo el término acoso político para lo que en otros países de la región y del mundo es violencia política. Pero resulta que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) dice: “tenemos que modificar lo de acoso y usar violencia política”.

O sea, que la propuesta del JNE está adecuando la legislación peruana a los instrumentos internacionales y esto proviene de lo concreto, de la experiencia, de cómo y quiénes están juzgando y organizando estos procesos. En el caso de Perú, está separada la organización de las elecciones de su juzgamiento, pero en ambos órganos están presentes estas consideraciones.

Acá quiero decir que yo le di seguimiento al caso de Alejandra Lazzaro en Argentina. No se debe castigar a alguien por presentarse a un concurso y tener la mejor calificación. Eso, como motivo de discriminación, es muy impactante. Alejandra para mí era alguien de excelencia aportando en la Asociación de Magistradas Electorales de las Américas (AMEA). Pero resulta que por postularse como magistrada y sacar las mejores calificaciones, se le discriminó, se le rebajó el sueldo a la mitad y ahora está en la Corte Suprema, ya no está en lo electoral.

En este caso es claro, quienes tenían más poder tenían otros candidatos y, si hay una terna, no hay obligación de nombrar a quien encabezó la terna, no es necesario nombrar a quien tiene la mayor puntuación y eso está bien. Pero no se puede penalizar a alguien por osar tener más conocimientos, dejar de hablar con ella, rebajarle el sueldo. Sin embargo, había estado nueve años en un cargo, pero nunca había sido nombrada titular del cargo. Son cuestiones que parecen demasiado domésticas, demasiado administrativas. Sin embargo, debemos atender que no haya discriminación en cualquier espacio porque quizá sea difícil decir “este órgano es el más competente”, si también ese órgano puede discriminar o ejercer violencia.

Pero, no solo por violencia las mujeres abandonan la política. Jacinda Arden, que tiene poder y podría ser reelecta primera ministra en Nueva Zelanda, no quiere más porque desea dedicarse a otras cosas. Esto es también posible; no todo abandono de una mujer del ámbito, del espacio político y del poder político son producto de discriminación o de violencia política.

Bueno, nosotras tenemos un nuevo escenario ahora. Según datos la Unión Interparlamentaria (2023), las Américas siguen siendo la región con más alta representación política de las mujeres en los órganos legislativos. Eso no es poca cosa y no es así porque Canadá y Estados Unidos nos tiren para arriba; nosotros tiramos para arriba a esos dos países y a gran parte del Caribe no hispano en las Américas. Estamos en el primer lugar del mundo, y después, viene Europa, África subsahariana y otras regiones. Lo bueno es que esas cifras van aumentando en todos lados. ¿Saben que de acuerdo con el último informe de la Unión Interparlamentaria ya hay mujeres en todos los parlamentos del mundo? Sin presencia de mujeres es impresentable un sistema político.

Pero a la par de las buenas noticias, tenemos un deterioro de las democracias en la región. No se trata de una excepción, de un solo caso; son cada vez más casos y debemos estar muy atentas. El deterioro no se produce necesariamente porque la justicia electoral funciona mal, sino porque no funciona el Estado de derecho, o porque crece el crimen organizado o por muchas otras razones. Uno de los efectos es que hace que las personas emigren masivamente hacia un lugar donde nadie les quiere, aunque puedan ser necesarias. En realidad, cada vez que veo esa especie de salida desesperada recuerdo fotos de Vietnam cuando huían corriendo, o las imágenes de la Segunda Guerra Mundial.

No sé si se dieron cuenta, pero en los cuatro procesos electorales que se están desarrollando, en TODOS hay mujeres disputando el cargo uninominal ejecutivo más alto, es decir la presidencia de la república. Las mujeres están compitiendo para el ejecutivo. A mí me alegra que estén, aunque no siempre aplauda a la candidata. A mí me apena que en Guatemala Sandra Torres no haya reconocido su derrota, una diferencia de 25 puntos. Pero el punto es que las mujeres están, estamos y no es por una cuota, no es porque ya no haya violencia, sino porque hay un trabajo y un acumulado internacional en donde los órganos electorales juegan un rol fundamental. La AMEA es importante con sus observaciones, con las críticas recíprocas que son un aprendizaje. Vuelvo al punto, en Ecuador, Argentina y en México también están las mujeres presentes en el proceso electoral; y en México parece ser que hasta puede darse el caso de que haya dos mujeres disputando, esto es completamente nuevo. Y estos son cuatro procesos de nuestra región y en los cuatro tenemos mujeres disputando presidencia y con posibilidades de ganar.

Estamos hoy en una situación absolutamente de avance, y tenemos que poder abordar los temas de violencia y los de discriminación, también, con claridad y que podamos seguir; y allí yo creo que, sin duda alguna, las integrantes de AMEA juegan un rol fundamental para las mujeres que deciden disputar cargos en ese ambiente tan difícil que es la política.

Muchas gracias

REFERENCIAS

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Informe de gestión 2018-2022. <https://www.juridicas.unam.mx/informe-2018-2022/detalle/360>

Instituto Nacional Electoral. Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

Jurado Nacional de Elecciones (2023). Proyecto de Ley n.º 05842/2023-JNE, Ley que modifica la Ley n.º 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política.

Unión Interparlamentaria (UIP). Mujeres en la política: 2023. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2023/03/women-in-politics-map-2023>



SECCIÓN
CÁTEDRA DE LA
DEMOCRACIA
2023

Democracia y elecciones en América Latina. Luces y sombras*

Daniel Zovatto Garetto**

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_3

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 21 de noviembre de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de enero de 2024.

Resumen: Expone los desafíos y oportunidades que enfrenta la democracia en la actualidad, tanto a nivel global como latinoamericano, para lo cual realiza un análisis de las tendencias de la democracia en el actual ciclo electoral latinoamericano y finaliza con la propuesta de una agenda que afronte el declive democrático promoviendo una democracia de nueva generación.

Palabras clave: Debilitamiento de la democracia / Calidad de la democracia / Régimen político / Populismo / Apatía política / Proceso electoral / Fortalecimiento de la democracia.

Abstract: The article presents the challenges and opportunities that democracy faces today, both globally and in Latin America, for which it makes an analysis of the trends of democracy in the current Latin American electoral cycle and ends with the proposal of an agenda that confronts democratic decline by promoting a new generation democracy.

Key Words: Weakening of democracy / Quality of democracy / Political regime / Populism / Political apathy / Electoral process / Strengthening of democracy.

* Conferencia magistral pronunciada en la sede del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. San José, Costa Rica, 6 de noviembre de 2023.

** Argentino, abogado y politólogo, correo electrónico zovatto_idea@yahoo.com. Director IDEA Internacional para América Latina y el Caribe. Tiene estudios en Relaciones Internacionales, máster en Administración Pública por la Universidad de Harvard y doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid.

Antes de iniciar la disertación, mis primeras palabras son de sincero agradecimiento hacia la presidenta del Tribunal Supremo de Elecciones, magistrada Eugenia Zamora; agradecimiento que hago extensivo a las magistradas y los magistrados por haberme extendido esta honrosa invitación.

Hoy, con una amalgama de emociones, me siento privilegiado de poder brindar, ante tan distinguida audiencia, esta conferencia magistral que marca mi despedida de IDEA Internacional. Lo hago en la víspera del Día de la Democracia Costarricense y en el seno de esta prestigiosa institución, la casa de la democracia costarricense. Fue precisamente bajo la valiosísima guía del Tribunal Supremo de Elecciones que, hace más de tres décadas, inicié mi camino profesional –como director de CAPEL en aquel momento– en el mundo de las elecciones libres y justas. Desde entonces, las elecciones y la democracia se erigieron como faros que guiaron y siguen guiando mi vida académica y profesional. Ello me ha permitido tener el privilegio y la satisfacción de haber sido testigo, de primera línea, de todas y cada una de las elecciones presidenciales costarricenses desde 1986 a la fecha.

Pero como sabemos, todo viaje tiene su fin. En mi caso, luego de 28 años al servicio de IDEA Internacional, desempeñándome como director regional para América Latina y el Caribe, el 31 de diciembre de 2023 marcará el cierre de este enriquecedor y extraordinario capítulo de mi vida. Me despido con una inmensa gratitud, pero igualmente energizado y comprometido a seguir contribuyendo y dando lo mejor de mí en la defensa de las elecciones con integridad y en el robustecimiento de la democracia.

Deseo expresar, asimismo, mi sincera gratitud hacia todas las personas que han dejado una huella indeleble en mi vida durante las tres décadas vividas en este hermoso país que desde el primer día sentí como propio; personas que me acogieron con calidez y se convirtieron en pilares y referentes en mi trayectoria en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

1. INTRODUCCIÓN

Iniciaré con una reflexión introductoria sobre el desafío y las oportunidades que enfrenta actualmente la democracia, para efectuar luego un examen acerca del estado de la democracia tanto a nivel global como latinoamericano. En tercer lugar, analizaré las principales tendencias que surgen del actual superciclo electoral latinoamericano. En la cuarta parte propondré una agenda dirigida a enfrentar el declive democrático promoviendo una democracia de nueva generación, para cerrar mi exposición con una reflexión final.

Inicio mi exposición formulando las siguientes preguntas: ¿Estamos viviendo el ocaso de la democracia? ¿Está la democracia muriendo? ¿Estamos entrando a una contraola democrática con fuerza suficiente para borrar gran parte de los muy importantes avances logrados durante

las últimas cinco décadas en el marco de la tercera ola democrática? O más bien atravesamos una coyuntura crítica y desafiante respecto de la cual la democracia, como en el siglo pasado, ¿tendrá la resiliencia y la capacidad de sobreponerse y reinventarse? ¿Cuál es el futuro de la democracia?

En mi opinión la democracia se encuentra actualmente, tanto a nivel global como regional latinoamericano, en una encrucijada crítica, en un punto de inflexión. Fuertemente tensionada entre el declive y la resiliencia, atraviesa uno de sus momentos más difíciles desde el inicio de la tercera ola democrática. **El desafío es mayúsculo.** No hay que exagerarlo, pero tampoco subestimarlos. Demanda atención urgente, reflexión profunda, un diagnóstico preciso y un plan de acción riguroso y valiente dirigido a defender, fortalecer, repensar y mejorar la calidad de la democracia.

El momento para tomarle el pulso a la democracia no podría ser más oportuno. Este 2023 se cumplen 49 años desde el inicio de la tercera ola democrática a nivel mundial y 45 de su inicio en nuestra región. Se recuerdan, asimismo, los 50 años de los golpes de Estado en Chile y Uruguay.

Antes de ingresar al corazón de mi conferencia, permítaseme aclarar a qué me refiero cuando hablo de democracia. Utilizo para ello el concepto de democracia representativa que contiene el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana, adoptada el 11 de setiembre de 2001, definición que debe ser complementada con los artículos 3 (elementos esenciales) y 4 (componentes fundamentales).

El artículo 2 expresa:

el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Por su parte, el artículo 3 de la CDI establece como:

elementos esenciales [resaltado añadido] de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; **el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho** [resaltado añadido]; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Respecto de los componentes fundamentales en el artículo 4 señala que estos son: “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”. Y agrega: “La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia” (párr. 2).

2. ESTADO DE LA DEMOCRACIA A NIVEL GLOBAL

En el periodo que siguió a la caída del Muro de Berlín (1989) y la desintegración de la Unión Soviética (1993), Francis Fukuyama proclamó el “fin de la historia”, dando por triunfante a la democracia capitalista y al libre mercado. Pero la historia, como sabemos, no ha terminado y tan solo tres décadas después, nos encontramos ante una democracia bajo acoso, asediada por numerosas amenazas que se manifiestan en una creciente polarización, la proliferación de noticias falsas y un resurgimiento de populismos antiliberales.

Para decirlo en palabras de Moisés Naím (2022), la democracia sufre hoy el embate de las tres P: polarización, populismo y postverdad. Estas amenazas se diferencian de las del pasado, ya que los procesos de erosión, declive o retroceso tienen dos características novedosas.

La primera, el deterioro democrático ya no viene generalmente de la mano de los golpes de Estado tradicionales (si bien estos continúan en algunas regiones del mundo), sino de un nuevo tipo de autoritarismo que, si bien llega al poder vía elecciones más o menos competitivas, luego, desde el poder y haciendo un uso abusivo de los mecanismos democráticos, corroe a la democracia gradualmente desde adentro, como bien analizan Levitsky y Ziblatt en su libro “Cómo mueren las democracias”.

La segunda característica es que el actual declive democrático no se circunscribe únicamente a las democracias emergentes, sino que también alcanza a aquellas que, hasta hace poco, considerábamos consolidadas, como lo evidenció el asalto al Capitolio estadounidense el 6 de enero de 2021 así como la irrupción de líderes populistas y democracias iliberales en algunos países europeos.

Los datos que surgen de los principales índices que miden la calidad de la democracia a nivel global y los numerosos artículos y libros que se han publicado en los últimos años ofrecen una doble lectura. La doctrina no es pacífica en este terreno. Como en *Historia de dos ciudades*, la fascinante novela de Dickens, mientras para algunos autores asistimos al mayor número de democracias que la humanidad ha visto en su historia, para otros, en cambio, la democracia atraviesa actualmente uno de los momentos más complejos y desafiantes desde el inicio de la tercera ola democrática.

Un aspecto muy importante por resaltar es el cambio radical que sufrió el debate en estas tres últimas décadas. En este corto tiempo pasamos del optimismo exultante de Francis Fukuyama

a posiciones más cautas o incluso pesimistas reflejadas en libros (para citar solo unos pocos) tales como el “Ocaso de la democracia y la seducción del autoritarismo” de Anne Applebaum, “El pueblo contra la democracia” de Yascha Mounk, “The crisis of democratic capitalism” de Martín Wolf, “Cómo terminan las democracias” de David Runciman y “Malos vientos: salvar la democracia de la ira rusa, la ambición china y la complacencia estadounidense” del profesor de Stanford Larry Diamond (2022), autor este último que advierte acerca del peligroso proceso de “recesión democrática” que está teniendo lugar a nivel global.

Otros expertos, en cambio, si bien reconocen que las democracias en muchos países del mundo enfrentan serios desafíos y amenazas, y que de no adoptarse las medidas correctivas necesarias la situación podría incluso agravarse, ponen el acento en que vivimos en el período más democrático de la historia de la humanidad. Más que en los retrocesos democráticos, estos autores resaltan los sorprendentes niveles de resiliencia democrática que existen en muchos países, así como las dificultades que también enfrentan determinados regímenes autoritarios para consolidarse y legitimarse. Esta es la posición que esbozan, entre otros, Steve Levitsky y Lucan Way en un reciente artículo que lleva por título “Democracy Surprising Resilience” publicado en el *Journal of Democracy* a inicios de octubre de 2023.

Por su parte, un estudio reciente realizado por la Open Society Foundation (OSF) en 30 países del mundo y publicado en el periódico inglés *The Guardian*, revela la paradoja que existe en relación con la percepción de la democracia. Aunque esta sigue siendo ampliamente valorada, se encuentra bajo el escrutinio de diversos desafíos que incluyen la desigualdad, la corrupción y las amenazas del cambio climático y de la inteligencia artificial. Es decir, mientras que existe una demanda constante de democracia y confianza en sus pilares fundamentales, simultáneamente **surgen dudas sobre su eficacia para producir resultados tangibles** a la vez que se observa un resurgimiento del autoritarismo. Notablemente, el estudio señala que los jóvenes son más escépticos que las generaciones de mayor edad acerca de la capacidad de la democracia para satisfacer sus expectativas.

Esta recesión democrática -me incluyo entre los expertos que tienen una mirada más crítica acerca de la situación actual de la democracia- tiene lugar en un escenario de “desorden internacional” caracterizado por una “polycrisis” y una “permacrisis”; es decir, un momento histórico marcado por múltiples crisis globales que se desarrollan al mismo tiempo en una escala casi sin precedentes y que dan lugar a un período prolongado de inestabilidad, inseguridad y sobre todo de marcada incertidumbre.

En efecto, la ilegítima y brutal invasión rusa a Ucrania, el gravísimo conflicto entre Israel y Hamas; una agenda geopolítica sobrecargada de puntos calientes, las tensiones entre Estados Unidos y China, la desaceleración económica, el aumento de las tasas de interés para hacer frente a la inflación, el debilitamiento del multilateralismo, la parálisis del sistema de defensa colectiva global, una profunda reconfiguración geoeconómica y geopolítica y la reformulación de la globalización suman mayor volatilidad, complejidad y tensión.

A todo ello debemos sumarle -como nos advierte Thomas Freedman en su libro “Gracias por llegar tarde”- no solo la cantidad de cambios, sino la velocidad de estos y su carácter marcadamente disruptivo, potenciados por la amenaza del colapso ecológico y el impacto de la inteligencia artificial; combinación de factores y tendencias que añaden nuevos desafíos y amenazas existenciales a las democracias del siglo XXI.

Como bien señala Harari en su libro 21 lecciones para el siglo XX

La sensación de desorientación y de fatalidad inminente se agrava por el ritmo acelerado de la disrupción tecnológica que se inició con la irrupción del internet en la década de 1990 y su permanente aceleración desde entonces). Al sistema político democrático le cuesta tratar con las revoluciones que están teniendo lugar, de manera simultánea, de la tecnología, la información y la biotecnología. (2018, p. 24).

Y agrega: “la humanidad está perdiendo la fe en el relato liberal que ha dominado la política global en las últimas décadas, exactamente cuando la fusión de la biotecnología y la info tecnología nos enfrenta a los mayores desafíos que la humanidad ha conocido” (2018, p. 21).

El reciente Informe de IDEA Internacional, “El estado de la democracia en el mundo y las Américas: 2023. Los nuevos pesos y contrapesos” presentado en Estocolmo, Suecia, el pasado 2 de noviembre de 2023, señala que casi la mitad (85) de los 173 países estudiados sufrieron una disminución en al menos un indicador clave del desempeño democrático en los últimos cinco años. Estamos en presencia de otro año de declive de la democracia a nivel global. En el 2022 una vez más los países con descensos netos superaron en número a los que registraron avances. Esta es la caída consecutiva (seis años seguidos) más larga desde 1975 y ninguna región del mundo permanece inmune a esta tendencia. Este declive democrático es la consecuencia de varios factores que han provocado la erosión de los “controles y equilibrios” formales en tres ámbitos principales: en el de las elecciones, los parlamentos y los tribunales de justicia.

En la misma línea del informe de IDEA Internacional, las conclusiones que se desprenden de otros estudios que también miden la calidad de la democracia -como el de la Unidad de Inteligencia de The Economist y el del proyecto de la universidad de Gotemburgo, V-DEM, para citar dos de los más reconocidos-, son igualmente preocupantes. Permítanme destacar, por la limitación de tiempo, solo dos tendencias principales que surgen de estos últimos informes:

La primera: Según el último Índice de la Democracia que elabora la Unidad de Inteligencia de The Economist, solo el 8% de la población mundial vive en democracias plenas, mientras los regímenes híbridos y autoritarios abarcan el 56,9% de los 167 países y territorios que cubre el estudio. Por su parte, el último informe del proyecto V-DEM señala que el nivel global de democracias en 2022 ha retrocedido a los niveles de 1986 y, por ende, los avances globales de la democracia de los últimos 35 años han sido eliminados.

Y la segunda: la cantidad de personas que cree que la democracia es la mejor respuesta a los problemas ha disminuido del 52,4% al 47,4% durante el último quinquenio, agravado por el hecho de que un 52% ve en un gobierno fuerte y ajeno a la institucionalidad democrática una solución legítima a sus problemas (frente al 38% que lo consideraba hace unos años).

Sin embargo, y pese a estos datos y tendencias negativas, cabe tener presente que el mundo es hoy significativamente más libre que hace 50 años; que muchas democracias vienen demostrando niveles importantes de resiliencia; que en numerosos países amplios sectores demandan y luchan por vivir en democracia; y que varios regímenes autoritarios encuentran importantes niveles de resistencia a la vez que experimentan serias dificultades para lograr legitimarse y consolidarse. En resumen: **la democracia en el mundo está bajo fuerte acoso y en declive, pero en modo alguno está derrotada.**

3. SITUACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Y SUS PRINCIPALES TENDENCIAS

Sin perjuicio de algunas diferencias, los principales informes sobre la calidad de la democracia en América Latina muestran un escenario regional de luces y sombras, heterogéneo y crecientemente preocupante. Por un lado, destacan, pese a todos sus déficits y promesas incumplidas, los 45 años de vida democrática que la región acumula desde el inicio de la tercera ola democrática en América Latina; proceso que puso fin a la larga pesadilla autoritaria y que constituye el proceso democrático de mayor duración y extensión geográfica de toda nuestra historia. Pero, por el otro, observamos con justificada preocupación un proceso de estancamiento, erosión, deterioro o retroceso democrático (según el país en cuestión) gradual, pero constante, desde los años 2007-2008 a la fecha.

Me incluyo entre los analistas que consideran que la democracia en nuestra región atraviesa su momento más delicado desde fines de la década de los años ochenta del siglo pasado. Si como analizamos previamente, las características del escenario global son adversas para el avance y fortalecimiento de la democracia, el contexto regional latinoamericano presenta igualmente serios retos y amenazas para esta.

En efecto, más allá de los desafíos políticos y de cultura democrática que analizaremos en breve, los déficits estructurales de América Latina, agravados por la herencia envenenada que dejó la pandemia en materia económica y social: una nueva década perdida en términos económicos, crecimiento anémico, aumento de la pobreza y desigualdad, y un largo etcétera, generan fuertes condicionamientos y severas limitaciones para el funcionamiento óptimo de la democracia y su capacidad de dar resultados (*delivery*) oportunos y eficaces a las demandas de una ciudadanía crecientemente empoderada y frustrada.

Debido a la limitación de tiempo, deseo compartir brevemente con ustedes las 6 principales tendencias que observo en relación con el estado actual de la democracia en nuestra región.

- a) **La heterogeneidad que existe en materia de regímenes políticos y el declive en materia de calidad de la democracia.** La región es una, pero diversa a la vez, ya que existen diferencias importantes en materia de desarrollo democrático entre los países latinoamericanos. De acuerdo con el “Índice de la democracia 2022” de la Unidad de Inteligencia de The Economist (2022), la región latinoamericana vuelve a sufrir por séptimo año consecutivo un nuevo descenso, pasando de un puntaje de 5,83 a 5,79, el más bajo desde que inició la medición en 2006. Pese a ello, América Latina sigue siendo la tercera región del mundo con el puntaje promedio más alto solo por detrás de América del Norte y de Europa occidental.

De los 20 países de la región, solo tres califican como democracia plena. Uruguay -casi siempre- y Chile y Costa Rica que entran y salen de esta primera categoría según el año de medición. Otros cinco países son calificados como democracias defectuosas o incompletas: Argentina, Brasil, Colombia, Panamá y República Dominicana. Ocho países son considerados regímenes híbridos: El Salvador, Guatemala, Bolivia, Paraguay, Honduras, Ecuador, México y Perú. Por su parte, cuatro países son clasificados como regímenes autoritarios: Cuba, Venezuela, Nicaragua y Haití (este útilmente convertido en un Estado fallido).

Como consecuencia de todo ello, solo el 4% de la población latinoamericana vive en una democracia plena, el 45% habita en regímenes híbridos o autoritarios y el 62% reside en países cuyo puntaje disminuyó en 2022.

- b) **Si la situación actual del estado de la democracia es preocupante, las tendencias de deterioro y de declive democrático en varios países son aún más preocupantes.** Un balance de la evolución del estado de las democracias en nuestra región muestra tres hallazgos principales.

El primero, pese a los importantes niveles de resiliencia, durante los últimos años y, especialmente como consecuencia de medidas adoptadas durante la pandemia, casi la mitad de las democracias han experimentado un proceso de erosión en sus componentes básicos. El segundo, el declive democrático ha sido mayúsculo. Durante los últimos 15 años, la región perdió 11 democracias: tres degeneraron en sistemas autoritarios (Venezuela, Nicaragua y Haití) uniéndose a Cuba, y ocho descendieron a la categoría de regímenes híbridos (El Salvador, Guatemala, Bolivia, Paraguay, Honduras, Ecuador, Perú y México). Y, el tercero, las dictaduras y los regímenes híbridos han venido profundizando su deriva autoritaria en un número importante de países.

- c) **Constatamos un nivel creciente de acoso y amenazas a los medios de comunicación y periodistas, a los defensores de los derechos humanos, a líderes sociales y defensores del medio ambiente.** En 2022, de los 67 periodistas asesinados en el mundo, 30 fueron en nuestra región. **Estos ataques a la libertad de expresión y de prensa constituyen**

el “canario en la mina”, que alerta de manera temprana los riesgos inherentes a un gradual deterioro democrático y un avance autoritario.

- d) **Otra tendencia negativa son los frecuentes ataques a la independencia de los poderes judiciales, a los órganos autónomos de control y, últimamente, a los organismos electorales.**
- e) **Asimismo, los datos de cultura política son igualmente preocupantes.** De acuerdo con Latinobarómetro 2023, solo el 48% de los latinoamericanos apoya la democracia, lo que significa una caída de 15% desde 2010 (63%). Otro factor que llama la atención es la brecha generacional que se está abriendo, ya que los jóvenes registran una mayor preferencia a los autoritarismos que las personas de mayor edad y un menor nivel de apoyo a la democracia. De igual modo, la indiferencia entre un gobierno autoritario o uno democrático pasó del 16 al 28% en apenas trece años. Por su parte, en las últimas dos décadas quienes suscriben la frase “no me importaría que un régimen no democrático llegara al poder si resolviese los problemas” creció de 44% a 54%.

A estas cifras hay que sumarles lo que llamo los “consensos regionales negativos”: más del 69% de los latinoamericanos (promedio regional) no están satisfechos con el funcionamiento de la democracia y para el 73%, también promedio regional, los políticos no gobiernan para ayudar a las mayorías, sino en su propio beneficio y para favorecer a grupos poderosos (Latinobarómetro, 2020).

- f) **Otros dos fenómenos, la corrupción y la inseguridad ciudadana, presentan tendencias igualmente negativas.** Respecto de la primera, el último Índice de Transparencia Internacional 2023 sobre percepción de la corrupción evidencia un estancamiento en la lucha contra este flagelo tanto a nivel global como regional latinoamericano. El puntaje promedio para las Américas se mantiene estancado en 43 puntos. Solo 3 naciones están por encima de los 50 puntos: Uruguay (74 puntos), Chile (67) y Costa Rica (54). El resto de los países salen nuevamente aplazados en la lucha contra la corrupción.

Y en relación con el segundo fenómeno -inseguridad- cabe apuntar que América Latina con solo el 8% de la población mundial concentra más del 35% de los crímenes a nivel mundial, lo cual la convierte en una de las regiones más violentas y, al mismo tiempo, más desiguales del mundo.

Respecto de este último fenómeno, el informe de IDEA Internacional (2023) advierte que la mayoría de los gobiernos de la región han fracasado en responder de manera oportuna, eficaz y democrática a las causas profundas del aumento del crimen violento, y muchos han recurrido a garantizar más poder a las fuerzas armadas, aumentando el gasto en defensa y expandiendo la militarización en seguridad pública e inmigración.

A partir de la propagación del modelo Bukele (lo que he denominado la bukelización de la política) que ofrece resultados eficaces, de momento, en la lucha contra la delincuencia, pero que viene acompañado de serias violaciones a los derechos humanos, debilitamiento del Estado de derecho y deterioro democrático, advertimos con preocupación una moda en nuestra región por la emergencia de candidatos o mandatarios de diversa orientación ideológica que proponen replicar este seductor pero peligroso modelo de lucha contra el crimen organizado. La bukelización de la política es muy peligrosa, ya que ofrece una metodología efectiva de cómo dismantelar una democracia con apoyo popular y seguir siendo popular.

Urge, por ello, que los Gobiernos latinoamericanos pongan en marcha políticas de seguridad que al tiempo que sean eficaces en el combate de la delincuencia y el crimen organizado sean también democráticas, respetuosas de los derechos humanos y del Estado de derecho. El desafío es mayúsculo como también lo son los riesgos en caso de fracasar. O encontramos soluciones democráticas al desafío de la inseguridad -hoy convertido en el principal riesgo político- o arriesgamos un creciente apoyo ciudadano a propuestas autoritarias.

Finalmente, en el plano latinoamericano, constatamos un debilitamiento del consenso regional a favor de la democracia -que sí existía hace dos décadas y que permitió en 2001 adoptar la Carta Democrática Interamericana-; debilitamiento que viene acompañado de una desactualización de los mecanismos regionales de promoción y defensa de la democracia para dar respuestas oportunas y eficaces a las amenazas provenientes de un nuevo tipo de autoritarismo.

Pese a este cuadro regional adverso, un balance equilibrado evidencia que no todo es negativo. Durante los últimos años hemos visto desarrollos positivos que permiten abrigar esperanza y que constituyen áreas sobre las cuales podemos y debemos trabajar para construir una sólida línea de defensa democrática en nuestra región.

Entre ellas cabe mencionar la resiliencia de la democracia en contextos muy desafiantes; la celebración ininterrumpida del calendario electoral -aún durante la pandemia- reafirmando de este modo que las elecciones son la única vía legítima de acceso al poder; el compromiso de procesar las crisis políticas con apego a la Constitución; la búsqueda de canalizar la protesta social por vías institucionales; una ciudadanía empoderada y activa que reclama y defiende en las calles sus derechos y demandas; los avances logrados en materia de derechos de las mujeres -importantes pero aún insuficientes-, de grupos LGTBIQ+, de pueblos indígenas y afrodescendientes; y, sobre todo, la lucha valiente y en condiciones muy difíciles y peligrosas de periodistas, defensores de derechos humanos y líderes sociales y ambientales -a un costo humano y profesional enorme- en favor de los derechos humanos, la libertad de expresión, el medio ambiente y la democracia.

4. ELECCIONES Y DEMOCRACIA: SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS

Dentro de este cuadro regional preocupante en materia de calidad de la democracia, América Latina es epicentro de un intenso superciclo electoral que inició en 2021 y concluirá en 2024.

Desde 2021 hasta ahora, se han celebrado 10 elecciones presidenciales democráticas: Ecuador, Perú, Chile y Honduras en 2021; Costa Rica, Colombia y Brasil en 2022; y Paraguay, Guatemala y Ecuador en 2023. También tuvo lugar en 2021 una farsa electoral en Nicaragua. Argentina por su parte llevó a cabo la primera ronda de su proceso electoral en octubre y su balotaje el 19 de noviembre de 2023.

Mirando hacia el futuro, el 2024 se erige como el año culminante de este superciclo, el cual presenta seis elecciones presidenciales de suma importancia en El Salvador (febrero), Panamá y República Dominicana (mayo), México (junio); y Uruguay y Venezuela en el segundo semestre; comicios cuyos resultados están destinados a redibujar el mapa político latinoamericano.

De este super ciclo electoral surgen varias tendencias significativas. Nuevamente, por la limitación de tiempo, apuntaré solo seis.

Primero, destaca el “voto castigo” contra los partidos en el poder, una constante en la mayoría de los países, con las notorias excepciones de Paraguay, donde se mantuvo el oficialismo, y Nicaragua, que celebró elecciones sin niveles mínimos de integridad electoral. Desde 2019, los partidos gobernantes han enfrentado derrotas en 17 de las 18 elecciones presidenciales democráticas.

En segundo lugar, los balotajes están tomando un rol central en la definición de los mandatarios, donde es notable la frecuencia con la que los resultados se revierten en esta segunda ronda. De los últimos 8 balotajes (2021-2023), cinco han supuesto un cambio en la tendencia inicial. Este fenómeno quedó evidenciado nuevamente este año en Ecuador y Guatemala y se anticipa una competición reñida en Argentina, con un giro sorpresivo tras las elecciones primarias.

Una **tercera tendencia** es el resurgimiento de gobiernos de izquierda o progresistas, con matices variados entre ellos y en un escenario regional e internacional distinto al de la llamada primera “marea rosa” anterior.

En **cuarto lugar**, enfrentamos una creciente fragmentación política y desafíos de gobernabilidad. Ejemplos de ello son los casos recientes de Ecuador y Guatemala, donde los presidentes electos tendrán que gobernar con un apoyo legislativo limitado, lo que obliga a la formación de coaliciones frágiles que podrían complicar la estabilidad política y la implementación de reformas necesarias.

Una **quinta tendencia** pasa por la emergencia de los candidatos que denomino PAP: personalistas, antisistema y populistas. Estos candidatos, independientemente de su inclinación ideológica, comparten un enfoque de liderazgo con tintes autoritarios y una gestión gubernamental que a menudo desafía las normas institucionales.

Sexta y última, la hiperpolarización política está alcanzando niveles alarmantes. El espacio para posturas moderadas se erosiona mientras candidatos con posiciones extremas ganan terreno. Esta polarización, exacerbada por el uso indebido de las redes sociales, está alimentando un ambiente de violencia política y desconfianza, poniendo en jaque los cimientos de la democracia que con seguridad se agravará como consecuencia del mal uso de la inteligencia artificial en las campañas electorales.

Dentro de este marco de tensión, se ha vuelto una práctica común que los candidatos derrotados impugnen los resultados electorales y emprendan campañas de descrédito contra las autoridades electorales, como se ha evidenciado en Perú en 2021. Situaciones similares en Brasil y México, donde líderes políticos han lanzado acusaciones infundadas contra organismos electorales, y ponen en riesgo la estabilidad democrática. Estos ataques a las instituciones electorales indican un nivel de polarización que no solo afecta la política actual, sino que también siembra incertidumbre para el futuro de la democracia en la región.

5. REFLEXIÓN FINAL

Como se desprende de nuestro análisis, la democracia en América Latina muestra signos combinados de resiliencia y de deterioro. Ante los impactos concurrentes de las múltiples capas de crisis, el escenario para los próximos años se presenta complejo y desafiante. Hay que prepararse para enfrentar “tiempos recios”.

¿Qué hacer, entonces, frente a este cuadro regional complejo y retador?

La amenaza a la democracia, su estancamiento, deterioro o retroceso son reales y no deben ser subestimados. El tamaño del desafío obliga a evitar caer en un pesimismo paralizante. Exige al mismo tiempo diseñar y poner en marcha una agenda rigurosa que ponga foco en siete prioridades dirigidas a proteger, fortalecer y relegitimar a la democracia.

Primero y lo más importante: debemos repensar la democracia para dotarla, como aconseja Innerarity, de una teoría más sofisticada que le permita a la democracia gobernar la complejidad y dar respuestas eficaces a las demandas del siglo XXI. Como bien señala el citado académico, “la principal amenaza de la democracia no es la violencia ni la corrupción o la ineficiencia, sino la simplicidad” (Innerarity, 2019, p. 3). No podemos pretender seguir gobernando a nuestras sociedades con instituciones diseñadas en el siglo XIX y con paradigmas del siglo XX. Urge avanzar rápidamente en el ámbito de la innovación político-institucional con el objetivo central de encontrar soluciones democráticas a los problemas de la democracia para evitar que el malestar en la democracia se convierta en malestar con la democracia.

Segundo, mantener y fortalecer la resiliencia electoral para garantizar la legitimidad de origen. Para ello es crítico blindar a los organismos electorales de los crecientes ataques que vienen sufriendo. Igualmente importante es complementar la legitimidad de origen con la legitimidad de

ejercicio –con división de poderes- cumpliendo con los principios establecidos en los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana.

Tercero, recuperar la centralidad de la política, restablecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones -partidos políticos y congresos- y en las élites políticas, poner en marcha programas dirigidos a fortalecer los valores y actitudes democráticas, y abrir nuevos canales de escucha, participación y deliberación ciudadana.

Es preciso reimaginar el papel del ciudadano, agregándole a su condición de elector dimensiones de carácter participativo y deliberativo que le permitan tener un mayor protagonismo en los procesos de toma de decisión y en la elaboración de políticas públicas. En otras palabras, necesitamos transitar de una democracia de electores a una de ciudadanos y ciudadanas.

Cuarto, robustecer el Estado de derecho -la gran asignatura pendiente de la democracia latinoamericana- no solo para garantizar la defensa de los derechos humanos y de la libertad de expresión, sino también para luchar con eficacia en contra de la corrupción e inseguridad ciudadana y poner fin a la impunidad.

Quinto, la combinación de “sociedades fatigadas”, “calles calientes” y “urnas irritadas”, junto con la brecha entre la magnitud de los problemas y la capacidad menguada de los gobiernos para dar respuestas oportunas y eficaces, colocan a la gobernabilidad en el centro de la agenda regional. Es urgente dar respuesta a este reto, acompañando a la democracia de buen gobierno y de un Estado moderno, robusto y estratégico, transparente, que rinda cuentas, con solvencia fiscal y capacidad de dar resultados concretos y oportunos a los problemas reales de la gente.

Sexto, atender con urgencia la dimensión social de la democracia. El ejercicio de la libertad debe estar necesariamente vinculado a algún sistema efectivo de seguridad social. Para ello es necesario renegociar los contratos sociales y reducir los altos niveles de desigualdad que caracterizan a muchas de nuestras democracias.

Séptimo, a nivel regional hay que recuperar el consenso sobre el concepto de democracia y actualizar y reforzar los mecanismos de protección de la democracia -con foco en la Carta Democrática Interamericana- para que complementen y apoyen a aquellos existentes a nivel nacional.

Esta es la agenda que en mi opinión América Latina necesita poner en marcha con urgencia. Por un lado, con capacidad de brindar respuestas tanto a los viejos problemas del siglo XX que aún siguen pendientes como a los nuevos desafíos del siglo XXI, en especial los del cambio climático y los de la IA; y, por el otro lado, que permita avanzar hacia una democracia de nueva generación, más inclusiva y resiliente, verde y digital. Y la mejor manera de hacerlo, como bien aconsejaba Albert O. Hirschman (2013) es: “poniendo foco en lo posible más que en lo probable” (p. 22).

Queridas amigas y amigos la historia enseña que el triunfo de la democracia no está garantizado, pero tampoco su ocaso es una certeza. Ambos futuros son posibles. El siglo XX fue sin duda el siglo de la democracia como bien nos recuerda Amartya Sen. La democracia fue, pese a todos los desafíos, la gran ganadora de los choques ideológicos del pasado en contra del fascismo, del nazismo y del comunismo.

Pero el camino de la democracia, como hemos visto durante estos 2500 años (desde que Clístenes y Pericles la establecieron en Atenas cinco siglos antes de Cristo) y a lo largo de sus tres olas, no es recto ni está exento de desafíos, obstáculos y amenazas. La democracia no está condenada a suicidarse como pensaba John Adams, primer vicepresidente y segundo presidente de los EE. UU. Pero tampoco creo que, como vaticinara Fukuyama, al final de la historia encontraremos inexorablemente a la democracia liberal.

La democracia tiene a su favor que es el más adaptable de los regímenes políticos conocidos, el que permite autocorregirse periódicamente vía elecciones y, como afirmaba Karl Popper, el único régimen político que nos permite librarnos de nuestros gobernantes sin derramamiento de sangre. Pero para que la democracia tenga futuro, para que nosotros tengamos un futuro prometedor dentro de la democracia, debemos luchar y trabajar de manera ardua y permanente para hacer realidad su promesa.

En resumen, la democracia, como dice Sartori, antes que nada y sobre todo es un ideal. Pero también, como acertadamente nos recuerda Touraine es un trabajo. En definitiva, la democracia es una “construcción permanente” que hay que reinventar, recrear, perfeccionar y defender todos los días. No hay democracia sin demócratas comprometidos.

Mucho dependerá de la calidad del liderazgo político, de la legitimidad de las instituciones, de la capacidad de dar resultados oportunos y eficaces a las demandas ciudadanas, pero, sobre todo, de nuestro compromiso con los valores de la democracia y de nuestras acciones; de lo que hagamos individualmente, pero también de lo que hagamos como sociedad para encontrar respuestas democráticas a los problemas de la democracia; donde no haya hombres ni mujeres necesarios ni imprescindibles, donde los únicos necesarios, como bien señala Enrique Krauze, seamos los ciudadanos actuando libremente en el marco de la Constitución, las leyes y las instituciones.

Este es mi deseo más profundo para nuestra América latina. Los invito a que trabajemos juntos para hacerlos realidad.

Muchas gracias

REFERENCIAS

- Corporación Latinobarómetro (2023). *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina*. Corporación Latinobarómetro.
- Diamond, L. (2019). *Ill Winds: Saving Democracy From Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*. Editorial Penguin Press.
- Freedman, T. (2018). *Gracias por llegar tarde*. Editorial Deusto.
- Harari, Y. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Editorial Penguin Random House Grupo.
- Hirschman, A. O. (2013). Political economics and possibilism. In J. Adelman (Ed.), *The essential Hirschman* (pp. 1–34). Princeton University Press.
- IDEA Internacional (2023). *El estado de la democracia en el mundo y las Américas: 2023*. Los nuevos pesos y contrapesos. IDEA Internacional.
- Innerarity, D. (2019). *Complicar la democracia*. Conferencia pronunciada en l'acte solemne del lliurament dels Premis Anuals d'Amics del País celebrat al Saló de Cent de l'Ajuntament de Barcelona. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.amicsdelpais.com/public/docs/844_tk_innerarity_2018_web.pdf](https://www.amicsdelpais.com/public/docs/844_tk_innerarity_2018_web.pdf)
- Levitsky, S. y Way, L. (octubre de 2023). Democracy's Surprising Resilience. *Journal of Democracy*, 34(4), 5-20.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Editorial Ariel.
- Naím, M. (2022) *La revancha de los poderosos: Cómo los autócratas están reinventando la política en el siglo XXI*. Editorial Debate.
- Open Society Foundation (OSF) (11 set., 2023). Younger people more likely to doubt merits of democracy. *The Guardian*.
- Organización de los Estados Americanos (2005). Carta Democrática Interamericana. Artículos 2, 3 y 4.
- Steve Levitsky y Lucan Way (octubre de 2023). Democracy's Surprising Resilience. *Journal of Democracy*, 34(4), 5-20.
- The Economist (2022). *Índice de la Democracia 2022*. The Economist.

Transparencia Internacional (2023). *Índice de percepción de la corrupción 2022*. Transparencia Internacional.

V-DEM Proyect (2023). *Democracy Report 2023*. V-DEM Proyect.

Los desafíos de la democracia y el desarrollo humano*

José Vicente Troya Rodríguez**

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_4

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 24 de noviembre de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de enero de 2024.

Resumen: Centra el análisis en los desafíos actuales que enfrenta la democracia como forma de vida; puntualmente analiza la desigualdad, la polarización, la desinformación y el descontento ciudadano. Concluye que, a pesar de las incertidumbres que enfrenta la democracia, la capacidad de resiliencia y el respeto a los derechos humanos pueden fortalecerla.

Palabras clave: Fortalecimiento de la democracia / Derechos humanos / Desigualdad social / Desarrollo humano / Comunicación política / Descontento político.

Abstract: Analyzes the current challenges facing democracy as a way of life, specifically analyzing inequality, polarization, misinformation, and citizen discontent. It concludes that despite the uncertainties facing democracy, resilience and respect for human rights can strengthen it.

Key Words: Strengthening of democracy / Human rights / Social inequality / Human development / Political communication / Political discontent.

* Conferencia magistral presentada en el marco de la Cátedra de la Democracia celebrada el 7 de noviembre de 2023 en el Tribunal Supremo de Elecciones. El texto es producto de un intercambio de reflexiones entre el equipo de Gobernabilidad Democrática y Género de la Oficina de País con el representante residente. El autor agradece especialmente al oficial de Gobernabilidad Democrática, Randall Brenes Suárez, por la propuesta del texto original y a la especialista senior de Género, Rafaella Sánchez Mora, por su mirada desde los márgenes. La idea de abordar esta ponencia desde lo territorial es producto de la inspiración que han generado estos cuatro años de misión habitando —así sea muy temporalmente— la Costa Rica profunda. Esto es, aquella que es costera, frontera, rural, indígena o afro, y en donde se cuajan liderazgos de mujeres que crecen ante la adversidad y encarnan esperanza para la democracia. Ha sido una experiencia transformadora.

** Ecuatoriano, especialista en Acción Climática, Género y Desarrollo, correo jose.troya@undp.org. Representante residente del PNUD en Costa Rica. Cuenta con 25 años de experiencia en el más alto nivel en áreas de ambiente y desarrollo económico, y se especializa en conservación, energía renovable, adaptación y mitigación del cambio climático, desarrollo sostenible y protección de los ecosistemas marinos. Entre 2011 y 2018 fue asesor técnico regional de Agua y Océanos para el Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

1. INTRODUCCIÓN

Debo dedicar mis palabras iniciales a manifestar al Tribunal Supremo de Elecciones las más profundas gracias en nombre del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por el reconocimiento que nos hace al otorgarnos el premio Cátedra de la Democracia 2023. Recibimos este premio reafirmando el compromiso de nuestra organización con los derechos humanos, la democracia y el desarrollo sostenible. Además, lo hacemos reconociendo que en la ruta que nos ha conducido hasta aquí hemos caminado junto a muchas instituciones públicas, agencias hermanas del Sistema de Naciones Unidas, organizaciones y personas, unidos y unidas por ideales comunes sobre el fortalecimiento de la institucionalidad y convivencia democráticas. Algunas de ellas están presentes aquí el día de hoy y por eso les hago llegar nuestro reconocimiento, porque este premio es también de ustedes.

Decía Eleanor Roosevelt:

¿Dónde comienzan los derechos humanos? En los pequeños lugares, cerca de casa. Son tan cercanos y tan pequeños que no son visibles en ningún mapa del mundo. Aun así, conforman el mundo de toda persona: el vecindario en el que vive, la escuela o universidad a la que asiste; la fábrica, granja u oficina donde trabaja. Estos son los lugares donde cada hombre, mujer, niño y niña busca la igualdad de justicia, la igualdad de oportunidades y la igualdad de dignidad sin discriminación. A no ser que estos derechos tengan significado en estos lugares, no tendrán significado en ningún otro lado. Sin la acción concertada de la ciudadanía para defenderlos cerca del hogar, buscaremos en vano el progreso en el mundo más amplio. (1953)

Esta reflexión es completamente válida para la democracia, porque no podemos explicarla si no recurrimos a la cotidianidad de las relaciones sociales, a los valores que inspiran la interrelación personal y los ideales colectivos que impulsan la toma de decisiones.

Los edificios visibles de la democracia están contruidos sobre la voluntad y el compromiso de las personas. No se pueden sostener por la sola prescripción de la norma ni por algún artilugio jurídico; requieren de la confianza y adhesión mayoritaria de la sociedad que los ha elegido como forma de gobierno. Permítaseme, entonces, abordar esta conferencia desde la óptica de las personas en la sociedad democrática y plantear desde ese lugar algunos de sus desafíos.

Hasta hace poco, la democracia se entendía en nuestros países como un camino empinado, difícil de recorrer, pero hasta cierto punto inevitable. No había alternativas de legitimidad del poder público. Contravenir las reglas democráticas, al menos de forma evidente y grosera, podía conllevar consecuencias que se preferían evitar. Eso ha cambiado en años recientes. Los discursos que cuestionan a la democracia y que proponen otras vías se escuchan cada vez más, ante la aparente indiferencia de muchos de aquellos que solían defenderla.

La subsistencia de la democracia, como sistema político, depende de su capacidad de convertirse en un instrumento eficiente para resolver los problemas cotidianos de las personas. La democracia persevera a través de las obras, no de los conceptos teóricos. Si su ejercicio no inspira, no convoca; si no ofrece resultados visibles y tangibles para las personas, ¿cómo podemos esperar su afiliación y compromiso? ¿Por qué alguien que vive en permanente exclusión social, sin ningún atisbo de mejora para su vida, la de su familia o la de su comunidad, debería mantener la confianza en el sistema que no le da respuestas?

2. EL DESAFÍO DE LA DESIGUALDAD

Hace unos años, el PNUD (2004) elaboró un informe titulado “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, que reunió a un destacado grupo de investigadores y pensadores dirigido por Dante Caputo. Quizás no fue el primero y ciertamente no ha sido el único, pero de manera categórica este estudio advertía sobre la urgencia para la democracia de dar respuesta a los retos de la pobreza y la desigualdad. Es decir, la democracia no es un régimen político que se justifica solo por sus mecanismos de elección, debe justificarse, también, por proveer condiciones para garantizar todos los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Con el paso de los años encontramos algunos avances, especialmente en legislación y creación de instituciones, pero la evidencia muestra muchos retrocesos e insuficientes resultados para erradicar la pobreza y garantizar condiciones de igualdad. Y este no es un fenómeno exclusivo de la región latinoamericana. Lo cierto es que la desigualdad explica dinámicas similares de deterioro de la afiliación democrática en otros lugares del mundo, algunos de ellos inesperados hasta hace pocos años.

La democracia, como los derechos humanos, está sustentada en el principio de igualdad. Igualdad de derechos que debe traducirse en igualdad de oportunidades y, en ocasiones, igualdad en los resultados, cuando las asimetrías estructurales preexistentes impiden una distribución basada en la justicia. Desde ese punto de vista, desigualdad en democracia representa un oxímoron.

Para el desarrollo humano, que lo entendemos desde el PNUD como la máxima expansión posible de las libertades y oportunidades de las personas para vivir vidas largas, saludables y creativas; para avanzar en otras metas que se reconocen valiosas, y para comprometerse activamente en modelar el desarrollo de forma equitativa y sostenible en un planeta compartido, la desigualdad y la pobreza constituyen problemas que deben resolverse, así como deben enfrentarse los desafíos del autoritarismo y la tiranía.

En ese sentido, desde el PNUD coincidimos con los esfuerzos encaminados a encontrar soluciones que pongan fin a la pobreza y que resuelvan las condiciones de desigualdad en todos los ámbitos. Generamos información para visualizar la magnitud, localización y la manera en que los problemas afectan la calidad de vida de las personas.

Diversos estudios sobre derechos de las mujeres e igualdad de género nos muestran avances importantes, pero insuficientes. Debemos reconocer el avance fundamental en materia de paridad horizontal para las próximas elecciones municipales en Costa Rica, lo cual es un hito en la lucha de las mujeres por la igualdad. Sin embargo, falta mucho para lograr que esta prescripción normativa se traduzca en condiciones realmente igualitarias en todos los aspectos vinculados a su participación política, pasando por el financiamiento, acceso a medios de comunicación, capacitación, prevención y atención de la violencia política, entre otros recursos fundamentales para competir en igualdad de condiciones.

En este punto es necesario reconocer el valor y la resiliencia de las mujeres en su liderazgo político. En un año como este cuando celebramos 100 años de la Liga Feminista, debemos aplaudir todo ese difícil recorrido, con pocas satisfacciones que, sin embargo, ha conducido a que las mujeres mantengan su presencia y levanten una voz indispensable para la democracia. No puede ser de otro modo. ¿De qué clase de democracia estamos hablando si excluye u obstaculiza la intervención de más de la mitad de la población? Las mujeres participan más en las organizaciones de base, pero con más barreras, deliberadamente impuestas, conforme se aspira a puestos de elección de mayor importancia. Es claro, también, que se mide con reglas distintas el desempeño de las mujeres en la función pública, con un rigor y exigencia no visto para los hombres. Sin embargo, a la hora de resolver los problemas próximos, cotidianos y urgentes encontramos una capacidad de respuesta a menudo superior.

En ese punto, quiero contarles una anécdota significativa para los propósitos de esta intervención. Durante la emergencia sanitaria por el COVID-19, en medio de la restricción de movilidad que afectó el intercambio de bienes y servicios, un grupo de mujeres indígenas denominado Kábata Könana, del territorio Cabécar de Talamanca, desarrolló una iniciativa solidaria y sustentable mediante la combinación entre tecnología y conocimientos ancestrales, para garantizar la seguridad alimentaria de todas las comunidades de la región de Talamanca. Es un verdadero modelo de resiliencia comunitaria ante el cambio climático y la pandemia dirigido al intercambio de productos para satisfacer las necesidades alimenticias y medicinales de los diferentes grupos comunitarios. *Crearon una economía basada en el trueque a falta de dinero circulante.* ¿No es esto un ejemplo de liderazgo, sagacidad, solidaridad y participación comunitaria? Por esta muestra de cómo se puede acrecentar el tejido social y económico en épocas de adversidad, este grupo de mujeres indígenas recibió el Premio Ecuatorial 2021 que otorga el PNUD.

La desigualdad afecta por distintos motivos a las personas y grupos de la población. A través de un análisis interseccional identificamos diversas formas de desigualdad y discriminación que indefectiblemente siempre afectan más a las mujeres.

En el PNUD generamos instrumentos de conocimiento para orientar la toma de decisiones de política pública, como el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal, que muestra el resultado de la distribución de desigualdad de recursos, servicios y oportunidades en el territorio, en una suerte de espiral que deja a la periferia con mayores grados de exclusión. Según el informe de análisis del atlas publicado este año, hay una relación directa entre menos desarrollo humano y menor participación política en las elecciones nacionales (PNUD, 2023). Si sobreponemos el mapa de

la desigualdad al del abstencionismo electoral, calzan perfectamente. Recordaremos esto más adelante cuando nos refiramos al desencanto con el sistema.

Desde luego, sumado al género y territorio, encontramos desigualdades por razones étnicas, raciales, culturales, educativas, entre otras. Una mirada a los desafíos que enfrentan los pueblos indígenas, la población afrodescendiente o las personas migrantes da cuenta de esta realidad.

En el caso de los pueblos indígenas, además, se presentan problemas estructurales que les impiden una mejor representación en los espacios de toma de decisiones, así como precarias e ineficientes formas de gobernanza impuestas para sus propios territorios. La distribución de la población indígena en 24 territorios en diferentes cantones del país, que juntos apenas alcanzan el 2% de la población (el otro 2% vive fuera de los territorios), no les permite tener influencia política en los procesos electorales y, mucho menos, representación. Hay importantes oportunidades, especialmente acudiendo a la legislación comparada, para analizar formas de garantizar una voz más potente para los pueblos originarios.

La población afrodescendiente, la cual sí ha logrado representación en diversas ocasiones en la Asamblea Legislativa y otros órganos de deliberación, está claramente subrepresentada en otras instancias institucionales en todos los poderes de la república.

Y la población migrante está expuesta a una situación de vulnerabilidad, a menudo alimentada por el temor de la falta de regularización o actitudes discriminatorias, que les expone a riesgos de explotación y violencia. La democracia debe ofrecer protección y garantía de los derechos humanos a cualquier persona en el territorio del Estado.

Personas con discapacidad siguen enfrentando desafíos importantes para el respeto de sus derechos. A menudo se encuentra que la situación de vulnerabilidad de un grupo es equivalente a la precariedad de los recursos institucionales para protegerles.

Y finalmente, sin que esto sea una lista exhaustiva de desigualdad, sino solamente ilustrativa, quiero mencionar la situación de las personas transgénero, especialmente las mujeres trans, que sufren de formas y grados de discriminación, exclusión y violencia que deben atenderse y corregirse sin dilación, de manera interinstitucional, con un abordaje multidimensional. Solo para ejemplificar esta situación, el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 (PNUD, 2021, p. 50), nos dice que, por ejemplo, en Brasil, el 45% de las personas transgénero entrevistadas no terminaron la escuela primaria debido a la discriminación y, en Colombia, el porcentaje de personas transgénero que tienen empleo formal y una situación laboral favorable se acerca a apenas el 5%, muy por debajo de la media nacional de aproximadamente el 40%.

Todas estas manifestaciones de desigualdad muestran la complejidad del problema. No solo hablamos de la desigualdad en los ingresos, sino una desigualdad a menudo integral que afecta todas las condiciones de la dignidad humana. Con implicaciones directas en la democracia, encontramos la desigualdad determinada por las asimetrías en la capacidad de incidencia en la

toma de decisiones. El mismo informe regional citado nos dice que el poder político de ciertos grupos económicos distorsiona la dinámica democrática, a menudo con efectos concretos en las políticas fiscales. Es necesario repensar las oportunidades y mecanismos de participación de las personas en la toma de decisiones, especialmente en su ámbito más cercano como su municipio y su comunidad. Diversos estudios, como la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2022 implementada por el PNUD (2022b) y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, dan cuenta de la potencialidad del trabajo comunitario para fortalecer la cohesión social, restablecer la confianza interpersonal, promover el diálogo democrático y fortalecer habilidades para la construcción de acuerdos. De nuevo traigo a discusión la pertinencia de trabajar en los pequeños espacios, los que son más significativos para las personas, para reconstruir y robustecer el tejido democrático. Un ejemplo en esta arena lo protagonizan las mujeres indígenas de ACOMUITA (Asociación de Mujeres Indígenas de Talamanca). Varias de estas mujeres son beneficiarias de los pagos que reciben del Estado por la protección de los bosques en sus territorios mediante el Programa de Pago por Servicios Ambientales. Ellas han decidido que en lugar de gastarse este dinero en atender la necesidad del día a día, lo ahorran para comprar más tierras, que luego serán reforestadas y así garantizar más espacios de vida para ellas y sus comunidades, a la par que acrecientan el patrimonio forestal de todas y todos los costarricenses. ¿No es este un caso esperanzador de fortalecimiento del tejido social, económico, ecológico y democrático del país?

3. EL DESAFÍO DE LA POLARIZACIÓN

Otro de los desafíos que enfrenta la democracia es la polarización. Encontramos una lógica de atrincheramiento inédita en los últimos años. Las posibilidades para el diálogo y la construcción colectiva son muy escasas. Lo que prevalece es la confrontación de dogmas, la estigmatización, la descalificación y la lógica de tierra arrasada. Es un fenómeno global de muchas causas, que parece tener un combustible interminable. Esto también es un signo de contradicción con la democracia.

Desde luego, no hay que confundir la polarización con el debate natural de la democracia. Ciertamente, la convivencia democrática no solo tolera, sino que anima al disenso y la confrontación de ideas, pero siempre como un ejercicio de convencimiento respetuoso. Es tener la voluntad de convencer, pero también la disposición de dejarse convencer con base en argumentos, sin que implique una derrota. Incluso los debates más inverosímiles por las distancias de sus visiones son posibles y deseables porque alimentan la democracia, la justifican como sistema de convivencia de la diversidad. Hemos escuchado propuestas disruptivas de diálogo entre posiciones conservadoras y sus antípodas que muestran la posibilidad de establecer un intercambio respetuoso, constructivo y transformador, porque en este ámbito, aunque una posición no cambie, la voluntad del diálogo nos transforma como personas y como sociedad. En Costa Rica está ocurriendo eso, por ejemplo, a través de la iniciativa del Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI) denominada Diálogos Impensados mediante la cual se buscan aventurar, por ejemplo, conversaciones entre organizaciones de fe y organizaciones feministas.

Contrario al debate abierto y respetuoso, cualquier esfuerzo de homogeneización del pensamiento es antidemocrático porque la pluralidad y la diversidad son valores intrínsecos de la democracia. Por eso resultan preocupantes esas posiciones que frente a las diferencias responden con odio, violencia e imposición. Un riesgo cierto de estas conductas es que suelen alentar populismos autoritarios, bajo la coincidencia de “enemigos comunes”, a menudo inventados, y de grandiosas causas colectivas, difíciles de conseguir. Además, la polarización cuando se radicaliza alcanza alternativas antidemocráticas y antisistema.

En la polarización hay, desde luego, sesgos cognitivos involucrados, que se alimentan de débiles procesos educativos que fallan en promover la criticidad, el cuestionamiento y la empatía. El sistema educativo formal tiene un rol indispensable para la formación y desarrollo de las habilidades y destrezas para la convivencia democrática, pero también la educación no formal tiene un papel complementario que se debe extender y fortalecer. Pienso en este momento en la labor excepcional que realiza el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones, que frente a esta tormenta que sufre la democracia debería convertirse en la nave insignia que oriente los esfuerzos educativos para sobrepasarla.

4. EL DESAFÍO DE LA DESINFORMACIÓN

Un desafío adicional de la democracia es la desinformación, una palabra que casi constituye un neologismo. Aunque el origen del fenómeno se pierde en la historia de la humanidad, en algunas ocasiones con trágicos resultados, no constituía un problema del tamaño, presencia y persistencia que tiene hoy. Actualmente es un fenómeno incesante, de afectación permanente, que nos involucra a todas las personas, pasiva o activamente, consciente o inconscientemente. Bajo esta palabra se engloban una serie de manifestaciones, que podrían agruparse en al menos dos categorías, dependiendo de la intencionalidad, como se hace en inglés con *disinformation* y *misinformation*. En cualquier caso, se trata de la diseminación de información imprecisa o falsa, generalmente con la intención de promover agendas políticas, económicas o sociales, generar o alimentar discursos de odio, promover la toma irreflexiva de decisiones, manipular a grupos y debilitar la confianza en personas o instituciones. Además, constituye una herramienta de promoción del odio y la violencia que afecta la vida de las personas, más allá de la red social y la pantalla de su dispositivo. Es especialmente grave el caso del *ciberbullying* que afecta con inusual encono a las mujeres y las personas jóvenes.

La incorporación de las redes sociales y las comunicaciones digitales en la vida cotidiana de las personas ha sido el vehículo para la diseminación de la información falsa o imprecisa. Este es un fenómeno que ha mostrado su capacidad de afectar y manipular gravemente a la opinión pública.

Frente a este fenómeno no queda más que fortalecer la educación, la calidad de la información y la adaptabilidad de los mensajes a todos los públicos, incluyendo la creación de plataformas o recursos que permitan a las personas informarse mejor, de manera objetiva, con base en evidencia. Ciertamente, la mentira que se construye con 280 caracteres es difícil de rebatir de la

misma forma, pero tendremos que edificar mejores herramientas de transmisión de los mensajes para contrarrestar la falsedad que deteriora la calidad del debate democrático y promueve la violencia.

Esto implica promover, deseablemente desde el sistema educativo, la alfabetización mediática y el desarrollo de habilidades críticas para evaluar la información y discernir entre fuentes confiables y no confiables. Esto debe integrar capacidades para la verificación de la información, donde resultan muy útiles los esfuerzos de algunos medios para proporcionar a las personas evidencia que permite contrastar noticias falsas o imprecisas. También, es fundamental confirmar la fuente para conocer su confiabilidad, y consultar fuentes diversas para conocer puntos de vista distintos. Igualmente, es relevante propiciar el conocimiento del contexto en el que se produce la noticia para reconocer sesgos e identificar una narrativa manipulada o engañosa.

Además, es importante que se reconozca la responsabilidad de las redes sociales. Es necesario que se les exija medidas para contrarrestar la desinformación y las noticias falsas a través de una moderación efectiva de contenidos que, sin afectar la libertad de expresión, garanticen el derecho a la información.

De nuevo, el desarrollo del pensamiento crítico resulta indispensable para fortalecer la ciudadanía democrática. Es una tarea tan importante que no puede dejarse a la suerte, debe integrarse explícitamente y fortalecerse de manera decidida en el sistema educativo, acompañado de educación cívica de calidad. Diversos estudios en la región muestran desarrollos desiguales e insuficientes en este campo, con más tendencia a incluir temáticas asociadas al nacionalismo que a contenidos sobre la institucionalidad y convivencia democráticas. Es importante plantearse la oportunidad de revisar este contenido curricular.

Pensar sobre cómo enfrentar la desinformación y las noticias falsas es urgente porque el fenómeno crece geoméricamente mientras las capacidades para contrastarlo continúan prácticamente iguales. La inteligencia artificial abrirá cada vez más posibilidad de desinformar y mentir de manera imposible de percibir, por lo que las personas y, principalmente, las instituciones deberán estar preparadas. El Sistema de las Naciones Unidas en Costa Rica, a través de la Oficina de la Coordinadora Residente, ha venido promoviendo la investigación y monitoreo sobre la desinformación y los discursos de odio, a la vez que ha planteado una estrategia para construir acuerdo y orientaciones con el objeto de neutralizarlos. Del mismo modo, el PNUD ha venido impulsando proyectos en distintos lugares del mundo para fortalecer la disponibilidad de información creíble y verificada para generar confianza y promover la toma de decisiones informada y responsable.

5. EL DESAFÍO DEL DESCONTENTO CIUDADANO

Un último desafío de la democracia que quiero compartir con ustedes es el descontento de la ciudadanía. En realidad, representa la conclusión lógica de la acumulación de desafíos que he mencionado hasta ahora. Se trata del descontento con el sistema democrático, al que se le asignaron amplias expectativas y se le reconocen insuficientes logros. Para diseccionar este desafío, tendríamos que reconocer inicialmente la amplitud que ha adquirido el concepto de democracia, en el que caben casi todas las definiciones imaginables. Como decía Giovanni Sartori; “Si el término democracia puede utilizarse para representar entidades antitéticas y dignificar prácticas opuestas, carece de significado” (1987, p. 25). Es necesario que construyamos un acuerdo conceptual mínimo sobre lo que entendemos por democracia y gobierno democrático, de lo contrario, como decía Alexis de Tocqueville: “la gente vivirá en una inextricable confusión de ideas, para beneficio de demagogos y déspotas” (1984, p. 64). Ante los nuevos desafíos de la sociedad, el rol de los Estados en tiempo de globalización, y el avance en el reconocimiento de los derechos de las personas y grupos, los conceptos tradicionales de democracia pueden resultar hoy insuficientes, o podrían abrir resquicios para prácticas contradictorias con sus principios.

Esta aparente digresión tiene que ver con las mencionadas expectativas sobre la democracia. Definiciones imprecisas pueden resultar en que las personas esperen de la democracia respuestas que no están a su alcance, por ejemplo, cuando estas implican desaparecer la independencia de los poderes o acciones que transgredan los derechos humanos, cuyo respeto la define. Es, por tanto, un ejercicio recomendable mantener una discusión prospectiva sobre la democracia para repensar su funcionamiento, roles, actores y acuerdos fundamentales para los próximos años.

No obstante, existen críticas válidas al funcionamiento del sistema: la desigualdad, la pobreza, la exclusión social, la discriminación, entre otros, todos contradictorios con sus propósitos. Es comprensible el desencanto de importantes grupos de la población con los mecanismos de representación, no solo por la falta de soluciones, sino también porque perciben que su descontento no es escuchado. Ya mencionaba antes la relación entre bajo desarrollo humano y abstencionismo electoral; no podemos negar la relación entre cómo las personas evalúan el desempeño del sistema y su alejamiento de las urnas.

Este sentimiento agrupa a muchas personas y las atrinchera, sin mucho mayor coincidencia que su enojo. Esa rabia es un motivo de cohesión y movilización muy efectivo, aunque lo sea menos para generar respuesta y proponer soluciones. Se alimenta esencialmente del problema o enemigo identificado que debe permanecer para que esa identidad grupal subsista.

El enojo se alimenta de la desinformación que, además, es, en muchas ocasiones, electiva. Un sesgo de confirmación hará buscar ciertas noticias y mensajes que vendrán a ratificar lo que ya se cree como cierto. Es una espiral que solo alimenta las convicciones, con poca posibilidad de penetrarla con información distinta que contraste las certezas actuales.

Es notable cómo en este ejercicio se pueden involucrar una diversidad de personas, sin importar el nivel educativo. Evidencia recogida en diversos estudios muestra que la propensión a creer cierto tipo de noticias falsas puede ser más poderosa que la formación académica. Si se tuviera que caracterizar a las personas más vulnerables a la desinformación y las noticias falsas se encuentra a las personas jóvenes, especialmente hombres. A primera mano, contraintuitivo, por considerarse más familiarizadas con los medios digitales, pero la evidencia lo demuestra. Otras investigaciones, como las que desarrollaron Ilka Treminio y Adrián Pignataro para las elecciones de 2018 y continuaron para las elecciones de 2022, muestran a esta población propensa a la radicalización. Esto debe llamar la atención sobre con qué grupos de la población hay que abrir prioritariamente espacios de conversación. Académicamente, resulta interesante explorar la causas y motivaciones de este comportamiento, pero para las instituciones democráticas, incluyendo al Tribunal Supremo de Elecciones, al IFED y a los partidos políticos, es un ejercicio indispensable para revisar el desempeño del sistema y sus paradigmas con el fin de dar respuesta a las aspiraciones de un importante grupo de la población que como segmento electoral es el más grande y lo seguirá siendo en los próximos años.

Como un anticipo de esa tarea, no hace mucho tiempo, en el marco del proyecto del PNUD “Construyendo una ruta común hacia el 2030”, implementamos junto a FLACSO Costa Rica una serie de actividades e investigaciones de cara al proceso electoral de 2022 para entablar un diálogo con personas jóvenes de todo el país e identificar sus prioridades y anhelos. El informe “Cultura política de las personas jóvenes frente al proceso electoral costarricense de 2022: orientaciones hacia el desarrollo sostenible sin dejar a nadie atrás” muestra un panorama retador, a veces desolador, para el proyecto de vida de las personas jóvenes. El informe indica que:

A modo de metáfora, se observa que la población joven se enfrenta a una suerte de carrera de obstáculos, donde una vez vencida una primera barrera, se encuentra una nueva y así consecutivamente. En este sentido, **sobresalen la brecha territorial y la de género como las principales barreras que marcan profundas diferencias entre la población joven** [resaltado añadido], pero también se reconoce la situación socioeconómica y la edad como elementos que marcan distinción. (PNUD, 2022a, p. VII)

Es necesario que pongamos atención al enojo y a lo que hay detrás de la desinformación. La frustración para muchas personas es grande y no necesariamente ven soluciones cercanas, pero para muchas personas jóvenes, en tiempos de profundas y extendidas incertidumbres, parece imbatible el reto de prospectarse en el futuro y poner en marcha su proyecto de vida.

Creemos que los grandes desafíos de la democracia empiezan por garantizar la igualdad real de participación e incidencia política de las mujeres. Con ello, deben abrirse iguales oportunidades para todas las poblaciones y grupos, especialmente promoviendo la integración activa de las personas jóvenes. No puede esperarse que unos hablen por otros. Cada grupo identitario tiene derecho a una voz en la toma de decisiones, para lo cual es importante establecer espacios para discutir sobre más y mejores oportunidades de participación, especialmente en lo local. Deben

fortalecerse las instancias y capacidades de diálogo, deliberación y construcción de acuerdos y para ello crearse oportunidades de información y capacitación.

Y no solo se trata de un ejercicio de mayor conversación, debe haber voluntad de abrir el debate a la crítica constructiva del pasado y del presente, para revisar el desempeño del contrato social según sus propósitos, y abrirnos todos y todas a la posibilidad de reimaginar el futuro a partir de un contrato nuevo, donde no solo las personas cuenten, sino también el planeta. Si hay algo para lo que han servido y sirven las crisis presentes es recordarnos nuestra absoluta dependencia a la naturaleza y pese a nuestra testarudez, tarde o temprano tendremos que reconocer que nuestro destino es compartido y que conforme acabamos con ella acabamos con la humanidad. Como que ha llegado la hora en la que alumbremos un nuevo contrato social que incorpore a una nueva parte contratante, de forma que al Estado, sociedad y mercado se sume la naturaleza por sí misma y por sus derechos inherentes.

La democracia siempre será un trabajo inacabado, un horizonte que se mueve a cada paso que damos para invitarnos a caminar hacia él, como decía Galeano (s.f.) sobre la utopía. Se trata de una perfecta combinación de optimismo, sin ingenuidad, y de criticidad, sin cinismo. La democracia tiene que sustentarse en un grado aceptable de esperanza, pero con soluciones visibles para las personas. El futuro de la democracia reside en su capacidad de cumplir con la promesa de la prosperidad, la libertad, la solidaridad y el respeto y garantía de los derechos de todas las personas.

A pesar de todas las incertidumbres que tiene frente a sí la humanidad, a pesar de la crisis climática, de los millones de personas excluidas y de las guerras, creemos en un futuro democrático y de respeto a los derechos humanos y de la naturaleza. En tiempos de oscuridad hay que esperar la luz. Así como la naturaleza se renueva después de los cataclismos, también creo en la resiliencia y la capacidad de las sociedades humanas de levantarse del odio, la miseria y la ignorancia. Creo en la bondad de las personas y espero que, al asomarnos nuevamente al abismo, recobremos la cordura y construyamos la sociedad libre e igualitaria que hace 75 años emanaba como una certeza desde un salón en París con la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Que ese mismo espíritu de esperanza y de coraje que impulsó a la humanidad a levantarse al unísono de los horrores de la guerra, nos invada ahora para tomar las decisiones urgentes que se requieren para construir un futuro posible, libre y sostenible para toda la humanidad, empezando, como decía Eleanor Roosevelt (1953), por los pequeños lugares, los más próximos, nuestra casa, nuestro barrio, nuestro trabajo, nuestro país.

Muchas gracias

REFERENCIAS

- Galeano, E. (s.f.). *Ventana sobre la utopía*. chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/
<https://poemario.com/pdf/ventana>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021). *Informe regional de desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022a). *Cultura política de las personas jóvenes frente al proceso electoral costarricense de 2022: orientaciones hacia el desarrollo sostenible sin dejar a nadie atrás*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022b). *Encuesta nacional de seguridad ciudadana en Costa Rica (ENSCR 2022: Informe de resultados*. PNUD-Costa Rica
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2023). *Atlas de Desarrollo Humano Cantonal*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021). *Informe regional de desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Roosevelt, E. (1958). En nuestras manos. Discurso pronunciado con ocasión del décimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Sartori, G. (1987). *Teoría de la democracia*. Alianza editorial.
- Tocqueville, A. de (1984). *La democracia en América*. Universidad Complutense de Madrid.
- Treminio, I. y Pignataro, A. (2022). *¿Cómo es el electorado joven de Costa Rica?: la importancia del electorado joven en Costa Rica en las elecciones presidenciales de 2018 y 2022*. Universidad de Costa Rica.



CONTRIBUCIONES
DESDE EL TSE

Democracia económica deficitaria en Centroamérica: caldo de cultivo para el autócrata de Naím

Andrei Cambronero Torres*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_5

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 11 de diciembre de 2023.



Revisión, corrección y aprobación: 4 de enero de 2024.

Resumen: El artículo expone cómo la democracia política debe acompañarse de una democracia económica, puesto que la pauperización de las condiciones de las personas puede ser caldo de cultivo para que se instalen los populismos, la polarización y la posverdad, como las tres “p” que identifican al autócrata de Naím.

Palabras clave: Democracia económica / Democracia política / Polarización / Populismo / Posverdad.

Abstract: The article explains how political democracy must be accompanied by an economic democracy, since the pauperization of people’s conditions can be a breeding ground for populism, polarization, and post-truth, such as the three “P’s” that identify the autocrat of Naím.

Key Words: Economic democracy / Political democracy / Polarization / Populism / Post-truth.

* Costarricense. Abogado, criminólogo, sociólogo y administrador. Correo electrónico: acambronero@tse.go.cr. Doctor en Derecho, magíster en Justicia Constitucional y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR). Diploma de especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos por la Universidad de Pisa, Italia. Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y bachiller en Sociología por la UCR. Diplomado en Administración de Empresas por la UNED. Especialista en Enseñanza de las Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Jefe del Despacho de la Presidencia y letrado, ambos de la Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones. Profesor de la Facultad de Derecho de la UCR, coordinador de la Cátedra de Investigación Jurídica de esa misma unidad académica e integrante de la Comisión de Trabajos Finales de Graduación. También se desempeñó como gestor de calidad, director de Asuntos Estudiantiles, miembro del Consejo Asesor de Facultad y de la Comisión de Docencia.

1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS Y ENCUADRE

Hay un momento histórico idealizado como el espacio democrático por excelencia. Cuando se habla de la cuna de ese sistema político que, a decir de Churchill, es el peor a excepción de todos los demás, imaginamos una Grecia antigua con ilustres ciudadanos que, adornados con ramas de olivo sobre las orejas, deambulaban por la *polis*. También forma parte de ese imaginario el ágora, como sitio dilecto para el intercambio entre esos seres que, con Platón (1998), fueron bautizados con oro, metal precioso con el que -luego- se premiaría a quienes llegaran a ocupar los primeros lugares de las justas deportivas, casualmente originadas en esas ciudades-Estado cuyo origen antecede a la noción misma del segundo vocablo que las denota (Estado).

Dejando de lado la ensoñación, importa recordar que, en esas discusiones sobre cómo gestar un buen gobierno y cómo administrar la *res pública*, participaban los griegos, así, en masculino y sin lenguaje inclusivo; mujeres, niños y no pocos extranjeros quedaban por fuera del espacio político. La filogénesis de la democracia nos enrostra con un pasado, un presente y, perdonándonos lo pesimista del presagio, un futuro de exclusión.

El problema de la demarcación ciudadana es fundamental: a quiénes se les dota de voz en la toma de las decisiones es central, si se quiere medir cuán inclusiva o excluyente es una sociedad; el resultado de la categorización incide, además, en cómo se comportarán los mecanismos de acceso a derechos, condiciones y oportunidades.

La creación de instituciones políticas no puede estar desvinculada del colectivo humano, en tanto aquellas surgen de sus dinámicas; no es casual que uno de los textos clásicos de los cursos de Teoría del Estado sea “El espíritu de la ley”, propuesta en la que Montesquieu (1984) no hacía un llamado a volverse esotéricos, sino a fijarse en el dato social como núcleo de toda intención legislativa.

La reflexión política, afincada en experiencias y discusiones como las que se pueden encontrar en los ilustrados europeos o en los escritos de “El Federalista” (Hamilton, 1994), fue condensada en los parámetros constitucionales de toda la región. Las constituciones políticas de los países centroamericanos coinciden, como en casi todo el mundo occidental, en que la legitimidad de los órganos constituidos proviene de la soberanía del pueblo (o la nación, según la técnica legislativa que se utilice) y que el poder se divide en legislativo, ejecutivo y judicial.

Esa triada, herencia de las revoluciones independentistas, es un rasgo característico de la arquitectura republicana, así como lo es la parte dogmática de las normas supremas; de hecho, en Centroamérica los textos políticos fundamentales tienen estructuras y contenidos muy similares. A nivel formal, los constituyentes de los territorios que integran las entrañas de América adoptaron el estándar democrático; sin embargo, la puesta en práctica de esos preceptos o, para decirlo técnicamente, la eficacia de las normas no fue la misma en los países.

¹ Sobre el particular, ver los respectivos artículos constitucionales: 9 (Costa Rica), 85 y 86 (El Salvador), 141 (Guatemala), 2 y 4 (Honduras) y 6 y 7 (Nicaragua).

La uniformidad del entramado jurídico centroamericano impide aceptar que la inestabilidad política del triángulo norte o los conflictos armados que se abordaron en Esquipulas (1986-1987) se deban a una fijación defectuosa de reglas. Los marcos normativos eran y son hoy muy parecidos, por lo que habría que volver la mirada hacia otros horizontes explicativos.

La democracia político-normativa requiere de soportes sociales dentro de los que se destaca una redistribución de la riqueza que favorezca bajos niveles de brecha y un colectivo homogéneo en el que las necesidades básicas se encuentren satisfechas. Un ingreso medio que sea percibido como satisfactorio abona a eso que Berger y Luckmann (2003) llaman una estructura de plausibilidad: se generará una base social conformada por “demócratas” que harán que sea “ridículo” pensar en una realidad ajena a los componentes democráticos.

En contraposición, cuando el coeficiente de Gini se acerca a 1, las personas tienden a buscar esos otros peores sistemas políticos; sobre esa línea, Cañete (2017) afirma: “...la desigualdad económica lleva a la ciudadanía a cuestionar el sistema democrático... Las interacciones entre la desigualdad en el poder político y la desigualdad de ingresos son permanentes, y se refuerzan mutuamente afectando los niveles de satisfacción con la democracia...” (párr. 10).

Más allá de casos concretos, importa analizar la relación “democracia política” vs. “democracia económica”, así como algunas consecuencias de que esa última no sea plena; o sea, cuando no hay posibilidad de que todas las personas puedan agenciarse su día a día. Dentro de todas las consecuencias posibles, es útil valerse de los rasgos del autócrata de Naím (2022) para mostrar cómo lo económico podría estar alimentando los populismos, la polarización y la posverdad.

2. DEMOCRACIA POLÍTICA VS. DEMOCRACIA ECONÓMICA

La polarización socioeconómica tiene orígenes tan antiguos como la vida independiente del istmo. Luego de romper lazos con la corona española, los grupos dominantes del otrora epicentro político colonial se hicieron del control de más del sesenta por ciento de la producción cafetalera, lo cual les permitió dominar a los segmentos desfavorecidos de la población e influir negativamente en el entramado jurídico-laboral: perpetuaron las relaciones asimétricas y de pauperización de condiciones (Paige, 1985).

Costa Rica, en el otro extremo de la capitanía, era la más modesta y empobrecida de las provincias, particularidades que beneficiaron un reparto equitativo de los terrenos productivos y que llevaron a que, como lo exponen Lindo y Acuña (s. f.), se exigieran educación y otros derechos prestacionales.

En la lógica argumentativa que se ha propuesto, el tejido social se deshilvana en estados generalizados de pobreza, donde las élites acaparan parasí todas las opciones de bienestar; en esos escenarios, como un efecto directo, la ciudadanía cuestiona la democracia como sistema de gobierno, en tanto entiende que ha incumplido sus promesas de justicia social.

La mayor parte de los países centroamericanos -a través del tiempo- han presentado altos índices de desigualdad social determinada por la “estructura de la producción, el funcionamiento de sus sistemas financieros, la dinámica de sus mercados laborales y la fragilidad y limitaciones de las políticas fiscales y sociales...” (Beteta y Moreno, 2014, p. 102). Ese rasgo macroeconómico alimenta la desazón, la frustración y el descontento ciudadano, síntomas de malestar que son aprovechados por los populismos como lógica de acción política (Bascañán y Vallespín, 2015).

El caso costarricense ha sido paradigmático. La proscripción del ejército en el texto constitucional de 1949 (numeral 12), un aceptable reparto de la riqueza y una inversión social alta fueron importantes desincentivadores² para los conflictos armados durante la segunda mitad del siglo XX; esos frenos no estuvieron presentes en las otras repúblicas hermanas.

No obstante, esa excepcionalidad se ha ido desdibujando conforme los números -para el grueso de los habitantes- se tornan rojos y los ingresos insuficientes³. El Estado de la Nación, en su edición de 2019, advertía cómo nuestro país mostraba una “caída drástica” en la aprobación de las personas con los “tres mitos fundacionales de la comunidad nacional”, dentro de los que se encuentra: Costa Rica como país libre y democrático (PEN, 2019, p. 54).

Con todas las diferencias del pasado colonial y postindependentista, que nos llevaron por caminos igualmente distintos, pareciera que llegamos al mismo punto: sociedades desiguales con necesidades básicas insatisfechas que, consecuentemente, aumentan los niveles de violencia y preferencia por los autoritarismos.

Un ejemplo claro de la manera en que personajes particulares se aprovechan de ese contexto se encuentra en el planteamiento de Cristancho y Rivera (2021), quienes muestran cómo Bukele -en El Salvador- capitalizó la inseguridad para construir un discurso que legitima acciones del ejército en el ámbito civil (persecución de delitos) y que lo coloca como figura central, heroica, en la lucha contra las pandillas.

La participación de las fuerzas armadas en la vida cotidiana de las personas es una excepcionalidad dentro de la partitura democrática⁴; empero, los salvadoreños lo han naturalizado e incluso incorporado como un deseable por su efecto virtuoso: retorno de la seguridad a las calles (pese a que el precio por pagar sea los derechos humanos de los presuntos infractores). Esa transacción de las prerrogativas fundamentales de los otros (como el debido

² Sobre este punto, Viales (2005, pp. 100-101) concluye:

el estado actual de la pobreza en América Central depende del nivel de institucionalización histórica que éste recibió en el pasado o, en otras palabras, que la pobreza contemporánea en la región está determinada históricamente. ...**la diferencia relativa en favor de Costa Rica, en términos de los niveles de pobreza, se explica por la inversión social** [resaltado añadido], por la creación de un régimen de bienestar desde el siglo XIX y por la institucionalización de la pobreza con participación gubernamental y de la sociedad civil.

³ El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en la Encuesta Nacional de Hogares 2022, concluyó: “la cantidad de bienes o servicios que pueden adquirir los hogares con sus ingresos actuales, es menor a lo que podía comprar el año pasado, es decir hubo una pérdida del poder adquisitivo o caída en los ingresos reales en 2022 respecto al 2021 y fue de -6,2 %” (p. 41).

⁴ Por ejemplo, el artículo 2.c del Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana prescribe como principio del modelo “la subordinación de las fuerzas armadas... a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, surgidas de procesos electorales, libres, honestos y pluralistas...”.

proceso o un encierro en condiciones dignas) por la tranquilidad propia es posible en un ámbito en el que hay un enemigo común (las maras) al cual se ha deshumanizado.

Ese proceder es aceptado por el colectivo en tanto se entiende que el sistema político democrático (con sus garantías y accionar policial no militar) no fue capaz de atender el fenómeno. Así, el presidente, como comandante en jefe, se coloca en una posición mesiánica que, valga decir, se proyecta con una estrategia de comunicación por redes sociales que hace sentir cercanía e inmediatez.

Esas prácticas -antidemocráticas por definición- atienden un problema inmediato (violencia e inseguridad), pero, en el fondo, su causa mediata no es tratada: falta de democracia económica. Según lo expone Demoscopia (2007), los pandilleros suelen ser sujetos de núcleos familiares desintegrados (algunos a consecuencia de las muertes de las guerras centroamericanas) y de espacios urbano-marginales donde el Estado abdicó de su responsabilidad de generar políticas sociales. Son víctimas de transformaciones económicas que han agravado la inequidad.

En Costa Rica, si bien no se han emprendido acciones de la magnitud vista en el escenario salvadoreño, sí se han adoptado procedimientos con algún parecido, como la utilización de redes sociales y, en general, la plataforma comunicativa del Gobierno para proyectar un liderazgo decidido, que toma decisiones, capaz de *comerse la bronca* y de actuar. En sus actitudes, el Ejecutivo costarricense ha mostrado un especial interés por el centralismo y por “una retórica de corte populista-autoritario” a decir de Cascante y Guzmán (2022, p. 133), signo de que también la sociedad ha ido variando sus preferencias electorales; eso sí, ese cambio se ha dado en un clima económico adverso (democracia política vs. democracia económica).

No puede dejarse de lado que el rito comicial culmina con la designación de las personas que hayan tenido el mayor favor electoral; la selección de gobernantes -en democracia- se hace por la cantidad de votos recibidos. La búsqueda del apoyo popular se encuentra en el ADN de las campañas; por ello, no deben satanizarse, *per se*, los esfuerzos para seducir el voto ciudadano.

Sin embargo, lo que llama la atención es que las tácticas y los relatos que se van hilvanando para lograr colocarse en el poder están incorporando, de un tiempo a esta parte, elementos que más bien suponen un plan de fuga de la democracia, hoja de ruta imposible en el pasado que hoy no pocos sectores entienden como una opción más.

Importa mencionar que ese accionar no es privativo de alguno de los extremos del espectro ideológico, en tanto izquierdas y derechas (en el mundo y en la región) se valen de un colectivo agotado por el empobrecimiento para sugerir primero e implementar después programas contrarios a conquistas que se entendían definitivas.

3. EL AUTÓCRATA DE NAÍM Y LA SITUACIÓN REGIONAL

El autócrata 3P es una figura arquetípica que Moisés Naím -académico venezolano- desarrolla en su texto “La revancha de los poderosos” (2022); esa triada, que caracteriza a algunos de los individuos que se hacen del poder en la actualidad, la integran los populismos, la polarización y la posverdad. El fenómeno es global y, como tal, la región latinoamericana no está exenta de él; de hecho, Cascante y Guzmán (2022) han mostrado cómo, en la democracia más longeva de Iberoamérica de 2018 a la fecha, se han incrementado las propuestas políticas que incorporan esos tres elementos.

La preocupación de científicos sociales en general está en estudiar las características de esas nuevas formas de construir candidatos y líderes, así como sus cursos de acción en campañas y estrategias de gobierno cuando ya ocupan los cargos públicos. Detrás de esos análisis hay una premisa que no siempre se explicita: este tipo de propuestas socavan las bases de la democracia y sus instituciones.

Tan interesante como preocupante es pensar que, pese al *a priori* antropológico y sociológico según el cual cada grupo humano genera sus propias dinámicas culturales, estamos reaccionando -como especie- de manera estandarizada a la precarización de las condiciones de vida, a las migraciones, al desempleo, al deterioro de los indicadores macroeconómicos de nuestros Estados y a un largo etcétera que provoca, como lo resume el título del libro de Castel (2010), un *ascenso de las incertidumbres*.

El panorama no suele ser halagüeño y el comportamiento electoral muestra las preferencias por opciones autoritarias, decididas, de mano dura, supuestamente capaces de devolver a la ciudadanía ese horizonte de futuro prometedor que se perdió del mapa. En esa *retrotopía*, para decirlo con Baumann (2017), parece que aflora nuestra huida hacia la tribu, a ese egoísmo nato hobbesiano y a un asirse de lo que se pueda con tal de sostener antagonismos e invalidar la otredad.

Deseguido, se abordará cada una de las “pes” para tener claridad acerca de su conceptualización, sus manifestaciones en el contexto político actual, cómo transgreden las pautas republicanas de convivencia y los desafíos contemporáneos que traen consigo.

a) Populismos

Un primer aspecto en el que debe ponerse atención es, para usar términos morfológicos, el número del sustantivo, puesto que el plural indica que no hay un solo tipo de populismo. Ese carácter multiforme viene de que, en realidad, no se trata de una ideología política *per se*, como lo puntualizan Bascuñán y Vallespín (2017), sino de una lógica de acción política que puede ser utilizada por las fuerzas proselitistas de cualquier punto del espectro ideológico.

En Francia, Marine Le Pen construyó su plan de acción de extrema derecha a partir de la supuesta representación del clamor del pueblo francés, mientras que Jean-Luc Mélenchon, desde la izquierda, se presentó como la voz de la ira popular. En un caso más cercano, Bolsonaro y Lula dan cuenta de que también -en Brasil- el uso de una retórica cargada de alusiones al todo social no es privativa de ninguna posición dentro del *political range*.

Esos diversos lugares de origen convergen en conductas y discursos populistas que se distinguen por: a) un dualismo maniqueo pueblo-élite, b) negación del pluralismo societal (se aspira a un bloque homogéneo), c) el líder encarna la voz del pueblo, d) se hilvana un mensaje emotivo y simplificado, e) el entorno se presenta en dramática decadencia y f) la determinación y carácter del sujeto que encabeza el grupo es la receta para salir a flote de todos los problemas (Vallespín y Bascuñan, 2015). En una presentación más sintética, el diario *The Guardian* (2019) refiere a una estrategia para enmarcar la política en una batalla entre una *masa* victoriosa e impoluta contra una élite nefasta y corrupta.

Ejemplos cercanos nos hacen preguntarnos si ciertos movimientos “de liberación” podrían etiquetarse hoy de populistas, pese a que, en ese entonces, la concepción sobre esa palabra no tenía los tintes que ha adquirido en el pasado reciente.

El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) surge en los años sesenta del siglo anterior para acabar con la dictadura de los Somoza; los jóvenes y la consigna de cambiar las condiciones de pobreza y de corrupción en Nicaragua fueron los elementos cohesionadores de sectores que enarbolaban banderas de bienestar y de libertad. Pese a algunos planteamientos acerca del gen violento y autoritario que mostró la revolución desde sus inicios (Bataillon, 2023), lo cierto es que no podría hablarse de una propuesta con los citados rasgos.

El carácter autoritario de las recientes decisiones (como la supresión de ciudadanías y la expulsión de clérigos) son las que marcan esa transición entre el FSLN como movimiento social y el matrimonio Ortega-Murillo como un *poder dinástico y patrimonialista* (Bataillon, 2023) que se vale de un discurso populista.

Un tanto igual puede decirse de la deriva capitalista autoritaria venezolana en los términos de Bull y Rosales (2023). Hugo Chávez, como líder carismático (Weber, 1996), sufrió una transformación que culminó con posturas altamente polarizantes, creando enemigos a los que atacar y reencausando su lenguaje a uno directivo y emotivo (su sucesor, Nicolás Maduro, profundizó en populismo y polarización).

Vale indicar que el discurso antipolítica –en el plano latinoamericano– ha sido terreno fértil para el desarrollo de personajes que se entienden portavoces del pueblo; se da paso a protagonistas con un cariz mesiánico, pero con el potencial de escapar de la democracia por túneles democráticos.

Las demandas sociales insatisfechas, como se ha visto en Costa Rica, avivan la frustración con las instituciones⁵ y vuelven vulnerables a las personas que, esperanzadas en mejorar su calidad de vida, se dejan seducir por los cantos de sirena de los populismos. Entonces, cabe preguntarse si las regiones con mayores índices de pobreza, desigualdad, balanzas de pago y comercial deficitarias y complicaciones fiscales están destinadas a la ruptura de la matriz social y a la conflictividad política.

Si es así, cuáles podrían ser las vías –con posibilidades reales de implementación– para frenar el fenómeno en nuestros países. ¿Habrán componentes de la cultura política que llevan, incluso en escenarios económicos adversos, a no aceptar esas invitaciones de personas que encarnan el espíritu del pueblo?

Queda abierta la incógnita acerca de si lo que hoy no es una ideología, a futuro, tenga el desarrollo teórico, la reflexión y los elementos necesarios para convertirse en tal. Ya no se entenderían los populismos como un rasgo parasitario en los diversos posicionamientos del espectro ideológico, sino como una manifestación autónoma de las dinámicas de poder en el sistema político.

b) Polarización

Costa Rica se encontraba a un mes de las elecciones nacionales de 2018, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos divulgó el contenido de la Opinión Consultiva n.º OC-24/17, en la que el Gobierno del expresidente Luis Guillermo Solís Rivera había preguntado al órgano hemisférico de tutela si el marco normativo patrio respetaba el derecho a la identidad de las personas trans y cuál era el estándar interamericano en lo relativo al matrimonio entre personas del mismo sexo. La Corte fue contundente: su Estado sede debía reconocer el cambio de nombre por identidad de género autopercibida en sede registral y las parejas homosexuales debían acceder al matrimonio (se descartó cualquier otra figura equivalente, como se pretendía en proyectos de ley que hablaban de sociedades de convivencia).

La democracia más longeva de Iberoamérica se polarizó: quienes fueron identificados como “progres” en redes sociales y otros espacios se enfrentaron a los conservadores o los “gachos”. La primera de esas tendencias aglutinaba a quienes respaldaban una agenda pro derechos humanos, mientras que su némesis era el bloque de quienes defendían “valores tradicionales de la sociedad”. En lo político, el otrora candidato Fabricio Alvarado Muñoz se presentó como el protector de la familia y de lo religioso, mientras que Carlos Alvarado Quesada se posicionó como la opción del respeto a la diversidad en todas sus formas. Esa bipartición de la ciudadanía se manifestó en las urnas, proceso de votación en el que lo religioso fue central; para decirlo en clave de Bourdieu, el capital religioso y los bienes de salvación fueron parte del discurso político, lo cual provocó una fractura en bandos.

⁵ Sobre esto, ver Alfaro, 2016.

En América Latina, la religión -primero católica y neopentecostal después- ha tenido gran influencia en los procesos políticos y político-electorales; por ejemplo, Singer (2023, p. 54) reseña cómo evangélicos de peso adversaron férreamente a Lula, en tanto líderes religiosos “dieron al proyecto bolsonarista un respaldo entusiasta”. La religión, en la actualidad, se ha convertido en una de las herramientas preferidas para la polarización política; en su ADN se encuentra la partición del mundo en dos extremos (pecaminoso vs. piadoso), estructuración que facilita el generar un nosotros (los buenos) frente a un los otros (los malos).

Esa dualidad de lo religioso ilustra un signo de época. Los seres humanos solemos entender las cosas mediante oposiciones binarias, pese a que los fenómenos suelen ser complejos, los procesos de socialización y de enseñanza-aprendizaje los simplifican en categorías contrarias. Al preguntarnos por la oscuridad, pensamos en ausencia de luz, mientras que la vejez es el antónimo de la juventud, aunque entre una y otra haya -literalmente- decenas de años. Esa simplificación se está apoderando de los discursos para acceder al poder, al punto de generar marcadores de diferenciación que, a su vez, justifican la exclusión, la violencia y la lucha encarnizada contra quienes están del otro lado de la línea.

El largo listado de amigos y enemigos incluye, entre otros: a) los migrantes son la debacle de los servicios públicos destinados a los nacionales, b) las élites partidarias corruptas son responsables de los males del pueblo (por lo que hay que buscar *outsiders*) y c) los defensores de los derechos humanos son los verdugos de ese pasado de sanas costumbres, según lo argumentaron algunos en el referéndum para aprobar un nuevo texto constitucional en Chile (Heiss, 2023).

El desafío en esta “P” es fomentar una cultura que comprenda que el pluralismo -lejos de ser una amenaza- es una expresión de la riqueza del género humano cuya aceptación fortalece la democracia (artículo 9 de la Carta Democrática Interamericana).

c) Posverdad

Interrogar acerca de qué es verdadero y qué es falso ha sido una de las labores más antiguas de la filosofía. El enjuiciamiento a Sócrates provino de los sofistas, quienes cuestionaban el carácter absoluto del conocimiento y apostaban más por lo creíble, mientras que el maestro de Platón vivió preocupado por alcanzar la virtud a través de la verdad.

En lo cotidiano, una de las primeras enseñanzas de los procesos de socialización primaria es que hay que ser sinceros y decir la verdad, deseable moral que luego se recepta en el marco jurídico, al punto de castigarse con prisión el falso testimonio. Sin embargo, de un tiempo a esta parte, la verdad ha sufrido una depreciación en el terreno de la política y de las acciones de gobierno. No es casual que el diccionario de Oxford declarara “posverdad” como palabra del año (en 2016), en un contexto en el que triunfaba el Brexit y Donald Trump había llegado a la Casa Blanca con estrategias que no se basaron en mostrar datos objetivos, sino en exaltaciones a sentimientos nacionales.

Despertar preocupación y miedo es parte de los efectos de ocultar, en todo o en parte, la verdad; como lo afirmaba el ministro Goebbels en la Alemania Nazi: *mente, mente que algo queda*. La retórica de afirmar hechos falsos, pero con cierto cariz de credibilidad está teniendo éxito en las personas, como ya lo sabían el consejero del Tercer Reich y los sofistas.

Las jornadas extenuantes y el bombardeo de información, de la mano de las redes sociales y el tedio por hurgar más allá de lo evidente sentaron las bases para un entorno en el que cada vez con mayor dificultad se distingue entre lo real y lo ficticio. Así, el desafío está en una nueva alfabetización, la digital. Las campañas, las instituciones y el ejercicio de poder deben estudiarse desde la posverdad, esto es cómo en lo político ahora más que nunca la mentira tiene un papel decisivo y si esto puede ser contrarrestado desde la institucionalidad o, más bien, la tabla de salvación está en una apuesta educativa y no represiva.

4. A RAZÓN DE CIERRE

Barker (2016), tomando a Kuhn en su clásico concepto “paradigma”, formulaba su regla del retorno a cero: *cuando un paradigma cae todo vuelve a cero*. Los vertiginosos cambios de la sociedad y los retornos a prácticas antiguas de autoritarismos revestidos de pseudorropajes de legitimación popular llevan a que algunos se enseñoreen en las casas o palacios de gobierno; para otros, esto es un signo del fin de los tiempos democráticos.

Con todo, el gran desafío es reevaluar las categorías teóricas que nos han permitido comprender, dar sentido a los fenómenos y hacer propuestas responsables con el derecho humano a la democracia, pues, como habitantes de las Américas, a eso nos comprometimos el 11 de setiembre de 2001 con la suscripción de la citada Carta Democrática Interamericana.

Quizás somos testigos de un interregno, concepto utilizado por Gramsci (2009) para denotar un momento crítico en el que lo viejo no muere y lo nuevo no nace, intersticio en el que aparecen una gran cantidad de “fenómenos morbosos”. En esa etapa de crisis, como apunta el citado pensador italiano, decaen los consensos, y la coerción de quienes dirigen no es suficiente para dominar, por lo que hay altos niveles de incertidumbre. Esa insuficiencia de la fuerza para gobernar parecen tenerla clara los gobernantes del istmo que, en mayor o menor medida, han buscado la legitimidad en grupos empresariales, en lo religioso, en cambios espurios al marco normativo y en acciones populistas (como la cero tolerancia para construir política de persecución penal).

Para que lo que nazca traiga consigo lo mejor del pasado y no eternice las desigualdades es fundamental una consciencia social crítica -manifestada a través de movimientos sociales- que vea más allá de las reglas formales y de concesiones puntuales. El maridaje entre la democracia política y la democracia económica debe lograrse so pena de seguir soportando la etiqueta de Estados fallidos.

REFERENCIAS

- Alfaro, R. (2016). El descontento ciudadano y sus implicaciones para la estabilidad política en Costa Rica. *Informe Estado de La Nación*. Consejo Nacional de Rectores (CONARE). <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/74030/Versi%C3%B3n%20final.pdf?s>
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) (2001). Carta Democrática Interamericana. https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- Bataillon, G. (2023). La cultura política del sandinismo. *Nueva Sociedad*, (304), 60-73.
- Bauman, B. (2017) *Retrotopía*. Paidós.
- Barker, J. (2016). *Paradigmas. El negocio de descubrir el futuro*. McGraw-Hill Interamericana.
- Berger, P. y Luckmann, T. (2003). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu editores.
- Beteta, H. y Moreno, J. (Coords.). (2014). *El cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fcdb0f80-a041-4b73-80af-a5b0506b5a1d/content>
- Bull, B. y Rosales, A. Cómo las sanciones a Venezuela abrieron paso a un capitalismo autoritario. *Nueva Sociedad*, (304), 112-125.
- Cañete, R. (14 de agosto de 2017). Desigualdad y secuestro de la democracia. La captura del Estado por parte de las élites en América Latina. *El País*. https://elpais.com/elpais/2017/08/14/contrapuntos/1502672387_188470.html
- Cascante, M. y Guzmán, J. (2022) Reconfiguraciones políticas en Costa Rica: del bipartidismo a la fragmentación. *Nueva Sociedad*, (300), 127- 139.
- Castel, R. (2010) El ascenso de las incertidumbres. Fondo de Cultura Económica.
- Constitución Política [Const]. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).
- Constitución Política [Const]. 1983 (El Salvador).
- Constitución Política [Const]. 17 de noviembre de 1993 (Guatemala).
- Constitución Política [Const]. 11 de enero de 1982 (Honduras).

- Constitución Política [Const].1987 (Nicaragua).
- Cristancho, A. y Rivera, C. (2021). La personalización y la legitimación discursiva de la militarización de la seguridad pública, en el gobierno de Nayib Bukeleen El Salvador. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, (47), 1-39.
- Cuadra, E. (2022). Nicaragua: de proyecto revolucionario a dinastía autoritaria. *Nueva Sociedad*, (300), 65-73.
- Demoscopia (2007). Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica. Hallazgos de un estudio integral. Guatemala: Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Banco Centroamericano de Integración Económica. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/26445.pdf>
- Gramsci, A. (2009). *Cuadernos de la cárcel*. Casa Juan Pablos.
- Hamilton, A. (1994). *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica.
- Heiss, C. (2023). El proceso constituyente en Chile: Entre la utopía y una realidad cambiante. *Nueva sociedad*, (305), 126-135.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2022). Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). [recurso electrónico]. INEC. <https://admin.inec.cr/sites/default/files/2022-10/reenaho2022.pdf>
- Lewis, P., Barr, C., Seán, C., Voce, A., Levett, C. y Gutiérrez, P. (6 de marzo de 2019). Revealed: the rise and rice of populist rhetoric. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2019/mar/06/revealed-the-rise-and-rise-of-populist-rhetoric>
- Lindo, H. y Acuña, H. (Anfitriones). (s. f.). El despotismo y sus pasados (N.º 5) [Episodio de Podcast]. En Centroamérica: el presente y sus pasados. Radios UCR.
- Montesquieu, C. D. (1984). *Del espíritu de las leyes*. Heliasta.
- Naím, M. (2022). *La revancha de los poderosos*. Debate.
- Paige, J. (1985) *Coffee and politics in Central America* (n.º 330). Paper presented at the Ninth Annual Conference on the Political Economy of the World Sistem, Toulaine University.
- Platón (1998). República (trad. Camarero, A.). EUDEBA.

Programa Estado de La Nación (PEN) (2019). Informe 2019. Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

Schwartz, R. (2023). *Undermining the State from Within*. Cambridge University Press.

Singer, A. (2023). El regreso de Lula. *Nueva Sociedad*, (305), 35-63.

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (1995). Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. https://www.sica.int/documentos/tratado-marco-de-seguridad-democratica-en-centroamerica_1_110795.html

Vallespín, F. y Bascuñan, M. (2015). *Populismos*. Alianza Editorial.

Viales, R. (2005). Pobreza e historia en América Central: condiciones estructurales y representaciones sociales. Una visión desde Costa Rica. *Iberoamericana*, Vol. 19, 87-103. <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/979/659>

Weber, M. (1996). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

“Se dice de mi”: la comunicación política de candidatas, electas y de magistradas*

Gustavo Román Jacobo**

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_6

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 30 de octubre de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de diciembre de 2023.

Resumen: Se enfoca en el acoso que reciben las mujeres tanto en puestos públicos como cuando se postulan a cargos de elección popular. La disertación, aparte de exponer una serie de prejuicios sociales hacia las mujeres que han decidido tomar la palabra y tener incidencia en la esfera pública, ofrece una serie de pautas para el manejo de la comunicación para contrarrestarlos.

Palabras clave: Mujeres / Participación política / Igualdad de género / Magistrados / Juez electoral.

Abstract: It focuses on the harassment that women receive both in public positions and when they run for popular election posts. The dissertation, apart from exposing a series of preconceived prejudices by society towards women who have decided to speak out and have an impact on the public sphere, offers a series of guidelines for the management of communication to counteract them.

Key Words: Women / Political participation / Gender equality / Magistrates / Electoral judge.

* Conferencia presentada en la V Conferencia de la Asociación de Magistradas Electorales de las Américas (AMEA), celebrada el 5 y 6 de setiembre de 2023 en San José, Costa Rica.

** Abogado, costarricense, correo electrónico gromanj@tse.go.cr. Director general de Estrategia y Gestión Político-Institucional del TSE. 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 doctorado 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 la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

¿Cuál es el común denominador de las candidatas, de las políticas en cargos electos o de las magistradas? Que son mujeres que han tomado la palabra pública, que tienen incidencia en la *polis*, que adquieren protagonismo en la esfera pública. Y la esfera pública es un lugar muy particular, es un lugar en el que se da una competencia permanente por el poder simbólico.

Los estudios del poder diferencian distintos tipos de poder. Hay un poder que tienen, por ejemplo, las magistradas o una presidenta de la república, que es el poder político; tiene que ver con las prerrogativas institucionales asociadas al cargo, ese poder normalmente no sufre ningún menoscabo, ningún cambio durante el ejercicio del cargo, salvo que haya alguna reforma o hecho político excepcional.

Pero hay otro poder que se disputa en el espacio público, que es el poder simbólico que puede traducirse como la capacidad de influencia, la capacidad que tiene una persona en la esfera pública para que otras actúen y piensen como ellas, sin forzarlas a ello, sino por voluntad propia. Ese poder simbólico se alimenta de algo que se llama capital simbólico, prestigio, credibilidad, reputación. Ese es el tipo de poder que se disputa de forma especialmente intensa en el espacio público, entre todos los actores, una magistrada, una presidenta, un periodista, un líder de opinión o un candidato opositor. Están todos permanentemente compitiendo por el poder simbólico y este poder, a diferencia del poder político, que, repito, está asociado a prerrogativas institucionales, si fluctúa, puede empezar muy alto y terminar muy bajo, o viceversa.

Por supuesto que los hombres, magistrados, candidatos y políticos también participan de esta lucha por el poder simbólico y pueden ser víctimas de la misma hostilidad y de la misma violencia en esa competencia. Pero en el caso de las mujeres, a esa natural competitividad y hostilidad que hay en el espacio público por el poder simbólico, se suma la agresividad que puede acompañar la reacción cultural patriarcal a la transgresión de los límites tradicionales del confinamiento doméstico. Y, además, al ataque a la reputación de las mujeres, la misoginia, suma un arsenal de artillería vituperadora contra su credibilidad y prestigio.

Según muchos reportes, por ejemplo, el del Foro Económico Mundial (2023), sigue habiendo brechas de género en todos los ámbitos, pero en la política son especialmente acentuadas. Y esto va más allá de las leyes y de lo que declaran las constituciones y los códigos; tiene que ver con el techo de la realidad cotidiana. Aquí quiero mencionar una investigación de la académica argentina Johanna Crisallo (2023), que se denomina "Techo de cristal en la justicia: estudio empírico sobre los procesos de selección de jueces y juezas", para poner un ejemplo: el proceso de selección de una magistrada o una jueza superior. Dice Crisallo que el 54% del personal del sistema de justicia argentino son mujeres, pero solo el 25% están en los cargos de más alta jerarquía; y un dato más llamativo es que de quienes participan en los concursos, solo un 23% son mujeres; por lo tanto, no es de extrañar que solo un 25% de los cargos altos estén en manos de mujeres. ¿Por qué ocurre eso? no porque la ley establezca alguna restricción. Tiene que ver con el techo de la realidad cotidiana, si las mujeres tienen doble jornada en el hogar y en el trabajo, poco tiempo queda para participar en la carrera política, en la carrera judicial o en otro tipo de avances profesionales por sus dobles jornadas.

Pero no solamente enfrentan eso, enfrentan, también, uno o dos de los siguientes factores: los prejuicios y el odio. En general, enfrentan el prejuicio naturalizado culturalmente, el del machismo del hombre y la mujer común, del hombre y de la mujer de la calle. Prejuicios constitutivos de lo que Miranda Fricker (2017) llama "injusticia epistémica". Sin duda lo enfrentan los altos cargos electos de las mujeres o las candidatas, pero hay casos y cada vez más lamentablemente, en que además de ese machismo enfrentan el odio por ser mujeres, la misoginia.

Nos concentraremos primero en el prejuicio naturalizado, cuya principal manifestación está en que nunca se queda bien, se haga lo que se haga, nunca se queda bien. Como, por ejemplo, si la política o la magistrada se toma mucho tiempo para decidir, no es prudencia, es indecisión. Si actúa con rapidez, no es resolución, es precipitación. Si asume riesgos, que siempre hay que asumirlos, no es audacia, es temeridad. Por otra parte, si escucha posiciones distintas, no es apertura dialógica, es debilidad; y si se mantiene firme y resiste las críticas, no es firmeza, es que es mandona; o si es empática en su comunicación, no es cálida, es cursilería. También, si no satura con su imagen todas las presentaciones públicas del órgano electoral, no está dosificando sus apariciones, es miedosa; pero si, por el contrario, tiene una presencia muy fuerte en los medios, no es liderazgo, es figuración o afán de protagonismo; y si tiene posiciones matizadas o intermedias en los grandes debates, no es mesura, es falta de convicción. Todo esto es lo que enfrentan hoy, sin excepción, las mujeres en puestos de liderazgo, pero se puede dar la circunstancia de que enfrenten, además de esto, odio, misoginia militante.

La presencia constante de mujeres en la esfera pública ha llegado a constituir un agravio para la reacción machista a los cambios que ha habido en la sociedad. Creo que la revolución de la condición de la mujer es la más significativa de las revoluciones en el último siglo; no hay cambio más significativo social y cultural en el último siglo que ese y, desde luego, eso genera una reacción, y esa reacción, por supuesto, está particularmente dirigida contra las mujeres que acceden a los cargos más altos, y cuanto mejor lo hagan, las reacciones son más fuertes. Y ya hay una militancia política organizada que expresa esta reacción; no sé si han oído hablar, por ejemplo, de los *Proud Boys*, cuyo líder, por cierto, el martes 5 de setiembre de 2023 fue condenado a 22 años de prisión por el asalto al Capitolio de los Estados Unidos. Hay otros grupos como los *incels* o célibes involuntarios; e, incluso, se habla de terrorismo misógino como una categoría de análisis. No voy a repetir los abultadísimos diagnósticos que hay sobre violencia y odio digital, investigaciones empíricas que se han hecho en Costa Rica de la mano con la Universidad de Costa Rica y con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pero son manifestaciones de ese odio.

Gustavo Román Jacobo



Escultura "Survival of the fattest" realizada por Jens Galschiøt y Lars Calmar en 2002.

Y ese odio es particularmente fuerte contra las juezas, aquí ya no estoy hablando de candidatas, políticas o gobernantes, sino de juezas. Por ejemplo, a mí esta escultura me irrita; entiendo que la *Díkê* griega y la *Iustitia* romana son diosas femeninas, eso se puede entender, pero es absurdo que una escultura que se pretende crítica, porque está hecha desde una concepción crítica, se represente de esta manera, considerando que en todo el mundo la pobreza tiene rostro de mujer y que la judicatura en todo el mundo es ocupada mayoritariamente por hombres. Entonces, cómo se va a representar esto así, pero hay más ejemplos, incluso desde abordajes críticos existe este tipo de sesgos y prejuicios.

El encono especial contra las juezas electorales creo que tiene que ver con dos factores. Uno se relaciona con la naturaleza del cargo, que es polémico por sí solo: arbitran procesos que resuelven civilizadamente lo que por milenios nuestra especie ha resuelto de forma violenta; todos seguramente recordarán aquella buena frase de Galeano de que todo hincha del fútbol sabe que si su equipo pierde es por culpa del árbitro (¡o de la árbitra!), y que si gana es a pesar del árbitro.

El encono especial contra las juezas electorales

Pero hay un encono especial más intenso que tiene que ver con que las juezas electorales son mujeres ejerciendo autoridad en una materia -la disputa por el poder político- que históricamente fue monopolio masculino. A ello se suma el hecho de que esa presencia de las mujeres en la jurisdicción electoral ha tenido consecuencias sustantivas de fondo: los cambios que han provocado el aumento en la participación política de las mujeres se han producido, en la mayoría de los casos, no por una evolución natural de los partidos, no porque los partidos graciosamente hayan concedido mayores espacios de representación, sino que el principal impulso de estos cambios ha venido de la mano de las reformas legales (y sus ajustes jurisprudenciales) impulsadas por las autoridades electorales.

Eso hace que sea importante pasar del cambio normativo al cambio de mentalidades. Son muy importantes los cambios normativos que se han logrado, son muy importantes los precedentes jurisprudenciales que ustedes (mujeres) han construido. Es clave el trabajo en capacitación, especialmente dirigido a las mujeres, que hace, por ejemplo, en Costa Rica, el Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Pero para la construcción de una democracia paritaria, para alcanzar una mayor representación y una mejor representación política, hay que atender la opinión pública, hay que labrar una cultura política más igualitaria trabajando en las mentalidades, porque es ahí, en las mentes de las personas, en las representaciones mentales socialmente construidas y compartidas sobre las mujeres (sobre qué es y qué no es una mujer,

qué es el liderazgo o cómo es la autoridad), es ahí en la mente de las personas, digo, donde reside el sexismo, el machismo o, peor aún, la misoginia.

Entonces, hay que identificar cómo se manifiesta el sexismo, machismo y misoginia, comunicacionalmente, cómo aflora en la comunicación y en los discursos sociales, y desde luego, también, cómo podemos combatirlo comunicacionalmente, más allá del cambio normativo, de los impulsos jurisprudenciales y del trabajo en capacitación de institutos de formación.

Aquí me voy a aprovechar de la abundante investigación empírica que han realizado, sobre todo mujeres, para mostrar cómo se manifiesta comunicacionalmente ese sexismo. La distinta cobertura y enfoque periodístico sobre el desempeño público de las mujeres evidenciado en una investigación de Nuria Fernández García (2012), estudiosa de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Primera característica: menos visibilidad. Aunque en ocho países de la zona euro entre 2009-2011 se incrementó la cantidad de mujeres electas por efecto de las cuotas, el tiempo promedio dedicado a sus candidaturas en tres países fue la mitad de su presencia en las listas, y en otros tres estuvo por debajo entre 10-15 puntos; esta tendencia se mantiene incluso cuando la candidata mujer está mejor posicionada que su rival masculino en los sondeos. Hay una investigación de Pippa Norris (1997) que dice que esa tendencia se mantiene incluso cuando son electas y acceden al cargo; aún en esos casos la visibilidad es menor. Obviamente, sin una cobertura equitativa es más difícil para las mujeres llegar al electorado para pedir el voto. Esto está enfocado en candidatas, pero creo que aplica también, por ejemplo, para mujeres autoridades electorales. ¿Qué se puede hacer para combatir esto?, pues insistir en la vocería de mujeres desde las autoridades electorales: adoptemos desde los organismos electorales esa política comunicacional para combatir ese sesgo.

Otra característica es una cobertura más apresurada o con declaraciones más breves. Un estudio realizado por el Consejo Audiovisual de Cataluña (2009) señala que las mujeres tienen una menor probabilidad de ver sus declaraciones, es decir, sus palabras transcritas o el audio o video de estas citadas en los medios. Las mujeres políticas obtienen solo el 15,5 % del tiempo de palabra en los medios catalanes, un porcentaje que es manifiestamente más bajo que la presencia real de mujeres en los diferentes gobiernos analizados. El estudio, además, revela que la duración media de las intervenciones de los hombres políticos prácticamente duplica la de las mujeres políticas. Dos minutos un segundo para los hombres, respecto de un minuto doce segundos para las mujeres. Menos visibilidad y, además, menos tiempo. ¿Cuál es el consejo acá?, pues también apelar a la comunicación directa, *streaming*, transmisiones directas en Facebook, comunicación directa a través de las redes sociales; que si algo bueno tienen es que permiten saltarse los sesgos de un editor o de una sala de redacción y se puede hacer desde los organismos electorales.

Pero no solamente es una cobertura menor y con declaraciones más breves, sino que, además, es menos fiel o literal. Woodall y Fridkin (2007) apuntan que las noticias en los medios representan

de forma más fiel los mensajes de los candidatos varones, haciendo de “espejo” de los contenidos de sus comunicaciones políticas; pero cuando se trata de las mujeres políticas, los medios se muestran menos exactos en la representación de los mensajes de estas, a menudo incluso distorsionándolos. ¿Cuál es el consejo?, es consejo de manual de comunicación política: repetir al principio, al medio y al final la frase que se quiere destacar de todo lo que se desea expresar, de manera muy directa. Cuanto más contexto se dé a la declaración que se desea hacer, es más fácil que el editor haga de aquello que es tangencial lo esencial, entonces la recomendación sería “ir al punto”.

A lo anterior se suma que las mujeres suelen ser menos presentadas o más escuetamente presentadas que los hombres. Una investigación de Falk (2008), sobre la cobertura en prensa de las candidatas a la presidencia norteamericana, señala que las mujeres tienen menos posibilidad de que sus cargos previos sean nombrados, mientras que los hombres sí son vinculados en mayor número de ocasiones a su trayectoria. Es como que a las mujeres les borrarán la historia, su currículum o su recorrido, esto es necesario combatirlo. El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica lo hizo con la presidenta doña Eugenia María Zamora Chavarría, en todas las comunicaciones se resaltó su experiencia, porque sabíamos que la tendencia de parte de los medios sería invisibilizarla.

Otra característica de esta cobertura sesgada es que es más invasiva, esto es también de la investigación de Nuria Fernández (2012). Los medios de comunicación dan un tratamiento diferente a mujeres y hombres en la política; el trato que ellas reciben suele ser más familiar e irreverente, se realizan más comentarios acerca de sus vidas privadas y estados sentimentales, se cuestiona con más frecuencia si están preparadas para el cargo que ocupan o pretenden, el tuteo en las entrevistas es más frecuente, en muchos casos las mencionan con sus nombres despojadas de sus apellidos. Esto es importante, la forma en que las mujeres son nombradas en los medios, en Estados Unidos y en Europa Occidental, existe una mayor probabilidad de que los medios se refieran a las mujeres en términos familiares por su nombre de pila o incluso por un diminutivo y reciben, por ejemplo, más preguntas de cómo se las ingenian para compatibilizar la carga doméstica con el trabajo público.

De forma coherente con lo anterior, se trata de una cobertura enfocada “al cuerpo”. Esta es otra característica: la vestimenta y la apariencia de ellas reciben mucha más atención en los medios, que la de ellos, y la edad de las mujeres políticas es un tema de más frecuente interés. A los hombres se les permite un estilo más desaliñado que a las mujeres, incluso las mujeres que representan posiciones políticas más extremas lucen absolutamente impecables, piensen en Marine Le Pen, en Giorgia Meloni, o en Cristina Fernández y en lo contrastantes que pueden ser en comparación con Boris Johnson, Javier Milei o Pepe Mujica.

Tras el nombramiento del gabinete de Pedro Sánchez, en el que por primera vez en la historia de España hubo mayor número de mujeres al frente de ministerios, el Diario ABC, uno de los más importantes de España, publicó un artículo bajo el titular “El guardarropa de las ministras de Sanchez” (Funes, 2018) que realizaba “un análisis de los aciertos y errores a subsanar”, dice el periódico: “los estilismos de las recién estrenadas dueñas de las carteras ministeriales”. En

la biografía de la ministra de Trabajo Magdalena Valero dice: "esta extremeña, de buen físico, criada en La Mancha, de ojos penetrantes y chasis de aquí te espero, ha sabido siempre sacarse partido".

Stein (2009), apunta el caso de Hilary Clinton y los cambios de vestuario, para denunciar cómo una política es criticada se ponga lo que se ponga; de acuerdo con la autora, cuando Clinton utiliza falda, los medios critican sus grandes tobillos y sus cortas piernas; cuando viste pantalones, es acusada de usar pantalones "desexualizados" y cuando viste camisa con escote, los medios tampoco desaprovechan la ocasión para atacarla. Sobre Hilary Clinton hay mucha investigación realizada respecto de este tema que tiene elementos semiológicos importantes.

La última característica es que se trata de una cobertura infantilizante. A las mujeres políticas, candidatas o con cargos de autoridad, suele asociárseles a un mentor o padrino masculino que las habría llevado a donde están. Se les presenta en relación con hombres más poderosos o influyentes para trivializar sus propios logros e, implícitamente, generar dudas sobre si sus conquistas profesionales han sido logradas por ellas solas. Aquí destaca la metáfora de la marioneta que en Costa Rica la vimos utilizarse en campaña electoral contra quien, a la postre, sería la primera (y a la fecha única) mujer electa presidenta de la república, en la propaganda que se hizo de ataque contra ella representándola como marioneta de un hombre, que era el presidente en ese momento. Y esto no pasa solamente en Costa Rica; pasa incluso en el primer mundo. Por ejemplo, frente a, primero, las representantes laboristas del Parlamento, durante el gobierno de Tony Blair y, luego, las mujeres en el gabinete de David Cameron, la prensa británica hablaba de las chicas de Blair y de las lindas de Cameron.

Aparte de esto, están los encuadres. Es vasto el desarrollo en el mundo de la comunicación de la teoría del *framing*. Los medios de comunicación, para cada personaje nuevo que aparece en la esfera pública y cada acontecimiento nuevo que ocurre, no crean una narrativa específica; para ese nuevo homicidio o ese nuevo hecho de corrupción política o esa nueva magistrada, los medios no son tan creativos para estar creando narrativa todos los días; sino que ya tienen unos marcos interpretativos, unas estructuras, como un machote o un formulario, cambian el nombre, pero el marco ya está hecho, esos son en términos generales los *framing*.

Hay dos investigaciones clásicas sobre cómo se representan, qué encuadre se utiliza para representar a las mujeres en los medios. Una es de Rosabeth Moss Kanter (1977) de la Universidad de Harvard quien habla de cuatro roles trampa; y son trampa porque una vez que una persona está metida en un rol, todo lo que haga va a ser interpretado dentro de ese molde, ya no se le va a permitir salir de ese molde en el que se le encasilló. Primero está el de la seductora, una mujer a la que le importa de sobremanera sus atributos físicos, su belleza y su indumentaria. Segundo, la madre, una mujer en la que se prioriza la ética del cuidado, el apego al hogar y la conciliación de la vida familiar. Tercero, la mascota; la mujer como un ser agradable y complaciente que se comporta como animadora de su pareja o de su jefe. Por último, la dama de hierro, en el cual la mujer encarna atributos contrarios a la interpretación clásica de feminidad, gobernando con mano firme y modos asertivos y evitando exteriorizar sus emociones.

Aquí el consejo es no dejarse encasillar; ojalá que los equipos de comunicación que respaldan a las mujeres sean profesionales atentos y que combatan esos encuadres cuando los identifiquen en los medios, porque son cárceles cognitivas. Una vez que una persona está asociada a un encuadre mental de la población, es muy difícil cambiarlo.

Bastante más reciente es la investigación de Pippa Norris (1997), y ella es crítica particularmente con el encuadre de *first woman* o primera mujer. Este encuadre por el cual el liderazgo y los logros de las mujeres son presentados por los medios como un avance que beneficia también al resto de mujeres y que convierten a la bautizada “pionera” en una especie de representante simbólica del resto. Un marco que consigue dar a las mujeres gran visibilidad sobre la arena pública, pero, al mismo tiempo, las desnaturaliza porque presenta como anómalo un hecho que no tendría por qué calificarse de “extraordinario”.

En este punto discrepo de Norris. Si se retrata como algo extraordinario el ascenso de una mujer a un puesto que nunca había sido ocupado por una, es, sencillamente, porque así es. Pero es verdad, eso impone una enorme carga. El encuadre de las lideresas como agente de cambio las erige como responsables, además, no de ejercer bien el cargo, que sería la responsabilidad que cualquier persona atendería al asumir un cargo. Si es la primera mujer tiene, además, la responsabilidad de hacer transformaciones trascendentales en el seno de su partido político, de su gobierno o de su organización electoral, y a partir de esa expectativa será evaluada.

Nuevamente el ejemplo es doña Laura Chinchilla, presidenta de Costa Rica 2010-2014. Una persona muy respetada en el mundo de la cultura, don Alberto Cañas, llegó a decir, hacia el final de ese gobierno (como todos, con aciertos y desaciertos), llegó a decir que después de la presidencia de Chinchilla pasarían dos siglos para que en Costa Rica volvieran a elegir a otra mujer como presidenta.

Permítanme concluir con cuatro últimos consejos.

El primero es creérsela, y este es el consejo de un hombre, Orlando D’Adamo, consultor argentino. Indica que luego de trabajar para clientes y para clientas, ha llegado a la conclusión de que en las mujeres es mucho más fuerte esa voz interna que les repite “todavía no”, “más adelante”, “no estás preparada” o, peor aún, “sos una impostora”. Para D’Adamo, lo que ocurre es que estas mujeres tienen estándares muy altos de autoexigencia, que está muy bien, pero que se pueden convertir en autocomplot, en autosabotaje: aceptan segundos planos con mucha más frecuencia, frente a otros que, siendo menos calificados, son más decididos y menos pudorosos. Ahí el trabajo de los consultores o asesores en comunicación es tener la sensibilidad para detectar esta situación y para motivar a la magistrada, a la candidata o a la política elegida, a que asuma su verdadera capacidad (que a veces es la última en verla) que asuma su verdadera capacidad y que la ponga al servicio de su proyecto personal y del país.

El segundo consejo es de la experta en comunicación política, Virginia García: que se muestren fuertes. Mentalmente tenemos asociado el liderazgo con una serie de atributos que

culturalmente identificamos como rasgos masculinos, por ejemplo, ejecutividad, asertividad, ambición, audacia, racionalidad, planificación estratégica, competitividad, fortaleza. ¿Qué hace la mala asesoría política, los malos consultores políticos, los malos asesores políticos?, bueno, no tienen en cuenta esto, entonces les hacen a las políticas las mismas recomendaciones que a los políticos, la misma recomendación estratégica: que enfatizen las habilidades blandas, la empatía, la compasión, sensibilidad, la escucha activa, la cooperación, la abnegación, que enfatizen eso. Eso está muy bien recomendárselo a un candidato varón, porque, mentalmente, la gente asume que ya tiene las características de liderazgo, las habilidades fuertes que asocian con el hombre, y, entonces, las habilidades blandas aparecen como un complemento. Pero ese consejo comunicacional para una mujer es dispararse al pie, porque en las mujeres no solamente no se da por sentado que tienen habilidades duras para liderar, sino que, cuando comunican habilidades blandas de liderazgo, lo que se asume, automática e inconscientemente, es que están enfatizando esas habilidades blandas porque es lo único que tienen, porque no tienen otras.

Y esto es clave. Un estudio publicado por *Frontiers in Physiology* (Vial y Napier, Universidad de Yale y New York, 2018) repite lo que, en el fondo, ya sabemos: los *homo sapiens* no asignamos el mismo valor a las habilidades blandas que a las duras; seguimos valorando más las habilidades duras que las blandas. Las blandas se valoran positivamente, pero cuando aparecen como complemento de las habilidades duras. Aquí el consejo es subrayar y escenificar los dos tipos de habilidades.

El tercer consejo es que se escenifiquen pisando fuerte la calle, afuera, en el espacio público. Hay otro error en comunicación de malos consultores políticos a sus clientas: que en su comunicación enfatizen aspectos de sus vidas personales y cotidianas, que se muestren en actividades con sus familias, con el objetivo de crear cercanía emocional. Nuevamente, eso es una estrategia efectiva para los hombres. No sé si recuerdan a don Guillermo Solís, un candidato a la presidencia de Costa Rica, haciéndole huevo picado a su hija en la mañana. Eso está muy bien para él, pero no pongan a la candidata a hacer eso, porque cuando vemos a una mujer política o magistrada, el primer estereotipo que se activa y nos viene a la mente es el que refirma que el espacio natural de las mujeres es el mundo de lo doméstico, de lo privado e inconscientemente surgen preguntas como si será capaz de compatibilizar la cantidad de horas del día y de la noche que el cargo le obliga a pasar fuera de casa con el cuidado de su familia y de sus hijos. "¿Será capaz?", es la pregunta que les hacen muchos periodistas, machaconamente, a las candidatas. Entonces, hay que visibilizar y posicionarse actuando en el espacio público.

El cuarto y último consejo, probablemente es el más escandaloso, es el de no temer a "romper cosas". Una reflexión previa: la utilización de la perspectiva de género como modelo de análisis en los procesos judiciales es clave, porque permite la restitución de los derechos de las mujeres, haciendo efectivo el principio de igualdad y de no discriminación. Para afinar esa perspectiva, para afinar el ojo y el oído a esa perspectiva, se requiere interés, se requiere sensibilidad y se requiere formación. La asignación de características o roles a las personas por razón de su género es una cuestión de la que los integrantes de los tribunales, sus respetables compañeros de tribunal, de consejo y de comisión, señoras magistradas, no siempre logran sustraerse,

consecuencia del arraigo histórico y cultural que esas creencias tienen en la sociedad. Por eso hay una necesidad de trabajar en la formación y capacitación permanente, no solamente de la sociedad, sino de los mismos miembros de los sistemas judiciales y de los tribunales electorales. Para que esta perspectiva diferenciada pueda ser utilizada en diferentes fases, desde la valoración de los hechos y de las pruebas, hasta el momento de ponderar las circunstancias e identificar y evaluar los efectos de los estereotipos en la argumentación.

Vuelvo a lo de “romper cosas”. ¿Qué pasa si eso no sucede?, ¿qué pasa si ese avance y progreso se sigue dando solo en las mujeres autoridades electorales y no en sus compañeros de tribunal u organismo electoral?, ¿qué pasa si las mayorías masculinas de los órganos a los que ustedes pertenecen se resisten? Con todo respeto, aquí es donde aplica el consejo de romper cosas. Ustedes saben, especialmente en órganos electorales, no hay cosa más deseable que la unanimidad, de modo que mi consejo respetuoso sería: no teman disentir, y, al disentir, romper la unanimidad.

Aquí el ejemplo es el de doña Ruth Bader Ginsburg, quien, actuando como jueza electoral, tuvo el coraje de romper la unanimidad, cuando la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos decidió impedir el recuento en la elección de Bush contra Gore. Es un párrafo fuerte, porque, además, es sarcástico, irónico, demoledor la verdad. Dice doña Ruth: “La conclusión de la Corte, de que un recuento constitucionalmente adecuado no es práctico, es una profecía que la propia sentencia de la Corte no permitirá que se pruebe. Tal profecía no comprobada no debería decidir la presidencia de los Estados Unidos. Yo disiento” (Supreme Court of the United States, n.º 00–949, 2000).

Para concluir, disintiendo de doña Pipa Norris y cayendo en el encuadre de *first woman* y el peso que eso implica para las mujeres en cargos prominentes, quiero expresarles mi agradecimiento personal. Ustedes son espejo y son futuro. Nuestras hijas están creciendo en países en los que las están viendo a ustedes al frente, fuertes, valientes, con autoridad, y estoy seguro de que no podemos ahora ni siquiera imaginar las transformaciones que eso, mental y culturalmente, va a producir a futuro en las nuevas generaciones y de nuestros países. No podemos hoy imaginar y calibrar la cosecha de la siembra de ustedes, señoras magistradas, así que, por eso, muchas gracias.

REFERENCIAS

Consejo Audiovisual de Cataluña (2009). *La representación de las mujeres en los medios de comunicación*. Consell de l’Audiovisual de Catalunya, CAC, Barcelona.

Cristallo, J. (2023). *Techo de cristal en la Justicia: estudio empírico sobre los procesos de selección de jueces y juezas*. Fundar. <https://www.fundar.ar>

- Falk, E. (2008). *Women for President: Media bias in eight campaigns*. University of Illinois Press.
- Fernández García, N. (2012). *Mujeres políticas y medios de comunicación: recomendaciones para una representación no sexista de las mujeres políticas en los medios de comunicación*. Ponencia presentada en el I Congreso Internacional de Comunicación y Género. Sevilla, 5, 6 y 7 de marzo de 2012.
- Foro Económico Mundial (2023). Informe global sobre la brecha de género. <https://es.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2023/>
- Funes, M. L. (2018). El guardarropa de las ministras de Pedro Sánchez. Aciertos y meteduras de pata de las recién estrenadas dueñas de las carteras ministeriales. *Diario ABC*. https://www.abc.es/estilo/gente/abci-guardarropa-ministras-pedro-sanchez-201806090041_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Festilo%2Fgente%2Fabci-guardarropa-ministras-pedro-sanchez-201806090041_noticia.html
- Galschiøt, J. y Calmar, L. (2002). Escultura "Survival of the fattest". Crédito de la fotografía Peter Dejong. <https://reason.com/2010/02/12/reading-a-sculpture/>
- Kanter, R. M. (1977). *Men and Women of the Corporation*. Basic Books.
- Norris, P. (1997). Women leaders worldwide: A splash of color in the photo op, en P. Norris (ed.), *Women, Media, and Politics* (pp. 149-165) Oxford University Press.
- Stein, K. (2009). The cleavage commotion: How the press covered Senator Clinton's campaign en T. Schekels (ed.), *Cracked but not shattered. Hillary Rodham Clinton's unsuccessful campaign for the presidency*. Lexington Books.
- Supreme Court of the United States. Judgment 00-949, George W. Bush v. Albert Gore, Jr., December 9, 2000.
- Woodall, G. y Kim L. Fridkin (2007). Shaping women's chances: Stereotypes and the media" en L. Cox Han y C. Heldman (eds.), *Rethinking Madam President: Are we ready for a woman in the White House?* Lynne Rienner.

La labor de la Unidad de Investigación y Fiscalización de Registradores Auxiliares

Rosa María Calvo Jara*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_7

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 23 de junio de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de enero de 2023.

Resumen: Ofrece una descripción de los procedimientos que se ejecutan en la Unidad de Investigación y Fiscalización de Registradores Auxiliares, específicamente la función fiscalizadora de las labores que desempeñan las personas registradoras auxiliares, velando por el cumplimiento de la normativa emitida para este fin; el correcto uso, custodia, estado, control y envío de los certificados de declaración de hechos civiles que para tales efectos brinda la Dirección General del Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones. Igualmente, emprende investigaciones y estudios de verificación de la información declarada cuando la complejidad de los casos fiscalizados así lo ameriten y lleva el control de las acciones legales y administrativas ejercidas como resultado de las intervenciones.

Palabras clave: Registrador civil / Registradores auxiliares del Registro Civil / Función Registral / Inscripción registral / Hechos civiles / Hechos vitales / Principios registrales / Certificación Registral.

Abstract: The article offers a description of the procedures that are carried out in the Unit for the Investigation and Inspection of Assistant Registrars, specifically the supervisory function of the tasks carried out by the auxiliary registrars, ensuring compliance with the regulations issued for this purpose, the correct use, custody, status, control and sending of the certificates of declaration of civil facts provided for this purpose by the General Directorate of the Civil Registry of the Supreme Electoral Tribunal. Likewise, it undertakes investigations and studies to verify the information declared when the complexity of the cases audited so warrant and monitors the legal and administrative actions taken as a result of the interventions.

Key Words: Civil registrars / Assistant registrars of the Civil Registry / Registry task / Registry inspection / Civil facts / Vital facts / Registry principles / Registry certification.

* Costarricense, abogada, correo rositacalvo8@gmail.com. Licenciada en Derecho de la Universidad Latina de Costa Rica y máster en Derecho Notarial Registral de esa misma sede universitaria. Tiene una especialización en Abogacía del Estado de la Universidad Escuela Libre de Derecho. Funcionaria del Tribunal Supremo de Elecciones, destacada en la Unidad de Investigación y Fiscalización de Registradores Auxiliares desde el 2016.

1. INTRODUCCIÓN

Todas las personas, en algún momento, han necesitado una certificación de nacimiento, de matrimonio o de defunción y, por tal motivo, realizan el trámite ante el Tribunal Supremo de Elecciones seguras y confiadas de que la información que obtendrán será confiable y el trámite eficiente. Sin embargo, esto solo es posible gracias al aporte de la labor de las personas registradoras auxiliares, las investidas por mandato de ley o *ad honorem*, pues son las que captan los datos en los formularios de declaración y hacen llegar esa información al Registro Civil para su debida inscripción y publicación registral.

Esta función resulta ser esencial para que este organismo electoral pueda llevar a cabo la exclusiva tarea de organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio, respecto del número de personas que conforman el padrón electoral, pues las inscripciones de los ciudadanos es el principal insumo para su composición, sin dejar de lado el deber de identificar a la ciudadanía costarricense con la expedición de la cédula de identidad y a la población menor de edad a partir de los doce años con la tarjeta de identificación de menores.

Desde esta óptica, es necesario fijar el interés en la labor de registración civil que desarrolla la institución y su impacto para la población, pues las inscripciones hoy día se requieren más expeditas que hace algunos años, por eso la institución se ha ocupado en abarcar ampliamente todos los lugares donde ocurran hechos civiles¹ y en habilitar la mayor cantidad de registradores auxiliares como, por ejemplo, los profesionales en medicina quienes hace algún tiempo no estaban habilitados. También, ha facilitado herramientas digitales que coadyuvan a acelerar la recepción de la información. Estas acciones han suscitado una cultura de registración rápida y oportuna desde el inicio del nacimiento de la persona hasta el momento final de su deceso.

Con base en lo anterior, la institución ha investido a personas físicas y jurídicas que asumen dicha tarea y ha puesto a disposición de ellas tanto los formularios de declaración en papel como las plataformas digitales para declarar la información de los hechos civiles que les consta, de tal forma que ingresen adecuadamente al Tribunal Supremo de Elecciones y en un lapso realmente muy corto generen inscripciones efectivas y eficaces, sujetas a los principios de exactitud registral, eficacia legitimadora de la inscripción y publicidad formal; esto proporciona seguridad jurídica a la colectividad, pues se brinda garantía a cada individuo de que el Estado cuenta con la información correspondiente al registro de su estado civil y podrá obtener de este la certificación procedente.

2. REGISTRADORES AUXILIARES

Desde el siglo antepasado, la figura de la persona registradora auxiliar ha tenido un papel protagónico en la obtención de los datos de los hechos civiles que alimentaban el índice general del Registro del Estado Civil. De hecho, mediante la Ley Orgánica y Reglamentaria del Registro

¹ Los hechos civiles incluyen tanto los hechos vitales (nacimientos y defunciones), como también los actos civiles (matrimonio, divorcios y naturalizaciones).

del Estado Civil, que entró a regir a partir del 1 de enero de 1888, era el Poder Ejecutivo quien tenía a cargo los diversos nombramientos de las personas registradoras.

Sin embargo, con la promulgación de la Constitución Política de 1949, cuando se le atribuyeron funciones específicas al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) con respecto al registro del estado civil, inicia a partir de ese año un nuevo ciclo de reformas, adiciones y modificaciones en la normativa que regía la labor de las personas registradoras, entre las cuales, el TSE asumió el registro central del estado civil, por lo que quedaron así bajo su jurisdicción, a partir de ese entonces, los dos registros que tienen que ver con las personas: el electoral o de los ciudadanos y el del estado civil.

Igualmente, como parte de las facultades atribuidas por supremacía constitucional, el Tribunal Supremo de Elecciones decretó en 1963 una reforma al reglamento existente desde 1913 que había sido dictado justamente por el Poder Ejecutivo; de tal forma que se dictó uno nuevo denominado del mismo modo “Reglamento del Registro del Estado Civil”, cuyo contenido plasmaba algunas reformas sobresalientes como la fijación de un plazo para la declaración de un nacimiento, el procedimiento de inscripción para nacimientos de personas mayores de diez años, entre otras.

Por otra parte, el uso de los documentos civiles, es decir, de los formularios exclusivos para rendir las declaraciones de los hechos vitales, también ha sido un tema sobresaliente, pues desde siempre, con este tipo de documentación se ha identificado al Registro Civil. No obstante, la falta de conocimiento en la materia; desconocimiento de lineamientos en la confección o uso, custodia y envío de esa documentación han generado algunas contrariedades en el desempeño de las funciones de la persona registradora, con lo que se resalta la necesidad de fiscalizar esta importante labor registral.

3. UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE REGISTRADORES AUXILIARES

Ahora bien, producto del aumento de personas registradoras auxiliares, se incrementó la responsabilidad del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil de examinar el uso del documento oficial denominado “certificado de declaración” para asegurar que haya congruencia en la información, pues debe haber certeza de que el hecho vital o acto jurídico fue comprobado por la persona que ostenta la investidura de registradora auxiliar, y fiscalizar, a su vez, la entrega segura y oportuna de la documentación.

Por mucho tiempo, la facilitación de los formularios de declaración y la recepción total de estos documentos fue un tema desmandado. No obstante, las observaciones recibidas en el 2015 por parte de la Contraloría General de la República emitidas en el informe n.º DFOE-PG-IF-16-2015 del 22 de julio de 2015 propulsaron al superior electoral para atender con mayor vocación estos temas que fueron parte de las recomendaciones y que conllevaron aplicar una serie de oportunidades de mejoras para superar aquellos riesgos y debilidades detectados en esa evaluación.

Consecuentemente, en el acuerdo n.º 103-2015 del 24 de noviembre de 2015, el superior jerárquico aprobó el Reglamento de Personas Registradoras Auxiliares, el cual fue publicado en La Gaceta 232 del 30 de noviembre de 2015. En dicho instrumento normativo se creó también la Unidad de Investigación y Fiscalización, adscrita a la Sección de Inscripciones. Esta unidad empezó sus funciones a partir del 1 de febrero de 2016 con una persona funcionaria encargada de “fungir como ente fiscalizador del desempeño de las personas registradoras auxiliares en el cumplimiento de las funciones y deberes asignados en la normativa vigente, de conformidad con los principios de eficiencia, eficacia y buena fe” (Reglamento de las Personas Registradoras Auxiliares, art. 19).

Aunque la Unidad de Investigación y Fiscalización de Registradores Auxiliares (en adelante IFRA) inició sus funciones con algunas limitaciones, lo cierto es que asumió un reto muy grande para definir el ámbito de acción y concretar las acciones correspondientes a la competencia asignada por esa nueva normativa. Al mismo tiempo, se convergieron en esta área algunas tareas preexistentes para que, de una forma exclusiva, se crearan los procedimientos necesarios con el fin de alcanzar los objetivos planteados al dictarse el reglamento mencionado, entre ellos, velar por el apropiado uso, estado, custodia, control y envío de los formularios de declaración de los hechos civiles que se entregan a los registradores auxiliares.

A partir de esto, se inició un rol de visitas fiscalizadoras a los registradores auxiliares de todo el país, por lo que este acercamiento fue un insumo muy valioso para la obtención de un diagnóstico precedente de la situación dentro de la institución sobre el acceso y control de los certificados de declaración de hechos civiles disponibles en los hospitales públicos y privados, parroquias, notarías y consultorios médicos privados. Los hallazgos emanados propulsaron una mejor intervención, control y seguimiento, además de una constante asistencia a los registradores auxiliares con recomendaciones atinentes sobre las correctas prácticas al usar, preservar, custodiar y enviar los certificados de declaración de hechos civiles con lo que se obtuvieron resultados muy favorables en la calidad del servicio.

Por otra parte, la Dirección General del Registro Civil delegó en esta área la etapa investigativa y preparatoria del trámite de solicitud de nulidad de matrimonio. Esta diligencia está disponible, generalmente, para las personas nacionales involucradas en matrimonios simulados o fraudulentos con personas extranjeras, donde el objetivo principal fue la obtención de una remuneración económica o material a cambio de un posible estatus migratorio o la obtención de la nacionalidad costarricense, en detrimento de los fines legales del instituto del matrimonio y en perjuicio de los bienes jurídicos tutelados, tales como la fe pública y la familia.

En este proceso, la IFRA brinda una atención inicial que consiste en valorar preliminarmente cada solicitud a fin de determinar la admisibilidad del caso. Si califica, se realizan las formalidades legales que comprende la toma de una declaración jurada: con la advertencia a los usuarios sobre los alcances legales de esta y de sus derechos constitucionales ante la posible comisión de un delito y el mismo acto del juramento. Cabe resaltar que el personal de esta área, con profesionalismo y con percepción jurídica, informa a las personas usuarias sobre el procedimiento

administrativo y judicial que conlleva esta solicitud de nulidad y les da seguimiento a los casos, en armonía con el equipo de trabajo de la Dirección General del Registro Civil.

La Unidad (IFRA), desde que asumió la labor, ha remitido a esa dependencia alrededor de 400 expedientes de solicitudes de nulidad de matrimonio, a fin de que se culmine la diligencia correspondiente con la presentación ante la Procuraduría General de la República, quien será la que realice la acción jurisdiccional respectiva, tendiente a declarar la nulidad del matrimonio inscrito (ver tabla 1).

Aparte de esto, continuamente realiza estudios especializados de la información consignada en los certificados de declaración, e incluso, se realizan algunas llamadas telefónicas de verificación de datos para los procesos pendientes de la Sección de Inscripciones y de Opciones y Naturalizaciones. El objetivo principal siempre será la confirmación de la veracidad de los datos y procurar la exactitud registral de las inscripciones. Sin embargo, estas prácticas fomentaron también el desarrollo de una suspicacia acertada que permite detectar inconsistencias o irregularidades; en tal caso, procede una investigación en la que se recaban los elementos de prueba suficientes para exponer la verdad real de los hechos y eventualmente emprender las acciones legales en las diferentes instancias judiciales y disciplinarias en contra de personas registradoras auxiliares y ante el Ministerio Público, si correspondiera, al detectarse también la participación de particulares.

Al presente, se han atendido más de 900 casos de intervención o investigación, en algunos de ellos se obtuvo, con gran acierto, un robusto acervo probatorio que sustentó la teoría del caso que conllevó traslados de cargos e informes de investigación por *notitia criminis*² de posibles matrimonios simulados que se enviaron a la Dirección General del Registro Civil, conforme lo ordena el numeral 20 inciso d del reglamento señalado, además de otros casos, tales como *falsedad ideológica*, *posibles bigamias*, *matrimonios de personas menores de edad*, entre otros delitos.

En cuanto a procesos judiciales disciplinarios notariales iniciados por esta área, se contabilizan más de 1500 ante el Juzgado Notarial de más de 1000 fedatarios públicos que cometieron faltas notariales o incumplimientos legales (ver tabla 1). En ocasiones, estos casos surgieron de alguna fiscalización rutinaria de la Unidad IFRA o de la investigación sugerida por los oficiales calificadores debido al examen de legalidad de los documentos o por denuncias de terceros afectados, o bien, a solicitud del Departamento Civil o de la Dirección General, si lo amerita, en la atención de sus asuntos. La vigilancia del desarrollo de esos procesos judiciales ha recaído en una persona profesional, diligente del progreso de cada uno de ellos con la asistencia desde el 2017 a más de veinticinco audiencias testimoniales, en donde se ha hecho frente a la defensa de los intereses institucionales conforme a los principios y normas que nos rige. El trabajo es basto

² Nombre genérico bajo el cual, tradicionalmente, se han reunido los distintos medios por los cuales podía iniciarse la actividad de la justicia penal, mediante la promoción del proceso. Así, ya sea por la denuncia, ya por la querrela o por la prevención policial o de oficio, se lleva ante la jurisdicción una noticia sobre la comisión de un delito, que opera como “información institucional”, sujeta a recaudos específicos impuestos por la ley procesal, capaz de producir efectos jurídicos previamente previstos por la ley. Supera a la mera información.

y las limitaciones humanas para el gran número de procesos, sin dejar de lado la carga de la responsabilidad de esta tarea tan exclusiva.

Igualmente, en el tema de los médicos registradores, con la implementación de la plataforma digital de declaración en línea de defunciones, las intervenciones han disminuido en gran manera, producto de la efectiva e inmediata inscripción de defunciones de las personas, verificadas en el mismo acto de la declaración; con esto se reducen las presentaciones extemporáneas de los certificados o su extravío. Aunque esto no descarta totalmente la posibilidad de que se realice una intervención de la IFRA, e inclusive de presentar un traslado de cargos ante la Fiscalía del Colegio de Médicos y Cirujanos, donde la jefatura de la Sección de Inscripciones con acompañamiento de la persona encargada de la unidad les da seguimiento a los procesos iniciados en esa institución.

Ahora bien, como parte de las labores de fiscalización que ejerce la unidad también está el dar seguimiento a aquellos expedientes donde no se ha dado cumplimiento a las prevenciones hechas a los diferentes registradores auxiliares, cuyas advertencias fueron realizadas por los oficiales calificadores (art. 20 inciso e del Reglamento de la Persona Registradora Auxiliar), por lo que se interactúa directamente con las personas registradoras por medio de llamadas, correos e incluso con visitas de fiscalización, vigilando siempre que dichas personas cumplan estrictamente con los deberes y responsabilidades asignados en el reglamento y en la normativa aplicable, hasta lograr la inscripción de los hechos vitales o actos jurídicos pendientes.

Asimismo, se ha procurado dar acompañamiento a quienes requieran mayor instrucción sobre la ejecución de la labor registral civil, pues la unidad también ha participado en procesos de capacitación llevados a cabo de forma virtual por el área de Capacitación del Departamento de Recursos Humanos y de manera presencial organizados por instituciones, tales como hospitales públicos, privados, parroquias y también para cónsules designados por el Gobierno de la república.

Finalmente, la dirección de los casos que se llevan en la IFRA, al igual que los resultados obtenidos de ellos, son de suma relevancia para las diferentes dependencias de la institución y para aquellas otras fuera de estos organismos, pues se ha tenido el acompañamiento y colaboración de otras entidades, tales como la Dirección Nacional de Notariado, Registro Nacional, Fiscalía Adjunta de Fraudes, Policía de Migración, Organismo de Investigación Judicial, entre otras.

Tabla 1

Productos y servicios brindados por Unidad de Investigación y Fiscalización de Registradores Auxiliares, 2016-2023

ACTIVIDAD	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
VISITAS	85	57	70	130	1	23	6	4	376
DECLARACIONES DE NULIDAD	0	176	74	14	22	19	40	50	395
MINUTAS INS	0	140	387	481	536	781	590	485	3400
MINUTAS OYN	0	592	634	636	316	500	543	306	3527
INTERVENCIONES	0	29	61	60	79	340	186	189	944
NOTITIA CRIMINIS	1	0	0	2	1	8	7	12	31
FALSEDAD IDEOLOGICA	0	0	0	1	1	4	3	7	16
POSIBLE BIGAMIA (TODOS)	1	1	14	12	16	37	30	10	121
MAT. PERSONA MENOR EDAD	0	2	14	5	3	2	2	1	29
PROCESOS JUDICIALES	50	166	255	393	92	229	250	156	1591
AUDIENCIAS	0	0	0	2	6	6	6	5	25
DENUNCIAS CMC	0	0	169	106	1	1	2	11	290
CAPACITACIONES	0	4	6	15	5	6	6	5	47

Nota. INS (Inscripciones), OYN (Opciones y Naturalizaciones), MAT (Matrimonio), CMC (Colegio de Médicos y Cirujanos)

Importa resaltar que todos los certificados de declaración son objeto de fiscalización, sin distingo del tipo de registrador. En este sentido, incluso en las declaraciones de los hechos civiles que realizan las personas registradoras institucionales en las giras de servicios ambulantes por parte del Departamento de Coordinación de Servicios Regionales, también cabría la posibilidad de una eventual apertura de una intervención de la unidad IFRA si se detectara algún motivo, y para remitir el informe correspondiente, igualmente al superior jerárquico, es decir, a la Dirección General del Registro Civil. No obstante, se destaca que, a la fecha, no existe un solo caso abierto por la función de alguna persona registradora institucional.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Con todo lo expuesto, cabe resaltar la importancia del papel que ha asumido la unidad IFRA como ente fiscalizador del desempeño de las personas registradoras auxiliares y su influyente aporte en el buen cumplimiento de las labores de registración civil, en un ambiente controlado que garantice el adecuado uso, custodia y devolución de los formularios asignados a los registradores auxiliares. Además, brinda a la institución un apoyo invaluable en el cumplimiento de los principios de seguridad jurídica, exactitud registral de las inscripciones, eficiencia y eficacia, reconociendo los valores y objetivos institucionales y forjando una buena y sólida imagen con la que brinda credibilidad y confianza ante la colectividad.

REFERENCIAS

- Contraloría General de la República de Costa Rica (2015). Informe DFOE-PG-IF-16-2015. Informe de la Auditoría de Carácter Especial sobre la generación y recopilación de la información relacionada con las inscripciones de hechos vitales que realiza la Dirección General del Registro Civil, Área de Fiscalización de Servicios Públicos Generales.
- Decreto 6 de 2011. Reglamento del Registro del Estado Civil. 17 de mayo de 2011. Diario oficial n.º 72.
- Garrone, José A. (2005). *Diccionario jurídico* (tomo III). Editorial LexisNexis.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Acuerdo 103-2015 del 24 de noviembre, sobre la aprobación del Reglamento de Personas Registradoras Auxiliares. La Gaceta 232 del 30 de noviembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Reglamento de las Personas Registradoras Auxiliares. Decreto 25-2015. La Gaceta 232 de 30 de noviembre.
- Vega Villalta, M., (1988). *Registro Civil cien años de servicio*. Imprenta Nacional.



COLABORACIONES EXTERNAS

¿Qué medimos cuando medimos democracia?: convenciones, espacios de lucha e implicaciones

Jesús Guzmán Castillo*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_8

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 13 de noviembre de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de enero de 2024.

Resumen: En los últimos años la literatura y las discusiones en la ciencia política giran en torno a la crisis de la democracia y a los retrocesos democráticos que viven los distintos países en diversas regiones, tanto en democracias nuevas como en aquellas consolidadas. Mucho de este debate surge de las mediciones que se hacen sobre la calidad de la democracia, y los resultados de estas reflejan cómo cada vez menos personas viven en democracia. Sin embargo, poco se ha reflexionado sobre el origen de estas mediciones y los impactos que pueden tener. En este artículo se discute sobre el proceso de medición de la democracia, partiendo del hecho de que es un objeto cuya conceptualización es un campo de disputa y que el proceso de medición parte de una serie de decisiones subjetivas que provienen de convenciones aceptadas entre comunidades científicas, pero también políticas y económicas.

Palabras clave: Calidad de la democracia / Debilitamiento de la democracia / Investigación / Investigación social / Ciencias políticas.

Abstract: Abstract: In recent years, the literature and discussions in political science have revolved around the crisis of democracy and the democratic setbacks experienced by different countries in various regions, both in new democracies and in consolidated ones. Much of this debate stems from the measurements that are made about the quality of democracy, and the results of these reflect how fewer and fewer people live in a democracy. However, little thought has been given to the origin of these measurements, and the impacts they may have. This article discusses the process of measuring democracy, based on the fact that it is an object whose conceptualization is a field of dispute, and that the measurement process is based on a series of subjective decisions that come from conventions accepted among scientific communities, but also political and economic.

Key Words: Quality of democracy / Weakening of democracy / Research / Social research / Political sciences.

* Costarricense, politólogo y estadista, correo jesus.guzman@mail.udp.cl. Doctorante en Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales e Historia en la Universidad Diego Portales de Chile. Politólogo de la Universidad de Costa Rica, profesor de la Escuela de Ciencias Políticas e investigador del Centro de Investigación y Estudios Políticos de esta misma casa de estudios. Licenciado en Ciencias Políticas y máster en Estadística por la Universidad de Costa Rica. Los temas de especialidad son los estudios sobre democracia, cultura política, opinión pública y estudios electorales.

1. INTRODUCCIÓN

El reporte de la democracia del *V-Dem Institute* indica que la cantidad de personas que viven en democracia se sigue reduciendo, como se ha mostrado en los últimos años, ya que, según sus datos, un 72 % de la población mundial viven en una autocracia, mientras que únicamente el 13 % vive en una democracia liberal (Instituto V-Dem, 2023). En la misma línea, el *Democracy Index* de *The Economist* establece que únicamente el 8 % de la población mundial vive en democracias plenas, mientras que el 36 % vive en regímenes autoritarios (The Economist, 2023).

Para el mismo año, el informe anual de *Freedom House* reportó que “los retrocesos más graves para la libertad y la democracia fueron el resultado de guerras, golpes de estado y ataques a las democracias por parte de gobernantes antiliberales” (Freedom House, 2023, pág. 2). Este informe detalla la existencia de 35 países que mostraron declives en las libertades y derechos fundamentales en una democracia, mientras que 34 revelaron avances.

Estos datos exponen un hecho que parece objetivo e irrefutable: la democracia está retrocediendo en el mundo y se encuentra en una encrucijada. Sin embargo, y más allá de las discrepancias que pueda evidenciar la comparación de estos tres informes (seleccionados de manera arbitraria) tanto en metodologías como en conceptos subyacentes sobre la calidad de la democracia, cabe preguntarse: ¿es posible medir la democracia? y si es posible, ¿qué estamos midiendo?

Al hablar sobre medición se parte del argumento dado por Mau (2019) el cual establece que es una recreación de la realidad a medir, y esta recreación debe ser entendida como una realidad por sí misma, o sea proveedora de hechos que pueden ser considerados como científicos (Desrosières, 1998). Pero, también, el proceso de medición como tal parte de disputas epistémicas entre la validez o no de las medidas. Es decir, existen disputas en torno a la conceptualización de la democracia, su operacionalización y la metodología de las mediciones.

En la idea de Mau (2019) sobre los procesos de medición, podemos establecer dos dimensiones. La primera es la conceptual, y está ligada con las decisiones teóricas que se toman para la definición del objeto a medir, y se relaciona con los conceptos que se utilizarán con base en el desarrollo de características e indicadores. La segunda dimensión está ligada precisamente con los indicadores, es decir, cómo operacionalizar los atributos en indicadores, que es más propiamente el proceso de medición. Este proceso no es lineal, sino que cada una de las dimensiones establecidas interactúan entre ellas de distintas maneras y continuamente a través de los procesos de medición.

En esta discusión sobre la medición volvemos a las preguntas motivadoras de este artículo: ¿es posible medir la democracia?, y si es posible, ¿qué estamos midiendo? Para contestar estas dos preguntas, el artículo se estructura de la siguiente manera: primero, se analiza el debate en torno a la conceptualización de democracia y los atributos asignados; y en el segundo apartado se analiza el vínculo de esta conceptualización con el proceso de medición como tal. Al final, se realiza una discusión sobre la pertinencia de su medición y sobre algunas de sus implicaciones que fundamentan su papel como objeto de investigación en ciencias sociales.

2. ¿CÓMO CONCEPTUALIZAR LA DEMOCRACIA?

Al hablar de democracia se está dialogando sobre un concepto ampliamente utilizado, definido y conocido, tanto que no es puesta en duda su carga semántica. Sin embargo, dada la misma potencia del concepto, se ha convertido en polisémico con muy distintas nociones. Por este motivo, en los últimos años se ha dado la costumbre de acompañar dicha palabra de diversos adjetivos para lograr una mejor comprensión de lo que se está hablando, y dejar de lado la confusión al utilizarla de manera amplia.

Como todo concepto, la democracia tiene una fuerte vinculación con el contexto en que se desarrolla; además, es parte de un proceso de asignación de nuevos significados o de nuevos contenidos que vienen a complementarlo (Koselleck, 2009). Desde la idea del gobierno del pueblo, pasando por la idea de una forma defectuosa de gobierno presente en Aristóteles o de la mejor forma posible de organización político-social que trajo consigo la modernidad, el concepto de democracia ha ido mutando, ligado a estos contextos.

Esto implica que el concepto de democracia y otros conceptos sociales son “órganos vivos del tejido social por cuanto están integrados en las prácticas cotidianas como recursos que los actores emplean para dar sentido al mundo y a su contingencia” (Cordero, 2021, pág. 18). Acá no es importante el concepto ligado a una definición en específico, sino a su rol en la sociedad y la forma en que las personas se asocian a esta.

Antes de empezar con la discusión sobre la conceptualización de la democracia, es necesario partir del principio normativo de que la democracia es un valor político en sí misma, por lo que es mejor más democracia que menos democracia en cualquier contexto, sin importar cómo se conceptualiza (Munck, 2009). Pero este estatus de la democracia como valor tiene también efectos en su conceptualización y posterior medición. ¿Cuál es la democracia deseable? ¿Cuál es la democracia que debe medirse? ¿Por qué una democracia es superior a otra democracia?

Queda clara la necesidad de ahondar en la definición conceptual de democracia antes que la discusión propia sobre su medición, y descifrar los atributos deseables para ser considerada como tal. Lo primero es detallar la importancia de la democracia como concepto y su rol en la producción de sentidos para la sociedad en la actualidad.

Según Cordero (2021), más que buscar definiciones de conceptos, es necesario reinsertarlos en la sociedad, y con ello comprender su papel en la actualidad. Parte de esto es comprenderlos como archivos cargados de significados, experiencias y modos de razonamiento, pero también como prácticas, espacios de lucha y aparatos afectivos. Tomando como base esto, si se analiza la democracia como concepto, es posible conocer su papel en la sociedad, y concebirlo con estas pautas.

En este caso, el análisis se centrará en el concepto de la democracia como un espacio de lucha, ya que existen diversas formas de entenderla y de dotarla de significados, de prácticas y de

experiencias, que tendrán la repercusión en la parte afectiva de las personas, como movilizadora política a favor de la democracia. Como espacio de lucha, lo primero que se debe analizar es el debate entre entender la democracia desde una perspectiva minimalista o desde la maximalista.

Al conceptualizar un hecho social desde la perspectiva minimalista se corre el riesgo de dejar por fuera algunos atributos considerados esenciales para la operacionalización del concepto. En el caso de la democracia, como señala Munck (2009), las perspectivas minimalistas pueden caer en entenderla “únicamente en términos de elecciones, otras características clave de la democracia, como el requisito de que las autoridades elegidas tengan poder para fijar la agenda y no sean destituidas inconstitucionalmente de su cargo quedarían fuera del concepto” (pág. 17). Desde esta conceptualización, el problema reside en que muchos casos pueden ser considerados como democracia, ya que al ser tan pocas características se limitaría la posibilidad de discriminación de los casos que se considerarían democracia y aquellos que no, desde la perspectiva de la medición.

En contraposición se tiene la perspectiva maximalista que implica darle muchos atributos al concepto que se quiere caracterizar, y con ello se caería en el error de no delimitarlo correctamente. Los problemas que conlleva la definición maximalista es que pocos casos logran cumplir a cabalidad con los atributos, aparte de que se pueden traslapar conceptos con lo que sería difícil establecer relaciones entre estos (Munck, 2009).

Esta dicotomía entre las definiciones minimalistas y maximalistas de la democracia se extiende a las conceptualizaciones que se dan para las mediciones y estudios sobre esta. En el caso de las definiciones minimalistas se recurre a estos calificativos para explicitar qué se entiende por democracia. El caso más recurrente es trabajar la democracia como electoral, dejando de lado otros atributos que se le pueden asignar. Estos son los casos de Schumpeter (1942), Bobbio (1986), Finkel, Muller y Seligson (1989), Dahl (1998 y 2020), Przeworski (2019a, 2019b), Munck (2009), entre otros que prefieren utilizar la conceptualización de la democracia electoral para su medición y análisis.

Algunas definiciones que podrían considerarse maximalistas también incluyen adjetivos para diferenciar lo que están entendiendo por democracia. Este es el caso de las propuestas de Coppedge et al. (2011) y Coppedge, Lindberg, Skaaning y Teorell (2016). Estas propuestas, más que delimitar la democracia a una única etiqueta o adjetivo, discuten que la democracia es una suma de distintos atributos (por ejemplo, electoral, liberal, mayoritaria, participativa, deliberativa e igualitaria).

Acá se entiende que la democracia es un concepto complejo que requiere de distintos niveles de abstracción (Collier, Laporte y Seawright, 2008), que implican entenderla como un constructo multidimensional con diversos atributos. Volviendo a Cordero (2021), estos diversos atributos podrían vincularse con prácticas y significados que se le otorgan a la democracia, pero este proceso iterativo de discernimiento sobre las cualidades o etiquetas que se tomarían en cuenta y cuáles no, implica un nuevo espacio de lucha.

Esta lógica agregada se observa en estudios recientes sobre la democracia liberal. A diferencia de lo establecido por Bobbio (1986), en donde existe la democracia y el estado liberal en conjunción, Mounk (2018) determina que es posible entender la democracia como algo separado de su componente liberal, pues existe la democracia iliberal. De igual forma, VanderVeen (2010), Norris (2012), Levitsky y Ziblatt (2018) y Brennan y Landemore (2022) consideran que una única dimensión para entender la democracia es insuficiente, dada la complejidad que ha asumido en la actualidad, por lo que se deben incluir adjetivos a fin de lograr abordarla como objeto de estudio.

La elección de los atributos que se tomarán en cuenta para la conceptualización de la democracia parte de la subjetividad de las personas. Pese a que existen diversas discusiones teóricas sobre qué se puede entender por democracia, cuando estos se vinculan a procesos de medición, la determinación de los atributos que sí se considerarán y cuáles se dejarán fuera es parte de las decisiones que se toman, y que implican una operacionalización distinta.

Esta decisión sobre la forma en que se conceptualizarán la democracia y los atributos que la constituyen tendrá una repercusión en los resultados de la medición, y en sus implicaciones. Como se mencionó, una visión minimalista implicaría incluir más casos dentro de las categorías, pero una maximalista restringiría aún más la clasificación de países como democracias.

Sin embargo, más allá de esta restricción, el modo de entender la democracia de forma procedimental o electoral podría dejar por fuera casos en los que se cumpliría la noción de democracia como valor y como forma de autogobierno (Wedeen, 2004). En este caso, se observaría un ligamen estrecho entre el concepto elegido, que cumpliría un rol ideológico y normativo, y los resultados obtenidos, más allá del proceso mismo de medición.

Ahora, una vez presentada la conceptualización de la democracia, se analizará la forma en que es operacionalizada para su medición, el segundo paso de los procesos de medición.

3. ¿CÓMO MEDIR LA DEMOCRACIA?

La medición refiere a la asignación de un valor cuantitativo a un objeto. (Munck, 2009). Pero antes de entender este proceso de asignación de la descripción de la característica mediante la imposición de valores numéricos a esta, es importante establecer que el objeto existe previo a la medición, es decir, no se está creando. Sin embargo, la medición parte de una convención (Desrosières, 1998) o de la conceptualización dada al objeto que se quiere medir y a la definición de sus características (Munck, 2009), y este proceso no es previo a la medición, sino que es parte del proceso.

Como lo señala Desrosières (2008), citado por Diaz-Bone y Didier “las cuantificaciones son posibles después de que se hayan inventado las convenciones (cómo categorizar y cómo medir)” (2016, p. 16). Es decir, el proceso de medición es “artificial”, en tanto permite estructurar una realidad precedente, pero que posee sus características previas.

Es importante aclarar que no existen categorías ni medidas dadas de forma natural. Estas son el resultado de diversos objetos, dispositivos, convenciones y prácticas. Esta posición se podría ver como una postura crítica respecto a las ideas positivistas “por ser demasiado simples de categorización y medición en las ciencias sociales” (Diaz-Bone y Didier, 2016, p. 16).

La relación entre un objeto preexistente y el objeto que se pretende medir está condicionada por las convenciones que se tienen en torno a esa, que son el principio de su medición. Las convenciones pueden tener un contenido semántico que se basa en principios más generales, contienen un significado estructurado que puede adaptarse a muchas situaciones en forma de relatos explicativos (Diaz-Bone, 2016). Este significado estructurado es lo que podríamos considerar como el concepto que genera los atributos del objeto que se pretende medir.

Las convenciones con contenido semántico, según Diaz-Bone (2016):

tienen un potencial interno para imponer un ajuste más coherente con su “entorno” social. Por supuesto, las convenciones no se imponen por sí mismas, pero su promulgación en un proceso de coordinación también promulga su contenido semántico como recurso para formas compartidas de interpretación, evaluación y valoración que funcionarán para la coordinación. (pág. 57)

Esta generación de convenciones comparte la idea de la disputa en la creación de los conceptos y que estructuran la forma de entender los objetos y hechos sociales. Sin embargo, como parte de esas convenciones que constituyen el debate en torno a la conceptualización de un objeto, se recrea la realidad preexistente que posibilita realizar la medición. Y precisamente de ese proceso de medición, como lo señala Mau (2019), surge otra realidad de la medición. Esto puede sonar contradictorio, pero es importante establecer que por el proceso de medición se instauran estas dos realidades “paralelas”. Una de ellas es la que se quiere medir, que es previa al proceso de medición, y la otra es la resultante del proceso de medir, y que tiene impactos en la forma en que se entiende al objeto medido. Esto último depende de la conceptualización que se haga y de la operacionalización.

En el caso de la democracia, como ya se discutió, se tiene que la forma de entenderla y conceptualizarla es en sí un objeto de disputa, más allá de las características propias que pueda tener y de su valor como ideal político. Sin embargo, cuando se discuten las mediciones de democracia se parte de las implicaciones que tienen tanto para la democracia como objeto presente en la cotidianidad de las personas como para la realidad surgida de las mediciones sobre su calidad, como podría ser la categorización en democracias plenas, autocracias o con retrocesos democráticos, según la medición que se tome como referencia.

Desde el concepto de democracia, es posible establecer que la medición en ciencias sociales parte de poder hacer un vínculo entre un concepto, sus atributos lógicamente organizados y las observaciones empíricas, que será presentado como datos (Munck, 2009). En términos operativos, se busca crear indicadores de los atributos observados en la realidad, aunque también se da el

caso de indicadores que se observan en la realidad y que influyen en la conceptualización del objeto como tal (Munck, 2009). Por este motivo, el proceso de medición es iterativo, debido a la mutua influencia del concepto en la creación de indicadores, pero también a la influencia de estos en la idea que se tiene sobre el objeto medido.

La discusión en torno a los indicadores parte de una serie de premisas que deben ser analizadas desde el proceso de medición. Una primera tiene que ver con el reconocimiento de la estructura jerárquica de los conceptos (Collier, Laporte y Seawright, 2008). En este sentido, los conceptos y su vínculo con los indicadores parten de entender los distintos niveles de abstracción que debe tener la conceptualización (Munck, 2009), la cual determina la jerarquización del concepto y la posibilidad de obtener indicadores concretos que permitan medirlo.

Como se discutió en la sección dos, debido a la complejidad del concepto de la democracia en la actualidad, y más allá de los adjetivos que la acompañen, su nivel de abstracción es alto y, por ende, se requiere establecer esos niveles de jerarquización, con la cual es posible determinar los indicadores que se utilizan y la forma en que se realizará el proceso de medición.

Esta idea de la abstracción y jerarquización de los conceptos para la creación de los indicadores proviene de la creciente influencia de la psicometría en las ciencias sociales como lo establece Ragin (2008). Entre los preceptos de la psicometría aplicada en las ciencias sociales, se establece que un índice compuesto de múltiples indicadores correlacionados que están bajo un mismo concepto subyacente es más confiable que un indicador simple. Es decir, es preferible entender la estructura jerárquica del concepto, y en los niveles inferiores de abstracción construir indicadores que agregados en índices compuestos hagan referencia a niveles mayores de abstracción. Este proceso es el que permite la medición de distintos constructos en ciencias sociales como la democracia.

Pese a esta preferencia por indicadores e índices agregados, también existe una visión crítica frente a estos, ya que, de acuerdo con Mennicken y Espeland, 2019:

son seductores porque permiten comparar y clasificar fácilmente países, organizaciones y muchas otras cosas, lo que puede llevar a una simplificación y homogeneización excesivas si no se basan en sistemas de producción de conocimiento cualitativos y fundamentados en la realidad local. (pág. 232)

Es decir, más allá de los indicadores y los índices agregados y los procedimientos matemáticos, se tiene también la necesidad de entender el contexto en donde se desarrollan y cómo se aplican en estos. Sin caer en una excesiva visión posmodernista sobre la importancia del contexto en las mediciones, sí es importante entender que existe una influencia del contexto en la medición y en la construcción de los indicadores. Como señalan Goodin y Tilly:

las respuestas válidas dependen del contexto en el que se producen los procesos políticos estudiados... dependen triplemente del contexto, con respecto a las interpretaciones

incorporadas a las preguntas, con respecto a las pruebas disponibles para responder a las preguntas y con respecto al funcionamiento real de los procesos políticos. (2006, pág. 6)

Es decir, tanto en la elección de indicadores como en la agregación y en el análisis que se haga de sus resultados, se debe considerar la influencia del contexto, ya que este podría implicar que la realidad recreada en la medición se aleje de la que se pretende medir. En pocas palabras, el contexto influye en cierto modo en la formación de las convenciones.

Además de esta idea de la abstracción y jerarquización del concepto para la construcción de indicadores e índices, está la validez de estos, que también está permeada por el contexto. La validez hace referencia a la capacidad que tiene una medición de realmente medir el concepto que se supone está midiendo. Se debe entender que, si la operacionalización del concepto está bien hecha, el constructo se puede medir bien (Jackman, 2008). Esta es quizá una de las condiciones más complejas de asegurar, debido a lo contencioso del concepto de la democracia, la decisión de unos u otros indicadores influirían de mejor o peor forma en la medición.

La validez de estos indicadores no es posible determinarla de manera objetiva, pues son “juicios subjetivos los que forman la selección de indicadores objetivos” (Munck, 2009, pág. 25). En este sentido, la solución es la correspondencia de estos indicadores, seleccionados de manera subjetiva, con el concepto y la jerarquización establecida. Por ende, esta es la primera conclusión por destacar: los indicadores no son objetivos, si no que buscan una correspondencia subjetiva con el concepto teórico dado. En ese sentido, la selección de indicadores también se constituye como un espacio de lucha.

Se puede establecer que “las cifras siempre van precedidas de un juicio político sobre qué medir, y nuestras imágenes de la vida política están moldeadas por las cifras, por las realidades de nuestra sociedad que las estadísticas parecen revelar” (Mennicken y Espeland, 2019, pág. 230). Por ende, más allá de la discusión de la validez de los indicadores y los índices creados, está la idea de que la realidad recreada por las mediciones no es objetiva, y que su distancia con respecto al objeto que se mide está influenciada por los criterios subjetivos de quien realiza la medición.

Una tercera idea ligada con esta de la subjetivación en los procesos de medición es la de la elección de los modelos matemáticos para la agregación de los indicadores simples en índices compuestos. Para Goertz (2008), las operaciones matemáticas deben representar consideraciones teóricas sobre el concepto, lo que el autor considera la estructura del concepto. Como esta estructura conceptual está ligada al juicio de quien mide, también estas operaciones matemáticas son resultados de procesos subjetivos, pese a la supuesta neutralidad de la estadística como forma de análisis y de recreación de la realidad.

Junto a estas ideas en torno a los procesos de medición, aparecen otros elementos que podrían considerarse “técnicos” que no escapan de la subjetividad de quien realiza la medición, y que tienen impactos en la realidad que se recrea con la medición y sus resultados. Estos son los

problemas de agregación, la definición de máximos y mínimos y las “zonas grises” (Goertz, 2008), el error de medición (Jackman, 2008), las escalas de medición de los indicadores (Munck, 2009) y el uso y construcción de tipologías medición (Collier, Laporte y Seawright, 2008).

Este último tema de las tipologías es de suma importancia en la medición, ya que es parte de una de las formas de comunicar los resultados, especialmente en el caso de la democracia; además, permiten la clasificación de los casos, según los niveles en la medición propuesta. La clasificación es parte vital del conocimiento científico, sea que las tipologías estén hechas de forma directa en la construcción del indicador o que existan puntos de corte en una medición numérica (Díaz-Bone, 2016).

La creación de estas tipologías establece un problema epistemológico en tanto metodológico. Para Sartori (1994), en la medición de objetos sociales es imposible determinar *cut-off points*, pues estos “puntos de división, son arbitrarios, y dejados a la decisión de cada uno” (pág. 38). Resulta un problema epistemológico, pues implica que existen en la realidad esos puntos de corte que diferencian los casos y es un problema metodológico, ya que no hay un criterio unificado que permita determinar cuál es ese punto de corte.

Díaz-Bone establece que “ninguna clasificación social puede basarse únicamente en principios lógicos y ninguna clasificación social puede basarse únicamente en datos empíricos” (2016, pág. 52). En este caso, la propuesta de Desrosières es establecer principios de equivalencia en sintonía con las convenciones o conceptualizaciones de cada objeto, discutido previamente, que serán las que generen las categorías y clasificaciones y, por ende, podrían orientar las tipologías, más allá de los puntos de corte. Estas clasificaciones terminan siendo categorías sociales que implican un orden del mundo de quienes lo interpretan, y por lo tanto parte de la realidad recreada por las mediciones.

Díaz-Bone y Didier (2016) establecen dos argumentos básicos que permiten entender esta relación entre la clasificación y la construcción de los puntos de corte con las convenciones. El primero es que las categorías sociales se basan en convenciones como principios sociales subyacentes y que las convenciones se interrelacionan con las categorías sociales y permiten la arquitectura socialmente reconocida de las clasificaciones sociales. Por ejemplo, establecer un punto de corte en 7, más que recrear una categoría natural, es una convención social.

En el caso de la democracia, la creación de estos puntos de cortes y las tipologías son vitales, ya que determinan cuáles países son democracias plenas (The Economist, 2023) o democracias liberales (Instituto V-Dem, 2023). Acá los puntos de corte determinan la clasificación de los países, pero también tienen un impacto en el imaginario de las personas sobre su misma democracia. Esto último es de vital importancia, ya que, como lo señalan Mennicken y Espeland “estas cuantificaciones orientadas al mercado implican la creación de nuevas subjetividades. Los ciudadanos, pacientes, estudiantes, presos y otros usuarios de los servicios públicos se convierten en consumidores (cuantificables), a los que hay que satisfacer” (2019, pág. 234). En este caso concreto, la clasificación de países en tipologías de democracia podría generar cambios en las

subjetividades de las personas en la forma en que se autoperciben como ciudadanos y también como consumidores de los *outputs* de la democracia.

4. CONCLUSIÓN ¿ES POSIBLE MEDIR LA DEMOCRACIA?

Una vez discutida la naturaleza del concepto de la democracia y de la medición como tal, queda responder las dos preguntas a manera de conclusión ¿es posible medirla? y ¿qué estamos midiendo? La respuesta a ambas preguntas utiliza la frase trillada para la ciencia política: “*it depends*”¹.

Toda medición depende de un concepto, los niveles de abstracción que se hagan, los indicadores elegidos y el procedimiento matemático. Estos elementos constitutivos de la medición parten de una serie de decisiones subjetivas que pretenden acercarse a la objetividad, sin necesariamente conseguirlo.

La discusión sobre la validez de las mediciones de la democracia es inútil, en tanto no es posible asegurar que el resultado de estos procedimientos se apega a la realidad que pretende medir. Esta realidad, en palabras de Mau (2019), se representa por la realidad que se obtiene del proceso. Son dos realidades que parecieran diferentes, y que están mediadas por las decisiones que abarcan todo el proceso de medición.

Entonces, ¿es posible medir la democracia? Esto depende únicamente de su conceptualización. Si se elige entender la democracia únicamente desde el plano electoral, o se le agregan más atributos que podrían ser desde una índole liberal, igualitaria o participativa; entonces, cada una de estas podría ser operacionalizada en distintos niveles de jerarquización y medida con indicadores de distinto tipo. Más que pensar en si es posible o no, la medición depende de estas decisiones, y de ahí la validez que se les otorgue a sus resultados.

Esta validez no depende, entonces, de la realidad que pretende medir, sino de las convenciones que están en torno a la democracia. Las convenciones son las que determinan si la medición es buena o no, si se aproxima a la realidad o no. En consecuencia, no es posible pretender que exista ese objeto, sino que únicamente existe la realidad que se obtiene del proceso de medición, asociada a la convención establecida.

Y esto responde a la segunda pregunta ¿qué estamos midiendo? Lo que estamos midiendo es una convención como tal, por lo que la realidad surgida de esta debería circunscribirse a esta convención, y no a la democracia como una forma de autogobierno más asociada a un valor político. Esta convención que se mide depende de factores más allá del mismo proceso de medición, como son los ideológicos, de poder, económicos y culturales. Por ende, la conceptualización de la democracia y su operacionalización parte de que esta convención es un espacio de lucha y posee una serie de implicaciones.

¹ Eso depende, traducción libre del autor.

Las implicaciones de la medición en general, y en específico de las clasificaciones surgidas de estas son vastas e importantes en el entendimiento de la democracia. Uno de los principales argumentos es que las mediciones justifican el orden democrático, ya que “los números han pasado a formar parte integrante del modo en que la democracia se justifica y operativiza como un conjunto particular de mecanismos de gobierno” (Mennicken y Espeland, 2019, pág. 230), pero también las mediciones sobre la democracia permiten la promoción de esta en diversos contextos (Munck, 2009).

Estas implicaciones fundamentan que los procesos de medición de la democracia sean un objeto de investigación relevante en las ciencias sociales. Las disputas sociales y políticas que surgen de la clasificación de los países en democracias y autocracias, o en democracias plenas e imperfectas tienen impactos en la calidad de vida de las personas, tanto en sus condiciones materiales como en elementos de creación de imaginarios en la sociedad.

En esto radica la importancia de estudiar las mediciones en torno a la democracia. Es preciso estudiar las mediciones como tal (conceptos subyacentes, indicadores y modos de agrupamiento), pero principalmente por las consecuencias que tienen las representaciones surgidas de estas, y las distintas formas de usar los datos y los impactos y consecuencias que tienen la medición y la clasificación (Diaz-Bone y Didier, 2016; Mennicken y Espeland, 2019).

REFERENCIAS

- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Brennan, J. y Landemore, H. (2022). *Debating democracy : do we need more or less?* Oxford University Press.
- Collier, D., Laporte, J. y Seawright, J. (2008). Typologies forming concepts and creating categorical variables. En J. Box-Steffensmeir, H. E. Brady y D. Collier, *The Oxford Handbook of Political Methodology* (págs. 152-173). Oxford University Press.
- Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A. y Teorell, J. (2011). Conceptualizing and measuring democracy: a new approach. *Perspectives on Politics*, 9(2), 247-267.
- Coppedge, M., Lindberg, S., Skaaning, S. E. y Teorell, J. (2016). Measuring high-level democratic principles using the V-Dem data. *International Political Science Review*, 37(5), 580-593.
- Cordero, R. (2021). *La fuerza de los conceptos. Ensayos en teoría crítica e imaginación política*. Ediciones Metales Pesados.

- Dahl, R. (1998). *On democracy*. Yale University Press.
- Dahl, R. (2020). *On democracy*. Yale University Press.
- Desrosières, A. (1998). *The politics of large numbers: a history of statistical reasoning*. Harvard University Press.
- Diaz-Bone, R. (2016). Convention Theory, Classification and Quantification. *Historical Social Research*, 41(2), 48-71.
- Diaz-Bone, R. y Didier, E. (2016). The Sociology of Quantification - Perspectives on an Emerging Field in. *Historical Social Research*, 41(2), 7-26.
- Finkel, S. E., Muller, E. N. y Seligson, M. A. (1989). Economic Crisis, Incumbent Performance and Regime Support: A Comparison of. *British Journal of Political Science*, 19(3), 329-351.
- Freedom House. (2023). *Freedom in the world 2023. Marking 50 Years in the Struggle for Democracy*. Freedom House.
- Goertz, G. (2008). Concepts, theories and numbers: a checklist for constructing, evaluating and using concepts or quantitative measures. En J. Box-Steffensmeir, H. Brady y D. Collier, *The Oxford Handbook of political methodology* (págs. 97-118). Oxford University Press.
- Goodin, R. E. y Tilly, C. (2006). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford University Press.
- Instituto V-Dem. (2023). *Reporte de democracia 2023. Resistencia frente a la autocratización*. Universidad de Gotemburgo.
- Jackman, S. (2008). Measurement. En J. Box-Steffensmeir, H. E. Brady y D. Collier, *The Oxford Handbook of Political Methodology* (págs. 119-151). Oxford University Press.
- Koselleck, R. (2009). Un texto fundacional de Reinhart Koselleck. Introducción al Diccionario histórico de conceptos político-sociales básicos en lengua alemana. *Anthropos*, (233), 92-103.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die?* Penguin Random House.
- Mau, S. (2019). *The metric society: on the quantification of the social*. Polity Press.

- Mennicken, A. y Espeland, W. N. (2019). What's New with Numbers? Sociological Approaches to the Study of Quantification. *Annual Review of Sociology*, 45(1), 223-245.
- Mounk, Y. (2018). *El pueblo contra la democracia*. Paidós.
- Munck, G. L. (2009). *Measuring democracy. A bridge between scholarship y politics*. John Hopkins University Press.
- Norris, P. (2012). *Making democratic governance work. How regimes shape prosperity, welfare and peace*. Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (2019a). *Crisis of democracy*. Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (2019b). ¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Siglo Veintiuno Editores.
- Ragin, C. C. (2008). Measurement versus calibration: a set-theoretical approach. En J. Box-Steffensmeier, H. E. Brady y D. Collier, *The Oxford Handbook of political methodology* (págs. 175-198). Oxford University Press.
- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En G. Sartori y L. Morlino, *La comparación en las Ciencias Sociales* (págs. 29-49). Alianza Editorial.
- Schumpeter, J. A. (1996 (1942)). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Ediciones Folio.
- The Economist. (2023). *Democracy Index 2022. Frontline democracy and the battle for Ukraine*. The Economist.
- VanderVeen, Z. (2010). Challenges to Democracy as a Way of Life. *The Journal of Speculative Philosophy*, 24(4), 309-315.
- Wedeen, L. (2004). Concepts and commitments in the study of democracy. En I. Shapiro, R. M. Smith y T. E. Masoud, *Problems and Methods in the Study of Politics* (págs. 274-306). Cambridge University Press.

El régimen de los partidos políticos en Costa Rica: ¿son estos suficientemente representativos?

María Fernanda Rojas Arias*
Miguel Ángel Ortiz Hidalgo**

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_9

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 31 de octubre de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de enero de 2024.

Resumen: Realiza un análisis histórico relacionado con la instauración de las asambleas distritales como primer escalón para que los partidos políticos accedan a puestos de elección popular, requisito considerado como mínimo de participación para determinar si dicho régimen, en efecto, los torna verdaderamente representativos del pueblo costarricense, tanto a escala territorial, sectorial como “social”. Este recuento histórico tiene el propósito de analizar y conocer las propuestas de reforma al Código Electoral presentadas en la exposición de motivos del proyecto de ley denominado “Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos”, presentado por el Tribunal Supremo de Elecciones a la corriente legislativa el 29 de marzo del 2023.

Palabras clave: Representación política / Asambleas distritales / Renovación de estructuras partidarias / Organización del partido político / Democracia interna del partido político / Participación ciudadana / Sistema de partidos políticos / Reformas electorales / Proyecto de ley.

Abstract: The article carries out a historical analysis in relation to the establishment of district assemblies as the first step for political parties to gain access to popularly elected positions, a requirement considered as a minimum of participation to determine whether this regime, in fact, makes them truly representative of the Costa Rican people, both at the territorial, sectoral and “social” levels. The purpose of this historical account is to analyze and learn about the proposals to reform the Electoral Code presented in the explanatory memorandum of the Project called “Law to strengthen the representativeness and institutionalidad of political parties”, presented by the Supreme Electoral Tribunal to the legislative current on March 29, 2023.

Key Words: Political representation / District assemblies / Renewal of party structures / Organization of Political parties / Internal democracy of political party /. Citizen participation / Political party system / Electoral reforms / Bill.

* Costarricense/estadounidense, abogada, correo mfra20150@gmail.com. Licenciada en Derecho de la Universidad Escuela Libre de Derecho, especialista en Derecho Notarial y Registral, estudiante de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica. Asesora legal de la Dirección Jurídica del Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica.

** Costarricense, abogado y notario público, correo miguelconsult@gmail.com. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Centro América. Especialista en Derecho Público, Universidad de Costa Rica, 1992. Doctorando Universidad de Alicante, España, 2023. Académico de la Universidad Técnica Nacional, desde 1992. Profesor del curso de Derecho Electoral y Constitucional del Instituto de Formación Política Rodrigo Facio, 1992-1994. Ha integrado y presidido la Junta Cantonal Electoral del Cantón Central de Alajuela. Exregidor propietario del cantón central de Alajuela en el periodo 1994-1998. Abogado litigante y consultor especializado para instituciones públicas, municipalidades, organismos y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

1. INTRODUCCIÓN

Como costarricenses, tenemos la dicha de haber nacido en un actual Estado social de derecho, donde cada cuatro años diferentes partidos políticos luchan por convencer al pueblo de Costa Rica de que sus ideales y propuestas son la solución a todos sus problemas o por lo menos que ayudarán a mermarlos.

Los partidos políticos se someten a la opinión del pueblo, al cumplimiento de reglas formales claras de inscripción, a la rendición de cuentas y a la crítica de los otros partidos contrincantes, con el fin de inscribir una papeleta atractiva que motive a los habitantes a otorgarles su voto, sin embargo, ¿estos partidos son verdaderamente representativos? ¿Verdaderamente representan al pueblo costarricense?

Según lo establece el artículo 9 de nuestra Constitución Política, el Gobierno de Costa Rica es representativo como un principio de participación política, pero ¿a quién representan exactamente? ¿Cómo se determina esa representación? Se dice que el país enfrenta una llamada “crisis de representatividad” (Alfaro, 2021, párr. 1), según se puede extraer de los resultados arribados por el “Informe de resultados del estudio de opinión sociopolítica del 2021” elaborado por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) y la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, en que se abarcó la percepción de la ciudadanía costarricense en temas políticos, tanto en periodos electorales como no electorales, el cual concluye que existe una apatía política por parte del pueblo costarricense que puede ser evidenciada en las redes sociales, y donde los sentimientos expresados en la encuesta que más describen la política son la desconfianza, la decepción, el malestar, el cansancio y la indiferencia (CIEP, 2021).

Temas como el desempleo, la inseguridad ciudadana, la mala gestión del Gobierno, la corrupción, el costo de la vida y la situación económica, la pobreza y la situación fiscal del país fueron abarcados por este estudio y se evaluó la gestión de diferentes instituciones del Estado acorde a la opinión costarricense, dentro de las que se evaluó la gestión de los partidos políticos la cual concluyó que “... siempre se han encontrado entre las instituciones públicas con menor apoyo por parte de la ciudadanía” (CIEP, 2021, p. 16).

De igual forma, en el último “Informe de resultados de la encuesta de opinión pública” del año 2023 del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP), se analizaron cuáles son los mayores miedos que reporta la ciudadanía y la intensidad de estos sentimientos. Sentimientos como el miedo a perder el país, a que el narcotráfico se apodere de Costa Rica, a perder el empleo, a enfermarse, a sufrir un asalto o a no tener una pensión son temas políticamente relevantes que aquejan a nuestra ciudadanía cada vez con mayor intensidad y es donde cabe preguntarse si los partidos políticos reconocen los miedos del pueblo.

Siendo así, se puede concluir que en efecto existe una crisis de representatividad y de legitimidad que enfrentan los partidos políticos, ya que el pueblo de Costa Rica no parece sentirse representado por un partido político u otro, y parece no confiar en ellos, lo que la hace una situación alarmante y digna de dedicarle unas cuantas líneas de análisis.

Dicho esto, cabe preguntarse ¿de qué forma se determina la representatividad de un partido político? En Costa Rica se ha mantenido una marcada representatividad territorial según se puede extraer del Código Electoral, ya que se da mayor importancia a la representación por provincias y cantones. De igual forma, pero en menor medida, se ha abarcado la representatividad sectorial, sin embargo, esta se ha dejado al arbitrio interno de la estructura de cada partido político, y, por último, y para efectos del presente artículo, se ha abarcado lo que llamamos una “representación social”, en donde básicamente es el pueblo quien determina si se siente representado, o no, con un partido político.

El presente artículo se enfocará en la representatividad territorial de los partidos políticos debido a la posible reinstauración de las asambleas distritales, tema que adquiere especial relevancia, ya que el pueblo necesita sentirse representado, en el sentido de que todos los habitantes a nivel de provincias, cantones y distritos deben ser representados en los partidos políticos, pero ¿el hecho de que se exijan asambleas distritales a los partidos políticos, además de las cantonales y de las provinciales, garantiza una verdadera representación?

Por eso, se analizará el proyecto “Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos” presentado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ante la Asamblea Legislativa el 29 de marzo del 2023, cuáles son los motivos por los que se consideran necesarias las reformas ahí propuestas, y si tales reformas contribuyen a determinar si los partidos políticos son verdaderamente representativos o no.

Cabe mencionar que este es solo uno de los proyectos de ley presentados por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) el 29 de marzo del 2023, el cual afirma que estas reformas procuran la existencia de partidos con más representación.

2. ANTECEDENTE HISTÓRICO DE LA PROPUESTA DE REINSTITAURACIÓN DE ASAMBLEAS DISTRITALES

Como ya se ha mencionado, el 29 de marzo del 2023, el Tribunal Supremo de Elecciones presentó cuatro proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa, a fin de llevar a cabo diversas reformas electorales con las que, según el órgano electoral, se pueda dar respuesta a las necesidades planteadas en los últimos tiempos por la ciudadanía, los medios de comunicación y las misiones de observación internacional (TSE, 2023). Uno de esos proyectos de ley se denomina “Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos”, que plantea reformas a diferentes artículos del actual Código Electoral, las cuales se analizarán más adelante. Sin embargo, previo al análisis de tales propuestas, resultan imperantes algunas precisiones en cuanto a representación partidaria se refiere, así como los antecedentes jurisprudenciales y normativos que motivan una reforma electoral de este tipo.

En el país, hemos podido observar que existen dos criterios de representación partidaria: representación acorde a la circunscripción territorial, es decir, al territorio que se pretenda representar (distritos, cantones o provincias); o una representación sectorial, determinada dentro de cada partido político, en donde acorde a principios de independencia, democracia y representatividad, las agrupaciones políticas pueden elegir a cuáles sectores brindarles una representación concreta.

A manera de ejemplo, se puede citar el Estatuto del Partido Liberación Nacional, el cual en el artículo 42 regula la organización sectorial del partido en tres espacios: las organizaciones magisteriales, las organizaciones empresariales y las organizaciones profesionales (Partido Liberación Nacional [PLN], 2023). Es decir, resulta facultativo para cada partido político si se acuerda brindar participaciones específicas a diferentes grupos sectoriales y a cuáles se les dará esa representación.

En cuanto a la representación sectorial, la Sala Constitucional en la resolución 2010-009340 se ha referido al hecho de que los partidos políticos permitan una representación corporativa (sectorial), e indica que lejos de quebrar el principio constitucional de representatividad por permitir que una persona tenga dos o más títulos de representación en una asamblea, según sea el número de grupos o corporaciones a las que pertenezca, más bien posibilita la conformación de las distintas asambleas con miembros representantes de sectores, sin atender únicamente al carácter territorial, esto acorde al principio democrático.

Ahora bien, en cuanto a la representación territorial, ha existido un debate relativo a cuáles deben ser las circunscripciones electorales que deben realizar las asambleas partidarias, a fin de considerar la legítima formación de un partido político.

Costa Rica es un país de aproximadamente 5 180 829 habitantes (Banco Mundial, 2022), cuyo territorio está dividido en 7 provincias, las cuales se dividen en cantones y estos en distritos. En la actualidad “la división territorial de Costa Rica comprende siete provincias subdivididas en 84 cantones y estos, a su vez, en 492 distritos” (Registro Nacional, Instituto Geográfico Nacional, 2022). Cada provincia, cada cantón y cada distrito tienen una cantidad determinada de habitantes, pero ¿esto significa que los partidos políticos deban realizar asambleas en cada uno de esos distritos?

En la resolución 2010-009340, la Sala Constitucional conoce una acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra del artículo 60 del Código Electoral del año 1952 (Ley 1536) y vigente hasta el 1 de setiembre de 2009. El artículo establecía que la organización de un partido político debía comprender una asamblea en cada distrito administrativo, es decir, que, a fin de conformar un partido político, se debían realizar, en aquel entonces, 465 asambleas distritales, 81 asambleas cantonales, 7 asambleas provinciales y una asamblea nacional, para un total de 554 asambleas (datos basados en la división territorial antes de la creación de los cantones de Río Segundo, Monteverde y Río Claro). En la actualidad se mantendrían las mismas 7 asambleas provinciales y solo una nacional, pero las cantonales variarían a 84 y las distritales a 491, por la modificación que sufrió la división territorial debido a la creación de los nuevos cantones.

La Sala Constitucional declara inconstitucional el artículo que contuvo tal disposición, al considerar que la obligatoriedad de celebrar asambleas distritales para definir la estructura de los partidos políticos era un requisito desproporcionado, en vista de que dificultaba en extremo la constitución de nuevos partidos políticos y la renovación de sus estructuras. De igual forma, la Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad por conexidad del artículo 67 del Código

Electoral vigente desde el 2 de setiembre del 2009, porque también dificultaba la conformación y renovación de los partidos políticos por exigir la celebración de asambleas distritales.

Ahora bien, para efectos del presente artículo, es necesario señalar que el Tribunal Supremo de Elecciones se pronunció a favor de la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos cuestionados cuando la Sala Constitucional le solicitó el informe respectivo, con base en los argumentos que pueden ser extraídos de la resolución 2010-009340 ya citada. Es decir, el Tribunal Supremo de Elecciones, en su momento, afirmó que la realización de asambleas distritales dificultaba la conformación de los partidos políticos, y que, en ese sentido, el proceso de constitución y renovación de estas agrupaciones no podía dificultarse cada vez más, sino que debía facilitarse. Sin embargo, como se analizará más adelante, ahora el Tribunal Supremo de Elecciones propone nuevamente la instauración de las asambleas distritales con el proyecto de ley presentado el 29 de marzo de 2023.

3. ANÁLISIS DE REPRESENTATIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ELECTORAL

Previo al análisis de la reinstauración de las asambleas distritales mencionadas en el apartado dos, se hace un recuento en relación con la representatividad de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico costarricense, su fuente normativa y principios.

En el artículo 98 de nuestra carta magna encontramos el fundamento constitucional de los partidos políticos, cuyo estatus jurídico es de orden constitucional como un derecho de asociación que tienen los ciudadanos costarricenses de formar o agruparse en partidos políticos, todo ello dentro del marco de respeto al orden constitucional y como expresión del pluralismo político, sobre todo como instrumento fundamental para la participación política. Su funcionamiento y estructura deberán ser democráticos.

En consideración de tales preceptos, los partidos se constituyen, según nuestro orden constitucional, en verdaderos instrumentos de participación, para la formación y manifestación de la voluntad popular, creados para el ejercicio de una actividad libre dentro del respeto al orden constitucional.

En la doctrina del derecho constitucional contemporáneo encontramos que los partidos políticos se definen como “asociaciones de personas con las mismas concepciones ideológicas que se proponen participar en el poder político o conquistarlo y que para la realización de este objetivo poseen una organización permanente” (Hernández, 2008, p. 276) y la Sala Constitucional en la resolución 1991-980 se refiere a ellos como “... instrumentos esenciales del ejercicio de aquellos derechos y, por ende, de la democracia misma...”.

A nivel legal, el derecho a formar partidos políticos se encuentra regulado en varios artículos de nuestro Código Electoral de 2009. Así, el artículo 48 desarrolla el precepto del numeral 98 de la Constitución Política, cuyo contenido indica: “El derecho de agruparse en partidos políticos,

así como el derecho que tienen las personas a elegir y ser elegidas se realiza al tenor de lo que dispone el artículo 98 de la Constitución Política”.

Este derecho se hace efectivo cuando participan en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales. Para ello es necesaria una participación de los partidos en dichas contiendas, sea en forma individual o en coalición, siempre y cuando estén inscritos, hayan completado su proceso democrático de renovación periódica de estructuras y cuenten con autoridades partidistas.

Empero, en su funcionamiento y estructura no parecen ser tan democráticos como debieran, pues sus estructuras internas requieren aún de mecanismos de representatividad tanto territorial, como las asambleas distritales, y sectorialmente, mediante la obligatoria representación de sectores claves de la sociedad costarricense que expresen fielmente este principio democrático.

Los principios que rigen los partidos políticos, siguiendo el orden constitucional, son el pluralismo político, como formadores de la manifestación de la voluntad popular y como vehículos de la participación ciudadana en la política nacional. Resulta importante resaltar la trascendencia constitucional, de suerte que estos organismos se deben conducir en forma consecuente con los principios de igualdad, libre participación, y demás fundamentos democráticos; además, acorde a los artículos 49 y 50 del Código Electoral, deben conformarse con la Constitución Política, el Código Electoral y sus estatutos, sus cartas ideológicas y cualesquiera otros documentos libremente acordados por ellos en virtud del principio de autorregulación.

En cuanto a los estatutos, según al artículo 52 del Código Electoral, cada organización política debe tener un estatuto que contenga, obligatoriamente, entre otros requisitos, los siguientes: la formal promesa de respetar el orden constitucional de la república; la nómina y la estructura de los organismos del partido; la forma de escogencia de los candidatos para cargos de elección popular, cuyas designaciones requerirán la ratificación de la asamblea superior del partido, salvo que se trate de convenciones para la designación del candidato a la presidencia de la república, en cuyo caso la voluntad mayoritaria de ese proceso se tendrá como firme.

Otro aspecto importante que se debe desarrollar cuando se habla de representación partidaria es que, desde la perspectiva normativa electoral costarricense, los partidos tienen tres ámbitos de participación: nacional, provincial y cantonal. Son de carácter nacional cuando se inscriben para la elección de la presidencia y vicepresidencias de la república, a una asamblea constituyente, la elección de diputadas y diputados o para los cargos municipales en todo el territorio nacional. Por su parte, estos revisten carácter provincial cuando se propongan intervenir solamente en la elección de diputaciones o cargos municipales de la provincia. Por último, los partidos políticos tendrán carácter cantonal cuando se inscriban únicamente para participar en la elección de cargos municipales del cantón.

En el país existe plena libertad de participación de los partidos políticos indistintamente de la escala en que se inscriban; este es un claro aspecto de facilitación para que se inscriban partidos de ámbito local con preferencia sobre los partidos de escala nacional y provincial,

cuya constitución es más compleja. Con mayor libertad de participación, se podría decir que se facilita de forma positiva la representatividad de los partidos políticos.

Otro aspecto por considerar cuando se habla de representación partidaria es la paridad de género. En los numerales 2 y 52 incisos ñ y o del Código Electoral se reconoce el principio de participación política por género, tanto de hombres y mujeres como un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación. Indica, además, que la participación se registrará por el principio de paridad, el cual implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres. Así mismo, en las delegaciones, nominas u órganos impares, la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Finalmente, todas las nóminas de elección deben utilizar el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), de forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.

La participación en la política reviste de una importancia elemental para la democracia costarricense, en ese sentido el Tribunal Supremo de Elecciones, en su voto 2759-E-2001 indicó: “La democracia, entre otras consecuencias, integra al ciudadano en la comunidad política, quien, mediante su participación en los procesos electorales, decide la organización del Estado y el nombramiento de las autoridades que lo representan”. En el mismo sentido, la Sala Constitucional en la resolución 2019-013270 indica:

Es por estas mismas razones aquí apuntadas, que, al descartar toda vulneración del principio de participación, igualmente resultaría impropio aducir la afectación al principio de representatividad, pues lejos de ello, el andamiaje jurídico aquí expuesto, y la integración que permite el referido juicio de ponderación -balancing-, reconoce los alcances de la participación y protege la debida representatividad mediante los institutos constitucionales y legales aquí mencionados.

También, en la resolución 2429-E3-2013 el Tribunal Supremo de Elecciones expuso:

III. Sobre la condición de elector de la respectiva circunscripción como requisito para integrar una asamblea partidaria: La jurisprudencia electoral había establecido que “...todas las asambleas partidarias, a excepción de las distritales, están integradas por delegados escogidos en la asamblea inferior y sólo en el caso de las asambleas distritales se exigía [en el Código Electoral] que quienes las integran sean electores del distrito; en las demás asambleas (cantonal, provincial y nacional), lo único que exige la referida norma [artículo 67] es que hayan sido designados por la respectiva asamblea”; salvo que, de acuerdo con la potestad de autorregularse, se hubiesen definido estatutariamente requisitos adicionales (resolución número 4876-E1-2010 de las 12:30 horas del 13 de julio de 2010). Sin embargo, este Tribunal, al emitir el Reglamento para la Conformación y Renovación de Estructuras Partidarias y Fiscalización de Asambleas (publicado en La Gaceta n.º 65 de 30 de marzo

de 2012), efectuó una lectura distinta de ese numeral del Código Electoral y modificó el referido criterio jurisprudencial, al establecer en su artículo 8 que: “Para ser asambleísta se requiere ser elector de la respectiva circunscripción electoral”.

En concordancia con el criterio de cita del TSE y la normativa electoral, el Código Electoral en su artículo 67 establece un modelo de organización mínimo para las agrupaciones políticas, que tiene como punto de partida la división territorial administrativa del país, establecido en el artículo 168 de la Constitución Política. En dicho artículo 67 se señala que cada partido político debe comprender, al menos:

1. Una asamblea cantonal en cada cantón, integrada por los electores del partido en esa circunscripción geográfica o por cinco delegados de cada distrito
2. Los partidos inscritos a escala provincial o nacional, asambleas integradas por cinco delegados de cada cantón
3. Tratándose de partidos nacionales, una asamblea de nivel nacional integrada por diez delegados de cada provincia.

El fin que se busca con este modelo de participación es que las distintas zonas geográficas del país tengan una participación primero dentro del partido político, en armonía con los principios democráticos, de igualdad y de representatividad, de modo que: “quien resulte electo tiene la responsabilidad, en forma personal, de representar los intereses de sus electores y, en esa tesitura, de participar activamente en la asamblea respectiva y tomar las decisiones que estime oportunas y convenientes” (Tribunal Supremo de Elecciones, resolución 1999-919).

Bajo esa tesitura, indica la resolución:

... la inscripción electoral del delegado en el reparto administrativo que representa, como dato formal, se convierte en el instrumento idóneo para lograr no solo el fin perseguido por el Código Electoral -una adecuada representatividad de las distintas zonas territoriales dentro de la estructura partidaria- sino que, además, evita el riesgo de subrepresentación en esas asambleas y la concentración de poder en grupos provenientes de determinadas regiones, de cara a la toma de decisiones importantes para esas circunscripciones. (Tribunal Supremo de Elecciones, resolución 1999-919 citada en resolución 7947-E3-2019)

También, el Tribunal de Elecciones en la resolución 7548-E9-2012 señala:

En síntesis, de suprimirse el umbral electoral es de esperar que más partidos puedan acceder a la Asamblea Legislativa, lo que, en principio, podría favorecer la representatividad en su composición, pero, también, existe la posibilidad ya

mencionada de la sobre-representación de partidos con votaciones ínfimas, en demérito, paradójicamente, del mismo principio de proporcionalidad.

Siendo así, analizado el régimen de participación y de integración de los partidos políticos en nuestro ordenamiento jurídico, se procede con el análisis del proyecto de ley denominado “Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos”.

4. ANÁLISIS DEL PROYECTO “LEY PARA FORTALECER LA REPRESENTATIVIDAD E INSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”

A fin de realizar el presente análisis, en primera instancia se describirán las seis reformas propuestas, que consisten en la reforma a los artículos 52, 58, 60, 67, 68 del actual Código Electoral y la creación de un artículo 67 bis.

En cuanto al primer artículo en análisis, el artículo 52, vemos que se trata de la adición de un inciso en relación con el contenido de los estatutos de los partidos políticos. Se agrega que dichos estatutos deben contener el mecanismo por medio del cual la asamblea superior de cada partido pueda revocar el mandato de los miembros del comité ejecutivo superior como decisión política, para esto se propone que se deba contar con una moción firmada por un 25% de los miembros de esa asamblea superior y una votación igual o superior a dos tercios de los miembros que conforman dicho órgano superior.

En cuanto a la reforma al artículo 58, se propone que, para constituir un partido a escala nacional o provincial, se aumente el grupo de ciudadanos que lo conformen de 100 a 150. Además, se propone que estos 150 ciudadanos deben realizar una asamblea de constitución con esos 150 ciudadanos. En caso de que se trate de un partido político a escala cantonal, se propone que el grupo de asambleístas se aumente de 50 a 75 ciudadanos, siempre y cuando estos ciudadanos sean del cantón respectivo. Además, se agrega que el acto de constitución tiene que ser supervisado por la administración electoral y que el acta de constitución tiene que ser protocolizada por un notario público. De igual forma se propone agregar que en caso de que alguno de los integrantes de esa asamblea se encuentre inscrito en un partido político ya constituido, debe acreditar por escrito su renuncia, a fin de participar en el nuevo acto constitutivo.

En cuanto a la reforma al artículo 60, se pretende eliminar las cantidades fijas de adhesiones de electores inscritos en el Registro Civil a los partidos políticos, por un porcentaje de 0,15% de los electores del padrón nacional a la fecha de constitución del partido, en caso de que se pretenda inscribir un partido a escala nacional. Si el partido desea inscribirse a escala provincial o cantonal, dicho porcentaje sería calculado con base en la lista de electores de la respectiva provincia o cantón, pero, en cualquier caso, la cantidad de adhesiones no puede ser inferior a 3000 para partidos provinciales y a 1000 para partidos cantonales. Es decir, se aumentan los números de adhesiones exigidas.

En cuanto a la reforma del artículo 67, se propone la reinstauración de las asambleas distritales, solamente que en esta ocasión se propone que estas no deban estar formadas por todos los electores de cada distrito afiliados al partido, sino por un mínimo de 3 electores de cada distrito y que estas asambleas son obligatorias para partidos a escala cantonal, pero facultativas para partidos a escala nacional o provincial. Además, se propone que en caso de que una asamblea cantonal sea la asamblea base de un partido, esta deberá estar constituida por al menos un elector vecino de cada uno de los distritos que conforman el cantón y si el número de distritos es inferior a cinco, no podrá estar integrada por menos de cinco.

Sumado a lo anterior, se propone la creación del artículo 67 bis, de modo que se declare la inactividad de un partido político en caso de que, pasado un año desde el vencimiento de sus estructuras internas, no hubiera practicado gestiones para renovar las designaciones de sus asambleas y órganos internos. Esta resolución que declare la inactividad por parte del Registro Electoral será publicada por una única vez en el Diario Oficial y una vez firme se comunicará a todas las entidades de intermediación financiera supervisadas, para el congelamiento inmediato de sus cuentas y operaciones de crédito.

Se propone que, con la declaratoria de inactividad, no se suponga la cancelación de su asiento de inscripción, pero sí se suspenda la potestad de inscribir candidaturas a cargos de elección popular, de recibir financiamiento público en general y se exima a la agrupación política de remitir periódicamente su información financiero-contable. Sin embargo, se considerará activo nuevamente al partido político que hubiere culminado de forma exitosa su proceso de renovación de estructuras y cuente con la acreditación de su comité ejecutivo superior.

Por último, en cuanto a la reforma del artículo 68, precisa que en cuanto a la cancelación de la inscripción de los partidos políticos será efectiva, si los partidos políticos no obtienen el porcentaje de votos válidos que se requieren en votaciones presidenciales, en partidos a escala nacional; en votaciones diputadiles cuando se trate de un partido a escala provincial, y en votaciones de regidores si se trata de un partido a escala cantonal.

Hecha la lectura de la exposición de motivos del proyecto de ley que se analiza, se puede observar que el Tribunal Supremo de Elecciones hace un análisis en cuanto al interés supremo que tiene la conformación de los partidos políticos, ya que es por medio de estos que se ejerce la democracia y se expresa el pluralismo político. Al tener los partidos políticos el monopolio para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, según se deriva del artículo 98 de la Constitución Política, el hecho de poder formar parte de un partido político y los requisitos para formar parte de estos adquieren una importancia vital y, por ello, se debe procurar su estabilidad y permanencia. Además, se hace referencia a la responsabilidad que tienen las personas que formen los partidos políticos, ya que las tareas que estarán realizando afectarían a todo el pueblo costarricense, y que, por ello, deben nutrirse, no solo de ciudadanos comprometidos, sino también de bases mínimas de participación.

El proyecto de ley también hace referencia a los artículos que se pretende reformar y a la representatividad que se encuentra regulada en el Código Electoral, según fue desarrollado en el apartado tres, en el sentido de que se establece una serie de requisitos básicos y mínimos para la constitución, inscripción, funcionamiento y permanencia de los partidos políticos de modo que se procure un nivel de representatividad razonable. Sin embargo, se indica que, a fin de asegurar la existencia de un arraigo popular por zonas geográficas, se deben realizar diferentes cambios.

Menciona que actualmente los partidos políticos tienen la obligación de registrar su constitución en un acta notarial y contar con la concurrencia de una cantidad nominal mínima de ciudadanos no inferior a 50 personas para agrupaciones cantonales, 100 para agrupaciones de carácter provincial o nacional. De igual forma se les exige demostrar que el partido ha recibido una adhesión mínima de 3000 ciudadanos para partidos nacionales, 1000 para partidos provinciales y 500 para partidos cantonales. Se les impone un modelo básico y obligatorio de organización, el deber de renovar su estructura de forma periódica en los procesos electorales y la posibilidad de cancelar su inscripción cuando no sea posible verificar que mantiene una base de apoyo popular significativa, la que en consecuencia debe ser que la cantidad de votos válidos obtenidos sea igual o superior al número de adhesiones exigidas.

Dicho esto, el Tribunal Supremo de Elecciones afirma en el proyecto de ley que todas estas imposiciones a los partidos políticos tienen como objetivo tratar de garantizar que los partidos políticos tengan el apoyo necesario según la unidad territorial y con ello se contribuya a una forzada y auténtica representación de los intereses y necesidades de los ciudadanos.

Seguidamente, el Tribunal Supremo de Elecciones hace un cálculo matemático comparativo entre el porcentaje de electores que se requerían para constituir un partido en tiempos de la promulgación del Código Electoral del 1953, respecto del porcentaje que se requiere en la actualidad, considerando el aumento de electores registrados en el padrón electoral. El TSE concluye que a pesar de que aumentó 12 veces la cantidad de electores inscritos en todos estos años, el porcentaje de apoyo a estos partidos no aumentó en proporción. A igual conclusión se arriba en relación con la cantidad de adhesiones requeridas.

Es decir, acorde a la legislación actual que indica que se requiere de 3000 adhesiones de personas electoras inscritas en el Registro Civil para la inscripción de un partido político y si el electorado inscrito actual asciende a las 3 541 910 personas (Tribunal Supremo de Elecciones, s. f.), esta cantidad representa apenas un 0,08470%. Lo que se pretende con este proyecto de ley es que se aumente ese porcentaje a un 0,15%, es decir, que aumente a 5312 electores inscritos aproximadamente.

Seguidamente, el Tribunal Supremo de Elecciones hace referencia a la sentencia 2010-009340 analizada en el apartado dos, y señala que, ante la eliminación de la obligación de la realización de asambleas distritales, los partidos políticos en su mayoría han optado por no realizarlas, incluso los que se encuentran en formación, cuya estructura interna inicia mediante asambleas cantonales, lo cual consideran que interfiere con la representatividad distrital. Por último, el TSE

afirma que las reformas propuestas son compatibles con los principios constitucionales para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos.

Hecha la mención de las reformas propuestas por el Tribunal Supremo de Elecciones, vale la pena hacer una comparación con el criterio que una vez sostuvo dicho tribunal en la sentencia analizada en el apartado dos. En el 2010, el TSE sostuvo que el hecho de obligar a los partidos políticos a realizar asambleas distritales “dificulta en extremo” la constitución de nuevos partidos políticos, así como la renovación de sus estructuras, lo cual calificó, literalmente, como un requisito desproporcionado y, por ende, inconstitucional. De igual forma se sostuvo que imponer este tipo de requisitos desproporcionados atenta contra los derechos electorales de los ciudadanos y con ello el principio democrático, al dificultar la formación de partidos políticos.

Sin embargo, ahora el Tribunal Supremo de Elecciones propone la instauración de las asambleas distritales bajo el argumento de que esto garantiza una mayor representatividad de los partidos políticos, al evidenciar de una manera más incuestionable el apoyo del pueblo hacia esos partidos políticos. Esto, sin duda, es una contradicción de criterios por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, no obstante, no significa que se haya tomado una postura violatoria de los derechos constitucionales.

Tal y como se menciona en la exposición de motivos, la evidencia permite advertir que las agrupaciones en formación han mostrado una tendencia generalizada a iniciar la edificación de su estructura interna mediante asambleas cantonales (de base) insuficientemente representativas de los distritos que componen el cantón respectivo. En la mayoría de los casos los participantes son ciudadanos que, aunque pertenecen al cantón respectivo, provienen, apenas, de una pequeña fracción de la totalidad de los distritos que componen la circunscripción. Esto evidencia un escenario que podría poner en peligro la democracia, no solo al ser aprovechado solo por un grupo reducido de personas en atención a sus propios intereses, sino que se echa de menos esa conexión entre los intereses del ciudadano y sus representantes; básicamente, significa que no se procura que los representantes políticos electos sean de todos los distritos del país, sino que basta con la participación de un grupo reducido que ostente el poder.

Al suprimir las asambleas distritales, se corre el riesgo de que en cantones muy extensos, como por ejemplo el cantón de San Ramón que se encuentra compuesto por 13 distritos (Coop San Ramón, 2023), dentro de los cuales existen distritos rurales muy alejados, su representación a nivel distrital no sea equilibrada como sucede en la actualidad y, por lo tanto, se vulnere una verdadera participación ciudadana.

Consideramos que el criterio de que la celebración de asambleas distritales es un obstáculo para inscribir partidos políticos es parcializado ya que se deja de lado el análisis del sacrificio del principio de participación y de representación de los partidos políticos establecido en la Constitución Política. Por tal motivo, la reinstauración de asambleas distritales en Costa Rica es un avance necesario en garantía de la democracia costarricense y una forma de involucrar a los ciudadanos en las campañas políticas y conocer quiénes podrían ser sus representantes. De

esta manera se puede fomentar la cultura democrática y una activa participación de todos los ciudadanos.

En atención al principio constitucional de autodeterminación partidaria, consideramos que no es factible facultar a cada agrupación política elegir estatutariamente dentro de su estructura interna cómo regirse. Es decir, si la agrupación contará con asambleas distritales como asambleas base o, si, por el contrario, estas serán las asambleas cantonales.

En otro orden de ideas, en cuanto a la propuesta del aumento del número de ciudadanos requerido para constituir un partido político a escala nacional o provincial de 100 a 150 personas, se considera que la cantidad de ciudadanos que se requieran debe de ser proporcional al aumento del número de electores registrados por provincia y cantón en armonía con la proporcionalidad propuesta con la reforma del artículo 60, en donde se plantea eliminar las cantidades fijas de electores inscritos en el Registro Civil y determinar un porcentaje acorde con la cantidad de electores del padrón nacional a la fecha de constitución del partido, según la escala del partido político. En cuanto a la idoneidad del porcentaje propuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones, se trata de un debate abierto a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, que en su momento será debatido por la Asamblea Legislativa.

Por último, respecto de las declaratorias de inactividad y la cancelación de partidos políticos, lo cierto es que las causales por las cuales se declara la inactividad se relacionan con el incumplimiento del deber de renovación de sus estructuras y esto no significa la cancelación de su asiento de inscripción, sino que solamente se declarará como inactiva la agrupación política hasta tanto no culmine el proceso de renovación de estructuras, lo cual se considera que solo representaría una forma de presionar a los partidos políticos a mantenerse renovados.

De igual forma en cuanto a las causales para declarar la cancelación de la inscripción, se concluye que se refieren a que el partido político no obtenga en la elección de presidente si es nacional, de diputado si es provincial y de regidores si es cantonal, un número de votos válidos igual o superior al porcentaje de adhesiones exigidas por ley para la conformación de un partido político. Este aspecto tiene completa lógica, ya que si un partido político que en teoría obtuvo la cantidad necesaria de adhesiones para inscribir su partido no es capaz de obtener la misma o superior cantidad de votos válidos en unas elecciones, esto significaría que ese partido político perdió el apoyo del pueblo que inicialmente tenía y, por ende, no existe representatividad.

Por último, en cuanto a la causal de cancelación relativa a que después de declarado inactivo un partido político no se renueven las estructuras en el plazo de un año, al igual que se señaló previamente, se trata de una condición razonable para mantener un partido político activo.

5. CONCLUSIONES

El derecho a formar partidos políticos constituye una libertad constitucional. Desde el marco del Sistema Interamericano, concretamente en la Convención Americana de Derechos Humanos,

constituyen derechos civiles y políticos con rango de verdaderos derechos humanos protegidos por dicho instrumento internacional- el derecho de participación política, derecho a elegir y ser electo, así como el derecho de libre pensamiento y expresión. En nuestro orden interno es reconocido como un derecho de libertad, activo y pasivo a la vez, en virtud de que los ciudadanos así como el derecho de asociarse a un partido político también ostentan la capacidad de desafiliarse, es decir, pueden dejar de pertenecer a este y, además, no existe ninguna obligación de inscribirse.

Acorde a lo establecido en los artículos 1 y 9 de nuestra Constitución Política, el gobierno costarricense “es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable” y, en lo que respecta a su estructura y funcionamiento interno de los partidos políticos, se debe respetar el principio democrático establecido en el artículo 1, el cual describe que: “Costa Rica es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural”. De esta forma se fijan las bases del sistema de formación de partidos políticos.

Por otro lado, los principios que rigen los partidos políticos son el pluralismo político, como formadores de la manifestación de la voluntad popular y como vehículos de la participación ciudadana en la política nacional, consecuentes con los principios de igualdad, libre participación, y demás fundamentos democráticos, y su conformación debe estar a línea con la Constitución Política, el Código Electoral y sus estatutos, sus cartas ideológicas y cualesquiera otros documentos libremente acordados en virtud del principio de autorregulación. Además, como una manifestación del principio de igualdad, la legislación electoral ha evolucionado en el tiempo y ha establecido que en lo que respecta a la conformación de instancias partidarias, todas las delegaciones de las asambleas cantonales, provinciales y nacionales de los partidos políticos y todos los órganos de dirección y representación política deberán estar conformados en forma paritaria.

Tomando como base estos principios, así como los antecedentes históricos del proyecto de ley llamado “Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos” presentado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ante la Asamblea Legislativa el 29 de marzo del 2023, cabe analizar si los partidos políticos son verdaderamente representativos del pueblo costarricense, ya que tal y como fue planteado en la introducción del presente artículo, vivimos en una crisis de representatividad liderada por una apatía notoria del pueblo costarricense en relación con temas políticos y electorales.

En cuanto a la representatividad sectorial de los partidos políticos, analizado el proyecto de ley mencionado, no se extrae que se plantee alguna reforma en cuando a una inclusión obligatoria de una representación sectorial, sino que esto continuaría al arbitrio de los partidos políticos. Siendo así, se considera que lo ideal sería imponer esta representatividad como una obligación y no como una opción, aunque también se reconoce la dificultad que existe en definir cuáles sectores son dignos de tener una participación específica en los partidos políticos.

En cuanto a la representatividad territorial que abarca principalmente el presente artículo, con la reinstauración de las asambleas distritales, el aumento de los porcentajes de adhesión y el aumento de los montos fijos para la constitución de un partido político se podría concluir que se pretende endurecer los requisitos para la constitución de un partido político y afinar las reglas en cuanto a la cancelación de partidos políticos. Para hacer estas propuestas, el Tribunal Supremo de Elecciones hace un análisis en cuanto al interés supremo que tiene la conformación de los partidos políticos, ya que por medio de estos se ejerce la democracia y se expresa el pluralismo político, de modo que debe procurarse un nivel de representatividad razonable. Por el análisis realizado en el presente artículo, es clara la necesidad que existe de promulgar estas reformas, ya que es evidente que los porcentajes de adhesión no han aumentado proporcionalmente con el crecimiento de la población costarricense, aspecto que violenta la participación ciudadana y la representación de los partidos políticos. Esta propuesta se considera compatible con los principios constitucionales para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos.

Esa dicha de haber nacido en un Estado social de derecho se ve reflejada en la posibilidad de cambios de criterio por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, siempre y cuando estos cambios resguarden la democracia política y electoral, garantizando una representación más palpable.

Vemos que el Tribunal Supremo de Elecciones una vez sostuvo que el hecho de obligar a los partidos políticos a realizar asambleas distritales dificultaba en extremo la constitución de nuevos partidos políticos y la renovación de sus estructuras, incluso lo calificó de inconstitucional. Sin embargo, en la actualidad propone la reinstauración de estas asambleas bajo argumentos de garantía de representatividad; cambio de criterio compartido por los autores al significar un avance necesario en garantía de la democracia costarricense y de la participación del pueblo.

A fin de responder si el régimen de los partidos políticos es verdaderamente representativo del pueblo costarricense, sin duda existe mucho trabajo por delante para que estos lleguen a considerarse verdaderamente representativos; sin embargo, si hablamos de representación territorial, la propuesta de reforma planteada por el Tribunal Supremo de Elecciones significa un avance a que la representación abarque los distritos de Costa Rica, es decir, se encuentra encaminada a respetar dicha representación.

Por último, en cuanto a la representatividad social, lo cierto del caso es que de larga data los costarricenses no se han sentido representados por los partidos políticos, unas veces con justa razón y otras, no necesariamente; sin embargo, no se pierde la fe de que en el futuro el pueblo de Costa Rica se sienta satisfecho y en armonía con los representantes que ellos mismos eligen.

REFERENCIAS

- Alfaro, J. (12 de septiembre del 2021). Representatividad reta al sistema político de la Costa Rica bicentenario. *El Financiero*. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/representatividad-reta-al-sistema-politico-de-la/CLNIS OCD2ZG IJHJ26SBSPA FRF4/story/>
- Banco Mundial (2022). *Población, total Costa Rica*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=CR>
- Centro de Investigación de Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica (05 de mayo del 2021). *Informe de Resultados del Estudio de Opinión Sociopolítica* <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/05/Informe-de-Resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-Abril-2021.pdf>
- Centro de Investigación de Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica (26 de abril de 2023). *Informe de Resultados del Estudio de Opinión Sociopolítica*. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2023/04/INFORME-DE-RESULTADOS-DE-LA-ENCUESTA-CIEP-UCR-Abril-2023.html>
- Código Electoral [CE]. Ley 1536 de 1952. 10 de diciembre de 1952 (Costa Rica).
- Código Electoral. Ley 8765 de 2009. 2 de setiembre de 2009 (Costa Rica).
- Constitución Política de Costa Rica [Const.]. Artículos 1, 9 y 98. 08 de noviembre de 1949 (Costa Rica). https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Cooperativa San Ramón, (2023). *Información sobre San Ramón, Alajuela*. <https://www.coopesanramon.fi.cr/index.php/san-ramon-alajuela#:~:text=El%20cant%C3%B3n%20de%20San%20Ram%C3%B3n,de%20Pe%C3%B1as%20Blancas%20y%20Zapotla>
- Hernández Valle, R. (2008) *Constitución Política de la República de Costa Rica Actualizada*. Editorial Juricentro.
- Registro Nacional. Instituto Geográfico Nacional (2022). *División Territorial Administrativa, 2022. Totales de provincias, cantones y distritos de Costa Rica*. <https://files.snitcr.go.cr/boletines/DTA-TABLA%20POR%20PROVINCIA-CANT%3%93N-DISTRITO%202022V7.pdf>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 1991-980; 24 de mayo de 1991. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-80234>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 2010-009340; 26 de mayo de 2010. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-538515>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 2019-013270; 17 de julio de 2019. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-989138>

Tribunal Supremo de Elecciones (2023). *Elecciones en Cifras serie histórica 1953-2022*. <https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>

Tribunal Supremo de Elecciones (2023). *Estatuto del Partido Liberación Nacional*. <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/liberacionnacional.pdf>

Tribunal Supremo de Elecciones (27 de junio de 2023). *Reformas electorales*. <https://www.tse.go.cr/reformas/>

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 2759-E-2001; 26 de diciembre de 2001. <https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2759-E-2001.HTM>

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 7548-E9-2012; 26 de octubre de 2012. https://www.tse.go.cr/juris/electorales/7548-E9-2012.html?zoom_highlight=7548%2DE9%2D2012

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 2429-E3-2013; 15 de mayo de 2013. https://www.tse.go.cr/pdf/inscripcion_denegada/2429-E3-2013.pdf

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 7947-E3-2019; 14 catorce de noviembre de 2019. https://www.tse.go.cr/juris/relevantes/7947-E3-2019.html?zoom_highlight=representatividad+de+los+partidos+politicos

Controles sobre el registro y modificación de los signos distintivos de los partidos políticos en Costa Rica. Ámbito de aplicación y límites en su implementación

Ignacio Salazar Valerio*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_10

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 4 de noviembre de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de enero de 2024.

Resumen: Se analiza la regulación actual referente a la protección especial de los elementos distintivos de los partidos políticos en Costa Rica, con especial examen a sus puntos débiles. Además, se analizan distintas regulaciones que ordenamientos jurídicos extranjeros han establecido sobre el tema a efectos de evaluar su aplicabilidad en el contexto local.

Palabras clave: Divisa política / Signos externos / Inscripción de partidos políticos / Formación del partido político / Administración electoral / Derecho de marcas.

Abstract: The article analyzes the current regulation regarding the special protection of the distinctive elements of political parties in Costa Rica with special examination of their weaknesses. In addition, different regulations that foreign legal systems have established on the subject are analyzed to evaluate their applicability in the local context.

Key Words: Political currency / External signs / Registration of political parties / Formation of political parties / Electoral administration / Right of brands.



* Costarricense, estudiante de derecho. correo electrónico jisaval@icloud.com. Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Sede de Occidente. Asesor legislativo *ad honorem* en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito electoral los partidos políticos se distinguen y se identifican, a través de sus signos propios, elementos que los hacen únicos y reconocibles para el electorado. Estos signos, como las divisas, sus nombres y lemas, cumplen una función esencial: crear un sentido de identidad entre la agrupación y los ciudadanos a través de su carácter distintivo. Para garantizar esta individualidad, y a efectos de proteger estos elementos, el ordenamiento jurídico electoral costarricense contempla el derecho de pertenencia exclusiva de los partidos políticos sobre su nombre, divisa y lema, lo cual es una garantía que está en función de que ninguna otra agrupación política pueda modificar o solicitar su inscripción con la utilización de elementos distintivos idénticos o similares a los que ya ostenta otro partido político inscrito, si estos son susceptibles de generar confusión en el electorado.

Es así como el artículo 55 del Código Electoral de la República de Costa Rica busca proteger tal garantía mediante la siguiente disposición:

Exclusividad del nombre, la divisa y el lema

El nombre, la divisa y el lema de un partido le pertenecen con exclusividad. Es inadmisibles la inscripción de un partido con elementos distintivos iguales o similares a los de otro partido inscrito en cualquier escala o con derecho de prelación para ser inscrito, cuando con ello pueda producir confusión. En estos elementos distintivos no se admitirán como divisa la bandera o el escudo costarricenses o de otros países, ni la invocación de motivos religiosos o símbolos patrios.

En cualquier tiempo, los partidos políticos inscritos podrán cambiar su nombre, la divisa o el lema, previa modificación de sus estatutos, excepto dentro de los ocho meses anteriores a una elección. Para tales efectos, se ajustarán a lo dispuesto en el párrafo anterior.

Esta exclusividad impide la inscripción de partidos con elementos similares que puedan causar confusión en los votantes. Así se ha sostenido, por ejemplo, en la **resolución 4599-E1-2021**, en la cual el Tribunal Supremo de Elecciones sostuvo lo siguiente:

Las divisas de los partidos políticos constituyen un elemento visual que representa a la agrupación que la porta, pretendiendo generar –en el electorado– un sentido de identidad con su acción política y una distinción respecto de las otras fuerzas partidarias... con una bandera la agrupación no solo aspira a distinguirse de otras sino, de gran trascendencia, pretende condensar un sentimiento partidista que abarca la historia, los valores y las ideologías que identifican a esa asociación voluntaria de ciudadanos. Consciente de ello es que la legislación electoral reguló y garantizó la pertenencia y uso exclusivo de los principales distintivos partidarios (muestra de esa relevancia de la divisa se encuentra en el inciso b) del numeral 52 del Código Electoral, norma que exige su incorporación en el estatuto de todo partido político como requisito para proceder a su inscripción). **Esta protección especial de uso se materializa, entre otros, en la imposibilidad que tiene la Administración Electoral de admitir la inscripción de un partido con signos**

iguales o similares a los de otro ya inscrito; evidentemente, tal restricción busca evitar confusiones o divisas similares y que, por ello, puedan lesionar la titularidad de los derechos adquiridos por el primer registrante [resaltado añadido] (artículo 55).

De tal modo, la protección del uso de los referidos elementos es fundamental para promover la equidad en la contienda y la competencia justa entre partidos políticos. La tutela de los signos distintivos en el ámbito electoral también encuentra regulaciones similares en otros países, tal cual lo revelan Hormazábal y Santamaría (2017), quienes afirman que:

La legislación electoral en Iberoamérica suele exigir que los símbolos o logotipos no se parezcan a los de otros países registrados o a los de una entidad privada o empresa.... La protección legal de los símbolos y logotipos también ha sido un elemento- incorporado en algunas legislaciones, por ejemplo, en Colombia la Ley No. 130 de 1994, que dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, establece:

Los partidos y los movimientos políticos son propietarios de su nombre y del símbolo que hayan registrado en el Consejo Nacional Electoral. Éstos (sic) no podrán ser usados por ningún otro partido u organización política reconocida o no. La denominación de un partido o movimiento deberá distinguirse claramente de la de cualquier- otro ya existente. El nombre del partido o movimiento no podrá en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la patria o con emblemas estatales.

Dicha regulación también tiene su alcance en las campañas electorales, al establecer que:

En las campañas electorales y en las demás actividades del partido o movimiento sólo se podrá usar la denominación estatutaria o su abreviatura o sigla, las denominaciones suplementarias deberán ser autorizadas por el órgano que señalen los estatutos.

Por su parte, la legislación de República Dominicana prohíbe la utilización no autorizada de los lemas, bandera, o emblemas de los partidos políticos debidamente registrados, contemplando sanciones penales para los infractores. El Tribunal Superior Electoral es responsable de conocer las violaciones a esta ley. En este sentido, la consideración de la ley es que:

... los símbolos, emblemas, banderas, dibujos, colores y lemas, que identifican los partidos y agrupaciones políticas, resultan indispensables para desplegar sus labores de propaganda y difusión, de donde, son bienes jurídicos que están en su patrimonio, y por tanto, merecen ser protegidos (Ley No. 30-06 de 2006). (pp. 367-368)

A la luz de la protección especial que proyecta en nuestro medio el artículo 55 del Código Electoral y la jurisprudencia que se ha dado sobre el tema, las siguientes líneas pretenden analizar si dicha disposición normativa alcanza para brindar una protección efectiva en casos de modificación de los signos distintivos mencionados y si es adecuada para evaluar el grado de similitud entre ellos.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Hasta el momento, es la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante DGRE) la que realiza un control de oficio para cumplir con el mandato del artículo 55 del Código Electoral. Así, la DGRE les solicita a los partidos políticos en proceso de inscripción que agreguen elementos diferenciadores y efectúen los cambios respectivos en sus nombres, divisas o lemas si estos presentan coincidencias o similitudes con los de otras agrupaciones¹.

Además, sumado a este control de oficio, a los partidos políticos se les reconoce expresamente la facultad para objetar la inscripción de otras agrupaciones políticas si en la solicitud de inscripción de estas existen similitudes o coincidencias susceptibles de generar confusión entre signos distintivos cubiertos por la protección especial de uso y pertenencia exclusiva. Esta garantía se resalta a partir de la disposición contenida en el artículo 62 del Código Electoral de la República de Costa Rica, en el cual se indica que:

Objeciones

Recibida la solicitud de inscripción, el Registro Electoral publicará un aviso durante cinco días en el diario oficial La Gaceta, en el que exprese en resumen el contenido de la inscripción que se pretende, con prevención para las personas interesadas de hacer objeciones dentro del término de quince días naturales a partir de la última publicación.

Como se aprecia, este artículo concede una legitimación activa, ya que refiere a “las personas interesadas” como aquellas con facultad de objetar la inscripción de otro partido político. Por lo cual, bajo el supuesto de que se presente una solicitud de inscripción con signos distintivos idénticos o similares a los de otras agrupaciones previamente inscritas, se interpreta, entonces, que a cualquier partido político ya registrado o con derecho de prelación a ser inscrito le asiste un interés legítimo de ejercer tal derecho de objeción. Esta tesis se refuerza mediante la **resolución 855-E4-2018 del Tribunal Supremo de Elecciones**, donde se ha dispuesto que:

... para evitar coincidencia entre los elementos distintivos de las agrupaciones políticas, el numeral 55 del Código Electoral califica de “inadmisible la inscripción de un partido con elementos distintivos iguales o similares a los de otro partido inscrito en cualquier escala o con derecho de prelación para ser inscrito, cuando con ello pueda producir confusión”; por ello, **la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos hace un control de la exclusividad de la divisa y, además, cualquier interesado podría presentar una objeción al registro de un partido político cuya bandera –por ejemplo– presente identidad con la de otra agrupación (artículo 62 del citado código)** [resaltado añadido].

¹ Al respecto se ofrece como ejemplo la resolución DGRE-0154-DRPP-2022, en la cual la DGRE solicitó de oficio al partido Agenda Democrática Nacional, durante su procedimiento de inscripción, que introdujera elementos diferenciadores en su divisa por presentar similitudes con la divisa del partido Costa Rica Justa, el cual fue inscrito previo al partido Agenda Democrática Nacional.

Dicha objeción será resuelta de manera conjunta con la solicitud de inscripción de la agrupación política objetada en el término de un mes después de vencido el plazo de objeciones y, además, deberá notificarse la resolución tanto al partido político en inscripción como al partido político objetante, según lo dispone el numeral 65 del Código Electoral².

3. LÍMITES EN LA REGULACIÓN ACTUAL

A partir de lo expuesto, es válido afirmar que, sumado a la tutela de oficio que ejerce la DGRE sobre la similitud de los elementos distintivos que soliciten los partidos políticos, también existe una suerte de control partidario sobre este aspecto en virtud del procedimiento que trae aparejado el derecho de objeción que contempla el artículo 62 del Código Electoral de Costa Rica. No obstante, estos mecanismos de tutela para proteger el derecho de pertenencia exclusiva de los partidos políticos sobre su nombre, divisa y lema no ofrecen las mismas garantías y condiciones ni tienen el mismo tratamiento cuando otros partidos políticos, después de haber sido inscritos, solicitan con posterioridad la modificación de alguno de sus signos distintivos.

No hay referencia expresa en la ley electoral costarricense a un procedimiento para ejercer un control partidario sobre la modificación posterior de los aludidos elementos, a diferencia del control previo a la inscripción de las agrupaciones, el cual tiene un procedimiento consolidado, definido y con reconocimiento expreso incluso de la legitimación activa de las diversas agrupaciones para ejercer el derecho de objeción antes descrito.

Por un lado, mientras que el derecho de objetar la inscripción de un partido político por similitud o coincidencia de signos distintivos goza de una garantía de publicidad reforzada mediante la divulgación del aviso de inscripción de la agrupación política en el Diario Oficial La Gaceta (que contiene el nombre y la descripción de la divisa del partido en proceso de inscripción), no sucede lo mismo en caso de solicitud de cambio de signos distintivos. Bajo este último supuesto, no existe ningún mandato jurídico que disponga que la solicitud de modificación de los referidos elementos deba ser publicada en el Diario Oficial, lo cual representa la primera complicación del caso de oposiciones partidarias previo a que se acredite por parte de la DGRE el cambio de los signos distintivos.

Por otro lado, ante la ausencia de un procedimiento expresamente reglado para hacer efectiva la protección del artículo 55 del Código Electoral (en el supuesto de modificaciones posteriores a los signos distintivos), se podría considerar que el amparo electoral es la vía para conocer este tipo de conflictos. Sin embargo, debe repararse que el supuesto analizado no versa, al menos de manera directa, sobre afectaciones o amenazas a derechos fundamentales político-electorales.

² El artículo 65 del Código Electoral costarricense dispone literalmente que:

Término para resolver la solicitud

Vencido el plazo de objeciones, la Dirección General del Registro Electoral, sin más trámite, se pronunciará sobre las objeciones si las hay, y acordará o denegará la inscripción mediante resolución debidamente fundamentada, dentro del plazo de un mes. Dicha resolución deberá ser comunicada por la Dirección General del Registro Electoral al partido o a los partidos políticos involucrados en el proceso.

En el pasado el mismo TSE ha reconocido que no existe una vía concreta para conocer esta clase de controversias, por lo que mediante la **resolución 6329-E1-2023**, con ocasión de la alegación que hizo el presidente del partido Unidos por Escazú por similitudes en el nombre de una alianza cantonal, indica que las polémicas a la aplicación del artículo 55 del Código Electoral se deben conocer mediante un recurso de amparo electoral invocando la regla de aplicación residual de este proceso sumario contemplada en el artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (Ley 7135). Expresamente se señaló que:

Este Pleno, en la resolución n.º 2752-E1-2018 de las 11:00 horas del 14 de mayo de 2018, precisó que, si bien el eventual uso irregular de la divisa de una agrupación política de otro partido no compromete derechos fundamentales de contenido político-electoral, lo cierto es que, con base en el numeral 57 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, al no existir ningún remedio jurisdiccional para hacer valer el uso exclusivo del citado elemento gráfico distintivo, lo procedente es conocer de esta clase de reclamos por la vía del amparo electoral.

No obstante, se apuntan inconvenientes en el uso del proceso de amparo electoral, ya que en este mecanismo jurisdiccional aplican principios del derecho procesal constitucional como el inquisitivo, la informalidad y la sumariedad, los cuales están especialmente concebidos para la protección de derechos fundamentales. La garantía que estatuye el artículo 55 del Código Electoral de Costa Rica no goza de las mismas características intrínsecas y principios que atañen al régimen jurídico de tutela de los derechos fundamentales, por lo cual la vía del recurso de amparo electoral, por diseño constitucional, no reúne todas las condiciones deseables para atender las particularidades que demanda la protección especial de los elementos distintivos de los partidos políticos, al ser los derechos fundamentales reconocidos a las personas y no a organizaciones o asociaciones.

En virtud de lo anterior, se considera más idóneo para la protección de esta garantía el diseño y la adopción por parte del legislador de un cauce procedimental específico y propio para ventilar este tipo de conflictos, como ya se da en otras latitudes, de lo cual se hablará más adelante.

En otro orden de ideas, para que efectivamente pueda operar la protección especial de uso que regula el artículo 55 de nuestra ley electoral, el principal requisito es la necesaria confusión que debe producir en el electorado las alegadas similitudes entre los signos distintivos de las diversas agrupaciones políticas. Al respecto, el TSE en la **resolución 1978-E8-2019** con meridiana claridad sostuvo en lo que interesa lo siguiente:

El artículo 55 del Código Electoral prohíbe que se inscriba un partido político “[...] con elementos distintivos iguales o similares a los de otro partido inscrito en cualquier escala o con derecho de prelación para ser inscrito, cuando con ello pueda producir confusión.”; lo anterior porque esa misma norma prescribe que el nombre, la divisa y el lema de la agrupación le pertenecen con exclusividad. Sin embargo, esa norma plantea una cuestión relevante para la atención de la consulta formulada por el PGM:

la prohibición únicamente opera cuando ello pueda causar o producir confusión, esto es, cuando el partido político no puede identificarse y distinguirse claramente y cuando el elector no sea capaz de determinar la opción política que escoge [resaltado añadido].

Lo anterior ha sido sostenido incluso por órganos de justicia electoral de otros países, como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en la tesis jurisprudencial S3ELJ 14/2003 sostuvo que:

En el inciso a) del párrafo 1 del artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone que los estatutos de los partidos políticos establecerán la denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos.... existe plena libertad para registrar los signos de identidad compuestos con uno o varios de esos elementos, aunque otros también los usen en los propios, **siempre con la previsión de que la unidad que formen no pueda generar confusión con la de otro partido, para lo cual podría servir como elemento distintivo la combinación que se les da, como el orden y lugar en que se empleen, el tamaño del espacio que cubran, la forma que se llene con ellos, su adición con otros colores o elementos, etcétera [resaltado añadido].**

En este contexto y en el mismo orden de ideas, es importante señalar que nuestra ley electoral no refiere criterios objetivos para definir cuándo dos elementos distintivos alcanzan un grado de similitud suficiente que pueda generar la aludida confusión, lo que dificulta la labor del juez electoral. Países como Paraguay han abordado este tema en su legislación, como se examinará en la sección siguiente.

4. REGULACIÓN EN ARGENTINA Y PARAGUAY

A nivel internacional, varios de los defectos y vacíos advertidos en el acápite anterior los resuelve y regula expresamente la ley electoral argentina, específicamente en los artículos 14 y 38 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos de la República Argentina (Ley 23.298). El artículo 14 reza textualmente lo siguiente:

El nombre partidario, **su cambio o modificación**_[resaltado añadido], deberán ser aprobados por la Justicia Federal con competencia electoral, previo cumplimiento de las disposiciones legales.

Solicitado el reconocimiento del derecho al nombre adoptado, el juez federal con competencia electoral dispondrá la notificación a los apoderados de los partidos y la publicación por tres (3) días en el Boletín Oficial de la Nación de la denominación, así como la fecha en que fue adoptada al efecto de la oposición que pudiere formular otro partido o el procurador fiscal federal.

Los partidos reconocidos o en constitución podrán controlar y oponerse al reconocimiento del derecho al nombre con anterioridad a que el juez federal con competencia electoral resuelva en definitiva o en el acto de la audiencia establecida en esta ley, con cuya comparecencia tendrán el derecho de apelar sin perjuicio del ejercicio ulterior de las acciones pertinentes.

La resolución definitiva deberá ser comunicada a la Cámara Nacional Electoral a los fines del artículo 39.

Asimismo, el artículo 38 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos de la República Argentina dispone literalmente que:

Los partidos reconocidos tienen derecho al registro y al uso exclusivo de sus símbolos, emblemas y número que no podrán ser utilizados por ningún otro, ni asociación o entidad de cualquier naturaleza. Respecto de los símbolos y emblemas regirán limitaciones análogas a las que esta ley establece en materia de nombre.

De tal regulación, contemplada en el ordenamiento jurídico electoral de la República Argentina, se desprende que hay amplio reconocimiento expreso y protección jurídica del derecho de los demás partidos políticos de ejercer oposición antes de que queden firmes los cambios sobre los signos distintivos cuya modificación solicitan las diversas agrupaciones. Este es un derecho subjetivo concretamente tutelado por la norma electoral argentina mediante un procedimiento legal específico y reglado por medio de ley de rango federal.

Incluso concurre a dichas disposiciones la obligación legal de las autoridades electorales argentinas de publicar en el Boletín Oficial de la Nación los signos distintivos cuya modificación se solicita. Lo anterior a efectos de que se informe y se establezca un punto de partida claro que legitime a los demás partidos políticos para manifestar su oposición ante los cambios solicitados, lo cual es una regulación inexistente y que no encuentra cobijo expreso en la ley electoral costarricense.

La protección especial de los elementos distintivos evidencia garantías más amplias y mayores controles en la ley electoral argentina, en comparación con la costarricense. Además, se advierte que nuestro Código Electoral no alude a preceptos reglados para juzgar sobre el grado de similitud susceptible de generar confusión entre signos distintivos de dos partidos políticos. Al respecto, en ordenamientos como la legislación electoral paraguaya se remite expresamente al juez electoral a la utilización de las reglas del derecho marcario en virtud del profuso desarrollo que tiene este régimen para juzgar las similitudes aludidas³. Reza literalmente el artículo 27 del Código Electoral paraguayo (Ley 834/96) lo siguiente: “Para el juzgamiento de posibles

³ Al respecto, el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Marcas y Otros Signos Distintivos (Decreto Ejecutivo n.º 30233-J del 20/02/2002), artículo que lleva por nombre “Reglas para calificar semejanza”, es un ejemplo de las regulaciones que en el derecho marcario se realizan sobre el registro y modificación de marcas, tema que inevitablemente obtiene sus puntos de encuentro con el objeto del presente ensayo. Además, en el derecho marcario incluso se contemplan técnicas como el cotejo marcario y el examen comparativo para evaluar los posibles elementos distintivos susceptibles de generar confusión (al respecto véase Resolución 180-2005 del Tribunal Registral Administrativo).

confusiones con otros nombres o símbolos, la Justicia Electoral observará como criterios de apreciación las previsiones del Código Civil y de la ley de Marcas, en cuanto fueren pertinentes”.

Se considera útil y pertinente esta remisión, la cual es una disposición de la que podrían tomar nota los legisladores costarricenses como propuesta de *lege ferenda*.

5. CONCLUSIONES

La discusión en torno a los mecanismos de tutela de los signos distintivos de partidos políticos alcanza una trascendencia innegable en la esfera política actual. La importancia de esta cuestión se ha vuelto innegable, ya que la identidad de los partidos políticos es determinante a la hora de establecer y buscar vínculos con el electorado. En este contexto, es esencial considerar diversas propuestas y enfoques para proteger esta garantía fundamental, especialmente en lo que respecta a la modificación de los signos distintivos de los partidos políticos y el establecimiento de criterios reglados para determinar la similitud entre estos.

Uno de los puntos fundamentales que se destacan en esta discusión es la necesidad de establecer un cauce procedimental específico para ventilar los conflictos relacionados con la modificación de los signos distintivos de los partidos políticos. Esta propuesta encuentra respaldo en experiencias de Argentina y Paraguay donde ya existen mecanismos regulados para abordar estas situaciones. La adopción de un procedimiento propio permitiría brindar garantías adicionales y protección reforzada al artículo 55 del Código Electoral, que reconoce el derecho de uso y pertenencia exclusiva de las agrupaciones políticas sobre sus elementos distintivos. Mediante la vía procedimental comentada, se plantea la necesidad de permitir un control paralelo y concurrente por parte de los propios partidos políticos, además del control de oficio que ya ejerce la administración electoral. Esta medida sería beneficiosa para brindar más protección al derecho que tiene toda agrupación política de distinguirse de las demás y asegurar que las modificaciones propuestas por otros partidos sean evaluadas con la participación de todos los agentes involucrados. Al otorgarles a los partidos políticos la legitimación expresa para oponerse a cambios que puedan generar confusión con sus propios signos distintivos, se promueve un ambiente electoral más equitativo y democrático.

Sin duda, la discusión adquiere especial relevancia, ya que un control inadecuado de los cambios en los signos distintivos podría dejar a ciertos partidos políticos en una situación de desventaja frente a otros que han obtenido la autorización para modificar sus nombres y divisas. Esta disparidad dificultaría aún más la capacidad del electorado para diferenciar entre los distintos partidos políticos, lo que afectaría negativamente la equidad en la contienda.

En conclusión, es esencial establecer un marco normativo claro y específico para tratar las modificaciones en los signos distintivos de los partidos políticos. Este marco debe incluir procedimientos detallados y reglados que permitan a los partidos políticos defender sus elementos distintivos y oponerse a cambios que puedan generar confusión con otras agrupaciones. Además,

se debe garantizar la aplicación de criterios objetivos para evaluar la similitud entre los signos distintivos. A través de estas medidas se fortalecerá la garantía que regula el artículo 55 de nuestro Código Electoral, así como los derechos subjetivos e intereses legítimos de las agrupaciones políticas que dicho numeral consagra.

REFERENCIAS

Código Electoral [CE]. Ley 8765 de 2009. 19 de agosto de 2009. (Costa Rica).

Decreto Ejecutivo 30233-J de 2002. Reglamento de la Ley de Marcas y Otros Signos Distintivos. 20 de febrero de 2002. La Gaceta n.º 65.

Hormazábal, D. y Santamaría Mutis, P. (2017). Emblemas y logotipos electorales. En J. A. Aquino Rodríguez *et al.* (Ed.). *Diccionario de Derecho Electoral* (Vol. I), (pp. 366-370). Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

Ley 7135 de 1989. Ley de la Jurisdicción Constitucional. 11 de octubre de 1989. Alcance n.º 34 de La Gaceta n.º 198.

Ley 23.298 de 1985. Ley Orgánica de los Partidos Políticos de la República Argentina. 30 de setiembre de 1985. Boletín Oficial del 10 de octubre de 1985.

Ley 834/96 de 1996. Ley que establece el Código Electoral Paraguayo. 17 de abril de 1996. Gaceta Oficial del 5 de mayo de 1996.

Ministerio de Justicia y Gracia de Costa Rica. Tribunal Registral Administrativo. (2005). Resolución 180-2005; 9 nueve de agosto de 2005.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos. Sala Superior. Tesis jurisprudencial S3ELJ 14/2003; 31 de julio de 2003.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 855-E4-2018; 12 de febrero de 2018.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 1978-E8-2019; 12 marzo de 2019.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 4599-E1-202; 14 de setiembre de 2001.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 6329-E1-2023; 1 de julio de 2023.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos. Resolución DGRE-0154-DRPP-2022; 20 de diciembre de 2022.

Financiamiento público de los partidos políticos: posibilidades de mejora para procurar una contienda electoral más equitativa

Angélica María Delgado Artavia*
Daniela Sáenz Meléndez**
Jenniffer Andrea Ureña Fernández***

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_11

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 31 de octubre de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de enero de 2024.

Resumen: El presente artículo tiene como finalidad realizar un análisis sobre el financiamiento público de los partidos políticos en Costa Rica desde una perspectiva jurídica, procurando un abordaje descriptivo y razonado. A partir de este estudio, se pretende desarrollar cómo sería posible una contienda entre partidos políticos más equitativa a través del financiamiento público, visto como una garantía al derecho de elección, a partir del piso presupuestario permitido para que los partidos políticos puedan participar en contiendas electorales.

Palabras clave: Deuda política / Contribución estatal / Financiamiento del partido político / Financiamiento indirecto / Franjas electorales / Reformas electorales.

Abstract: This article aims to conduct an analysis regarding the public financing of political parties in Costa Rica from a legal perspective, seeking a descriptive and reasoned approach. The goal is to explore how a more equitable competition between political parties could be possible through public financing; viewed as a guarantee to the right to choose, based on the budgetary floor allowed for the political parties to participate in electoral contests.

Key Words: Political debt / State contribution / Political party financing / Indirect financing / Electoral slots / Electoral reforms.

* Costarricense, abogada, correo amda07@hotmail.com. Licenciada en Derecho y notaria pública de la Universidad de Costa Rica, estudiante de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica y egresada de la Maestría de Relaciones Internacionales. Asesora legal del Instituto Geográfico Nacional del Registro Nacional.

** Costarricense, abogada, correo dany12_389@hotmail.com. Licenciada en Derecho de la Universidad Hispanoamericana, máster en Derecho Notarial y Registral, estudiante de la Maestría Profesional en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica. Funcionaria del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo desde el año 2016; actualmente, es asesora en la Asesoría Legal de esa institución.

*** Costarricense, abogada, correo jenyuf93@hotmail.es. Licenciada en Derecho de la Universidad de Costa Rica, estudiante de la Maestría Profesional en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica, funcionaria del Poder Judicial desde el año 2018, actualmente se desempeña como defensora pública.

1. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), como ente rector en materia electoral, según el artículo 9 constitucional, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le confieren la Constitución Política y las leyes. Una de esas funciones versa en torno al financiamiento público de los partidos políticos, a través de pautas para acceder a esos recursos de forma equitativa, conforme a los artículos 89, siguientes y concordantes del Código Electoral, sin perjuicio de la demás normativa complementaria y vinculante que dicte al respecto el TSE. Desde la promulgación del actual Código Electoral en el 2009, el TSE ha señalado la necesidad de reforzar y reformar los controles; para ello, el 29 de marzo de 2023, presentó ante la Asamblea Legislativa el proyecto de ley denominado *Ley para fortalecer el acceso, la equidad y el control del financiamiento de los partidos políticos*. Previamente a la presentación de dicho proyecto, en la corriente legislativa se han conocido otras iniciativas sin que hayan prosperado; situación que, más allá del trámite brindado en esa instancia, no es ajena a la voluntad política.

Partiendo de la premisa anterior, en el desarrollo del artículo se analizarán aspectos claves del financiamiento público, conforme las leyes, reglamentos y jurisprudencia que lo tutelan, así como el proyecto de ley denominado *Ley para fortalecer el acceso, la equidad y el control del financiamiento de los partidos políticos*. Además, se busca examinar si dentro de los fondos no reembolsables se debería utilizar una especie de pago directo por parte del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) a los medios de comunicación y valorar la viabilidad de implementar franjas cedidas por dichos medios. Finaliza el estudio con un aporte crítico acerca de los aspectos que en la actualidad no hacen factible que el financiamiento público sea equitativo.

2. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN LAS CONTIENDAS ELECTORALES EN COSTA RICA COMO UN ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El financiamiento público en las contiendas electorales tiene como principal objetivo garantizar que el Estado brinde un aporte para que los partidos políticos puedan financiar sus campañas electorales, dado que este les posibilita llevar a cabo su propaganda; difundir información, propuestas de campaña; buscar votos y competir con las otras agrupaciones políticas en contienda.

En términos generales, el financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica responde a un sistema mixto, es decir, es posible el financiamiento público y el privado, sin embargo, el presente artículo se centrará en el estudio del primero.

Corolario de lo anterior, los artículos 9 y 99 al 104 de la Constitución Política establecen que el Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano competente en materia electoral, propiamente en la vigilancia, regulación y control del financiamiento de los partidos políticos. Siendo así,

el Tribunal Supremo de Elecciones mediante la jurisprudencia, ha señalado la importancia del financiamiento público como garantía en un Estado democrático (resolución 5895-E10-2015 que retoma la sentencia 2887-E8-2008).

Al tenor de la jurisprudencia del TSE, para que exista una contienda electoral justa, no solamente debe permitirse la pluralidad de participantes, sino que, también, debe garantizarse una participación real, donde no existan barreras socioeconómicas que desmotiven al ciudadano respecto de la participación política.

2.1 FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU REGULACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE

El financiamiento estatal encuentra su sustento en el artículo 96 inciso 1 de la Constitución Política, del cual se desprende que la voluntad del constituyente era que existiera un apoyo a los partidos políticos que participaran en la contienda, y así promover la participación ciudadana en el proceso de construcción de la democracia. No obstante, en el inciso 3 del mencionado numeral, se establece una de las primeras limitaciones, pues el aporte o financiamiento público se reduce a que para que los partidos puedan recibir financiamiento, deben alcanzar el 4% de los votos válidamente emitidos o elegir al menos un diputado.

De acuerdo con la normativa que regula el financiamiento público, entiéndase el Código Electoral y el Reglamento de Financiamiento de Partidos Políticos, el financiamiento consiste, principalmente, en un reembolso poselectoral, pues los gastos efectuados por los partidos durante las campañas son reconocidos por el Estado después de las elecciones. El financiamiento público efectivo dependerá de que los partidos políticos comprueben sus gastos conforme a la normativa, y dicha comprobación le corresponde al Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos (artículo 41 del citado reglamento).

Es importante entender que el modelo actual consiste en un financiamiento público directo, donde los partidos políticos reciben recursos de acuerdo con su fuerza electoral (votos obtenidos), lo que resulta proporcional. Otro tipo de financiamiento son los certificados de cesión del derecho a la contribución estatal (artículos 108 al 114 del Código Electoral y 19 al 21 del Reglamento sobre el Financiamiento de Partidos Políticos). Según Picado y Chacón dichos certificados constituyen:

un instrumento de financiamiento utilizado por los partidos políticos, que ceden anticipadamente a terceros su derecho a la obtención de la contribución estatal. ...pueden ser colocados a través de la venta directa a personas físicas costarricenses, en cuyo caso la ley permite un descuento de hasta un 15% a favor del adquirente de certificados.... se pueden utilizar como medio de pago por parte del partido político para cancelar bienes y servicios contratados. (2019, p. 9)

En cuanto a sus alcances y naturaleza, el TSE en resolución 4250-E8-2009 indicó:

El certificado formaliza la cesión del derecho eventual a la contribución estatal por parte del partido –cedente– a otro sujeto –cesionario–. De manera que el título **no contiene en sí mismo un derecho autónomo o cierto** [resaltado añadido], sino un **derecho eventual** [resaltado añadido] que sólo se consolida si el partido obtiene los **votos suficientes** [resaltado añadido] y, aún de ser así, su valor dependerá del monto que posteriormente llegue a reconocer este organismo electoral, en proporción a la fuerza electoral del partido y luego de la **liquidación de gastos** [resaltado añadido]... (En igual sentido, resolución 5895-E10-2015 del TSE).

Entonces, es posible concluir que hay situaciones que inciden en el financiamiento de los partidos políticos: un financiamiento que es público y limitado; la utilización de financiamiento privado que debe sujetarse a las reglas establecidas en la normativa y la eventual lesión al principio de equidad en las contiendas electorales, pues no todos los partidos cuentan con los mismos recursos económicos.

2.2 EL ROL DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

A fin de comprender cómo el financiamiento público en las contiendas electorales incide en el Estado social y democrático de derecho, debe indicarse que un Estado social es aquel que reconoce como primordial el bien común o el bienestar mayor de la población en general. De acuerdo con la concepción ideológica de la Constitución Política, el constituyente pretendía un Estado benefactor, es decir, que interviene en la vida de las personas con el propósito de mejorar las condiciones sociales desde distintas aristas, tales como: el ámbito educativo, salud, vivienda y empleo, así dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política. Al respecto, la Sala Constitucional en los votos 550-95, 3120-95 y 311-97 reconoce que el fundamento del Estado social se encuentra en el mencionado numeral, y establece que este se determina como la esencia del sistema político y social de nuestro país.

A partir de lo expuesto, se podría comprender que un Estado social y democrático de derecho responde a la necesidad de garantizar los derechos fundamentales, buscando el mayor bienestar para todos los habitantes mediante un control ejercido por los distintos poderes, que garanticen el cumplimiento de la ley. Estos controles son los que permiten tener conocimiento de las actuaciones para procurar poner freno a irregularidades, y en caso de que estas ocurran, que exista responsabilidad y sanciones correspondientes.

Ahora bien, resulta importante conocer si en Costa Rica existe o no equidad en el financiamiento público en las contiendas electorales, lo cual se analizará a continuación.

3. EQUIDAD EN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN LAS CONTIENDAS ELECTORALES

3.1 EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL

De previo a incursionar en el tema de la equidad en el financiamiento público en las contiendas electorales, es importante primero desarrollar su concepto. El *Diccionario usual del Poder Judicial* define la equidad como: “Igualdad armónica que relaciona y adapta la naturaleza íntima de sujetos diferentes, justicia. || Imparcialidad en el trato... Propensión a actuar o decidir acorde al sentimiento del deber y lo que se considera bueno y justo...”.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución 15127–2016 indica en lo que interesa:

... la equidad, en tanto técnica de aplicación de la ley a situaciones especiales, significa la epiqueya que hacen los jueces de manera que el “rostro humano” del Derecho prevalezca sobre consideraciones puramente rígidas o formalistas, según las circunstancias del caso concreto. Es un criterio de valoración del derecho que busca la adecuación de las normas y las decisiones jurídicas a los imperativos de una justicia más flexible y humana, que permite un tratamiento jurídico más conforme a la naturaleza y circunstancias del sub examine...¹.

De lo anterior se pueden destacar, en términos generales, 4 elementos de interés: igualdad, equilibrio, sentido humanitario del derecho y adecuación de las normas jurídicas a las condiciones del caso concreto; aspectos que no son ajenos al tema de interés.

Según Ferreira (2014), la equidad en materia electoral está conformada por valores y principios marco de cada país, que se encargan de orientar y evaluar el sistema electoral de una respectiva nación; además, es una forma de justicia debido a que armoniza la igualdad con la proporcionalidad, evitando desnaturalizar la fuerza electoral de los competidores y la voluntad del electorado. Asimismo, Ojesto (2016, p. 9) establece que: “La equidad en materia electoral es un problema relacionado con la igualdad, y la igualdad entre los contendientes en un proceso electoral es un problema de justicia”.

En relación con el concepto de igualdad, que se reitera en las concepciones precedentes y en su aplicación al campo político, el *Diccionario usual del Poder Judicial* señala que se trata de la “Distribución paritaria de recursos, normas y oportunidades que gozan los ciudadanos o habitantes para intervenir en las decisiones públicas. || Identidad de condiciones para participar o elegir en procesos de votación popular”.

¹ Ver Tratado de Derecho Civil de Guillermo A. Borda (1991).

Lo anterior permite concluir que la equidad en materia electoral puede entenderse como el acceso y la posibilidad de las personas ciudadanas de participar en los procesos de elección popular, sea como electoras o como candidatas en igualdad de condiciones.

En este marco, y en el ámbito de un régimen democrático las personas participan mediante organizaciones políticas, las cuales se denominan partidos políticos. La pluralidad de estas agrupaciones que responden a distintas perspectivas ideológicas asegura la existencia de una democracia y, por ende, se hace necesario el financiamiento público como método para prevenir la corrupción, pero, además, este financiamiento debe ser equitativo y proporcional.

El TSE en sentencia 2887-E8-2008 estimó en lo que interesa que:

IV.- Finalidad de la contribución estatal de los partidos políticos.... El financiamiento público se justifica en la aspiración democrática a promover una ciudadanía participativa. Como regla de principio, una democracia supone competitividad efectiva entre los actores políticos, por lo que **el financiamiento público constituye un factor crucial de equidad en la justa electoral, pues brinda apoyo económico a los partidos en los gastos electorales o permanentes para garantizar los principios de libertad de participación e igualdad de condiciones** [resaltado añadido].

Entre las razones por las cuales se suele establecer alguna proporción de financiamiento público destacan cinco necesidades del sistema democrático [resaltado añadido]: la de promover la participación política de la ciudadanía en el proceso postulatorio y electivo; **la de garantizar condiciones de equidad durante la contienda electoral** [resaltado añadido]; la de paliar la incidencia del poder económico en la deliberación política; la de fomentar un sistema de partidos políticos vigoroso, pluralista y con presencia permanente en la vida colectiva de las diferentes fuerzas políticas; y la de evitar el tráfico de influencias y el ingreso de dinero de procedencia ilegal.

Si bien la propia jurisprudencia del TSE apunta a que el financiamiento público de los partidos políticos es un factor determinante para garantizar la equidad en la contienda electoral, lo cierto es que, como veremos a continuación, existen aspectos de mejora a considerar para fortalecer y promover una mayor equidad en el financiamiento público de las agrupaciones políticas.

3.2 ¿CÓMO SE PUEDE HACER MÁS EQUITATIVO EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN LAS CONTIENDAS ELECTORALES?

En cuanto a la importancia de mejorar la equidad en materia de financiamiento público de los partidos políticos, esto cobra relevancia, pues como señalan Picado y Chacón: “El carácter dinámico de las sociedades hace necesario revisar constantemente la legislación electoral sobre financiamiento, para no incurrir en obsolescencia” (2019, p. 3).

De acuerdo con estos mismos autores, una legislación desactualizada podría generar diversos problemas, tales como: presencia de fondos de origen dudoso o ilegítimo, tráfico de influencias, “clientelismo” político y corrupción, agudización de la situación de desigualdad, debilitamiento e inconsistencia de los partidos políticos e invalidación de las normas electorales.

En concordancia con lo anterior, la Organización de Estados Americanos (2020) ha señalado la pertinencia de crear condiciones más equitativas en la contienda electoral, y recomienda implementar acciones de financiamiento público preelectoral a fin de verificar que los partidos políticos posean recursos suficientes para hacerle frente a la campaña, para evitar que dependan del financiamiento privado; establecer una franja de propaganda electoral gratuita (recomendación reiterativa de la OEA); y que en campañas municipales se limiten los aportes y gastos.

Aunado a lo anterior, Picado y Chacón (2019) mencionan dos recomendaciones adicionales, a saber: erradicar o prescindir de los certificados de cesión del derecho a la contribución estatal (“bonos”), como medio de financiamiento público; y robustecer el sistema de financiamiento público adelantado.

De acuerdo con Ronald Chacón (comunicación personal, 30 de mayo de 2023), en su condición de jefe del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE:

El financiamiento público, en su modalidad de reintegro posterior, distribuye de forma “justa” los dineros del Estado a los partidos políticos, pues esta responde estrictamente a la fuerza electoral. Ahora bien, en procura de una distribución de esos recursos “tendiente a la equidad”, la misma institución electoral, ha sometido a la evaluación de la Asamblea Legislativa algunos proyectos que proponen la inclusión de “franjas electorales”, la definición de un “financiamiento público anticipado no exigible” y otros mecanismos para visibilizar la oferta política contendiente, así como allegar los recursos, a los partidos políticos, en un momento más oportuno, es decir, durante la campaña electoral y no hasta después.

Este tipo de iniciativas son congruentes con las adoptadas en otras latitudes, con resultados que –tanto en la teoría como en la práctica– apuntan hacia mejores escenarios de equidad en las contiendas electorales.

Conforme con las recomendaciones antes expuestas y según lo indicado por el señor Chacón, se puede afirmar que es posible, en la teoría, hacer más equitativo el financiamiento público en las contiendas electorales; no obstante, en la práctica debe existir voluntad política de la Asamblea Legislativa para aprobar un proyecto de ley que las incluya.

4. ACTUALES PROYECTOS DE LEY QUE PROMUEVEN LA EQUIDAD EN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN LAS CONTIENDAS ELECTORALES

4.1 PROYECTO DE LEY DENOMINADO “LEY PARA FORTALECER EL ACCESO, LA EQUIDAD Y EL CONTROL DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”

El TSE (s. f.) mediante su sitio web, en la sección *Reformas electorales*, comunica que en fecha 29 de marzo de 2023 presentó ante la Asamblea Legislativa un conjunto de reformas electorales en procura de un financiamiento más transparente, austero, equitativo y oportuno; partidos más representativos y reglas contra la manipulación en plataformas digitales. Aduce, además, que con dicha iniciativa el TSE da respuesta técnico-electoral a las necesidades planteadas por la ciudadanía, medios de comunicación, diputados y misiones de observación internacional; al abordar técnica y sistemáticamente temas concernientes al uso de las plataformas digitales, el financiamiento y el régimen de los partidos políticos.

Lo anterior se materializa en el proyecto de ley denominado “Ley para fortalecer el acceso, la equidad y el control del financiamiento de los partidos políticos”, mediante el cual se pretende reformar los artículos 24, 52 inciso p, 88, 89, 96, 97, 99, 105, 107, 132, 287, 293 y 307 del Código Electoral vigente; y adicionar a dicho cuerpo normativo los artículos 25 bis, 98 bis, 99 bis y 107 bis.

Al tenor de las reformas y adiciones propuestas al Código Electoral mediante el proyecto de ley referido, se denota el interés del TSE de obtener un mayor control sobre los recursos que se destinen al financiamiento de los partidos políticos, ya no solo de aquellos que participan a nivel nacional para elegir al presidente, vicepresidentes y diputados, sino también para aquellos partidos que participan en la contienda electoral municipal; aparte de que se amplían los porcentajes de anticipos y se busca asegurar la paridad en las capacitaciones en materia de su competencia, así como el control de los gastos y eventuales reembolsos a las agrupaciones políticas.

De ahí que surja un primer cuestionamiento sobre si es suficiente ese proyecto de ley o se debería hacer más. En ese sentido, el proyecto de ley viene a solventar las necesidades de control que, a criterio del TSE, serían oportunas y suficientes para complementar el régimen de financiamiento establecido en el actual Código Electoral, y eliminan muchos de los vacíos y espacios de impunidad de la legislación previa. Al respecto, Ronald Chacón (comunicación personal, 30 de mayo de 2023) considera que:

La “Ley para fortalecer el acceso, la equidad y el control del financiamiento de los partidos políticos” es una iniciativa institucional que ya consideró las observaciones técnicas que este Departamento realizó en punto a la materia de financiamiento. En general, considero que la reforma enfatiza en los principales aspectos que, durante más de una década, se han identificado como los extremos susceptibles de mejora.

No obstante, pese a la expectativa de mejora de las condiciones al régimen de financiamiento planteadas por el TSE y la respuesta brindada por el señor Chacón, quedará finalmente a criterio de la Asamblea Legislativa la aprobación o no de las reformas y adiciones, y será su aplicación la que revelará si las modificaciones por sí mismas fueron las adecuadas o si se hace necesaria una nueva reforma. Igualmente, es objeto de cuestionamiento si se debiese o no pensar en entregar fondos no reembolsables a los partidos políticos. En ese entendido, Ronald Chacón (comunicación personal, 30 de mayo de 2023) expresó:

En cuanto a la entrega de “reembolsables”, la única figura que actualmente actúa en ese sentido podría ser el financiamiento anticipado caucionado, recogido en el artículo 96 del Código Electoral vigente. Toda disposición de los recursos del erario requiere de la implementación de los procedimientos de control y seguimiento que permita garantizar –razonablemente– su disposición y uso para los fines concebidos; es innegable la necesidad que tienen los partidos políticos de contar con los recursos económicos oportunamente para participar en las contiendas electorales, de tal forma que los “giros anticipados” son un vehículo del que puede valerse el legislador; por ese motivo, en el referido proyecto se toca también ese tema, siendo perfectamente viable que –con las contenciones prudenciales del caso– se pueda transformar el modelo actual (eminentemente de reintegro post-electoral) en uno que permita el giro periódico de recursos, con la aplicación de controles preventivos y los procedimientos de verificación ex-post que resulten necesarios.

Somos coincidentes con el criterio vertido por el señor Chacón, en el sentido de que a través de los controles adecuados podría facilitárseles recursos a aquellas agrupaciones políticas debidamente inscritas, lo que haría más equitativa la eventual participación de los partidos políticos que carecen de recursos suficientes que les permitan llegar a más electores, pero igualmente se reitera la expectativa ante las eventuales reformas y adiciones que se espera aprueben los diputados, con fundamento en las propuestas realizadas por el TSE en el proyecto de ley de marras.

Otro cuestionamiento que surge, además del pago directo que efectúa el TSE a los medios de comunicación, es si podrían plantearse franjas cedidas por los medios de comunicación. Al respecto, Ronald Chacón (comunicación personal, 30 de mayo de 2023) manifestó:

El pago directo a medios de comunicación, en nombre de los partidos políticos, y por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, es una figura no incluida en la regulación vigente. En el citado proyecto de Ley se incorporan algunos artículos orientados –precisamente– a cubrir ese tema, sin que se perciba algún inconveniente en que la cesión del espectro, de forma gratuita, también pueda incluirse en propuestas o reformas posteriores, dado que ha demostrado su valor práctico y aplicación en otras latitudes.

En cuanto a que los giros anticipados pueden ser un vehículo del que puede valerse el legislador para solventar la necesidad de algunos partidos, se desprende que, a falta de condiciones para acceder a esos recursos, las pautas en medios de comunicación pagadas en directo por el TSE o, en su defecto, cedidas por los propios medios, pueden ser ese “vehículo” que permita dar a

conocer la totalidad de partidos, ya no solo por la propaganda que ellos mismos propicien a nivel distrital o cantonal -por ejemplo-, sino que también se darían a conocer a nivel nacional, haciendo más equitativo el proceso electoral.

5. APOORTE CRÍTICO: REFLEXIONES ACERCA DE LOS ASPECTOS CRÍTICOS ACTUALES EN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EQUITATIVO EN LAS CONTIENDAS ELECTORALES COSTARRICENSES

Conforme a lo expuesto en los apartados anteriores, es posible establecer que si bien nuestro sistema es mixto, pues cuenta con financiamiento público y privado, lo cierto del caso es que, para garantizar la equidad en las contiendas electorales, en definitiva, se requiere que el Estado logre eliminar -escenario ideal- o por lo menos disminuir la desigualdad existente entre los partidos que cuentan con un financiamiento privado robusto y los que dependen de la expectativa de acceso al porcentaje del financiamiento público dispuesto en el ordenamiento jurídico.

Parte de los principales problemas que se detectaron en relación con el financiamiento versan sobre la transparencia y la rendición de cuentas, acciones que cobran relevancia cuando se busca el fortalecimiento y control de los gastos de los partidos políticos, en aras de prevenir eventuales faltas o delitos en detrimento de los principios contenidos en la Constitución Política (artículos 10, 11, 30, 49, 140 inciso 8, 139 y 191).

No es posible sostener un Estado social y democrático de derecho sin garantizar a los ciudadanos la transparencia y rendición de cuentas en las actuaciones de la Administración pública. Las funciones de control, propias de una separación de poderes, llevan consigo la transparencia y la rendición de cuentas en la función pública, pues necesariamente se debe someter a conocimiento y control de los distintos entes con competencia legal para ello, evitando la consecución de conductas que impidan el ejercicio efectivo de ese control cuando medien fondos públicos o fondos privados que ingresen a las arcas de los partidos políticos en contienda.

Al respecto, Jinesta (2017) sostiene que la transparencia y la rendición de cuentas son necesarias para la buena administración pública; sin embargo, plantea que la noción propia de “buena administración pública” no es desarrollada expresamente en la Constitución Política, sino en la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Consecuentemente, al tomar en consideración los pronunciamientos de esa sala (votos 13669-2008, 11750-2020 y 03293-2021), se ha comprendido la buena administración pública como aquel derecho que se extrae del artículo 140 inciso 8 constitucional, el cual le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”; el 139 inciso 4 introduce el concepto de “buena marcha del Gobierno” y, por último, el 191 otorga el reconocimiento del principio de “eficiencia de la administración”. Asimismo, la Sala Constitucional, en los votos 280-2013 y 07371-2010, reconoce la buena administración pública como el derecho fundamental que tienen los administrados al buen

y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, que deben ser prestados con estándares elevados de calidad, de forma continua, regular, celeridad, eficaz y eficiente.

Ahora bien, la transparencia se refiere a la forma pública mediante la cual se ponen en conocimiento las actuaciones de la Administración, con la finalidad de que se pueda tener acceso a la información, y que, junto a la rendición de cuentas, hace que se formen dos caras de una misma moneda, es decir, un deber y un derecho. En consecuencia, los principios de transparencia y rendición de cuentas cobran gran relevancia cuando se trata del manejo de fondos públicos destinados a un fin determinado como lo es, por ejemplo, el financiamiento de los partidos políticos; de tal modo que dichos principios mantienen estrecha relación con otros principios fundamentales de la función pública, siendo de interés, por una parte, el principio de publicidad administrativa que, de acuerdo con el artículo 1 del Código Procesal Contencioso Administrativo, se refiere a que las conductas administrativas deben ser fiscalizadas, de modo que devengan en la rendición de cuentas esperadas sin que se presuma la inexistencia de campos inmunes de fiscalización. Y, por otro lado, el principio de revisión y control de la función administrativa, procurando la protección de derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados, reflejado -para el tema en estudio- en la transparencia de las actuaciones en las que medien fondos públicos.

Es importante indicar que si bien el financiamiento privado tiene evidentemente una serie de condiciones y restricciones, estas no son suficientes para paliar la desigualdad y condición equitativa en la contienda electoral, lo que genera inevitablemente la inequidad en la contienda electoral y podría incidir en la representación democrática.

Asimismo, surge otro asunto importante respecto a la situación regional que sufre Latinoamérica en relación con el narcotráfico y su infiltración en el poder político. Según Zovatto y Gutiérrez (2011), en América Latina, el mayor peligro es que el narcotráfico y, en general, cualquier estructura de crimen organizado, penetre las instancias políticas para comprar impunidad usando el financiamiento de campañas.

Por otra parte, y tomando en consideración a Zovatto y Gutiérrez (2011), es evidente que una distribución de recursos inequitativos o desiguales incide en la confianza de los ciudadanos en el sistema electoral y las elecciones, pues puede provocar una apariencia de inequidad que transgreda la legitimidad de los resultados electorales. Por lo que un sistema electoral en el que los ciudadanos no confíen, evidentemente, afecta la democracia representativa y el Estado social y democrático de derecho, al percibir o considerar el electorado que no promueve la participación y la equidad que así exige la Constitución Política.

Otro aspecto por resaltar es la falta de sanciones que logren persuadir al ciudadano de evitar la utilización de financiamiento ilegal vinculado a legitimación de capitales, corrupción, entre otras formas de estructuras de crimen organizado.

Por otra parte, sobre el financiamiento indirecto, es importante mencionar que el pago de propaganda político-electoral a través de espacios en medios televisivos, digitales radiales y de prensa escrita, por parte del TSE, constituye una propuesta novedosa contemplada en el proyecto de ley denominado “Ley para fortalecer el acceso, la equidad y el control del financiamiento de los partidos políticos”; no obstante, el principal reto consiste en la voluntad del legislador, ya que se pretende reducir el financiamiento directo y aumentar su nivel de control, pues al propiciar que los medios de comunicación -por ejemplo- cedan franjas para que todos los partidos políticos involucrados en la contienda electoral realicen propaganda política y, por ende, se den a conocer, se estaría reduciendo y en cierta manera eliminando la disparidad y discrecionalidad del modo en que los partidos políticos realizan la propaganda electoral hoy en día. Es importante indicar que esta propuesta de financiamiento garantiza la equidad en la contienda electoral y, además, propicia que los partidos políticos dejen de depender de forma absoluta del financiamiento privado.

6. CONCLUSIONES

En corolario, para el Estado social y democrático de derecho es indispensable que exista equidad en el financiamiento de los partidos políticos, pues ello permitiría una disminución en las desigualdades en el financiamiento de los partidos políticos, lo que a su vez resultaría en el conocimiento por parte del elector de todos los eventuales candidatos, en procura de un voto informado y una efectiva representación popular.

El acceso del electorado a un mayor conocimiento de los candidatos presentes en la contienda tiene relación directa con el financiamiento con que cuentan los partidos políticos, dentro del cual el modelo mixto permite una forma libre para que exista el autofinanciamiento, sin embargo, deben fortalecerse los controles de financiamiento público y privado. En consecuencia, robustecer los controles fomenta la confianza en el sistema electoral y permite una contienda electoral más justa y equitativa.

Crear un financiamiento público indirecto como lo es el pago de propaganda político-electoral a través de espacios en medios televisivos, digitales radiales y de prensa escrita, por parte del TSE, es una manera diferente que podría contribuir a la prevención de creación de estructuras paralelas y permitiría una participación más equitativa en las campañas electorales.

Respecto al concepto de equidad, al tenor de lo expuesto, se puede establecer que este se encuentra intrínsecamente ligado con el concepto de igualdad y, además, con el rostro humano del derecho y la adecuación de la normativa a las circunstancias particulares de cada caso. En este sentido, la equidad en el financiamiento público de los partidos políticos en la contienda electoral es un tema esencial para garantizarles a todos los contendientes el acceso a dichos recursos, para prevenir eventuales situaciones de corrupción derivadas de la escasa participación en la distribución de este financiamiento y, por último, para perpetuar el Estado social y democrático de derecho.

Es importante destacar que, de la misma manera en que los tiempos cambian, las legislaciones deben ser actualizadas para prevenir la presencia de recursos económicos de origen dudoso o ilegítimo, tráfico de influencias, “clientelismo” político y corrupción, profundización de la desigualdad, debilitamiento de los partidos políticos e invalidación de las normas electorales.

Algunas recomendaciones que se podrían implementar, aparte de las ya mencionadas, serían el poner en práctica acciones de financiamiento público preelectoral, limitar los aportes y gastos en campañas municipales, eliminar los certificados de cesión del derecho a la contribución estatal y robustecer el sistema de financiamiento público adelantado.

Las intenciones del fortalecimiento del control en las fuentes de financiamiento de los partidos políticos, las propuestas para más y mejores rendiciones de cuentas; la búsqueda de mayor equidad en la contienda política por medio de publicidad efectiva que permita conocer por igual a todos los diferentes candidatos involucrados en la contienda electoral (sin caer en proselitismos) a través de los medios de comunicación; la posible erogación anticipada de recursos, una mayor rigurosidad en las sanciones ante incumplimientos de la normativa vigente, entre otras iniciativas, solo serán posibles en tanto exista voluntad política de la Asamblea Legislativa.

REFERENCIAS

Código Electoral [CE]. Ley 8765 de 2009. 2 de setiembre de 2009 (Costa Rica).

Constitución Política de Costa Rica [Const.]. 7 de noviembre de 1949. (Costa Rica). https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Voto 13669-2008; 5 de septiembre de 2008.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Voto 07371-2010; 23 de abril de 2010.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Voto 07371280-2013; 11 de enero de 2013.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Voto 0737113570-2014; 14 de agosto del 2014.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Voto 0737111750-2020; 26 de junio de 2020.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Voto 0737103293-2021; 19 de febrero de 2021.

Decreto 17-2009. Reglamento sobre el financiamiento de los Partidos Políticos. La Gaceta n.º 210.

Ferreira-Rubio, D. M. (2013). Sobre la equidad electoral: dos miradas. *Revista IIDH*, (58): 12-20. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32307.pdf>

Gutierrez, Mirelles P. y Zovato Garetto, D. (2011). *El financiamiento de los partidos políticos en Latinoamérica*. https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/financiamiento_partidos_s.pdf

Jinesta Lobo, E. (2017). Derecho a la buena administración en Costa Rica. *Revista Estudios de Derecho Público*, (1), 639-676.

Ojesto-Martínez, F. (2016). Derechos políticos, equidad e igualdad en la contienda electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (22), 4-19. https://www.tse.go.cr/revista/art/22/ojesto_martinez.pdf

Organización de Estados Americanos (2020). Informe Preliminar. <http://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar-CR.pdf>

Picado León, H. y Chacón Badilla, R. (2019). *El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica*. Tribunal Supremo de Elecciones.

Poder Judicial de Costa Rica. *Diccionario usual del Poder Judicial*. <https://diccionariusual.poderjudicial.go.cr/index.php/diccionario>

Tribunal Supremo de Elecciones (s. f.). Reformas electorales. <https://www.tse.go.cr/reformas/>

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 4250-E8-2009; 11 de setiembre de 2009.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 5895-E10-2015; 30 de setiembre de 2015.

Reformas a la figura ejecutiva municipal en Costa Rica: hacia las elecciones municipales de 2024

Eugenia C. Aguirre Raftacco*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_12

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 13 de noviembre de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de enero de 2024.

Resumen: Las elecciones municipales de 2024 enfrentarán una serie de reformas electorales que generan cambios en el proceso de selección de candidaturas y de inscripción de la figura de la alcaldía municipal. Se trata de la limitación a la reelección de las autoridades locales y la exigencia de la paridad de género en postulaciones a cargos uninominales. El artículo presenta un abordaje de la evolución del cargo de alcaldía municipal a partir del año 2002, seguido de un repaso del proceso de aprobación de cada una de las reformas electorales presentadas. Finalmente, se plantean posibles hipótesis de trabajo a partir de los resultados electorales de 2024.

Palabras clave: Alcalde / Cargos de elección popular / Sistema de elección de alcaldes / Reelección / Paridad horizontal / Reformas electorales / Elecciones municipales.

Abstract: The 2024 municipal elections will face a series of electoral reforms that generate changes in the process of selecting candidates and registering of the municipal mayor. These include the limitation on the re-election of local authorities and the requirement of gender parity in nominations for single-member positions. The article presents an approach to the evolution of the position of municipal mayor since 2002, followed by a review of the approval process of each of the electoral reforms. Finally, possible working hypotheses based on the 2024 election results are proposed.

Key Words: Mayor / System of election of Mayor / Reelection / Horizontal parity / Electoral reforms / Municipal elections.

* Costarricense, politóloga, correo eugenia.aguirrerraftacco@ucr.ac.cr. Docente de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica e investigadora del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) y el Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo (CIOdD) de la misma casa de estudios. Presidenta del Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (2020-2024).

1. INTRODUCCIÓN

Costa Rica cuenta con un sistema electoral municipal cuyas características emulan un sistema presidencial local a partir de la elección popular de la alcaldía en 2002. En la elección de 2016 ese sistema presidencial local se consolida con la reforma que unificó las elecciones de ambas instancias del gobierno municipal y las estableció a medio periodo del mandato presidencial (Programa Estado de la Nación, 2020).

Tras un periodo de estabilidad en las reglas del sistema electoral local aplicadas a las elecciones de 2016 y 2020, se aprobaron una serie de reformas electorales sobre la figura del ejecutivo municipal o alcaldía. En primera instancia por la vía legislativa se ratificó una reforma electoral en materia de reelección y de seguido, por vía judicial, se instauró la exigencia de paridad horizontal en la postulación de cargos uninominales. Estos cambios coinciden en lo local con un contexto de aumento del número de partidos políticos que disputan el poder y de pérdida de terreno de los partidos políticos tradicionales, tanto en lo local como en lo nacional.

El artículo tiene por objetivo explorar las reformas al sistema electoral municipal de Costa Rica en torno a la elección de la alcaldía municipal y sugerir análisis sobre posibles implicaciones para los partidos políticos en las elecciones municipales de 2024. Se describe en primer lugar la evolución normativa de la figura de la alcaldía en Costa Rica; posteriormente, se detallan las reformas aprobadas, así como los actores y el contexto político del que surgen. Por último, se exploran posibles escenarios de análisis de dichas reformas en el proceso electoral municipal de 2024.

2. LA ALCALDÍA MUNICIPAL EN COSTA RICA

La Constitución Política de Costa Rica establece que cada cantón del país tiene un gobierno municipal compuesto por un cuerpo deliberante, denominado concejo municipal y un funcionario ejecutivo que se define por vía normativa ordinaria.

A partir de las **reformas políticas de 1998** al Código Municipal, se denominó a la figura ejecutiva como alcalde o alcaldesa municipal y se estableció como un cargo de elección popular que se presentaría en fórmula con un suplente el cual tendría únicamente la función de sustituirle ante ausencias temporales o definitivas.

Previo a 1998, prevalecía un sistema parlamentario local en el cual integrantes del concejo municipal elegían por mayoría a quien asumiría las funciones ejecutivas del gobierno municipal, cargo que se denominaba ejecutivo municipal. El cambio de ejecutivo municipal a la nueva figura de alcalde o alcaldesa municipal apostaba a garantizar estabilidad en el cargo y trasladar a las y los munícipes la responsabilidad de elegir mediante votación directa al conjunto de autoridades locales (Rodríguez y Zeledón, 2003).

El cargo de alcalde o alcaldesa de cada cantón se asigna por mayoría simple a través del voto directo, secreto y universal, sin requerir el alcance de un umbral electoral. Ante las posibilidades de empate, se define la edad como regla de desempate¹. Alcaldes y alcaldesas pueden ser postulados únicamente por partidos políticos; no existen candidaturas independientes. Además, tanto partidos de escala cantonal como provinciales y nacionales pueden presentar candidaturas a las elecciones municipales.

La alcaldía municipal tiene una serie de funciones definidas en el Código Municipal y la duración en su puesto es de cuatro años con posibilidad de ser revocado de su cargo mediante un plebiscito revocatorio de mandato². En la reforma de 1998 no se estableció ningún tipo de limitación a la reelección de las autoridades locales, por lo que la alcaldía podría ser reelecta de manera consecutiva e indefinida.

La **segunda reforma** electoral (Ley 8611) respecto de la figura de alcaldía municipal es la adición de dos suplentes a la fórmula electoral, que se denominan vicealcaldía primera y vicealcaldía segunda, la primera como un cargo de tiempo completo con pago de salario fijo y con las funciones que el titular defina. La segunda vicealcaldía asumirá funciones únicamente en caso de que requiera cumplirse el rol por sustitución temporal o definitivamente. Las alcaldías con esta nueva fórmula fueron electas por primera vez en la elección municipal de 2010.

Esta reforma electoral fue propuesta por la vía legislativa justificada en atención a que las alcaldías suplentes se dedicaban a sus trabajos o negocios propios y, en consecuencia, desatendían al gobierno local. La reforma amplió el número de cargos a elegir, así como los márgenes de negociación política dentro de las agrupaciones. Contar con tres puestos ejecutivos con distintos niveles de responsabilidad generó la necesidad de construir acuerdos intrapartidarios para la consolidación de fórmulas en cada localidad. Asimismo, supuso la aplicación de la paridad vertical en la fórmula con lo que se favoreció la llegada de mujeres al cargo de primera vicealcaldía. Sin embargo, como advirtió Blanco (2002), también funcionó como una especie de “trampa” de los partidos políticos para proclamar la participación de las mujeres pese a que fueron relegadas a los cargos que no ejercen el poder de manera titular.

Electoralmente, la **tercera reforma** (Ley 8765) respecto a la elección de las alcaldías consistió en la consolidación de la elección de los cargos municipales en una misma fecha y a medio periodo del mandato presidencial, ello con la equiparación de las fechas de inicio y cierre del mandato, al día primero de mayo del año en que fueron electos. Dichos cambios se incluyeron en el ordenamiento jurídico mediante reforma integral al Código Electoral de 2009.

Fernández (2019) explica que del año 2002 al 2010 la elección de alcaldías se realizaba el primer domingo de diciembre del mismo año en que se elegía a las autoridades nacionales, mientras que las regidurías integrantes del concejo municipal se escogían junto con la presidencia y las

¹ Respecto de la regla de desempate por edad en alcaldías, se ha aplicado únicamente en el caso de la alcaldía del cantón de Nandayure en la elección de 2016, cuando los partidos Liberación Nacional y Nueva Generación obtuvieron 1316 votos cada uno.

² Sobre cuestionamientos al mecanismo revocatorio de mandato para alcaldías, se recomienda leer los trabajos de Calderón, Córdoba y Guido (2020) y Fernández (2022).

diputaciones en febrero. Ello generaba una separación de diez meses entre la fecha de entrada en funciones del concejo municipal y la de la alcaldía. Las elecciones de todos los cargos el primer domingo de febrero tras dos años de la elección presidencial iniciaron en 2016. A la fecha existen discusiones legislativas para reformar, nuevamente, la fecha de los comicios hacia la unificación del proceso electoral nacional y municipal. Finalmente, en el plano electoral destaca la **reforma a la reelección indefinida de las autoridades locales** que se analiza más adelante.

Dos reformas adicionales se vinculan con la manera en que se relaciona la alcaldía con otras instancias del gobierno municipal: la vicealcaldía primera (Ley 10188) y los concejos de distrito (Ley 9860). Respecto de los equilibrios de poder con el concejo municipal, no se han realizado cambios sustantivos.

En cuanto a la vicealcaldía primera, se estableció para la alcaldía titular la obligación de precisar y asignar las funciones administrativas y operativas de manera formal, precisa, suficiente, oportuna y correspondiente al rango, responsabilidad y jerarquía equiparable. Dichas funciones deberán ser publicadas y notificadas al concejo municipal. Así como la responsabilidad de dotar de un espacio físico adecuado y los recursos humanos y financieros. Esta reforma vía legislativa se justificó en el marco de casos de violencia política en razón de género que se registraron en el Tribunal Supremo de Elecciones, en forma de amparos electorales. La reforma fue aprobada en 2022.

Sobre la relación con los concejos de distrito, creados en la misma reforma de 1998, se estableció la obligación de la alcaldía de reunirse cada seis meses con los concejos de manera que se planifiquen los proyectos, proyección y construcción de objetivos y metas conjuntas para las localidades. La justificación se fundamentó en la falta de articulación entre ambas instancias que, según las y los legisladores proponentes, afecta el funcionamiento del concejo de distrito y sus resultados para el desarrollo de las comunidades.

En términos de **funciones**, a la alcaldía municipal se le han adicionado nuevas responsabilidades que consolidan su rol de gerencia municipal. Entre las adiciones realizadas a las atribuciones del alcalde municipal destaca la responsabilidad de ejercer como jefe de la Policía Municipal en caso de que se acuerde su creación, integrada al Código Municipal en 2018 mediante vía normativa (Ley 9635). Asimismo, se han aprobado reformas que amplían las potestades municipales en general, sobre las que gerencia la alcaldía, entre ellas la posibilidad de establecer proyectos de vivienda municipal (Ley 10199), así como la obligación de atender a las personas en situación de abandono y situación de calle (Ley 10009). Estas dos últimas sin señalar fuentes de financiamiento.

A ello hay que sumar la primera ley de descentralización del Estado (Ley 9329) acorde a los parámetros constitucionales, que garantiza la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal por parte de los gobiernos locales cuya transferencia anual al conjunto de municipalidades del país no puede ser menor al uno coma cinco por ciento (1,5%) de los ingresos ordinarios del Gobierno central.

Destaca también que, desde el Poder Legislativo, una vez instalada la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo igualmente se fortaleció la figura de la alcaldía al dotar de financiamiento público en 2012 a la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias, instancia de derecho privado que vela por la asesoría y acompañamiento a las alcaldías e intendencias en la gestión y coordinación de políticas públicas.

A) AFILIACIÓN POLÍTICO-PARTIDARIA DE LAS ALCALDÍAS

En el periodo 2002–2020, las alcaldías municipales han permanecido en poder de los partidos políticos del bipartidismo tradicional, Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, a pesar de la llegada de agrupaciones emergentes de escala cantonal. La tabla 1 detalla la afiliación político-partidaria de las alcaldías electas en los cinco procesos electorales a la fecha.

Tabla 1

Cantidad de alcaldías electas por partido político 2002-2020

Partido político	2002	2006	2010	2016	2020
Liberación Nacional	27	59	59	50	43
Unidad Social Cristiana	48	11	9	14	15
Acción Ciudadana	1	5	6	6	4
Nueva Generación	-	-	-	3	4
Accesibilidad sin Exclusión	-	-	2	1	-
Movimiento Libertario	-	1	2	-	-
Republicano Social Cristiano	-	-	-	1	2
Frente Amplio	-	-	-	1	-
Renovación Costarricense	1	-	1	-	-
Otros*	4	5	2	5	14

Nota. Elaborado con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

*Incluye partidos políticos cantonales, provinciales o nacionales sin representación legislativa en el periodo de estudio.

En el **plano político**, Aguirre y Jiménez (2023) sostienen a partir de un análisis de coyuntura del periodo 2017–2021 que en tres agrupaciones nacionales: Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana y Acción Ciudadana, las alcaldías organizadas han promovido acciones para consolidarse en la estructura formal de los partidos, a la vez que se contraponen a la agenda económica que promueven dichos partidos en el Congreso. Ello ha significado desacuerdo dentro de las agrupaciones políticas entre las élites y sus bases electorales que dominan el poder local.

Como se pone en evidencia en este primer acápite, la figura de alcaldía municipal ha pasado por una serie de transformaciones que muestran un sistema electoral no consolidado en la escala local y que complejiza la tarea de comparar a nivel país los procesos electorales locales transcurridos entre 2002 y 2020³.

Adicionalmente, el repaso de las reformas pone sobre la mesa la discusión en torno a los actores que las promueven. Distintas agrupaciones políticas han impulsado cambios a las atribuciones del gobierno municipal y a la figura de la alcaldía, con especial énfasis en el periodo constitucional 2018-2022 que constituyó un ciclo de hiperproducción legislativa, al haber superado el número de leyes aprobadas por año desde la fundación de la Segunda República⁴ (PEN, 2022).

La tabla 2 recopila los cambios normativos a la figura de la alcaldía indicados en esta sección 2.

Tabla 2

Leyes que modifican atribuciones de la alcaldía y amplían funciones de gobiernos locales

Año	Ley	Nombre	Partidos políticos u organismos proponentes
Reformas al cargo de alcaldía municipal			
1998	7794	Código Municipal	Liberación Nacional
2007	8611	Modificación de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal -Ley n.º 7794-	Acción Ciudadana
2009	8765	Código Electoral	Poder Ejecutivo
2020	9860	Reforma Código Municipal para la efectiva interacción de los alcaldes y los concejos de distrito	Nueva República
2022	10183	Ley que limita la reelección indefinida de las autoridades locales	Unidad Social Cristiana, Acción Ciudadana, Restauración Nacional.
2022	10188	Ley para el Fortalecimiento de las Vicealcaldías y Viceintendencias Municipales	Acción Ciudadana y Frente Amplio
Reformas que amplían las funciones de los gobiernos locales*			
2015	9329	Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal	Poder Ejecutivo
2018	9542	Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal	Poder Ejecutivo
2022	10199	Ley de Vivienda Municipal	Liberación Nacional
2021	10009	Ley para la creación de albergues para las personas en situación de abandono y situación de calle	Republicano Social Cristiano

Nota. Elaborado con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

*En este listado sólo se consideran las leyes cuyas reformas fueron integradas en el Código Municipal.

³ Una serie de reformas también han cambiado la conformación, atribuciones y forma de elección de las personas integrantes de los concejos municipales, sin embargo, dicho órgano escapa del alcance de esta propuesta.

⁴ Respecto de las hipótesis sobre el ciclo de hiperproducción legislativa, se recomienda Muñoz-Portillo (2020) y Programa Estado de la Nación (2021).

3. LA REFORMA A LA REELECCIÓN MUNICIPAL

El sistema electoral municipal concebido en la reforma de 1998 no consideró limitaciones a la reelección de autoridades locales; durante el periodo 1998–2020 todas las autoridades locales del ordenamiento municipal tenían posibilidad de reelegirse de manera consecutiva e ilimitada. La reforma electoral aprobada se remonta a los resultados electorales de 2020, a partir de los cuales un grupo de diputaciones de partidos minoritarios en el poder local, Acción Ciudadana (PAC, en ese periodo en el Ejecutivo), Frente Amplio (FA), Restauración Nacional (RN), Unidad Social Cristiana (PUSC) y diputaciones independientes retoman dos iniciativas de ley⁵ presentadas en 2019 y las integran conformando el expediente legislativo 21.810. El proyecto de ley fue presentado con la firma de 41 diputadas y diputados de todas las fuerzas políticas presentes en el Congreso.

Lo anterior supuso una reacción al amplio número de alcaldías que se reeligieron en 2020, cuando 44 alcaldes y alcaldesas lograron reelegirse en el poder: 26 del Partido Liberación Nacional, 7 del PUSC, 4 del PAC, 3 del Partido Nueva Generación, y cuatro de agrupaciones cantonales o provinciales. Según información del Tribunal Supremo de Elecciones, desde que se instauró la elección directa de alcaldes y alcaldesas en el año 2002 y hasta los últimos comicios municipales efectuados en el año 2020, se han dado 131 reelecciones (TSE, 2020). Por ejemplo, en los cantones de San José, Atenas, Sarapiquí y Guácimo, las alcaldías permanecerán en ese cargo por 22 años de forma consecutiva. Mientras que en Santa Ana, Poás, el cantón central de Heredia, Belén, San Pablo, Carrillo y Osa las alcaldías fueron reelectas por 18 años de forma sucesiva (TSE, 2020).

La justificación de las diputaciones manifestaba que la reforma pretendía: “proteger el principio de alternancia del poder en el ejercicio de los cargos públicos y atenuar el privilegio que ya de por sí implica la postulación en cargos de elección popular” (Expediente Legislativo 21.810, 2020, p. 2). Al amparo, también, de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos que en 2020 reiteró una recomendación de 2016 de “revisar la legislación vigente [en materia de reelección]... si bien la continuidad en las políticas públicas es valiosa, la alternancia constituye un pilar fundamental del sistema democrático” (Organización de Estados Americanos, 2020, p. 10).

Una vez presentado, el proyecto de ley se mantuvo en un letargo legislativo en la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo según el Observatorio de la Política Nacional (OPNA, 2021) hasta que se develó en noviembre de 2021 la investigación judicial llamada popularmente como “Caso Diamante”. El 15 de noviembre el Organismo de Investigación Judicial realizó 40 allanamientos simultáneos y detuvo a 6 alcaldes de tres partidos políticos, se trata del alcalde de Cartago del Partido Alianza Demócrata Cristiana y el de Escazú del Partido Nueva Generación, así como los alcaldes liberacionistas de San José, San Carlos, Osa y Alajuela; se presume que los funcionarios públicos favorecían a empresas en los carteles de contratación de infraestructura vial a cambio de dádivas y sobornos (Molina, L., 2021).

⁵ Se trata de los proyectos de ley 21.257 y 21.431.

Este acontecimiento develado en campaña electoral nacional presionó especialmente a Liberación Nacional que era el único partido de los involucrados en el caso Diamante compitiendo en las elecciones nacionales que se realizarían en febrero de 2022. Una vez develada la investigación del caso Diamante, el proyecto de ley fue aprobado el 30 de marzo de 2022. Entre 2005 y agosto de 2021 al menos se habían consultado al Tribunal Supremo de Elecciones⁶ cinco proyectos relacionados con reformas a la reelección.

Según el OPNA el trámite del proyecto de ley debido al impulso del caso Diamante reveló “diferencias internas en partidos políticos respecto a los detalles sobre las nuevas reglas electorales, así como disputas de poder dentro de la institucionalidad municipal representada por la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) y la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias (ANAI)” (Observatorio de la Política Nacional, 2021, p. 8). Pese a ello, la pieza de legislación fue aprobada por 48 votos a favor de todas las agrupaciones políticas representadas en el Congreso.

Parte del logro de aprobación de la reforma viene dado por el apoyo irrestricto del Poder Ejecutivo al proyecto de ley, en el tanto, ello permitió que en sesiones extraordinarias del Congreso en las cuáles únicamente se tramitan los asuntos de convocatoria exclusiva del Ejecutivo, el proyecto lograra avanzar hacia su tramitación final (Campos M., 2021).

En la evolución del texto como resultado de la negociación, se ampliaron las pretensiones iniciales de las agrupaciones políticas en el Congreso. Originalmente la propuesta incluía nada más la limitación a la reelección sucesiva en el mismo cargo de todas las autoridades municipales. A través de las discusiones en debate público y conforme avanzó el proceso legislativo, se eliminó la potestad de las alcaldías de ocupar cualquier otro cargo en el gobierno municipal una vez concluidos sus dos periodos. En consecuencia, quienes ejercen la alcaldía dos periodos no pueden volver a postularse como candidatos en el gobierno local. En el caso de las vicealcaldías, solo podrán postularse nuevamente si lo que buscan tras dos periodos es la alcaldía titular. El resto de los cargos tienen opción de cambiar de puesto de manera ascendente.

La modificación para limitar a la persona alcalde saliente la posibilidad de postularse a cualquiera de los cargos del gobierno local supuso la objeción del TSE, según criterio emitido en la sesión ordinaria del 20 de enero de 2022, en el tanto dicha limitación “genera un vaciamiento del derecho humano a ser electo” (Acta n.º 6-2022). Lo anterior supuso que, al ser objetado el proyecto de ley, la Asamblea Legislativa no pudiera aprobarlo en periodo electoral entendido entre los seis meses anteriores y los cuatro meses posteriores a la elección, según lo que establece el artículo 97 de la Constitución Política. Sin embargo, el proyecto continuó su trámite y aprobación, lo que dio pie a la presentación de acciones de inconstitucionalidad en su contra por parte de autoridades afectadas por vicios de procedimiento.

⁶ En acta 69-2021 del Tribunal Supremo de Elecciones de agosto de 2021.

Otra discusión que se llevó al Tribunal Constitucional fue la entrada en vigencia de la ley y la afectación o no a las alcaldías en ejercicio para el periodo 2020-2024. Tras la negociación se dispuso en norma transitoria que la legislación entraba a regir en cuanto se publicara la ley y que las autoridades que al cierre del término 2020-2024 cumplieran dos términos en el poder no podrían tener acceso a la reelección en las elecciones municipales de 2024. Lo anterior llevó a alcaldes y alcaldesas a reclamar por la supuesta retroactividad de la ley y la posible afectación a sus derechos políticos.

Sobre los dos temas anteriores, se presentaron tres acciones de inconstitucionalidad interpuestas por grupos de autoridades locales afectadas, el Tribunal Constitucional las declaró sin lugar mediante el voto 2022-029648, sobre las que manifestó:

- Sobre el vicio de procedimiento:

el sistema electoral dual vigente de Costa Rica (elecciones nacionales y municipales en fechas distintas), impone la interpretación actualizada de esa norma constitucional, en el sentido de que, para que cumpla su cometido, los proyectos legislativos objetados por el TSE (a los efectos de impedir aprobación) necesariamente deben incidir en la respectiva elección (nacional o municipal).

- Sobre el fondo de la limitación desproporcional y vaciamiento del derecho a ser electo para alcalde en el cargo, así como el transitorio de aplicación:

la extensión de la imposibilidad de ser electo en otros puestos del régimen municipal parte de una misma premisa: el ejercicio consecutivo en dos periodos en un cargo municipal de elección popular confiere una ventaja que resulta procedente restringir con sustento en el principio de alternancia en el poder. De ahí que las disposiciones adoptadas por el legislador constituyen una alternativa razonable que se encuentra dentro del marco de su ponderación y discrecionalidad, por lo que no le corresponde a la Sala incidir en tal ámbito.

La tabla 3 resume las posibilidades de mantenerse en el gobierno local tras haber cumplido dos periodos en el mismo cargo.

Tabla 3

Posibilidades de postularse a reelección de quienes ya ejercieron dos periodos en cargos municipales iguales

Posibilidad de nueva postulación de manera sucesiva				
Alcaldía	Vicealcaldía	Regiduría	Sindicatura	Concejalía de distrito
No	No	No	No	No
Sí	No	No	No	No
Sí	Sí	No	Sí	Sí
Sí	Sí	Sí	No	Sí
Sí	Sí	Sí	Sí	No

Nota: Elaborado con base en Código Municipal, Ley n.º 7794.

La aprobación de la reforma de reelección supone un cambio en múltiples dimensiones, en primera instancia a los procesos de selección de candidaturas de los partidos políticos en competencia, también su posible incidencia en la transformación de los sistemas de partidos políticos de cada localidad. En el ejercicio del cargo, la reforma a la reelección supone cambios a las élites locales existentes y vigentes, en algunos casos, por más de dos décadas.

Tras las reformas relacionadas con la creación de las vicealcaldías, y el cambio de fecha de las elecciones municipales a medio periodo del mandato presidencial, la reforma a la reelección tiene potencial de hacer cambios sustantivos en la configuración de fuerzas del poder local, tanto a nivel de liderazgos como de representación de partidos políticos.

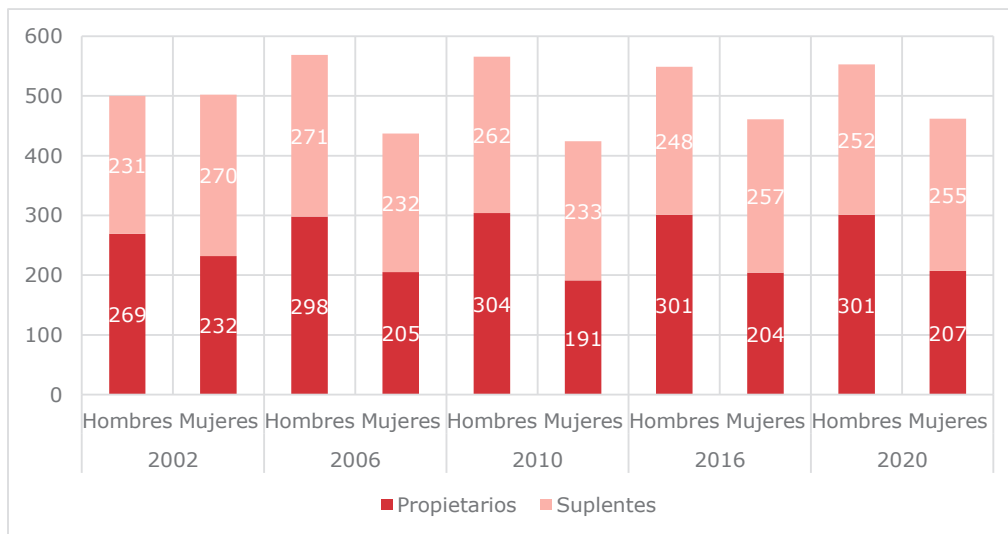
4. LA INTRODUCCIÓN DE LA PARIDAD HORIZONTAL EN PUESTOS UNINOMINALES

A efectos de entender la participación política de las mujeres en el régimen municipal, en primera instancia debe separarse el análisis de la integración de los concejos municipales y concejos de distrito, como cargos plurinominales, de la alcaldía y las sindicaturas como cargos de postulación uninominal.

En el histórico de regidurías y alcaldías desde el año 2002, expresados en las figuras 1 y 2 respectivamente, se puede apreciar que las brechas de género en cargos uninominales son amplias respecto a los plurinominales. En el periodo 2002–2020 en ninguna elección se superó el número de doce mujeres electas como alcaldesas en el mismo proceso electoral.

Figura 1

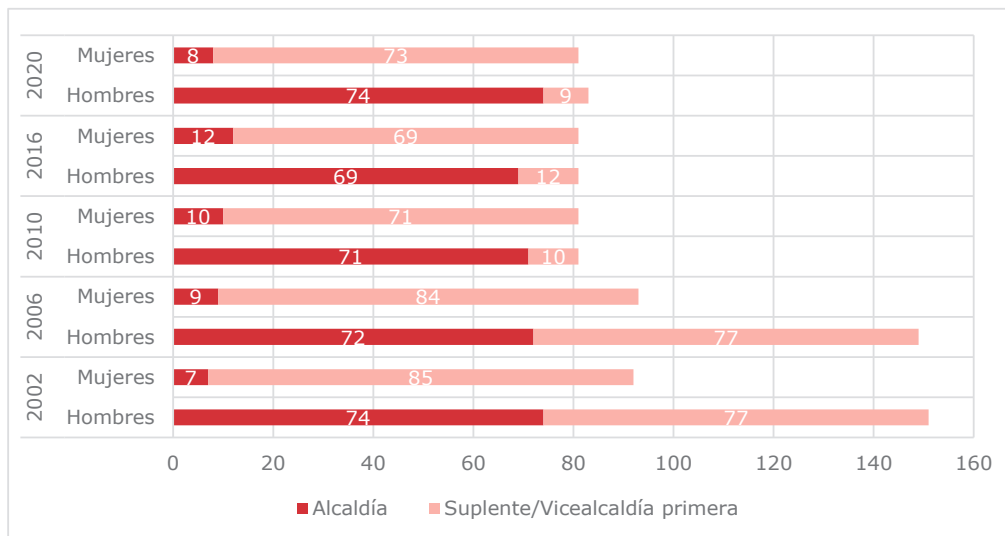
Regidurías municipales propietarias y suplentes electas por sexo, 2002–2020



Nota. Elaborado con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

Figura 2

Alcaldías municipales propietarias y suplentes electas por sexo, 2002–2020



Nota. A partir de 2010 el término cambia por el de vicealcaldía, para los efectos de la figura solo se consideran los datos de la primera vicealcaldía. Elaborado con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

La brecha en cargos uninominales nace desde las candidaturas; según la información disponible del Tribunal Supremo de Elecciones en los comicios municipales de 2006, se postularon a la alcaldía 324 hombres y 45 mujeres; en 2010 un total de 290 hombres y 49 mujeres; en 2016 se postularon 489 hombres y 116 mujeres, y en 2020 se inscribieron 553 hombres como candidatos a alcaldes y 159 mujeres candidatas a alcaldesas (TSE, 2022).

El Código Electoral de 2009 estableció que la participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación. Además, precisó que el principio de paridad exige que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estén integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no pueda ser superior a uno. Además, que el mecanismo de alternancia (como mandato de posición) demanda que todas las nóminas de elección utilicen el mecanismo de alternancia (mujer-hombre u hombre-mujer), de forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar de manera consecutiva.

El código también introdujo en el ordenamiento jurídico la obligación a los partidos políticos de incluir en sus estatutos normas sobre respeto a la equidad de género, mecanismos para hacer efectiva la paridad y el derecho de sus integrantes a la participación política con equidad de género. Adicionalmente, consideró el uso de la deuda política para fines de capacitación y formación partidaria con la obligación de garantizar el principio de paridad.

Al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), como juez electoral, le correspondió perfilar las reglas electorales, sus alcances y limitaciones. El sistema de paridad en su dimensión vertical entró a regir en distintas elecciones para los cargos municipales: en 2010 para todos los cargos excepto regidurías y a partir de la elección nacional de 2016 en las regidurías. La primera vez donde la paridad y la alternancia vertical fueron implementadas sobre el total de las nóminas de elección fue en las elecciones municipales de 2016.

Mediante resolución n.º 2015-016070 la Sala Constitucional amplió a su dimensión horizontal el principio de paridad contenido en el Código Electoral. Una vez evaluados los resultados de las elecciones municipales de 2016 y dado el voto de la Sala Constitucional, mediante resolución 1724-E8-2019 el TSE amplió la interpretación de la aplicación del principio de paridad horizontal al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a cargos municipales plurinominales (regidurías, concejalías de distrito y concejalías municipales de distrito) a partir de la elección de 2024, al mismo tiempo que definió la imposibilidad de aplicar la paridad horizontalidad en puestos uninominales. Dicha imposibilidad la fundamentó en los argumentos a continuación descritos:

su aplicación imposibilitaría que la mitad del padrón electoral de cada circunscripción pueda acceder a contiendas partidarias internas en aras de, luego, ser postulados para los cargos de elección popular.... En otras palabras, el sexo se convertiría en una condición que restringe el poder acceder a un cargo titular dentro de la estructura del gobierno local.

la existencia de la reelección inmediata e indefinida a los cargos uninominales, declarada en 2003 por la Sala Constitucional como un derecho fundamental, no permitía, por analogía de la figura presidencial con la de Alcaldía, vía interpretación y en sede jurisdiccional, hacer modificaciones o condicionar la posibilidad de que un funcionario vuelva a presentar su nombre al electorado para un nuevo período. (TSE, resolución 1724-E8-2019)

A partir de dicha resolución se presentaron dos acciones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional que impugnaron la resolución del TSE, con especial énfasis en la declaratoria de imposibilidad de incorporar la paridad horizontal en puestos uninominales.

La Sala Constitucional declaró con lugar las acciones al afirmar que:

sí resulta exigido a los partidos políticos el respeto de la paridad no solo a lo interno de cada nómina sino a lo largo de todas las nóminas de elección popular, es decir la paridad en los encabezamientos o paridad horizontal, por lo cual dichas organizaciones deben tomar las acciones, acuerdos y procedimientos que juzguen más apropiados (incluyendo por supuesto las posibles consultas al Tribunal Supremo de Elecciones, como órgano competente) para dar cabal cumplimiento al mandato legal. (Resolución 2023-002951, 2023)

En atención a ello, el Tribunal Supremo de Elecciones definió las reglas a través de las cuales se revisará el cumplimiento de la paridad horizontal en cargos uninominales en las elecciones municipales de 2024. La verificación se realizará con base en el sexo registral de la persona y al momento de las postulaciones de las candidaturas, según la escala de la agrupación política. La verificación se llevará a cabo con base en la totalidad de postulaciones de la agrupación; el partido político nacional deberá postular número igual de alcaldes y alcaldesas en todo el país o con una diferencia que no sea superior a uno en caso de tratarse de números impares. El partido provincial a nivel de provincia tendrá la misma regla. De igual manera se verificará para síndicos y síndicas, según escala partidaria.

Las agrupaciones políticas son las responsables de definir el sexo de los encabezamientos de las nóminas. Los partidos no están obligados a intercalar los encabezamientos o a cumplir el principio de alternancia en su dimensión horizontal; mientras la agrupación cumpla con igual cantidad de hombres y mujeres si participa en un número par de circunscripciones o respete la diferencia de sexo en las que sean impares, puede libremente decidir el sexo por circunscripción y tipo de cargo. También, el TSE verifica el cumplimiento de la paridad horizontal en las coaliciones según la escala y cantidad y tipo de nóminas que presenten a inscripción. Finalmente, el incumplimiento de las pautas se sancionará con la no inscripción de las nóminas. La tabla 4 ofrece ejemplos de cumplimiento de paridad horizontal.

Tabla 4

Ejemplos de cumplimiento de paridad horizontal en cargos uninominales

Partido político nacional	Partido político provincial
Cargo: alcaldía	
Ejemplo 1 – nómina completa par	Ejemplo 1: provincia de San José (20 cantones) – nómina completa
42 candidatos hombres 42 candidatas mujeres	10 candidatos hombres 10 candidatas mujeres
Ejemplo 2 – nómina incompleta e impar	Ejemplo 2: provincia de San José – nómina incompleta e impar
37 candidatos hombres 36 candidatas mujeres 11 cargos sin postulación	8 candidatos hombres 9 candidatas mujeres 3 cargos sin postulación
Cargo: sindicaturas	
Ejemplo 1 – nómina completa impar	Ejemplo 2: provincia de Limón (30 distritos) – nómina completa par
245 candidatos hombres 246 candidatas mujeres	15 candidatos hombres 15 candidatas mujeres
Ejemplo 2 – nómina incompleta par	Ejemplo 2: provincia de Limón – nómina incompleta impar
193 candidatos hombres 193 candidatas mujeres 105 cargos sin postulación	5 candidatos hombres 4 candidatas mujeres 21 cargos sin postulación

Nota: Elaborado con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

En otro orden, pese a que escapa el objeto del presente análisis, sobre las reglas electorales relacionadas con el género corresponde destacar la aprobación de la Ley 10.235, *Ley para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política*, aprobada en abril de 2022. En las elecciones municipales de 2024, por primera vez, tanto los partidos políticos como el TSE deberán atender las responsabilidades establecidas en dicha ley. Los partidos deberán integrar en sus estatutos y normativa interna todas las disposiciones para que los tribunales de ética puedan tramitar las denuncias. El TSE, por su parte, deberá asumir, en forma de amparos electorales, las denuncias respecto a las manifestaciones de violencia política contra las mujeres en el proceso electoral y después de ello, en el ejercicio de su cargo.

5. COMPETENCIA ELECTORAL 2024: LAS ELECCIONES MÁS COMPLEJAS

Como se puede analizar a lo largo del texto la configuración del sistema electoral municipal, en relación con la figura de la alcaldía ha tenido múltiples variaciones parciales desde su conceptualización a la luz del Código Municipal de 1998. A las puertas de las elecciones municipales de 2024 las nuevas reglas electorales relativas a reelección y a paridad horizontal en puestos uninominales ponen especial presión tanto en el Tribunal Supremo de Elecciones como en los partidos políticos de todas las escalas, especialmente en el proceso de selección de candidaturas y la preparación de la contienda electoral con la verificación del cumplimiento de requisitos.

Estas variaciones se encuentran con un escenario político de multiplicación de las opciones partidarias en contienda, que aspiran a elegir candidaturas con base en las reglas electorales dispuestas. Desde el establecimiento de la alcaldía como cargo de elección popular, el número de partidos políticos en contienda ha aumentado significativamente y de manera particular en la escala cantonal. Mientras que en 2002 tan sólo participaron 34 agrupaciones, en 2020 pasamos a una elección donde 77 partidos políticos disputaron el poder, entre ellos, 54 partidos políticos cantonales (Programa Estado de la Nación, 2020).

En materia de reelección los escenarios de mayor interés corresponden a los cantones que han elegido al mismo alcalde o alcaldesa por 4 o hasta 5 periodos consecutivos, los casos son: San José, San Carlos, Sarapiquí, Guácimo, Osa, Carrillo, Heredia, Santa Ana, Belén, Atenas y San Pablo. Los primeros ocho cantones responden a la hegemonía del Partido Liberación Nacional, seguido por la Unidad Social Cristiana que ha predominado en los últimos tres cantones.

La continuidad o no en estos cantones de las agrupaciones políticas que han representado a las alcaldías con más tiempo en el histórico municipal lleva a preguntas respecto del rol del liderazgo de la alcaldía y la puesta a prueba de la estructura partidaria para la continuidad en el poder. Igualmente, las limitaciones a la reelección de las alcaldías suponen un escenario de interés para analizar las carreras políticas de quienes han ostentado otros cargos y no han podido ascender en sus trayectorias debido a la perpetuidad en el poder de las alcaldías municipales.

Respecto de la paridad horizontal en puestos uninominales, destacan dos puntos de interés; en primera instancia, la valoración de las capacidades de las agrupaciones políticas nacionales por cumplir las disposiciones, es decir, la posibilidad de adaptarse al cumplimiento de las normas de paridad y la consecuente puesta a prueba de nuevos liderazgos femeninos. En segundo término, el análisis de la reconfiguración del mapa político de las alcaldías en razón de género y la posible consolidación de agendas políticas de las mujeres que ostentan este cargo.

REFERENCIAS

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo 21.810. Reforma al artículo 14 del Código Municipal y sus reformas, Ley 7794 de 30 de abril de 1998 (Ley que limita la reelección indefinida de las autoridades locales).

Blanco Lizano, R. (2005). Representación femenina legislativa y municipal en 2002. El valor de las cuotas y la trampa de las vicealcaldías. *Revista de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica* III-IV (109-110), 57-68.

Calderón González, A.; Córdoba Molina, D. y Guido Pérez, L. (2020). La muy necesaria renovación de la revocatoria de mandato de la alcaldía en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (29), 65-82. DOI 0.35242/RDE_2020_29_5.

Campos, M. (15 de noviembre de 2021). Carlos Alvarado convoca proyecto para limitar reelección de alcaldes. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/carlos-alvarado-convoca-proyecto-para-limitar/F2AC7JSIOBAFHB5BTNFWMJQKDA/story/>

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Resolución 2015-016070. 14 de octubre de 2015.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Resolución 2022-29648. 14 de diciembre de 2022.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Resolución 2023-002951. 8 febrero de 2023.

Fernández Masis, H. (2019). Elección de autoridades municipales en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (27), 47-73. DOI 10.35242/RDE_2019_27_3

Ley 10009 de 2021. Ley para la creación de albergues para las personas en situaciones de abandono y situación de calle. 27 septiembre de 2006. Diario Oficial n.º 194.

Ley 10188 de 2022. Adición de un artículo 14 bis a la ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998, Ley para el Fortalecimiento de las Vicealcaldías y Viceintendencias Municipales. 21 de junio de 2022. Diario Oficial n.º 115.

Ley 10199 de 2022. Ley de Vivienda Municipal. 28 de junio de 2022. Diario Oficial n.º 120.

Ley 8611 de 2007. Modificación de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal, Ley 7794. 22 de noviembre de 2007. Diario Oficial n.º 225.

- Ley 8765 de 2009. Código Electoral. 02 de septiembre de 2009. Diario Oficial n.º 171.
- Ley 9329 de 2016. Primera Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal. 20 de enero de 2016. Diario Oficial n.º 226.
- Ley 9635 de 2018. Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. 3 de diciembre de 2018. Diario Oficial n.º 225.
- Ley 9860 de 2020. Adición del inciso a) al artículo 17 y del inciso j) al artículo 57 de la Ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998, para la efectiva interacción de los alcaldes y los concejos de distrito. 27 de octubre de 2020. Diario Oficial n.º 259.
- Molina, L. (15 de noviembre de 2021). Caso Diamante: detenidos 6 alcaldes, 4 de ellos liberacionistas, por presunta corrupción en obras viales y cantonales. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/caso-diamante-detenidos-5-alcaldes-4-de-ellos-liberacionistas-por-presunta-corrupcion-en-obras-viales-y-cantonales/>
- Muñoz-Portillo, J. (2020). Austeridad, ideología comprometida y Asamblea proactiva-particularista en Costa Rica, en 2019. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 259-85. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000108>
- Observatorio de la Política Nacional (2021). *Análisis de coyuntura política nacional. La llegada de "Diamante" y "Azteca" a la campaña electoral*. Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Organización de Estados Americanos. (2020). *Misión electoral de la OEA saluda al pueblo de Costa Rica por una jornada electoral exitosa*. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-003/20
- Programa Estado de la Nación. (2021). *Informe: Estado de la Nación 2021*. <https://estadonacion.or.cr> (Consultado el 12 de enero de 2022)
- Rodríguez, F. y Zeledón, F. (2002). *Elección en las alcaldías 2002. ¿Una nueva esperanza democrática?* Friedrich Ebert Stiftung, Universidad de Costa Rica.
- Rosales Valladares, R.; Aguirre Raftacco, E.; Jiménez, R. y Chavarría Chinchilla, S. (2023). *La realidad política costarricense 2017-2020. Una memoria desde el Observatorio de la Política Nacional*. Universidad de Costa Rica, CIEP, 2023.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2022). Acta 6 del 20 de enero de 2022. Artículo quinto. <https://www.tse.go.cr/actas/2022/6-2022-del-20-de-enero-de-2022.html>

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2022). *Elecciones Municipales en Cifras 2002-2022*. Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección Ejecutiva.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 1724-E8-2019. 27 de febrero de 2019.



RECENSIÓN
JURISPRUDENCIAL

Reglas de paridad horizontal: el tema de la justicia electoral durante el 2023

Andrei Cambroner Torres*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_13

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 20 de diciembre de 2023

Revisión, corrección y aprobación: 4 de enero de 2024.

Resumen: El texto presenta los aspectos más relevantes de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones números 1330-E8-2023 y 2910-E7-2023 en las que se establecieron las reglas y las excepciones para la aplicación de la paridad horizontal en los cargos municipales uninominales.

Palabras clave: Paridad horizontal / Alternancia por género / Puestos de elección popular / Circunscripción uninominal / Nómina de candidatos / Legislación electoral / Excepciones / Jurisprudencia electoral / Resoluciones electorales / Elecciones municipales / Aplicación de la ley.

Abstract: The text presents the most relevant aspects of the resolutions of the Supreme Electoral Tribunal numbers 1330-E8-2023 and 2910-E7-2023 in which the rules and exceptions for the application of horizontal parity in single-member municipal positions were established.

Key Words: Horizontal parity / Alternation by gender / Popularly elected positions / Uninominal circumscription / List of candidates / Electoral legislation / Exceptions / Electoral jurisprudence / Electoral resolutions / Municipal elections / Application of the law.

* Costarricense. Abogado, criminólogo, sociólogo y administrador. Correo electrónico: acambroner@tse.go.cr. Jefe del Despacho de la Presidencia y letrado, ambos de la Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR), unidad académica en la que coordina la Cátedra de Investigación Jurídica e integra la Comisión de Trabajos Finales de Graduación; también se desempeñó como gestor de calidad, director de Asuntos Estudiantiles, miembro del Consejo Asesor de Facultad y miembro de la Comisión de Docencia. Doctor en Derecho, magíster en Justicia Constitucional y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Diploma de especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos por la Universidad de Pisa, Italia. Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Bachiller en Sociología por la UCR. Diplomado en Administración de Empresas por la UNED. Especialista en Enseñanza de las Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

1. ENCUADRE

El primer semestre de 2023 fue un período de producción jurisprudencial importante. Pese a estar los comicios municipales a varios meses de distancia, la inclusión de nuevas reglas despertó -en los diferentes actores- un especial interés por conocer cómo estas se aplicarían en contextos específicos.

La promulgación de la Ley 10.183 trajo consigo varias interrogantes, debido a que el legislador determinó que, a partir de las elecciones municipales de 2024, se restringirá la posibilidad de reelección sucesiva e indefinida que tenían las autoridades locales. La limitación más intensa se previó para las alcaldías e intendencias, ya que los funcionarios con dos o más períodos consecutivos en alguno de esos cargos no pueden presentar su nombre al electorado para contender por el puesto que ocupan ni por ningún otro del régimen municipal, prohibición que se extiende por ocho años.

Esa legislación, además, estableció un régimen transicional diferenciado: el transitorio único habilitó que, por ejemplo, una persona regidora propietaria -con dos o más períodos en el cargo- pueda ser nominada como edil suplente en febrero próximo, circunstancia que, luego de esas votaciones, no podrá ocurrir. Puntualmente, en la sentencia 2659-E8-2023 se reiteró la postura de la resolución 4910-E8-2022, según la cual:

si un edil propietario tiene dos periodos en el cargo no podrá integrar, por una tercera ocasión consecutiva, una nómina de candidatos a las regidurías titulares ni tampoco podrá hacerlo en una lista para competir por regidurías suplentes; en sentido contrario, un regidor suplente con dos mandatos sucesivos no podrá presentarse al mismo cargo (edil suplente) ni a la titularidad (regiduría propietaria). Esa regla queda excepcionada en razón de la redacción del transitorio único a la ley n.º 10.183, de forma tal que, quienes actualmente se desempeñan como regidores, solo tienen prohibición de postularse al mismo cargo que ostentan (regiduría propietaria o suplente, según corresponda) si fueron declaradas electas -en un puesto idéntico al que ocupan- en las resoluciones de declaratoria de elección de 2016 y de 2020. Por ejemplo, si una persona fue declarada electa como regidora suplente en el cuatrienio 2016-2020, pero en este período (2020-2024) resultó electa como edil propietaria, entonces no tendría impedimento para postularse a una regiduría propietaria en los comicios de 2024.

Como ese, hubo aproximadamente una decena de pronunciamientos en los que, como es natural al emitirse preceptos normativos que cambian un paradigma jurídico, se clarificó cómo evaluar diversos supuestos para determinar si un servidor municipal de elección popular puede optar por otro mandato¹.

¹ Las resoluciones en las que se analizó la Ley 10.183 son: 4407-E8-2022, 4910-E8-2022, 0440-E8-2023, 0546-E8-2023, 1156-E8-2023, 1185-E8-2023, 1876-E8-2023, 2659-E8-2023, 4383-E8-2023 y 4491-E8-2023.

Pese a que esta temática bien podría ocupar el foco de atención de esta recensión, lo cierto es que, también durante la primera mitad del 2023, se fijaron pretorianamente las pautas para operacionalizar la paridad horizontal en la inscripción de candidaturas a los cargos uninominales de los gobiernos locales (alcaldías, sindicaturas e intendencias), ordenada por la Sala Constitucional en la sentencia 2023-002951.

El marco general sobre esa proyección del principio de igualdad por sexo en la participación política se encuentra en la resolución de la autoridad electoral 1330-E8-2023; sin embargo, como se verá, fue necesario un desarrollo posterior para el abordaje de situaciones excepcionales y para examinar, en casos concretos, el cumplimiento o no del referido tipo de paridad.

Por ello, esta reseña no es específicamente sobre el citado pronunciamiento electoral, es repaso sintético -con algunas ideas a tomar en cuenta- sobre la producción jurisdiccional desarrollada en torno a la exigencia de que los primeros lugares de las papeletas (encabezamientos) tengan igual cantidad de hombres y de mujeres.

2. EN CORTO, UN LARGO CAMINO

Una de las obras vinculadas con Yolanda Oreamuno se titula “A lo largo de este corto camino”, enunciado que da cuenta de una recopilación del trabajo de la autora en diferentes etapas, así como el posicionamiento de otras voces sobre su pluma. Lo corto del camino, entre otras interpretaciones posibles, da cuenta de una breve vida que terminó a los cuarenta años, tiempo suficiente para una gran producción y, en especial, para preguntarse por la hora de la transformación cultural en favor de la igualdad de género, aspiración que compartía, desde las letras y otros campos, una generación con nombres tan prominentes como los de Eunice Odio y de Carmen Lyra.

Para comprender por qué la paridad horizontal se posicionó como “el tema” de la justicia electoral durante todo el 2023, conviene hacer un brevísimo recorrido por sus antecedentes, repaso que, por sintético, no debe llamar a confusión: hay una ruta extensa entre el reconocimiento de la ciudadanía a las mujeres y la obligación de construir una oferta política paritaria.

La Constitución Política de 1949 universalizó la ciudadanía para que no continuara la odiosa diferenciación por sexo: a partir de ese momento, Costa Rica tuvo ciudadanas; no obstante, las dinámicas culturales han limitado el desarrollo pleno de todos los atributos de esas prerrogativas políticas. Si bien la conquista del sufragio activo fue difícil a nivel normativo (la lucha inició desde la segunda mitad del siglo XIX)², más complejo ha sido el cambiar la visión de la sociedad para que se comprenda que la ciudadanía no es solo el reconocimiento al voto, sino de gran trascendencia, al sufragio pasivo (ser electas).

² Sobre el punto, pueden consultarse las obras “Las sufragistas de Costa Rica” (Barahona, 2017) y “Nicolasa ¿Habrás visto cosa igual? Los discursos sobre mujeres y participación política en Costa Rica (1910-1949)” (Rodríguez, 1999).

En los comicios de 1953, el país eligió a las tres primeras parlamentarias y hoy, 75 años después, no se ha logrado un poder legislativo paritario; eso sí, en el actual período constitucional, casi se logra que la presencia femenina sea la misma que la masculina. Esos resultados, según ha argumentado el propio tribunal, se deben a la implementación de encabezamientos paritarios³.

El Código Electoral de 2009 (Ley 8765) sustituyó el sistema de cuotas (introducido en la legislación electoral en 1996) por la repetidamente citada paridad. De 1952 a la elección de 1998 no hubo ninguna regulación que, a razón de acción afirmativa, modulara el comportamiento de los partidos políticos, de forma tal que se garantizaran espacios específicos para las mujeres en las nóminas.

En el último proceso electoral del siglo XX, las agrupaciones tuvieron que incluir en sus listas -al menos- un 40% de mujeres, mas cumplieron solo formalmente: la cuota fue ubicada en los llamados “pisos” de las papeletas. La magistratura electoral, en sus precedentes, determinó que el porcentaje mínimo de candidatas debía colocarse en puestos “elegibles”, entendidos estos como aquellos en los que hay posibilidades reales de hacerse del puesto (resolución 2837-1999). Esa fue la realidad normativa hasta 2014⁴ cuando, por disposición del artículo 2 de la ley electoral vigente, se ordenó que las nóminas se integren “por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres...”.

Esa fórmula normativa fue interpretada por la autoridad electoral como un mandato de paridad dentro de cada una de las nóminas; o sea, una paridad únicamente en lo vertical. Tal lectura se sustentó en que, según las actas de los trabajos legislativos, el Congreso expresamente había descartado la paridad horizontal. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en el pronunciamiento 3671-E8-2010, indicó:

El tema de la paridad de los encabezamientos en las nóminas de candidatos, entendido como “alternancia horizontal”, fue un tema ampliamente discutido en el marco del proceso de reformas electorales que culminó con la promulgación de un nuevo Código Electoral. En esa oportunidad, no solo este Tribunal se mostró en desacuerdo con ese mecanismo, sino que fue un tema analizado en la Comisión Especial de Reformas Electorales y en el Plenario Legislativo, descartándose la posibilidad de incorporarlo en el Código Electoral.

La postura fue reiterada en otras resoluciones, lo cual llevó a consolidar una línea jurisprudencial que, en abril de 2015, fue cuestionada ante la Sala Constitucional. La decisión de ese asunto se dio poco menos de seis meses después, cuando el órgano de control de constitucionalidad estimó que la interpretación de la magistratura electoral era “contraria al principio de igualdad y a la equidad de género que forman parte fundamental del ordenamiento constitucional y del Derecho de la Constitución”. Los jueces constitucionales afirmaron que “sí resulta exigido a los partidos políticos el respeto de la paridad no solo a lo interno de cada nómina sino a lo largo

³ Ver considerando VII de la resolución 3603-E8-2016.

⁴ El Código Electoral vigente (Ley 8765) se aprobó en setiembre de 2009, por lo que la paridad vertical se implementó, de manera perentoria.

de todas las nóminas de elección popular, es decir la paridad en los encabezamientos o paridad horizontal...” (sentencia 16070-2015).

Ante ese panorama, el TSE realizó un nuevo abordaje de las normas electorales relacionadas con la paridad. Pese a que, en la parte considerativa de la resolución interpretativa 3603-E8-2016, se indica que el cambio de criterio obedece a nuevos elementos de los sistemas político y electoral, lo cierto es que el viro jurisprudencial fue detonado por el resultado de la citada acción de inconstitucionalidad. Los jueces electorales redefinieron las reglas y, a partir de los comicios nacionales de 2018, se entendió que:

la paridad de las nóminas a candidatos a diputados no solo obliga a los partidos a integrar cada lista provincial con un 50% de cada sexo (colocados en forma alterna), sino también a que esa proporción se respete en los encabezamientos de las listas provinciales que cada agrupación postule. (Resolución 3603-E8-2016)

El marco regulatorio para las elecciones municipales se dio hasta 2019, cuando la autoridad electoral, por mayoría, estableció que la igualdad de sexos en los encabezamientos solo sería exigible en los cargos plurinominales (regidurías, concejalías y concejalías municipales de distrito). En lo que respecta a los puestos uninominales (alcaldías, sindicaturas e intendencias), se descartó la paridad horizontal (sobre el particular, ver resolución 1724-E8-2019).

Esa decisión del TSE fue controvertida en sede constitucional y, en febrero de 2023, la Sala Constitucional concluyó que “la Resolución n.º 1724-E8-2019 de las 15 horas de 27 de febrero de 2019, es inconstitucional, por desaplicar la paridad horizontal en puestos uninominales, sea alcaldes, síndicos e intendentes” (sentencia 02951-2023). Ese fallo provocó, justamente, la emisión de las reglas sobre paridad horizontal que se detallarán en el siguiente apartado y que son el núcleo de esta recensión.

3. REGLAS DE PARIDAD EN LAS RESOLUCIONES DEL TSE

El apartado de la *Revista de Derecho Electoral* donde se coloca este texto, como se habrá percibido, lleva el nombre de “recensión jurisprudencial”. Normalmente, las personas llaman jurisprudencia a cualquier pronunciamiento de un tribunal de justicia; sin embargo, esa es una calificación incorrecta. Nuestro Código Civil, en su artículo 9, establece cuál es la definición de la citada fuente de derecho, ya que la conceptualiza como la “doctrina” que emana de una línea resolutive reiterada de las Salas de Casación y de la Corte Plena (cuando esta instancia actúa como cámara jurisdiccional). Puesto de otro modo, la jurisprudencia es la regla jurídica que se extracta del razonamiento resolutive repetido que tienen los órganos jurisdiccionales de alto rango, en varios casos con rasgos comunes. El carácter de esas reglas es “no escrito” y sirven para “informar” el ordenamiento jurídico, esto es para interpretar, delimitar e integrar el derecho.

El TSE, como órgano jurisdiccional supremo en materia electoral, aplica el marco normativo y, en esa labor, produce jurisprudencia; empero, sus posicionamientos no requieren de reiteración para considerárseles regla pretoriana: el numeral 3 del Código Electoral concede a esas resoluciones carácter vinculante y *erga omnes*, sea su observancia, en lo que a la interpretación jurídica respecta, es general.

Ahora bien, el carácter “jurisprudencial” de un fallo electoral depende de que la decisión jurisdiccional se tome en un caso contencioso (dentro de alguno de los procesos previstos en el título V del Código Electoral), ya que si el pronunciamiento del TSE lo es en ejercicio de su competencia hermenéutica constitucional (ordinal 102.3), lo que ocurre es que se estatuye la forma en la que debe leerse la norma misma. Esa interpretación no “informará” otras decisiones posteriores, sino que esa lectura del órgano electoral (como intérprete único y autorizado) se entiende incorporada en el enunciado normativo como tal, con lo que se descarta un carácter subsidiario como suelen tenerlo las pautas de las fuentes no escritas.

En el tema de paridad horizontal hay pronunciamientos de ambas clases. Por un lado, hay una línea jurisprudencial consistente acerca de que, por ejemplo, la no presentación paritaria de encabezamientos tiene como consecuencia el rechazo de todas las nóminas, independientemente de cuán cerca o cuán lejos se estuvo de cumplir con ello. Esa regla se aplicó al resolverse los recursos de apelación electoral que presentaron varias agrupaciones políticas contra la administración electoral por el rechazo a la inscripción de su oferta electoral⁵.

De otra parte, están las resoluciones en las que se interpretó y se integró el ordenamiento jurídico electoral (puntualmente el artículo 2 del CE) con el fin de operacionalizar la paridad horizontal; esos pronunciamientos se hicieron oficiosamente o ante consultas partidarias y con base en el numeral 102.3 del texto político fundamental. Precisamente, en ese segundo tipo de resoluciones -como se adelantaba- se centra este apartado.

Las reglas de paridad horizontal -por aplicar en los comicios de febrero de 2024- se establecieron en la resolución 1330-E8-2023 y sus excepciones se desarrollaron en el pronunciamiento 2910-E7-2023.

a) RESOLUCIÓN 1330-E8-2023

Podría pensarse que la sentencia 02951-2023 de la Sala Constitucional fue emitida con la suficiente antelación para que el TSE y los partidos políticos pudieran tomar las previsiones de cara al proceso municipal de 2024. Faltaba un año para que la ciudadanía concurriera a las urnas para elegir a las autoridades locales y recién se conocía que las impugnaciones contra la ley que limitaba la reelección habían sido desestimadas.

⁵ Para conocer sobre este criterio, pueden consultarse, entre otras, las resoluciones 10157-E3-2023 y 10289-E3-2023.

Sin embargo, ya las agrupaciones iniciaban sus dinámicas organizativas internas para seleccionar a quienes integrarían sus papeletas y la autoridad electoral había comunicado los últimos cambios al Reglamento de Inscripción de Candidaturas⁶. El cronograma electoral había empezado a correr desde diciembre de 2022, cuando se declaró invariable la División Administrativa Territorial (artículos 1 de la Ley 6068 y 2 del Reglamento para la Formulación de la División Territorial Electoral).

La necesidad de cumplir con el aforismo “reglas claras, resultados inciertos” hizo que el TSE fijará las siguientes pautas.

- La paridad horizontal se aplica en puestos uninominales y en puestos plurinominales.
- La paridad se evalúa según la cantidad de candidaturas que efectivamente se presenten a inscripción ante el Registro Electoral. Una agrupación política inscrita a escala nacional podría, si a bien lo tiene, presentar candidaturas a las 84 alcaldías del país; no obstante, podría decidir solo presentar fórmulas en, por ejemplo, 54 cantones. Por ello, si pretende contender por la totalidad de los citados puestos deberá pedir la inscripción de 42 candidatos a alcaldes y 42 candidatas a alcaldesas; si solo desea competir en 54 territorios, deberá incluir en sus nóminas 27 candidatas a alcaldesas y 27 candidatos a alcaldes.
- La paridad es un requisito de inscripción de candidaturas. El examen de las listas y el cumplimiento de la paridad se determina cuando se recibe la oferta política del partido; en etapas siguientes del proceso electoral (como las declaratorias de elección), las papeletas y la conformación de los órganos de gobierno (según la votación) pueden quedar integradas no paritariamente.
- La paridad se analiza según el sexo registral (el asignado al nacer).
- Los partidos políticos, en ejercicio de su derecho constitucional de autorregulación (numeral 98), deciden en cuáles territorios el encabezamiento corresponderá a una mujer y en cuáles el primer lugar de la respectiva papeleta deberá ocuparlo un hombre.
- No existe la “alternancia” horizontal. De acuerdo con la División Administrativa Territorial, los cantones, según su creación, están numerados; por ejemplo, San José es el cantón n.º 1 de la provincia homónima, Escazú el n.º 2 y Desamparados el n.º 3. Si el partido decide que la papeleta a la alcaldía de la primera de las citadas circunscripciones será encabezada por un hombre, no necesariamente la papeleta a ese puesto en Desamparados también deberá tener a un hombre a la cabeza. En otras palabras, no es que en los territorios de número impar encabeza un sexo y en los de numeración par el otro.

⁶ Pese a ello, el TSE, en la sesión ordinaria n.º 115-2022 del 8 de diciembre de 2023, recordó a los partidos políticos que, al estar pendiente de resolución una acción de inconstitucionalidad contra la interpretación sobre la paridad horizontal, las reglas vinculadas a ese tema estaban supeditadas a lo que decidieran los jueces constitucionales.

- La definición de cuál sexo encabezará en un territorio y en una papeleta específicos debe hacerse antes del inicio de la contienda partidaria interna; esa decisión podría variarse si no ha empezado la competencia electoral de la agrupación. Sobre esto, en la resolución 3546-E8-2023, se reiteró que “siempre que se apegue al mecanismo aprobado para implementar la paridad horizontal, podría variar una decisión anterior sobre los primeros lugares si no ha convocado a su militancia a la contienda interna”.
- La paridad horizontal en los cargos uninominales (alcaldías, sindicaturas e intendencias) se evalúa según la escala de la agrupación (nacional, provincial y cantonal) y en los cargos plurinominales el análisis se hace por provincia y cantón.
- El no cumplimiento de la paridad horizontal se sanciona con la no inscripción de la totalidad de las nóminas.

Otro elemento relevante de la resolución en comentario es que creó la figura de “candidatura sustituta”, entendida como una persona del mismo sexo de quien encabeza la nómina. La candidatura sustituta solo será inscrita si quien seleccionó el partido -en primera instancia- no puede registrarse por cualquier motivo. La lógica de esta nominación sustituta es “brindar oportunidades para que las agrupaciones no se queden sin participar con candidaturas en una circunscripción -afectando a los electores adscritos a ella- por incumplimientos a la normativa sobre paridad...” (pronunciamento 1330-E8-2023).

b) Resolución 2910-E7-2023⁷

Una vez divulgadas las anteriores reglas, el TSE recibió varias consultas partidarias dentro de las que se destaca una en la que se hacía ver la dificultad para garantizar que, durante la inscripción de precandidaturas, se presenten personas del sexo del encabezamiento previamente definido en todas las circunscripciones. Según reconoció la autoridad electoral:

Cuando un partido define el sexo del encabezamiento de una fórmula o lista no tiene la absoluta certeza de que, en la fase de recepción de precandidaturas, soliciten su inscripción personas de ese sexo, por lo que, en el eventual escenario de que no se presente ningún correligionario con interés de ser postulado, no puede responsabilizarse a la agrupación con la no aceptación del resto de la oferta electoral que ha construido. (TSE, resolución 2910-E7-2023)

Con esa justificación, se diseñó un procedimiento para que, de seguirse, se pudieran aceptar para inscripción nóminas sin paridad horizontal. Esos pasos son:

⁷ Las citas de esta sección provienen de esta resolución.

- Demostrar que, en la contienda interna, no se presentó ninguna persona interesada -del sexo predefinido- en contender por el respectivo puesto.
- La asamblea superior, en el acto de ratificación de candidaturas, queda “habilitada para designar directamente a una persona correligionaria, del sexo que corresponda, que cumpla con los requisitos partidarios y legales previstos para el cargo por el que se realizará la nominación”.
- En caso de que no hubiera una persona interesada con los requisitos internos, “la agrupación podrá, en esa asamblea, designar a alguien que, sin reunir los requisitos partidarios, sí cumpla con los requisitos legales y sea del sexo preestablecido en la fijación de encabezamientos”.
- Si aun así no se logra el encabezamiento (por la desidia de la militancia), se aceptarán las nóminas, “prescindiendo de aquellas en las que no se logró designar en el primer lugar una persona del sexo definido previamente, aunque no se haya logrado la paridad horizontal”.

4. A RAZÓN DE CIERRE

La implementación de la paridad horizontal en cargos municipales uninominales ha representado un enorme reto para la justicia y administración electorales, así como para los propios partidos políticos. El nuevo paradigma obligó a un replanteamiento de las reglas, pero, en especial, de las lógicas políticas internas de las agrupaciones.

Una vez diseñada la regulación, la práctica ha ido mostrando áreas en las que se pueden apuntalar ciertas pautas; la evaluación del proceso municipal de 2024 traerá consigo importantes espacios de reflexión en esta materia.

Independientemente de lo que ocurra, debe reconocerse que el TSE, en su dimensión de intérprete exclusivo y obligatorio de las normas constitucionales y legales en materia electoral, reaccionó rápidamente al súbito cambio introducido en el sistema normativo por la sentencia de la Sala Constitucional 2023-002951.

Puede discreparse o no del contenido de las reglas pretorianamente definidas o de la forma en que se aplicaron; no obstante, la magistratura electoral cumplió con “la ineludible responsabilidad de garantizar que las reglas por aplicar en los procesos electorales a su cargo así como en los internos partidarios de selección de candidatos sean precisas y ciertas” (resolución 1330-E8-2023).

REFERENCIAS

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 (1951) (primera edición). Imprenta Nacional.

Barahona Riera, M. (2017). *Las sufragistas de Costa Rica* (2.ª ed.). ANDE.

Código Civil. Ley 63 de 1887. 28 de setiembre de 1887 (Costa Rica).

Código Electoral [CE]. Ley 8765 de 2009. 2 de setiembre de 2009 (Costa Rica).

Constitución Política de la República de Costa Rica. 8 de noviembre de 1949 (Costa Rica). <https://tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Sala Constitucional. Sentencia 16070-15; 14 de octubre de 2015.

Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Sala Constitucional. Sentencia 2023-002951; 8 de febrero de 2023.

Ley 6068 de 1977. Declara invariable la División Territorial Administrativa de la República, durante los catorce meses anteriores a todas las elecciones nacionales de presidente y vicepresidentes y reforma Código Electoral. 4 de agosto de 1977. La Gaceta n.º 146.

Ley 10.183 de 2022. Ley que limita la reelección indefinida de las autoridades locales. 5 de abril de 2022. Alcance n.º 73 de La Gaceta n.º 68.

Reglamento para la formulación de la División Territorial Electoral. 5 de diciembre de 2014. Decreto n.º 6-2014 y sus reformas. La Gaceta n.º 235.

Rodríguez Sáenz, E. (1999) Nicolasa ¿Habrase visto cosa igual? Los discursos sobre mujeres y participación política en Costa Rica (1910-1949). *Revista Parlamentaria*, 7(1), 85-122. https://www.academia.edu/11050820/_Nicolasa_h%C3%A1brase_visto_cosa_igual_Los_discursos_sobre_la_participaci%C3%B3n_de_las_mujeres_en_la_pol%C3%ADtica_en_Costa_Rica_1900_1950_

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 2837-1999; 22 de diciembre de 1999.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 3671-E8-2010; 13 de mayo de 2010.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 3603-E8-2016;
23 de mayo de 2016.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 1724-E8-2019;
27 de febrero de 2019.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 1330-E8-2023;
6 de marzo de 2023.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 2659-E8-2023;
18 de abril de 2023.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 2910-E7-2023;
28 de abril de 2023.



RESEÑAS
BIBLIOGRÁFICAS

Revista Mundo Electoral

Año 16, n.º 47, agosto 2023

Panamá: Tribunal Electoral

Inaugura la revista el artículo titulado “Garantías de los derechos informativos en período electoral” de Eduardo Valdés Escoffery, magistrado del Tribunal Electoral de Panamá. El texto constituye una ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Ciberseguridad y Elecciones (Universidad Complutense de Madrid), en donde expone las acciones implementadas por el Tribunal Electoral de Panamá para salvaguardar la libertad de expresión y combatir la desinformación, entre estas, destacan la creación del Centro de Estudios y Monitoreo Digital y el Pacto Ético Digital.



Paula Soledad Suárez, subsecretaria de la Cámara Nacional Electoral de la República Argentina, presenta “El impacto del uso de inteligencia artificial (IA) en el sistema democrático constitucional”; en el cual pretende responder ¿cómo juegan en el campo de la IA los derechos fundamentales de participación política?, ¿pueden armonizarse estos conceptos? y ¿debilitan o fortalecen al sistema democrático constitucional? Para ello, caracteriza lo que significa IA y presenta una reseña de su impacto en las diferentes etapas de un proceso electoral a nivel internacional (Europa y Estados Unidos de América).

El tercer artículo se intitula “Paridad, el voto de la mujer y la búsqueda de la igualdad 78 años después” de la subdirectora ejecutiva institucional y presidenta del Comité de Igualdad de Género para el Sello Público, Rosalba Maribel Chin Ng. El texto reseña a través de la normativa internacional el avance de los derechos políticos de las mujeres, para finalmente presentar el panorama de la paridad y derechos políticos de las mujeres en Panamá.

A continuación, escribe el magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, Luis Guillermo Wellman Carpio. Bajo el título “Para las elecciones de 2024, El Salvador tendrá votación electrónica desde el extranjero” comenta algunas consideraciones de la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero, la cual permitirá a todo ciudadano, con un documento único de identidad (DUI) o pasaporte que acredite su nacionalidad salvadoreña, emitir el voto en las próximas elecciones de 2024.

El quinto artículo es una entrevista realizada a la señora Angelina Vargas González, jefa de capacitación electoral del Tribunal Electoral de Panamá, intitulado “Mesas de votación:

participación ciudadana y transparencia” en donde se busca conocer el plan general de elecciones (PLAGEL) en los temas de capacitación para el próximo proceso electoral.

“Autonomía constitucional de los organismos electorales”, con este título Kelvin Daniela Hormazábal Rojas, investigadora del Consejo Directivo del Servicio Electoral de Chile y Claudio Fuentes González, secretario del Consejo Directivo del Servicio Electoral de Chile, exponen argumentos normativos y empíricos sobre la relevancia de contar con organismos autónomos constitucionales en las democracias actuales, focalizados en la realidad de América Latina y con la presentación de los riesgos que implica retroceder en autonomía constitucional.

El séptimo artículo es elaborado por Magda Ceballos, jefa del Departamento de Partidos Políticos y Libre Postulación del Tribunal Electoral de Panamá. A partir del título “Propaganda: veda electoral, periodo permitido de campaña y periodo de reflexión”, analiza los tiempos de campaña electoral y veda existentes dentro de la normativa electoral para las elecciones de Panamá. Asimismo, detalla cómo opera la propaganda en medios tradicionales y redes sociales, así como también el reconocimiento de gastos y multas.

El último artículo de esta edición lo presenta Melquiades Medina, subjefe de la Unidad de Relaciones Internacionales del Tribunal Electoral de Panamá. Con el título “El efecto de las redes sociales en las elecciones” reflexiona sobre la influencia de las redes sociales y la politización de espacios en estas, y explica conceptos como *Big Data*, efecto “Bandwagon”, Microfocalización, entre otros.

Termina esta edición de la revista con las secciones: Eventos (resumen de diferentes eventos), ¿Quién es quién? (pequeñas biografías de personajes), Electo Tips (explica qué son las elecciones primarias), Glosario (en esta ocasión analiza el término de selección de candidaturas) y Calendario Electoral (resumen de las elecciones que se realizarán en el 2023).

Gustavo Arroyo Godínez

Secretaría Académica

Instituto de Formación y Estudios en Democracia

Revista Mexicana de Derecho Electoral**N.º 19-20, enero-diciembre 2021****Universidad Nacional Autónoma de México****Instituto de Investigaciones Jurídicas**

La *Revista Mexicana de Derecho Electoral* es una publicación semestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Esta edición está compuesta únicamente por la sección “Estudios monográficos”, integrada por diecinueve artículos.



El primer artículo de la sección es de Diana Cristina Cárdenas Ornelas, consejera electoral en el Instituto Estatal Electoral en Aguascalientes y Paula Marisol Ramírez Serna, maestra en Justicia Constitucional por la Universidad de Guanajuato. Con el texto “La reivindicación de los derechos del artículo 35, fracción II, de las personas que pertenecen a la comunidad LGBTTTI y de las personas con discapacidad en Aguascalientes” las autoras analizan la situación en la que se encuentran las personas que pertenecen a la comunidad LGBTTTIQ+ y las personas con discapacidad, respecto del ejercicio del derecho a ser votado en el estado de Aguascalientes.

A continuación, William Pech Navarrete, secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del estado de Campeche, escribe “Los principios de paridad y alternancia, retos en el proceso electoral 2021 en el estado de Campeche” en el cual presenta un análisis de los resultados de las elecciones locales de 2021 en el estado de Campeche desde una perspectiva paritaria y de alternancia para comprobar si hubo una mayor participación y acceso a las mujeres a cargos de elección popular en el escenario político local.

El tercer artículo lo escriben Oswaldo Chacón Rojas, consejero presidente del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) de Chiapas y María Fernanda Cabrera Culebro, candidata a maestra en Derecho Procesal Constitucional y Electoral del Instituto de Investigaciones y Posgrados Electorales del IEPC de Chiapas. Bajo el título “El arduo camino hacia la integridad de las elecciones en Chiapas: avances y logros en el proceso electoral local 2021” esbozan un análisis del proceso electoral de 2021 en la entidad, desde su preparación hasta la emisión de los resultados. Además, el artículo presenta los avances en materia de acciones afirmativas, cuotas de juventudes, representación indígena, paridad de género y comunidad LGBTTTIQ+ en la conformación de los órganos electos.

Prosigue la sección con el artículo “Proceso electoral de Coahuila de 2021”, bajo este título José Antonio Estrada Marún, director del Centro de Educación Jurídica y Yessica Esquivel Alonso, directora del Centro de Derechos Políticos y Civiles de la Academia Interamericana de Derechos

Humanos, estudian la organización de las elecciones en el estado de Coahuila. Para ello, destacan el desarrollo de tres elementos esenciales: el contexto en el que se desarrollaron las elecciones, el proceso propiamente (énfasis en la protección y acceso a grupos minoritarios, como la comunidad LGBTI+ y afromexicana) y los resultados de la votación y de algunos medios de impugnación.

“Elecciones de 2021 en Durango. Nueva distribución del poder” con este título Miguel Ángel Rodríguez Vázquez, doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Carolina Balleza Valdez, doctora en Derecho por la Universidad Juárez del estado de Durango, abordan cómo se desarrolló el proceso electoral en Durango de 2020-2021, con énfasis en los criterios sustentados por el Tribunal Electoral del estado de Durango. Y muestra la nueva distribución del poder y el panorama político de camino al relevo del titular del poder ejecutivo local.

El sexto artículo es presentado por Saúl Mandujano, exconsejero en el Instituto Electoral del Estado de México y Patricia Lozano, consejera del Instituto Electoral del Estado de México, y se intitula “Contexto y análisis de las elecciones de 2021 en el estado de México”. En este abordan diversos aspectos de la elección en el estado de México, comenzando por el contexto, siguiendo por los resultados obtenidos y, finalmente, a manera de conclusión, reflexionan sobre el principio de paridad de género en la integración de la legislatura y de los ayuntamientos.

Prosigue el texto “Elecciones en Guerrero” escrito por José Ramón González Chávez, director del Centro de Estudios Especializados y Educación (CESPE), cuyo objetivo es ofrecer una visión transversal del proceso electoral en el estado de Guerrero. El autor evidencia las particularidades del contexto, los actores políticos participantes y los resultados obtenidos.

Carlos Salvador Rodríguez Camarena, doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes; Ángel Saucedo Martínez, doctorando del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas y Rosa María de la Torre Torres, doctora en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid, elaboran el artículo “El proceso electoral en Michoacán, 2020-2021”, en el que analizan la trayectoria política seguida por el partido MORENA a partir de su llegada a la presidencia de la república en 2018. Así como su progresivo crecimiento popular en México y su consecuente aumento de representación en congresos locales y ayuntamientos municipales.

El noveno texto es escrito por Irina Graciela Cervantes Bravo, docente e investigadora de la Universidad Autónoma de Nayarit y Aldo Rafael Medina García, docente e investigador de la Universidad Autónoma de Nayarit. “El proceso electoral de Nayarit en 2021: avances, experiencias y retos” constituye un estudio sobre los resultados electorales de Nayarit, el cual destaca la participación ciudadana, la integración paritaria en el Congreso y ayuntamientos, la alternancia en las diversas elecciones, la violencia política de género y las acciones afirmativas articuladas en favor de los grupos minoritarios y sus derechos políticos.

El décimo artículo se intitula “Proceso electoral del estado de Nuevo León en 2021”, cuya autora es la consejera del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del estado de Nuevo León, Ángeles Guzmán. La obra aborda el análisis de la reelección inmediata, la integración y participación en el proceso electoral de grupos en situación de vulnerabilidad, así como la participación política de las mujeres y la violencia política en razón de género en el estado Nuevo León.

A continuación, Raúl Ávila Ortiz, profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Juan Pablo Morales García, maestro en Administración Pública por la Universidad de Columbia en Nueva York, escriben “Las elecciones locales de 2021 en Oaxaca” para presentar un análisis de las elecciones locales llevadas a cabo en ese estado en julio de 2021. Para ello, introducen en su desarrollo un panorama general del marco en el que se llevó a cabo la elección, su contexto y los resultados, para posteriormente esbozar un recuento de las acciones afirmativas tomadas en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad y su impacto en los resultados de los comicios.

Prosigue el artículo “El proceso electoral 2021 en el estado de Puebla. Una visión crítica propositiva” del licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana de Puebla, José Antonio Bretón Betanzos. El autor analiza los resultados obtenidos en el estado de Puebla bajo la reforma al Código de Instituciones y Procesos Electorales de la entidad y detalla tres temas: propaganda electoral, paridad de género y justicia electoral.

Con el décimo tercer artículo “El proceso electoral de 2020-2021. Contexto, resultados y acciones afirmativas en Quintana Roo” Luis Gerardo Samaniego Santamaría, profesor-investigador de la Universidad de Quintana Roo; Jorge Armando Poot Pech, consejero electoral del Instituto Electoral del estado de Quintana Roo y Yunitzilim Rodríguez Pedraza, profesora-investigadora de la Universidad de Quintana Roo, estudian el proceso electoral del estado de Quintana Roo de 2021, bajo el cual fueron renovados los 11 ayuntamientos del estado, 117 regidurías y 11 sindicaturas. Además, analizan los avances de la participación electoral de las mujeres, jóvenes, grupos étnicos originarios, el combate a la violencia política en razón de género y las coaliciones partidarias que se dieron en el proceso electoral.

José Ramón Bohon, profesor universitario de Derecho Procesal Constitucional, Derecho Constitucional Local y Derecho Internacional Público, presenta “Sinaloa en el proceso electoral de 2020-2021”. El texto constituye un reporte crítico de los resultados del proceso electoral de 2021 en el estado de Sinaloa; muestra los criterios que marcaron el rumbo de las candidaturas y el contexto en que se desarrollaron las elecciones, para finalmente hacer un estudio comparativo de los resultados de las elecciones ejemplificando las variaciones en las composiciones previas de los órganos representativos.

Seguidamente, con el artículo “Elecciones de 2020-2021. Caso Tabasco”, Maday Merino Damián, doctoranda en Relaciones Exteriores y Derecho Internacional por el Instituto Ortega y Gasset;

Guadalupe Vautravers Tosca, doctora en Derecho y Lenin Méndez Paz, doctor en Derecho, pretenden dar a conocer los elementos legales, administrativos y operativos del proceso electoral desarrollado en el estado de Tabasco que inició en octubre de 2021.

En el artículo “Elecciones en Tamaulipas en tiempos de pandemia por el covid-19: proceso electoral de 2020-2021 y papel del instituto electoral local”, María de los Ángeles Quintero Rentería, maestra en Práctica Jurídica por la Universidad de Salamanca y José Miguel Cabrales Lucio, coordinador de la Clínica Multidisciplinaria de Derechos Humanos, evidencian las diversas etapas del proceso electoral en Tamaulipas. Para ello, analizan la preparación de la elección, la jornada electoral y los resultados, subrayando la importancia del régimen electoral sancionador de la entidad y el derecho a la igualdad de género como eje rector de las elecciones.

El artículo décimo séptimo lo escribe Gabriela Hernández Islas, licenciada en Derecho y maestra en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional y se titula “Proceso electoral de Tlaxcala”. Mantiene la lógica de los demás artículos y analiza el proceso electoral de Tlaxcala. La autora estudia diversos acuerdos y sentencias relevantes que regularon el desarrollo del proceso, con especial énfasis en las que se refieren a las cuotas de género, juventud, comunidades indígenas, personas con discapacidad y los debates; y en un segundo momento, desarrolla el contexto político y de salud de las elecciones, para finalmente realizar un balance de los resultados.

El penúltimo artículo es presentado por Judith Aguirre Moreno, investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana y Manlio Fabio Casarín León, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Con el título “El proceso electoral de 2021 en el estado de Veracruz” las autorías analizan el proceso electoral llevado a cabo en el estado de Veracruz en 2021, mediante el cual se eligieron diferentes cargos de elección popular. De igual forma, abordan los resultados obtenidos para determinar si hay una tendencia relevante en el cambio político en la entidad.

Finaliza la revista con el artículo “El proceso electoral federal de 2020-2021: fortalezas, debilidades y retos” de Fernando Ojesto Martínez Manzur, maestro en Derecho por la Universidad de Columbia en Nueva York. El autor describe el contexto en el que se desarrolló el proceso electoral federal de 2021, que culminó con la renovación de la Cámara de Diputados. El autor nos plantea un ensayo crítico de las fortalezas y debilidades del proceso electoral, así como de los actos preparatorios de las autoridades electorales. Por último, presenta la etapa poselectoral (judicialización) que tuvo como consecuencia la actual conformación paritaria del Congreso de la Unión.

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica

INSTRUCCIONES PARA AUTORES

Temas. La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante, la Revista) publica trabajos preferiblemente originales de investigación y cuya temática de interés se centre en estudios sobre los fenómenos electoral y registral civil, desde perspectivas jurídicas, políticas y sociológicas.

Remisión de artículos. Los trabajos deben ser remitidos al correo electrónico revista@tse.go.cr, el autor debe garantizar que es de su autoría y que su publicación no se encuentra comprometida en exclusividad con terceros. Cualquier reclamo al respecto será responsabilidad única del autor. Los documentos remitidos deben ser preferiblemente inéditos no obstante, en caso de haber sido publicados con anterioridad en otro medio, deberá detallarse tal circunstancia. El autor acepta con el envío de su material, la publicación del trabajo en página electrónica de la revista, en formato impreso y en formato de CD.

Formato. Es requisito que se entregue una copia en formato electrónico, elaborada en Microsoft Word para Windows 95 como mínimo, que incluya el título del artículo y el nombre del autor. El archivo electrónico debe presentarse de la siguiente forma: sin dividir palabras, texto justificado, destacados en cursiva o negrita, letra tipo verdana, número 12, espacio y medio. La extensión del trabajo no deberá superar las 5000 palabras; quedará a criterio del Consejo Editorial excepcionar tal requisito.

Información general sobre el artículo y sus autores. La primera página del estudio incluirá el título, nombre del autor o autores, afiliación académica y laboral (breve currículum con los principales títulos y cargos), dirección de correo electrónico, presentación de un resumen en español no mayor a 200 palabras e indicación de palabras claves para su indexación bibliográfica.

Proceso de revisión. Se utiliza un proceso de revisión por pares de tipo "doble ciego". Este sistema consiste en que los trabajos que llegan a la Revista serán enviados a otros especialistas en la materia objeto de investigación. Estos revisores recibirán el trabajo anónimo, y una vez revisado se remitirán al equipo editorial de la Revista, quienes en función de las opiniones de los revisores, tomarán una decisión final. Los revisores son también anónimos para los investigadores que someten el trabajo. La Revista cuenta con un formulario de revisión que es enviado a los revisores, junto con el trabajo. Estos formularios tienen la función de establecer los parámetros y/o criterios que se deben seguir en la evaluación. El Consejo Editorial asume la revisión filológica de rigor. El resultado del proceso de arbitraje al que serán sometidos los artículos será comunicado a los autores, con el objetivo de, que en el caso de requerir correcciones de fondo, se proceda a la atención de las recomendaciones emitidas.

Política de acceso abierto. Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente la investigación al público, lo cual fomenta un mayor intercambio de conocimiento global.

Licencia Creative Commons. La Revista se encuentra licenciada bajo Creative Commons (CC) por lo que los artículos publicados quedan protegidos por las leyes nacionales de derechos de autor. Esto significa que si alguien violara los términos de la licencia bajo la cual se encuentra la obra, deberán aplicarse las sanciones definidas por la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos.

Proceso de publicación. Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de quince días desde su recepción. Los artículos y ensayos presentados serán sometidos a la revisión y aprobación del Consejo Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos. En caso de discrepancia, se decidirá por mayoría simple.

NORMAS DE EDICIÓN:

Literatura consultada: las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, bajo el título de "Literatura consultada" y al final del original. Ejemplo:

LIBROS

Apellidos, Nombre. Título. Lugar de publicación: Editorial, año.

Ulate Chacón, Enrique. *Tratado breve de derecho agrario comunitario e internacional*. San José, C.R.: Colegio de Abogados, 2005

REVISTAS

Apellidos, Nombre. "Título del artículo". En: Nombre de la revista, vol. (núm.):pág.-pág., (meses, año).

Ugalde Miranda, Oscar. "Derecho de la tutela efectiva". En: *Revista de Ciencias Jurídicas*, (106):11-32, (Ene.-Abr., 2005)

REUNIONES, CONFERENCIAS, CONGRESOS

Nombre de la reunión, seminario o conferencia, número, lugar, año. Título. Lugar de publicación: Editorial, fecha de celebración, año.

Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, 18° : La Romana, República Dominicana, 2004. *National report Antigua & Barbuda*. La Romana, República Dominicana : IIDH/CAPEL, 23-26 de setiembre, 2004

JURISPRUDENCIA

Nombre de la entidad. Número hora y fecha del voto.

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto 2618-E-2005 de las doce horas con treinta minutos del siete de noviembre del dos mil cinco.

SITIOS WEB

Nombre del autor. "Título del trabajo". Tomado de: [dirección de internet], fecha completa.

Aragón Reyes, Manuel. "Derecho electoral: sufragio activo y pasivo". Tomado de: [http://www.iidh.ed.cr/siii/publicaciones_Capel/Sufragio/20_Activo/20_y/20_pasivo.htm], 23 de noviembre del 2005.

Notas al pie de página: todas las notas irán al pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos de una letra. No se incluirán referencias completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: Aragón Reyes (2005, pág. 3).

Citas: las citas deben ir en letra cursiva. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo.

Reseña de libros. Se agradecen las sugerencias sobre libros para su reseña o reseña.

Advertencia. Cualquier incumplimiento de estas normas será motivo para rechazar el original remitido.

MISIÓN

Impartir justicia electoral, organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática, así como prestar los servicios de registración civil e identificación de los costarricenses.

VISIÓN

Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática.



Costado Oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.
Central Telefónica: 2287-5555. Apartado: 2163-1000, San José.

www.tse.go.cr