

# Contribuciones para el debate sobre **regulación** de los **partidos políticos**

José Woldenberg • Ana Isabel García Quesada  
Juan Rial • Héctor Fernández Masís





---

# Contribuciones para el debate sobre **regulación** de los **partidos políticos**

José Woldenberg  
Ana Isabel García Quesada  
Juan Rial  
Héctor Fernández Masís



---

# Contribuciones para el debate sobre **regulación** de los **partidos políticos**

José Woldenberg

Ana Isabel García Quesada

Juan Rial

Héctor Fernández Masís



- © Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).
- © Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador.
- © Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).
- © Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).
- © Universidad Tecnológica (UTECH).

Todos los derechos reservados.

Esta publicación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención de la Unión Europea y la Iniciativa Think Tank.

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de los autores, y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), ni la Universidad Tecnológica (UTECH), ni representan los puntos de vista de la Unión Europea ni de la Iniciativa Think Tank.

*Edición, diseño y diagramación:* Contracorriente Editores.

*Edición y corrección de estilo:* José Alberto Salguero Rivera.

*Ilustración de portada:* *We are all in the same kind of boat* (2011). Frits Ahlefeldt-Laurving. Tomada de Flickr.com

ISBN: 978-99923-29-49-8

Primera edición, septiembre de 2012.

Impreso en Talleres Gráficos UCA.

500 ejemplares.

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

---

# Índice general

PRESENTACIÓN.....	9
<b>TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO</b>	
[JOSÉ WOLDENBERG].....	13
1. El cambio político en México.....	13
2. Los partidos políticos.....	17
2.1. Los fundamentos teóricos.....	17
2.2. Los partidos políticos en México.....	20
2.3. El financiamiento.....	31
2.4. Los medios de comunicación.....	34
<b>CRITERIOS DE EQUIDAD:</b>	
<b>DE LA MEDIDA TEMPORAL AL PRINCIPIO DE PARIDAD</b>	
[ANA ISABEL GARCÍA QUESADA].....	37
1. Institucionalidad y políticas públicas para la equidad de género en Costa Rica.....	37
2. Evolución del marco legal y de la participación por sexo en puestos de elección popular.....	43
3. Después del principio de paridad en el Código Electoral, ¿qué falta?.....	62

## DEMOCRACIA INTERNA Y PARTIDOS POLÍTICOS

[JUAN RIAL].....	83
1. Disposiciones sobre candidaturas en los instrumentos legales de diferentes países de América Latina.....	87
1.1. Argentina.....	87
1.2. Bolivia.....	88
1.3. Brasil.....	91
1.4. Chile.....	91
1.5. Colombia.....	91
1.6. Costa Rica.....	92
1.7. Ecuador.....	93
1.8. El Salvador.....	93
1.9. Guatemala.....	93
1.10. Honduras.....	94
1.11. México.....	94
1.12. Nicaragua.....	95
1.13. Panamá.....	96
1.14. Paraguay.....	96
1.15. Perú.....	97
1.16. República Dominicana.....	98
1.17. Uruguay.....	98
1.18. Venezuela.....	99

## PARTIDOS POLÍTICOS COSTARRICENSES: NATURALEZA JURÍDICA, RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO Y CAMPAÑAS ELECTORALES

[HÉCTOR FERNÁNDEZ MASÍS].....	103
1. Régimen jurídico de los partidos políticos.....	103
2. Participación de la ciudadanía costarricense en los partidos políticos.....	113
3. Nuevo Código Electoral Costarricense.....	116
4. Financiamiento de partidos políticos en el nuevo Código.....	122
4.1. Regulación del financiamiento adelantado.....	122
4.2. Declaración de principios.....	124
4.3. Se otorgan mayores facultades de control al TSE.....	125



4.4. Liquidaciones periódicas de gastos permanentes de organización y capacitación .....	126
4.5. Financiamiento de procesos municipales .....	127
4.6. Nuevo régimen sancionatorio .....	128
5. Regulación de las campañas electorales.....	130
6. Avances, limitaciones y desafíos.....	134



---

# Presentación

En el marco del proyecto: «Derechos Políticos y ley de partidos políticos: hacia el fortalecimiento del vínculo representante-representado», por medio de un esfuerzo interinstitucional realizado por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO); la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador; la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE); la Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas» (UCA); y la Universidad Tecnológica (UTEC); se realizaron cuatro foros con el propósito de contribuir a una sensibilización sobre la necesidad de que El Salvador cuente con una Ley de Partidos, así como promover el conocimiento de experiencias sobre la legislación de partidos políticos en otros países latinoamericanos.

El presente libro contiene los textos de las cuatro conferencias que fueron dictadas durante foros públicos en los que se abordan diferentes aspectos sobre la regulación de los partidos políticos, con base en experiencias de otros países de Latinoamérica.

El 19 de julio de 2011 se realizó la conferencia: «México: Regulación jurídica de los partidos políticos y campañas electorales», teniendo como conferencista al Dr. José Woldenberg, ex presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), quien abordó los siguientes temas: *a)* el contexto de la transición política en México y las reformas a la ley electoral, *b)* una explicación sobre los principales aspectos de la regulación jurídica en el caso de México: sobre el financiamiento, la democracia interna

y la regulación de campañas; y c) unos comentarios sobre los avances, las limitaciones y los desafíos.

El 16 de agosto de 2011 se desarrolló la conferencia: «Regulación sobre la democracia interna de los partidos políticos en América Latina», para lo cual se tuvo la participación del Dr. Juan Rial, especialista en gobernabilidad democrática. El Dr. Rial expuso los siguientes aspectos: a) un marco general, y b) reflexiones sobre los principales contenidos de la regulación sobre la democracia interna de los partidos políticos en América Latina.

El 6 de septiembre de 2011 se realizó la conferencia: «La experiencia de Costa Rica: De la cuota mínima para mujeres al principio de paridad», teniendo como conferencista a la Licda. Ana Isabel García, especialista en el tema de participación de las mujeres en política. La especialista expuso: a) un marco general sobre las tendencias de las cuotas de género en la legislación sobre los partidos políticos en América Latina; b) los principales aspectos de la regulación sobre las cuotas de género en el caso de Costa Rica; y c) un análisis sobre los avances, las limitaciones y los desafíos para el caso de Costa Rica.

El 16 de noviembre de 2011 se desarrolló la conferencia: «Costa Rica: Regulación jurídica sobre los partidos políticos y las campañas electorales», contándose con la participación del Lic. Héctor Fernández Masís, director del Registro Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, quien abordó los siguientes aspectos: a) una reflexión general sobre el marco regulatorio en el caso de Costa Rica; b) luego se refirió al tema de la regulación sobre el financiamiento y sobre las campañas electorales; y c) un análisis sobre los avances, las limitaciones y los desafíos en el caso de Costa Rica.

Desde la perspectiva de las instituciones que conformamos el asocio para la elaboración de una propuesta de Ley de Partidos Políticos, esperamos que las contribuciones recogidas en este libro sean un insumo para el debate público en relación a la necesidad y contenidos de una ley de partidos políticos en El Salvador.

Queremos agradecer a la Unión Europea y a la Iniciativa Think Tank por el apoyo financiero que hizo posible la realización de las conferencias y la posterior publicación de este libro.

San Salvador, septiembre de 2012

FUNDAUNGO, FLACSO Programa El Salvador, FUNDE, UCA y UTEC



---

# Transición democrática y partidos políticos en México

José Woldenberg

## 1. El cambio político en México

No existe democracia sin un sistema equilibrado de partidos políticos y, por supuesto, sin elecciones. Los partidos son los conductos a través de los cuales la diversidad política se expresa y, las elecciones, el método de la democracia: la fórmula a través de la cual la pluralidad política convive y compite por los cargos de representación popular.

En los últimos años México fue capaz de pasar de un sistema de partido hegemónico a uno equilibrado y competitivo, de elecciones sin competencia (altamente controvertidas) a auténticas elecciones; a través de esa fórmula el mundo de la representación política se convirtió en plural.

Nuestro país experimentó un cambio radical en la vida política. Transitamos de una fórmula autoritaria a otra de carácter democrático de manera institucional, gradual, a través de reformas sucesivas. A lo largo de 20 años el país se vio involucrado en un movimiento constructivo en el terreno político. Sus principales fuerzas y las corrientes más profundas, si bien desataron una serie de conflictos y desencuentros, fueron capaces de concurrir a un esfuerzo mayúsculo: edificar un escenario legal e institucional para que la diversidad política pudiese expresarse para competir y convivir de manera pacífica.

Entre 1977 y 1997 México atravesó un cambio de enormes dimensiones. Pasó de un sistema de «partido hegemónico», como lo calificó

Giovanni Sartori, a un sistema de partidos plural y equilibrado, de elecciones sin competencia a elecciones competidas, de un mundo de la representación política monocolor a la colonización de las instituciones representativas por una abigarrada diversidad partidista, y de una pirámide política subordinada a la voluntad presidencial a una división de poderes auténtica. En síntesis, México fue capaz de construir un germinal sistema democrático y dejar atrás la fórmula autoritaria de organización política.

En 1977 el presidente de la República, todos los gobernadores, todos los senadores y el 82 % de los diputados eran del PRI. Treinta y tres años después, el presidente y su partido (el PAN), no tienen mayoría absoluta ni en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores, mientras los estados de la República son gobernados por el PRI, el PAN, el PRD y gobiernos de coalición entre los dos últimos. Las nuevas realidades son elocuentes y expresan que si bien el cambio político siguió una ruta electoral, su impacto modificó la mecánica de todo el entramado estatal.

En México, que contaba con una Constitución democrática (a diferencia de los países meridionales de Europa —España, Portugal, Grecia— o los de la órbita soviética) y que en el siglo xx no había conocido, por largas etapas, la vida democrática (a diferencia de un buen número de países de América Latina —Chile, Uruguay, Argentina—), hacían falta dos piezas fundamentales para que el diseño constitucional se hiciera realidad: un auténtico sistema de partidos y una fórmula electoral capaz de dar garantías de imparcialidad y equidad a la contienda. Esos dos eslabones se construyeron en el último cuarto del siglo xx.

No fue un proceso sencillo ni lineal, sino cargado de conflictos y desencuentros. Pero visto de manera panorámica su mecánica resultó virtuosa: la conflictividad política y social demandó la apertura de las leyes electorales para que corrientes político-ideológicas a las que se mantenía artificialmente marginadas del escenario pudiesen participar. Una vez que eso sucedió, los nuevos y viejos partidos opositores demandaron una serie de reformas para hacer que los procesos electorales fueran imparciales, equitativos, legales, transparentes, es decir, legítimos.



Esto sucedió gracias a diferentes operaciones políticas (reformas constitucionales y legales sucesivas), creación de instituciones (IFE, TEPJF) y de una nueva correlación de fuerzas.

Se modificaron los órganos y procedimientos electorales para inyectarles imparcialidad, se remodelaron las condiciones de la competencia para hacerlas equitativas, se creó una fórmula para procesar el contenido electoral por una vía jurisdiccional (antes los Colegios Electorales calificaban las elecciones), se modificaron las disposiciones para la integración de las Cámaras del Congreso para hacerlas receptoras de la pluralidad política, se crearon nuevas regulaciones para el registro de partidos, agrupaciones políticas y coaliciones. Se democratizó la vida política del Distrito Federal.<sup>1</sup>

Fue una etapa cargada de tensiones que se convirtieron en el acicate para abrir el Congreso de la Unión, los ayuntamientos y los congresos locales a la pluralidad. También fue una época de cambios constitucionales y legales recurrentes; éstos tuvieron la finalidad de naturalizar el debate y la contienda entre todas las ideologías, de crear instituciones, como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el vv Electoral para, a través de ellas, ofrecer garantías a la diversidad política y generar unas elecciones inéditas que modificaron radicalmente el mundo de la representación política. En pocas palabras, se trató de un tránsito democratizador.

El reclamo democratizador de 1968 y la respuesta represiva con la que se pretendió aplastarlo, fue seguido de una conflictividad creciente en muy diversos campos (universidades, sindicatos, organizaciones agrarias y populares, e incluso la irrupción de guerrillas urbanas y otras campesinas), lo que demandaba reformas capaces de ofrecer un cauce institucional a esa diversidad de expresiones.

La reforma de 1977 reconoció esa realidad y, mediante la apertura del sistema hacia las corrientes políticas -a las que se mantenía artificialmente marginadas- e inyectando pluralidad a la Cámara de Diputados, abrió las puertas al cambio. Construyó así un cauce para empezar a transformar el autoritarismo en democracia. Durante los primeros años, la diversidad ideológica empezó a tomar cartas de naturalización,

la convivencia entre adversarios se extendió, diputados de todos los partidos aprendieron a convivir, aparecieron y se fortalecieron los brotes de auténtica competencia electoral. En fin, no sin agudos conflictos, el objetivo parecía claro: espacio para todos o conflictos interminables.

La fase más intensa de ese proceso transformador se vivió entre 1988 —elecciones realmente competidas pero no limpias— y la reforma de 1996. En esos años que se vivieron plagados de tensiones, gobierno y oposición fueron capaces de construir instituciones y procedimientos que garantizaran la imparcialidad, condiciones de la competencia medianamente equitativas, recetas para dirimir las diferencias con altos grados de certeza, fórmulas para integrar la Cámara de Diputados y la de Senadores, puertas de entrada y salida para nuevos partidos políticos y un diseño democrático para el gobierno del Distrito Federal.

Visto de manera panorámica se trató de una operación positiva (por supuesto no exenta de episodios negativos) que logró actualizar el mundo de las instituciones políticas con la pluralidad política que conforma a la nación. Ello fue posible porque el gobierno y los partidos comprendieron que sólo la democracia ofrecía las condiciones para su convivencia pacífica y su competencia política, y porque fueron capaces de impulsar y diseñar las reformas necesarias. Como apuntábamos anteriormente: quien hoy contraste el mundo de la representación política, la integración de los congresos, ayuntamientos, gobiernos locales y gobierno federal, con lo que sucedía hace veinte años encontrará evidencias de sobra.

Presidentes municipales de distintos partidos conviven con gobernadores diversos. Se dan fenómenos de alternancia en todos los niveles dependiendo de los votos de los ciudadanos. Existen congresos plurales, muchos de ellos sin mayoría absoluta; ya no existen ganadores y perdedores predeterminados. La Presidencia de la República está limitada por una pluralidad instalada en el Congreso y los gobiernos estatales, etc. En fin, la diversidad política implantada en la sociedad encontró un espacio institucional para su coexistencia. A esa etapa o período se le llamó «transición democrática» y devino un proceso virtuoso que permitió poner al día el mundo de la política institucional con el país.

Todo ello fue posible porque México construyó un auténtico sistema de partidos y un sistema electoral capaz de garantizar imparcialidad y equidad en la contienda. Los partidos políticos y las elecciones limpias eran los elementos que faltaban para hacer realidad la aspiración democrática.

---

## **2. Los partidos políticos**

Los partidos políticos, en su acepción contemporánea, son imprescindibles para la democracia. La democracia supone que la pluralidad de intereses e ideologías existentes en una sociedad cuenta con un marco para su expresión y recreación, para su convivencia y competencia. La democracia también supone que tanto los puestos de gobierno como los legislativos son ocupados por aquellos candidatos que reciben el mayor apoyo ciudadano a través del voto; por ello los partidos políticos son organizaciones insustituibles.

Los partidos son conductos de mediación porque ponen en contacto a los ciudadanos con las instituciones estatales; son elementos organizativos que logran revertir el aislamiento de la vida social y a través de ellos se expresa la contienda entre los diversos diagnósticos y propuestas que existen en la sociedad.

### **2.1. Los fundamentos teóricos**

En el texto «Partidos y sistemas de partidos», Giovanni Sartori ha señalado tres cualidades de los partidos: *a)* no son facciones, *b)* son parte de un todo, y *c)* son conductos de expresión.

*a)* No son facciones, porque «los partidos son instrumentos para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los combatientes, cosa que no hacen las facciones. Los partidos realzan una serie de capacidades del sistema, cosa que no hacen las facciones. En resumen, los partidos

son órganos funcionales —sirven para unos fines y desempeñan unas funciones—, cosas que no son facciones». Sartori señala que los partidos pueden actuar o convertirse en facciones, pero en ese momento su contribución a la reproducción y expresión de la pluralidad se desvirtúa.

- b) Son parte de un todo, ya que «en términos semánticos, la palabra «partido» comunica —y se pretende que comunique— la idea de parte», y la existencia de partidos en una sociedad supone el reconocimiento de la misma como espacio pluralista que requiere de instrumentos que expresen precisamente esa pluralidad. «Si se concibe la comunidad política como un todo pluralista, entonces lo que hace falta es un todo formado por partes en plural: un todo en partes, y de hecho resultado de la interacción de sus partes. Esto equivale a decir que no se puede identificar al todo con nada más que una parte». Cuando una parte —un partido— se confunde con el todo, es imposible hablar de un auténtico sistema de partidos. Mientras los partidos únicos niegan la pluralidad política, los sistemas de partidos expresan y son conductos de la diversidad política. Esto, sin embargo, no quiere decir que un partido no pueda gobernar o que pretenda gobernar «para todos». Ello es precisamente lo que lo distingue de una facción. De hecho los partidos contemporáneos, asumiéndose como partes de un todo, ofrecen por lo general, gobernar para el bien de todos o de la inmensa mayoría.
- c) Los partidos son conductos de expresión, es decir, los partidos pertenecen, en primer lugar y por encima de todo, a los medios de representación: son un instrumento o una agencia que representa al pueblo para expresar sus exigencias. Es decir, expresan, organizan y representan al pueblo, a la sociedad, a los ciudadanos, de tal suerte que se convierten en un eslabón indispensable del proceso democrático representativo. De esta manera fungen como canalizadores de los intereses sociales y como puente con las esferas del poder público.

Ahora bien, los partidos políticos son también un producto histórico. Surgen, según Anna Oppo, «cuando el sistema político ha alcan-

zado cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo que signifique, por un lado un proceso de formación de las decisiones políticas en las que participan varias partes del sistema, y por otro lado que entre esas partes estén comprendidos, teórica y efectivamente, los representantes de aquellos a los que se refieren las decisiones políticas»; esto quiere decir que la supuesta identificación de los intereses de una fracción con los de toda la sociedad lleva siempre a la construcción de regímenes oligárquicos, es decir, regímenes que sólo toman en cuenta los intereses de unos pocos, mientras que los sistemas de partidos suponen el derecho del pueblo a participar en la gestión del poder público, para lo cual los partidos son necesarios.

No resulta casual entonces que los partidos aparezcan y sean reconocidos en los países con fórmulas de gobierno representativas. De hecho, como ha escrito Oppo, «el nacimiento y desarrollo de los partidos está vinculado al problema de la participación, es decir, al progresivo aumento de la demanda de participación en el proceso de formación de las decisiones políticas». Para hacer una síntesis podríamos recordar lo que Maurice Duverger apuntaba, en 1951:<sup>2</sup>

*«El desarrollo de los partidos parece ligado a la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, con el fin de actuar de acuerdo; cuando más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los elementos a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales».*

Valdría la pena retener la idea de los partidos políticos como un producto de la fórmula democrática de gobierno, la cual supone que la pluralidad de corrientes políticas e ideológicas que coexisten en una

sociedad, deben y pueden expresarse intentando ganar la adhesión de la voluntad ciudadana mayoritaria, la cual es la fuente legítima para ocupar los puestos de gobierno y los puestos legislativos.

## **2.2. Los partidos políticos en México**

### ***a) La reforma de 1977***

A pesar de que la Constitución aprobada en 1917 consideró a México como una república democrática, federal y representativa; no incluyó ninguna disposición en materia de partidos políticos. Si bien estableció que los puestos de gobierno y legislativos serían ocupados a través de sufragio popular, los partidos políticos no recibieron mayor atención en el texto aprobado el 5 de febrero.

No fue sino hasta 1977, en el marco de la reforma política, que se incorporó al Artículo 41 constitucional la noción de que los partidos políticos eran entidades de interés público, sujetos a obligaciones, a derechos y prerrogativas. El texto reformado de la Constitución establecía que:

*«(..) Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.*

*Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.*

*Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.*

*En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberían contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.*

*Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales».*

La reforma constitucional dio a los partidos políticos una nueva categoría, «entidades de interés público», por lo cual esas instituciones tendrían una serie de derechos: acceso a los medios de comunicación, elementos tendientes a apuntalar campañas electorales y participar en las elecciones estatales y municipales. Al mismo tiempo, la norma constitucional los reconocía y convertía en los intermediarios indispensables para la disputa democrática por los puestos de elección popular. Se trataba de una de las partes medulares de la reforma política, respuesta estatal al reclamo de abrir nuevos cauces a la expresión de la pluralidad política existente.

La reforma política fue, como ya dijimos, consecuencia de la conflictividad creciente que entre 1968 y 1977 atravesó la sociedad mexicana. A lo largo de esos años, y de muy diversas formas, se hizo patente que la vía del quehacer político tradicional no podía ofrecer un cauce institucional a la diversidad de intereses, reclamos e ideologías que recorrían la sociedad.

El reconocimiento constitucional del papel de los partidos fue parte, entonces, de una operación política mayor que intentó modernizar las normas y ajustarlas a las nuevas realidades que marcaban al país.

Las adiciones a las disposiciones constitucionales obligaron a modificar la reglamentación del registro, funcionamiento, derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Se hizo necesaria una nueva ley reglamentaria en la materia. Entonces ese mismo año fue aprobada la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). En ella quedaron plasmadas con mayor precisión las disposiciones en torno a los partidos y asociaciones políticas.

La LOPPE estableció que «los ciudadanos podrán organizarse libremente en partidos políticos nacionales y agruparse en asociaciones políticas nacionales» y se consideró a los partidos como «formas típicas de organización política» y que su acción tendía a:

- a) Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos;
- b) Promover la formación ideológica de sus militantes;
- c) Coordinar acciones políticas conforme a principios y programas;
- d) Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Para ser reconocida como partido político, la organización debía contar con una declaración de principios y un programa de acción y estatutos. La declaración de principios debía contener de manera obligatoria el compromiso de respetar la Constitución y las leyes e instituciones «que de ella emanen», las bases ideológicas del partido, «la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o los subordine a cualquier organización internacional o a depender de entidades o partidos políticos extranjeros» y a desarrollar actividades «por medios pacíficos» y «por la vía democrática».

El programa debía contener las medidas y políticas para alcanzar sus objetivos y atender los problemas nacionales y «los medios que adopte con relación a sus fines de dirección ideológica, formación política y participación electoral de sus militantes».

Los estatutos estaban obligados a establecer una denominación propia, emblema y colores «exentos de alusiones religiosas o raciales», los procedimientos para la elección y revocación de dirigentes, las funciones, obligaciones y facultades de sus órganos, y las sanciones aplicables a sus integrantes.

La LOPPE establecía dos rutas distintas para acceder al reconocimiento legal del partido:

- a) El registro definitivo
- b) El registro condicionado

Para alcanzar el registro definitivo se necesitaba:



- 1) Contar con 3,000 afiliados, en cuanto menos la mitad de las entidades federativas, o 300 afiliados en cuanto menos la mitad de los distritos electorales;
- 2) 65,000 afiliados por lo menos en todo el país;
- 3) Probar la afiliación del punto 1 en asambleas públicas, que certificarían jueces municipales, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado de la Comisión Federal Electoral;
- 4) Celebrar una asamblea nacional constitutiva para aprobar los documentos básicos del partido (declaración de principios, plan de acción y estatutos). Esa asamblea debía estar certificada por alguno de los funcionarios enumerados en el punto 3.

Cabe señalar que en los años inmediatos ninguno de los partidos que accedió al reconocimiento legal optó por esa fórmula.

El registro condicionado al resultado de las elecciones fue la puerta que utilizaron, en un primer momento, todos los nuevos partidos para lograr su reconocimiento. Por esa vía, la Comisión Federal Electoral (CFE) —misma que estaba encargada de resolver en definitiva la solicitud de registro definitivo— estaba obligada a publicar una convocatoria para obtener el mencionado registro.

Los partidos demandantes de ese registro tenían que presentar su declaración de principios, programa de acción y estatutos, acreditar «que representa[ban] una corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional» y haber realizado actividades políticas permanentes durante los cuatro años anteriores a la solicitud.

La CFE era la encargada de estudiar la documentación y de otorgar el registro condicionado a que el partido obtuviera por lo menos el 1.5 % de los votos «en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó el condicionado». Una vez cumplido este último requisito, el partido contaba con su registro definitivo.

A partir de su reconocimiento legal, los partidos tenían los siguientes derechos:

- a) Postular candidatos en las elecciones federales;
- b) Participar en las elecciones estatales y municipales;
- c) Si formaban parte de los organismos electorales, tanto en la Comisión Federal Electoral como en las comisiones locales y los comités distritales electorales, los partidos podían nombrar un comisionado con voz y voto;
- d) Nombrar representantes ante las mesas de casillas.

Los partidos políticos con registro condicionado sólo podían participar en elecciones federales, y una vez obtenido el registro definitivo lo podían hacer en las elecciones locales.

Eran obligaciones de los partidos:

- a) Mantener el número de afiliados —y su correspondiente distribución— necesarios para el registro definitivo;
- b) Ostentar la denominación, emblema y color con el que fueron registrados;
- c) Cumplir con sus estatutos;
- d) Contar con un domicilio social;
- e) Editar una publicación periódica de divulgación mensual «y otra de carácter teórico, trimestral»;
- f) Sostener un centro de formación política;
- g) Registrar listas de candidatos por el método plurinominal;
- h) Comunicar a la CFE cualquier cambio en sus documentos básicos.

Los partidos, para desarrollar sus actividades, gozarían, a su vez, de distintas prerrogativas: tiempos permanentes en la radio y la televisión (para lo cual se creó una comisión especial, la de Radiodifusión, dependiente de la CFE); apoyos para sus tareas editoriales (papel, redactores, facilidades para la impresión y distribución de sus publicaciones); materiales gráficos (carteles, folletos) y espacios para el desarrollo de sus campañas electorales y exención de impuestos y derechos:

- a) Del timbre, en los contratos de arrendamiento, compraventa, donación y expedición de copias;
- b) Los relacionados con las rifas y sorteos y con las ferias, festivales y otros eventos;
- c) Sobre la renta, en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación;
- d) Por la venta de los impresos que editen;
- e) Los derechos por certificaciones y por expedición de copias,
- f) Franquicias postales y telegráficas.

Los partidos tenían el derecho de integrar frentes y coaliciones, los primeros eran concebidos como fórmulas de unidad para perseguir fines «no electorales», mientras las coaliciones eran fórmulas de alianza estrictamente electoral. El convenio que diera origen al frente debía establecer:

- a) Su duración,
  - b) Las causas que lo motivaron,
  - c) La «forma en que convenga ejercer en común sus prerrogativas».
- El convenio debía comunicarse a la CFE para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dos o más partidos se podían coligar para presentar candidatos a la presidencia, senadores o diputados, pero esto lo tenían que hacer «bajo un solo registro y emblema».

Cabe señalar que en ese entonces los partidos políticos podían perder su registro por diversas causas, la más importante de las cuales era «no obtener en dos elecciones consecutivas el 1.5 % de la votación nacional».

### ***b) A partir de 1996***

El régimen de partidos se ajustó en las diversas reformas electorales (1986, 1989-90, 1993 y 1994). La más importante de las cuales fue la de 1996.

La reforma electoral de 1996 abarcó tanto disposiciones constitucionales como legales. En la Constitución se estableció que la afiliación a los partidos debe ser «libre e individual» y de esta forma se terminó con muchos años de prácticas de afiliación colectiva.

Del mismo modo, algunos temas como el relativo al financiamiento de los partidos fueron consagrados a nivel constitucional y reglamentados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Con esta reforma se retomaron asimismo algunas figuras y modalidades que ya habían aparecido en la legislación electoral en otras etapas de nuestra historia política.

También se suprimió la figura del «registro condicionado», quedando en la legislación exclusivamente el «registro definitivo», denominado, como ya había sucedido en el pasado, «registro» a secas. En este contexto se disminuyó el requisito de implantación nacional que deben acreditar las agrupaciones que aspiren a obtener su registro como partidos políticos.

Mientras que antes de la reforma se solicitaban -cuando menos- 3,000 afiliados, en por lo menos la mitad de las entidades federativas o 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales; con las modificaciones del 1996 se solicitaban 3,000 solamente en 10 entidades o 300 en 100 distritos uninominales. En relación con el número de afiliados, antes de la reforma de 1996, el mínimo que debían acreditar las agrupaciones interesadas en obtener el registro definitivo era de 65,000 ciudadanos y, a partir de 1996, fue necesario contar con 0.13 % del padrón electoral utilizado en la elección inmediata anterior.

Posteriormente, a finales de 2003, se volvieron a modificar esas normas; desde entonces se requiere realizar por lo menos 20 asambleas estatales con 3,000 afiliados cada una o 200 asambleas distritales con 300 afiliados y el número de afiliados debe ser del 0.26 % en relación al padrón de población. Es decir, se multiplicaron por dos los requisitos para obtener el registro de un nuevo partido.

Para obtener el registro, las organizaciones interesadas deben presentar ante la autoridad, para su aprobación, los siguientes do-

cumentos básicos: estatutos, declaración de principios y programa de acción.

Asimismo, el código, que ha sufrido ajustes sucesivos, señala tanto sus derechos como sus obligaciones:

Derechos de los partidos políticos:

- Participar en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral.
- Gozar de las garantías que les otorga el código para «realizar libremente sus actividades».
- Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público.
- Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones federales.
- Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse.
- Participar en las elecciones estatales y municipales.
- Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral.
- Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.
- Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros «siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno».
- Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales.
- Los demás que les otorga la ley.

Obligaciones de los partidos políticos:

- «Conducir actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático»...

- «Abstenerse de recurrir a la violencia»...
- Mantener el número de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro.
- Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados.
- Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos.
- Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios.
- Contar con un domicilio social para sus órganos directivos.
- Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación y otra de carácter teórico, trimestral.
- Sostener por lo menos un centro de formación política.
- Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen «así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate (para estos casos el tiempo que le dediquen a las plataformas no podrá ser menor de 50 % del que les corresponda)».
- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones... «[...] respecto a sus ingresos y egresos».
- Comunicar al IFE cualquier modificación a sus documentos básicos.
- Comunicar al IFE los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos.
- Actuar y conducirse «sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta».
- Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para «el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña», así como para las otras actividades contempladas en la ley.
- Abstenerse de cualquier expresión que denigre a las instituciones o que calumnie a las personas.

- Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.
- Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.
- Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros.
- Cumplir con las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.
- Las demás que establece la ley.

Otro aspecto relevante que también fue modificado con la reforma de 1996 es el que se refiere al porcentaje mínimo de votación que deben obtener los partidos políticos para conservar su registro. En la legislación anterior se establecía que los partidos con registro definitivo que no obtuvieran, en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, 1.5 % de la votación, perderían todos los derechos y prerrogativas que les otorgaba la ley.

Actualmente basta con que en una sola elección no alcancen 2 % para que pierdan su registro como partido político nacional. Cabe mencionar que el COFIPE, además, establece que el partido político que pierda su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario. En el mismo sentido se contempla que el porcentaje necesario para tener representación en el Congreso de la Unión es el mismo 2 % correspondiente a la votación nacional.

Las reglas relativas a los frentes que pueden formar los partidos y a las fusiones entre los mismos no han sido modificadas.

En cuanto a las coaliciones electorales, la reforma de 1996 contempló algunos cambios relevantes. Después de las elecciones de 1988 las normas relativas a las coaliciones fueron modificadas, lo cual dificultó la posibilidad de formarlas. En cambio, con la reforma de 1996 se flexibilizaron los requisitos y las condiciones para que los partidos se coaliguen con fines electorales. No podemos omitir que éste fue uno de los temas más controvertidos de cara a la reforma y que, de hecho, fue una de las causas por las cuales la ley no pudo ser aprobada por consenso entre todos los partidos políticos.

Así, pues, la ley contemplaba a partir de 1996 que los partidos podrán coaligarse para todas las elecciones federales, esto es para la elección de presidente de la República, para diputado por ambos principios y para senador también por ambos principios. Asimismo, establecía puntualmente las reglas aplicables para cada caso en particular y señalaba con precisión tanto el procedimiento que debían seguir los partidos para coaligarse como los términos que debía abarcar el convenio de coalición correspondiente.

A pesar de los muy elevados requisitos, las coaliciones fueron posibles. Se demostró que la voluntad política de los partidos podía superar los obstáculos de la ley. La mejor prueba de ello es que tanto en las elecciones del año 2000 (PAN-PVEM y PRD-PT-PAS-PSN-Convergencia) como en las del 2006 (PRI-PVEM y PRD-PT-Convergencia) se presentaron diversas coaliciones.

Pero en esos momentos fue claro que las aludidas coaliciones tenían un grave error de diseño: no permitían saber cuántos votos había aportado cada uno de los partidos coaligados. Dado que la ley establecía que la coalición debía aparecer en la boleta con un nuevo logotipo o con los símbolos conjugados de los partidos que se unían en un mismo espacio, los votos no podían diferenciarse, todos eran para la coalición. Ello por supuesto suponía que para fines de registro y de prerrogativas, los propios partidos estaban obligados a pactar en un convenio la fórmula a través de la cual se les asignarían los votos.

El problema de las coaliciones era precisamente que nadie —ni autoridades ni ciudadanos ni los propios partidos— podía saber cuántos votos había aportado cada uno de los coaligados y si, en singular, tenía el arraigo necesario para mantener su registro. Lo que obligaba a que fueran los propios partidos los que en muy tortuosas negociaciones establecieran «a priori» qué porcentaje le tocaría a cada uno de ellos.

Es por ello que en el año 2007 se modificó esa disposición. A partir de ese año, cada uno de los partidos coaligados aparecerá en la boleta con su propio emblema y, por supuesto, los votos se sumarán para el candidato apoyado por ellos. Así, se pavimentó el terreno para que dos



o más partidos puedan aparecer de manera conjunta en las elecciones pero, además, para conocer cuál fue el aporte de cada uno. Con ello, mantener o no el registro y las prerrogativas de ley, será de nuevo obra de los electores y no de un acuerdo entre los partidos.

Es más, el nuevo ordenamiento legal permite junto a las coaliciones totales y parciales —ya existentes— coaliciones en las que sólo se postule de manera conjunta al candidato a la Presidencia (lo que de alguna manera recupera la experiencia de las llamadas —hasta 1990— «candidaturas comunes»). Además, en todos los casos en los cuales se registren coaliciones, la ley contempla que se deberá acreditar ante la autoridad electoral que los órganos competentes de los partidos aprobaron todos los aspectos relacionados con la coalición. Es decir, los candidatos que se postulan, el programa de gobierno al que se sujetarán —cuando se trate de coalición para presidente de la República— y los documentos básicos; entre otros.

En el año 2007 también se estableció que los registros para nuevos partidos se abrirían cada seis años y no cada tres como sucedía antes.

### **2.3. El financiamiento**

El financiamiento a los partidos políticos es un tema que se discute en todo el orbe. En México se encuentra regulado desde la Constitución y se considera que el financiamiento público debe ser preeminente en relación al financiamiento privado.

Basta con decir que el tema del financiamiento fue elevado a rango constitucional, estableciéndose en el Artículo 41 las fórmulas de financiamiento público a los partidos:

- a) Financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, que se fijará anualmente [...];
- b) Financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales [...];
- c) Financiamiento público para «actividades específicas», relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política,

así como para tareas editoriales. (Será del 3 % del total del financiamiento público para actividades ordinarias).

Tres son los grandes objetivos que se buscan a través de ese tipo de financiación:

- a) Mantener o lograr que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera con centros o grupos de poder económico, social e institucional;
- b) Garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia, de modo tal que el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación de esas organizaciones se convierta en un elemento que fomente una mejor competencia política;
- c) Finalmente, lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes y conocidas, en tanto ellos son entidades de interés público.

En la búsqueda de tales objetivos, varios elementos resultan indispensables para el andamiaje legal: el primero es el compromiso del Estado para proveer de recursos suficientes y razonables a los partidos políticos, por vías transparentes y públicas, y por fórmulas claramente predeterminadas. En segundo lugar, que esta asignación propicie un reparto más equitativo del dinero público, para que el mismo sea un factor de competitividad.

Un elemento de mucha importancia es el establecimiento de topes a los gastos de campaña de los partidos; ésta fue entendida como una medida absolutamente pertinente, por su claridad y su eficacia práctica, para poner un límite a la disparidad en el uso de los recursos durante las campañas.

Además se mantuvo firme la idea de una reglamentación de las contribuciones no públicas a los partidos, entre las que se encuentran las rigurosas prohibiciones de transferencias paraestatales, gubernamentales, de empresas mercantiles, del extranjero o de asociaciones religiosas

e incluso de los mexicanos en el extranjero; la regulación de las aportaciones privadas, de militantes y simpatizantes, así como la eliminación de contribuciones anónimas, todo ello como condición para evitar la dependencia de los partidos con poderes particulares.

Los partidos políticos tienen, además, la obligación de presentar informes contables anuales y de gastos de campaña, otro requisito indispensable para hacer viable la supervisión y la fiscalización a los partidos, con objeto no sólo de corroborar la magnitud y la transparencia de los recursos de los partidos, sino también de calibrar con precisión el estado de las diferencias en la competencia electoral.

En correspondencia con esas pautas generales, el Artículo 41 de la Constitución fue ampliado y extensamente modificado para dar cabida al objetivo de la equidad de competencia. El párrafo II de ese artículo actualmente dice: La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Puede decirse que los siguientes son los criterios fundamentales del financiamiento privado a los partidos:

- a) Ningún partido podrá recibir aportaciones anuales en dinero por una cantidad superior a 10 % del total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.
- b) Las aportaciones de dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente a 0.05 % del monto del total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.
- c) La reforma hace incluir, entre las prohibiciones, la de recibir aportaciones de personas no identificadas o anónimas con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

En contrapartida, los partidos tienen que entregar informes anuales de sus ingresos y gastos que son auditados por el IFE y también informes detallados de sus gastos de campaña (un informe por cada una). El IFE, a su vez, cuenta con una unidad especializada en la materia que es la encargada de fiscalizar los recursos de los partidos. Puede, en el desarrollo de sus trabajos, trascender el secreto bancario y fiscal si así lo requiere la averiguación en curso.

#### **2.4. Los medios de comunicación**

Por lo que respecta a las prerrogativas de radio y televisión, la Constitución contempla que los partidos: «[...] tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social». Es decir, los partidos también tienen la prerrogativa de acceso permanente a la radio y la televisión.

Se entiende que las prerrogativas de los partidos, en radio y televisión, son establecidas para difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

A partir de la reforma de 2007 se estableció que los partidos no podrían comprar espacios en radio y televisión y que su presencia en los mismos sería sólo a través de los llamados tiempos oficiales del Estado.

El encargado de la administración de los mismos es el IFE, desde el inicio de las precampañas hasta el día de la jornada electoral. Durante ese lapso de tiempo el Instituto tiene que administrar 48 minutos en cada estación de radio y canal de televisión. Durante las precampañas les corresponde a los partidos 18 minutos y durante las campañas por lo menos 40.

Esos tiempos deben estar distribuidos entre las seis y las veinticuatro horas, es decir, en horarios preferentes y los mismos se distribuyen de la siguiente manera: el 30 % del tiempo de manera igualitaria entre todos los partidos y el 70 % de manera proporcional de acuerdo a los resultados obtenidos en la última elección federal.

En concordancia con lo anterior es que se establece también que ninguna persona física o moral puede contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales.

Cuando no se desarrollen campañas electorales, los partidos también tienen derecho a presentar sus tesis y programas a través de la radio y la televisión. Tienen derecho a un programa mensual de cinco minutos y a mensajes con duración de veinte segundos.

La única taxativa es que sus mensajes no deben «denigrar a las instituciones y a los partidos ni calumniar a las personas». Es el IFE, a través de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, la instancia que se encarga de difundir los programas en radio y televisión y tramitar ante los concesionarios los tiempos correspondientes.

Además, en la ley se establece que la Comisión de Radiodifusión del IFE (formada por representantes de los partidos políticos) y el director de Prerrogativas y Partidos Políticos sugerirán a la Cámara Nacional de la Industria y la Televisión «lineamientos generales aplicables a los noticiarios de radio y televisión». Esos lineamientos se refieren a la información que los noticiarios vierten acerca de las campañas y los candidatos durante el periodo electoral. Se trata sobre todo de la percepción que los propios partidos tienen de los medios, cómo se sienten tratados por los noticiarios y se sugieren algunas líneas que se consideran útiles para encauzar información sobre la contienda electoral. Dichos lineamientos no tienen fuerza coactiva.

---

# Notas

1. El desarrollo de estas ideas se encuentra en Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La mecánica del cambio político en México*. Cal y Arena. México. 2000.
2. Ver su libro *Los partidos políticos*.

---

# Criterios de equidad: de la medida temporal al principio de paridad

Ana Isabel García Quesada

## **1. Institucionalidad y políticas públicas para la equidad de género en Costa Rica**

Como se sabe, las políticas públicas son procesos de acción estatal, cuyos productos están destinados a provocar determinados impactos en la sociedad; así, las políticas para la equidad de género se refieren al modo en que un Estado decide enfrentar globalmente el problema de la inequidad entre mujeres y hombres. Las políticas públicas se concretan, generalmente, en planes para la acción para un determinado período de años.

También conviene recordar algunas premisas fundamentales en cuanto a las políticas sociales. En primer lugar, que éstas no son las únicas responsables del bienestar de una sociedad, que el mejor instrumento es el crecimiento económico y que ambos tipos de políticas deben ser adecuados y gestionados de manera eficiente, pero, sobre todo, promoverse la articulación sinérgica de éstas. En segundo término, que existen dos tipos de políticas sociales, las de carácter universal —que buscan el bienestar del conjunto de la población— y las que están dirigidas a reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Las políticas para la equidad de género se ubican dentro de este segundo tipo de políticas, las selectivas. Finalmente, también es pertinente señalar que las políticas selectivas deben articularse con

las de tipo universal, para maximizar el desarrollo virtuoso de aquellas, en la búsqueda del bienestar social general.<sup>1</sup>

La incorporación del enfoque de género en el Estado costarricense ha sido lento y progresivo, iniciando por el poder Ejecutivo a mediados de los años setenta (en el marco de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer), siguiendo con el poder Judicial (desde fines de los años ochenta y sobre todo desde mediados de los noventa) y más recientemente en el poder Legislativo.

Efectivamente, como ha sucedido en todo el mundo, primero han debido, los Gobiernos, adoptar medidas a favor de la equidad de género, para que luego los otros poderes aprobaran también medidas al respecto para su ámbito de trabajo estatal. De hecho, en el caso costarricense es posible identificar con cierta facilidad los momentos o períodos en que el poder Ejecutivo ha tenido la iniciativa de promover la incorporación del enfoque de género en el quehacer de los otros poderes. La más obvia consiste en el envío a la Asamblea Legislativa de proyectos de ley relacionados con esta temática, algo que sucede desde que el gobierno, a nombre del Estado, aprueba en el seno de organismos como Naciones Unidas (o la Organización de Estados Americanos) compromisos relacionados. Estos compromisos tienen implicaciones para los otros poderes de la República (como también para otros sectores), uno de ellos, el Legislativo, pues debe aprobar convenios internacionales y regionales, para que estos se incorporen en la normativa nacional. Esto sucede desde mediados de los años cuarenta, en torno a los derechos políticos de las mujeres.

En el plano normativo, a las de orden político se deben sumar las leyes que incorporan medidas de acción afirmativa o no discriminatoria contra las mujeres, especialmente en el ámbito laboral y de la salud (derecho a licencia por maternidad, al período por lactancia materna, etc.). Sobre todo a partir de los años noventa, se plantean y aprueban leyes para promover la equidad de género en otros planos de la vida social y política del país. Todas estas leyes tienen implicaciones para la actuación institucional pública, tanto en cuanto a los servicios que prestan, como en cuanto al funcionamiento interno de las entidades.



El marco instrumental más amplio de estas normas nacionales es la Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que el Estado costarricense aprobó en 1980 y el congreso ratificó en 1984 (Ley N.º 6968). Dos leyes dan cumplimiento a esta Convención: la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (N.º 7142 de 1990) y la Ley de creación del Instituto Nacional de las Mujeres (N.º 7801 de 1998, INAMU). Ésta última abarca de manera más amplia y precisa los diversos ámbitos desde los cuales se debe promover la equidad de género en el país, basados en instrumentos de política pública; en tanto la Ley N.º 7142 es, sobre todo, de carácter declaratorio.

Entre otros aspectos y para lo que concierne a este estudio, la Ley del INAMU establece la obligatoriedad de los poderes del Estado de contar con políticas para la equidad de género, otorgándole al INAMU la responsabilidad de impulsar esos procesos (Artículos N.º 3 y 4). También se interpela a otras formas de organización social y para la toma de decisiones (sindicatos, etc.). Otras leyes temáticas anteriores y posteriores profundizan en algunos aspectos, como son las referidas a la violencia doméstica, intrafamiliar o de género; contra el hostigamiento sexual en ámbitos laborales y educativos, para apoyar a las mujeres jefas de hogar en condiciones de pobreza o en cuanto a la participación en puestos de decisión política.

En términos de evolución y caracterización de las políticas públicas impulsadas en Costa Rica, en el período entre mediados de los años setenta y mediados de los noventa, el poder Ejecutivo creó una serie de instancias y desarrolló iniciativas para promover a las mujeres y la equidad de género. Estas acciones se caracterizaron, sin embargo, por ser de carácter puntual, carentes de estrategia y de responsabilidad difusa, así como por tener un énfasis asistencial y estar dirigidas fundamentalmente hacia grupos de mujeres, con una actuación separada entre el mundo organizado no gubernamental y la administración central<sup>2</sup>. Es durante este período que se crea el denominado «Mecanismo nacional de promoción de la mujer» (al que progresivamente se le eleva su rango, hasta llegar a entidad autónoma: INAMU).

A partir de mediados de los años noventa, las políticas públicas en materia de género adquirieron en Costa Rica una orientación estratégica y ello en el marco de la organización y celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en 1995 (ONU, en Beijing). Se inició así un período, con altibajos según administraciones de gobierno, en que se avanzó hacia una acción más integral y estratégica para promover la equidad de género a todo nivel en el país, abandonando el énfasis asistencial y el trabajo exclusivo con ciertos grupos de mujeres (fundamentalmente en condición de pobreza).

Este cambio implicó también una nueva forma de plasmar la voluntad política en esta materia, pues se pasó de las declaraciones a los compromisos para la acción, a través de planes nacionales que identifican actores concretos, estableciendo metas y responsabilidades, principalmente para el gobierno y los demás poderes de la República.

El inicio de este cambio estratégico se produjo en el Gobierno 1994-1998, durante el cual las autoridades plantearon y consiguieron el fortalecimiento político-administrativo del Mecanismo Nacional, impulsando incluso la aprobación de dos leyes fundamentales (la Ley del INAMU y la N.º 7769 sobre Mujeres en Condición de Pobreza). Efectivamente, durante esa Administración «inicia el diseño y se impulsan planes nacionales y programas estratégicos que buscan a su vez dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en la Plataforma de Acción»,<sup>3</sup> aprobada en Beijing: el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PIOMH), el Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI), el Eje de Mujeres del Plan Nacional del Combate a la Pobreza (PNCP) y el Programa de Promoción de Ciudadanía Activa de las Mujeres (PROCAM).

Durante los siguientes dos períodos de Gobierno (1998-2002 y 2002-2006), el INAMU enfrentó serias dificultades para ejercer sus facultades legales como ente rector de políticas públicas para la mujer y la equidad de género. Sobre todo se produjo un retraso operativo en cuanto al inicio de la gestión de la nueva institucionalidad y no se dio continuidad a las políticas públicas integrales impulsadas anteriormente (a excepción de las referidas a violencia intrafamiliar y contra la mujer); en vez de ello

se promovió un proceso de negociación con diferentes sectores gubernamentales y estatales.<sup>4</sup> El seguimiento y la evaluación de las acciones públicas durante esos ocho años fueron débiles, con dificultades orgánicas y de toma de decisiones a lo interno de la entidad.

Con todo, el país contaba ya con una entidad pública establecida por ley, para coordinar las políticas públicas de género. Es así como en la Administración 2006-2010 se produce un nuevo giro estratégico en el INAMU y se diseña y aprueba una Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007-2017 y su Plan de Acción para el período 2008-2012. También se aprueba una reforma de ley (N.º 8783) que autoriza recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) para ejecutar el *Programa interinstitucional dirigido a mujeres en condición de pobreza*.

La PIEG y su Plan de Acción (85 acciones estratégicas) están en sus primeros años de ejecución, si bien los balances oficiales hasta la fecha dan cuenta de algún nivel de complejidad para su cumplimiento. Entre algunas de las razones esgrimidas figuran las debilidades orgánicas y de manejo técnico-político sufridas por el INAMU entre 1998 y 2006, que estarían dificultando las relaciones de la entidad con las demás entidades públicas responsables del cumplimiento de las metas acordadas.<sup>5</sup>

Este abreviado recuento de la evolución de las políticas públicas para la equidad de género en Costa Rica, evidencia un país que ha venido incluyendo esta temática entre las prioridades de interés nacional, apostando a la institucionalización y la instrumentalización de dichas políticas.<sup>6</sup>

Con respecto al enfoque de las políticas públicas, los objetivos estratégicos de la PIEG vigente indican que para lograr la equidad de género en el plano de la participación política y el trabajo remunerado, es necesario que tal equidad se logre en los ámbitos privados (con respecto al cuidado de personas dependientes), en el acceso y disfrute de la salud y la educación, así como en cuanto a la protección de los derechos humanos, especialmente en cuanto a situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar.

Finalmente y tal como se adelantó, es pertinente consignar que los otros poderes del Estado costarricense también han venido evolucionando

en cuanto a la aprobación de políticas y mecanismos para la equidad de género. Ello ocurre sobre todo a partir del año 2000 (si bien desde inicios de los noventa se venían desarrollando proyectos para crear conciencia al respecto tanto en el poder Judicial como en la Asamblea Legislativa, apoyados por varios organismos internacionales) y es resultado de varios esfuerzos, alianzas estratégicas de mujeres en puestos de decisión pública y de gestiones realizadas desde el Mecanismo Nacional (CMF-INAMU).

En el poder Judicial se aprobó, en el año 2000, la creación de la Comisión de Institucional de Género en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en 2001 la Comisión de Género del poder Judicial, en 2002 la Secretaría Técnica de Género del poder Judicial, en 2005 la *Política de Equidad de Género del poder Judicial* y, en 2009, la *Política Institucional para la Igualdad y la Equidad de Género del TSE*.<sup>7</sup>

Por su parte, en el poder Legislativo, el énfasis en el proceso de incorporación de la dimensión de género ha estado puesto en las reformas a las leyes y la adopción de medidas de acción positiva para lograr incrementar la participación de las mujeres en los cargos de representación popular. El proceso de institucionalización del enfoque adquiere un giro en 1999, cuando se crea la Comisión Permanente Especial de la Mujer (una de las doce comisiones permanentes especiales que existen actualmente) y en 2009, el Directorio de la Asamblea aprueba la creación de la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género (UTIEG). Desde ese año y hasta la fecha se está promoviendo, también en el marco de la PIEG, que la Asamblea diseñe y apruebe una política institucional en materia de equidad de género.

Así, para el sistema político costarricense, el poder Ejecutivo es el principal responsable de ejecutar, a través de sus distintas entidades, acciones pro equidad de género tendientes al logro del bienestar general de la población, en tanto los otros poderes, también deben hacer lo suyo para institucionalizar este enfoque y que se apliquen las políticas en la materia. El repaso realizado da cuenta del nivel de institucionalización del enfoque de género en el conjunto de entidades públicas costarricenses. Aunque existen diferencias en cuanto a los enfoques aplicados<sup>8</sup> (pues en la mayoría de los casos se promueve sobre todo la

acción a favor de las mujeres, especialmente en cuanto a su derecho a vivir sin violencia y acoso sexual), puede decirse que estas decisiones políticas evidencian la existencia de una conciencia generalizada en la comunidad política y en la ciudadanía en general acerca de que para construir una sociedad democrática, la equidad de género es un objetivo consustancial.

---

## **2. Evolución del marco legal y de la participación por sexo en puestos de elección popular**

Conocer el marco general en el que se han producido los avances en materia de participación política de un país puede ser de utilidad, pues refleja la evolución del pensamiento político, al menos de quienes han tenido poder de decisión desde el congreso, discutiendo y aprobando leyes. En general, existe consenso acerca de que en Costa Rica se han eliminado los principales aspectos discriminatorios por la vía jurídica, sea por la aprobación de normas específicas o por reforma de leyes vigentes. Por razones de espacio, no es posible describir ese marco normativo en este documento. Baste con indicar que, en el marco de distintos compromisos internacionales, el Estado costarricense ha tomado medidas que incluyen la revisión y promulgación de legislación que intentan ampliar el conjunto de derechos de las mujeres de todas las edades y condiciones y, por tanto, a mejorar su situación y posición en la sociedad. A continuación, una breve descripción de esta evolución.

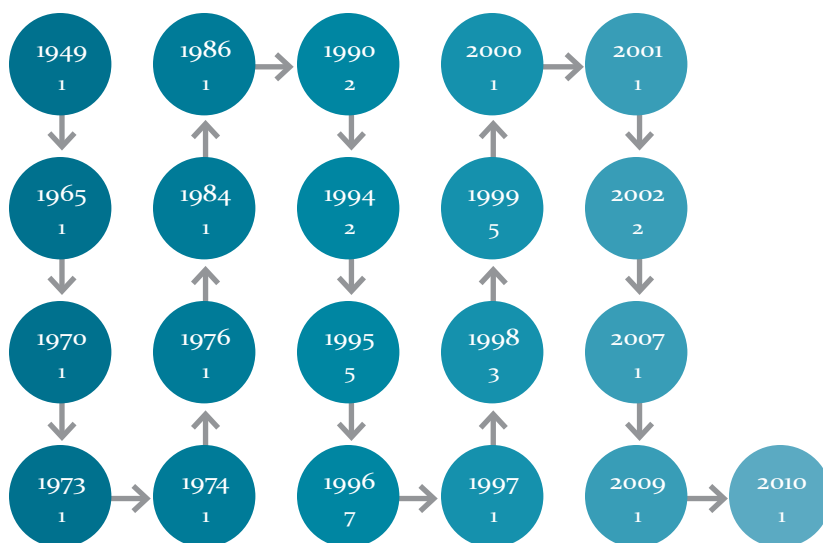
La Constitución Política de la República (1949) establece que ninguna persona podrá ser sometida a discriminación alguna contraria a la dignidad humana (Artículo 33, reformado en 1968) y que nadie será sometido a tratamientos crueles ni degradantes (Artículo 40). La Constitución establece además que el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país (Artículo 50), particularmente a las mujeres madres y a sus hijos e hijas (Artículos 51 y 55), especialmente en lo que respecta al trabajo y la educación. Dos Artículos (20 y 33) de la Constitución Política fueron reformados a finales de los noventa para

cambiar el término *hombre* por el de *persona*. (Reforma Constitucional N.º 7880).

En total, se contabiliza 45 leyes en este lapso de los últimos sesenta años, pudiéndose diferenciar tres períodos (ilustración 1). El primero, entre 1949 e inicios de los noventa, el segundo, que comprende ese decenio y que ha sido durante el cual se ha aprobado la mayor cantidad (60%) de leyes y decretos en la materia (sobre todo en el marco del impulso de políticas públicas sobre mujer/género durante la Administración 1994-1998) y el período que inicia con el presente siglo, en que han sido pocas las leyes aprobadas, si bien de gran importancia.

### Ilustración 1

Evolución de la aprobación de leyes para la promoción de las mujeres y la equidad de género en Costa Rica, según cantidad de leyes, por año. Período 1949-2002<sup>9</sup>.



**Fuente:** Fundación GESO, Banco de datos, 2010.

**Nota:** se muestra año y cantidad de leyes aprobadas durante el mismo.

En cuanto al ámbito temático de este conjunto normativo (tabla 1), la mitad de las leyes se refieren a aspectos relacionados con los derechos en el marco familiar, incluyendo la situación de la niñez y la adolescencia, una quinta parte tiene relación con situaciones de violencia, hostigamiento sexual y trata de personas; 15% se refieren a los derechos políticos y la participación, 12% son leyes marco para la equidad de género e igual proporción son las leyes para la creación de institucionalidad y políticas sobre género, en tanto se identifican tres leyes en el ámbito de los derechos laborales, dos sobre vivienda y una sobre salud.<sup>10</sup>

**Tabla 1**

Leyes sobre mujer/género de Costa Rica, clasificada según temática, número de ley y año de aprobación.

1. Leyes marco		
Materia	N.º ley	Año
Constitución Política, art. 20: consagración principio igualdad (reformado en 1999, ver más abajo), art. 33: ninguna persona podrá ser sometida a discriminación alguna contraria a la dignidad humana ( reformado en 1968), art. 40: nadie será sometido a tratamientos crueles ni degradantes, art. 50: el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, particularmente a las mujeres madres y a sus hijos e hijas (Artículos 51 y 55), especialmente en lo que respecta al trabajo y la educación.	P	1949
Ley sobre Ratificación de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).	6968	1984
Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer.	7142	1990
Ley de Reforma al Artículo 20 de la Constitución Política de Costa Rica (cambio del término hombre por el de persona en relación a la consagración del principio de igualdad.	7880	1999

Ley sobre Ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW.	8909	2001
---	------	------

## 2. Institucionalidad y políticas

Materia	N.º ley	Año
---------	---------	-----

Ley de Creación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.	7026	1986
--	------	------

Ley sobre Apertura de la Defensoría de la Mujer en el Ministerio de Justicia y Gracia (que pasa a formar parte de la Defensoría de los Habitantes en 1993).	7142	1990
---	------	------

Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).	7801	1998
--	------	------

Código Municipal, que crea (Artículo 49) la Comisión Permanente de la Condición de la Mujer (CMCM).	7794	1998
---	------	------

Ley de Creación de la Galería de la Mujer.	7954	1999
--	------	------

## 3. Derechos políticos y participación

Materia	N.º ley	Año
---------	---------	-----

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil.	3504	1965
---	------	------

Ley Declaratoria de Heroína Nacional y Defensora de las Libertades Patrias a la Ciudadana Francisca Carrasco Jiménez.	7452	1994
---	------	------

Ley sobre Reformas al Código Electoral (sistema cuotas).	7653	1996
--	------	------

Ley sobre Democratización de las instancias de decisión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.	8322	2002
--	------	------

Ley sobre Reforma al Código Electoral (principios de paridad y alternancia).	8765	2009
--	------	------

Ley Porcentaje mínimo de mujeres que deben integrar las Directivas de Asociaciones, Sindicatos y Asociaciones Solidaristas.	8901	2010
---	------	------



#### 4. Familia

Materia	N.º ley	Año
Ley sobre Ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (derechos y deberes en materia de paternidad y procreación).	4534	1970
Código de Familia y sus reformas (ver abajo).	5476	1973
Ley sobre Reformas al Código de Familia sobre: sucesiones, matrimonio y otros (Ratificación CEDAW).	5895	1976
Ley sobre Regulación de la Unión de Hecho.	7532	1995
Ley sobre Reforma al Código de Familia sobre Reconocimiento de Hijos e Hijas, Suspensión y Recuperación de la Patria Potestad.	7538	1995
Ley de Pensión para Discapacitados con Dependientes.	7636	1996
Ley de Pensiones Alimentarias.	7654	1996
Ley sobre Reformas a los Artículos 8, 41 y 98 del Código de Familia de 1973 y adición del Artículo 48 bis que regula varios aspectos relevantes sobre el derecho de todo/a hijo/a a investigar la paternidad y la maternidad y otros.	7689	1997
Ley Integral para la Persona Adulta Mayor.	7935	1999
Ley de Paternidad Responsable, que reforma Art. 54 y 112 y adiciona uno nuevo a la Ley Orgánica del TSE y del Registro Civil de 1965; reforma Art. 96 y 156 y adiciona uno nuevo al Código de Familia de 1973; adiciona un Artículo al Código de la Niñez y la Adolescencia de 1998; deroga dos incisos del Art. 420 del Código Procesal Civil de 1989 y estipula la obligación de que existan políticas públicas al respecto.	8101	2001

## 5. Pobreza

Materia	N.º ley	Año
Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza.	7769	1998
Ley sobre Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 5662 (que adiciona recursos para financiar el programa Mujeres Jefas de Hogar, creado al amparo de la Ley N.º 7769).	8783	2009

## 6. Vivienda

Materia	N.º ley	Año
Ley de Autorización al IMAS para la condonación total y parcial de créditos hipotecarios sobre viviendas declaradas de interés social.	7940	1999
Ley de Reformas a la Ley del Sistema Nacional para la vivienda.	7950	2000

## 7. Salud

Materia	N.º ley	Año
Ley para el Fomento de la Lactancia Materna.	7430	1994

## 8. Derechos laborales

Materia	N.º ley	Año
Ley sobre Reforma del Artículo 95 del Código de Trabajo.	7491	1995
Ley de Derecho a Licencia Remunerada por Maternidad y Adopción de un menor.	7621	1996
Ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad (reforma al Capítulo 7º del Título 1º y los art. 6, 101, 102, 104 y 106 del Código de Trabajo, en relación al trabajo de mujeres y menores de edad y el servicio doméstico (vetada 1997).	7600	1996

## 9. Violencia, hostigamiento sexual y trata de personas

Materia	N.º ley	Año
Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.	7499	1995
Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia.	7476	1995
Ley contra la Violencia Doméstica.	7586	1996
Código Procesal Penal.	7594	1996
Ley de Creación del Juzgado de Violencia Doméstica, Segundo Circuito Judicial de San José.	8128	2001
Ley de Creación del Juzgado de Violencia Doméstica en el Circuito Judicial de Cartago y de un Juzgado Penal en el Cantón de la Unión, Provincia de Cartago.	8129	2001
Ley que ratifica el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional.	8315	2002
Ley de Penalización de la Violencia contra las mujeres.	8589	2007

## 10. Niñez y adolescencia

Materia	N.º ley	Año
Ley de Creación del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y sus reformas, cuyo deber es velar por el cumplimiento de todas las legislaciones que le otorguen derecho o protección a las personas menores de edad, otorgándole defensa a dichos menores. Entidad creada por la Constitución (art. 55), Ley Orgánica Original: N.º 39 de 1930, fue derogada por N.º 3286 de 1974 y ésta fue nuevamente derogada por N.º 7648 de 1996; otras leyes relacionadas: Código de Familia (N.º 5476 de 1973 y reformas), Convención Derechos del Niño (N.º 7648, 1990), Código Niñez y Adolescencia (N.º 7739 de 1998).	3286  (derogada)	1974

Ley que ratifica la Convención de los Derechos del Niño.	7648	1990
Ley de Justicia Penal Juvenil.	7576	1996
Ley General de Protección a la Madre Adolescente.	7735	1997
Código de la Niñez y la Adolescencia.	7739	1998
Ley de Creación de los Programas Amor Joven y Construyendo Oportunidades.	7817	1998
Ley sobre Explotación Sexual Comercial contra Menores.	7899	1999
Ley sobre modificación varios artículos de la Ley General de Protección a la Madre Adolescente.	8312	2002

**Fuente:** Fundación Género y Sociedad (GESO), Banco de datos, 2010.

Específicamente sobre los derechos ciudadanos de las mujeres, la historia da cuenta<sup>11</sup> de su activa participación desde inicios del siglo XX, «en una serie de actividades de carácter político —en las cuales se comienza a visibilizar su presencia— que constituyen antecedentes básicos en el proceso de lucha por la ciudadanía femenina».<sup>12</sup> Así, en el marco del proceso electoral de 1923, se creó la Liga Feminista, una organización social a la que pertenecían principalmente maestras, que se agrupa para presentar un proyecto de ley que les otorgara el derecho al voto. A pesar que el tema empezó a colocarse en la agenda de discusión en el seno de la Asamblea Legislativa, lo cierto es que no tenía el suficiente apoyo por parte de los diputados. Entre 1923 y 1943 se presentó un total de nueve propuestas para lograr la aprobación del derecho de las mujeres a elegir, algo que sólo se consagra en la Asamblea Constituyente de 1949. Por primera vez las mujeres ejercen el derecho al voto en 1950, con ocasión de un plebiscito para determinar la pertenencia político-administrativa de un territorio (distrito La Tigra) y a escala nacional en las elecciones de 1953, ocasión en que, además, son electas las primeras tres mujeres como diputadas.

**Tabla 2**

Evolución histórica de la participación por sexo en la Asamblea Legislativa, según legislaturas, período 1953-2010

Año	Total	Hombres		Mujeres	
		ABS	%	ABS	%
1953	45	42	93.3	3	6.7
1958	57	55	96.5	2	3.5
1962	57	56	98.2	1	1.8
1966	57	54	94.7	3	5.3
1970	57	53	93.0	4	7.0
1974	57	53	93.0	4	7.0
1978	57	52	91.2	5	8.8
1982	57	53	93.0	4	7.0
1986	57	50	87.7	7	12.3
1990	57	50	87.7	7	12.3
1994	57	48	84.2	9	15.8
1998	57	46	80.7	11	19.3
2002	57	37	64.9	20	35.1
2006	57	35	61.4	22	38.6
2010	57	35	61.4	22	38.6
<b>Totales</b>	<b>843</b>	<b>719</b>	<b>85.3</b>	<b>124</b>	<b>14.7</b>

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de TSE, sobre la base de cómputo de votos y declaratorias de elección de las elecciones celebradas en esos años.

La incursión femenina en el congreso desde esa fecha fue lenta y con una tendencia al aumento, pero no de manera continua (tabla 2). La cifra inicial de tres diputadas sólo logra duplicarse hasta mediados de los años ochenta. Después de aprobada la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer en 1990, se triplica la cantidad original de

mujeres diputadas (elecciones de 1994) y casi se cuadriplica después de aprobada la cuota mínima del 40 % (elecciones de 1998). El salto cuantitativo fundamental se produce a partir del momento en que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) atiende los reclamos ciudadanos por el incumplimiento de la normativa de cuotas, de tal forma que la proporción de mujeres aumenta a 35 % (en las elecciones de 2002) y casi 39 % en las dos últimas elecciones nacionales.

Es decir, como en otros países, también en Costa Rica sucedió que la incorporación explícita al cuerpo normativo de su derecho de elegir y ser electas, no se convirtió automáticamente en la probabilidad real para las mujeres de acceder a puestos de elección popular. Fue necesario introducir el mecanismo de cuotas mínimas para modificar este patrón en la historia política del país. El planteamiento de esta acción positiva se presenta por vez primera como proyecto de ley a la Asamblea Legislativa a mediados de los años noventa, pero no logra su aprobación en esa oportunidad. En todo caso, aunque el mecanismo de cuota mínima para puestos de elección popular no fue finalmente incluido en la ley que se aprobó en esa oportunidad (la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, 1990), ésta contiene un capítulo sobre la promoción de los derechos políticos de las mujeres que ha sido fundamental para posteriores conquistas (ilustración 2).

La discusión pública y política, que culminó en la aprobación de esta Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, generó una modernización progresiva de los partidos. Varios modificaron sus reglamentos, incluso antes de aprobada la norma. El debate fundamental se generó en torno al tema de la cuota mínima que proponía originalmente (del 30 %), algo que sin duda contribuyó para que ocho años después, cuando se volvió a presentar una propuesta de cuota mínima, los argumentos en contra fueran no sólo escasos, sino política y socialmente mal percibidos por la opinión pública.

Efectivamente, puede afirmarse que el debate generado en torno a la aprobación de la Ley N.º 7142 (Promoción de la Igualdad Social de la Mujer) modificó la mentalidad política de la sociedad costarricense, al conectar las ideas de derecho, justicia, participación y democracia. Esta

## Ilustración 2

### Capítulo II de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer

#### De los derechos políticos y los derechos para ejercer cargos públicos

**Artículo 4.** La Defensoría General de los Derechos Humanos tomará las medidas necesarias y apropiadas para garantizar la igualdad de oportunidades en favor de la mujer, con el propósito de eliminar la discriminación de ella en el ejercicio de cargos públicos, en la administración centralizada o descentralizada.

**Artículo 5.** Los partidos políticos incluirán en sus estatutos, mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos eleccionarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales. Asimismo, los estatutos a que se refiere el párrafo anterior, deberán contener mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los vice ministerios, oficialías mayores, direcciones generales de órganos estatales, así como en juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas.

**Artículo 6.** Del treinta por ciento (30 %) a que se refiere el párrafo primero del Artículo 194 del Código Electoral, los partidos políticos deberán destinar un porcentaje para promover la formación y la participación política de la mujer.

**Fuente:** Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, 1990.

apertura fue aprovechada por varias organizaciones y movimientos de mujeres, así como a mujeres en puestos de decisión en la institucionalidad pública, para profundizar en el análisis de estas conexiones conceptuales y generar nuevas propuestas de normas que, de manera más precisa, aseguraran un piso mínimo para la participación efectiva de mujeres en los procesos de elección popular. Otro intento por introducir el mecanismo de cuota falló en la siguiente oportunidad que se presentó cuando se discutió una modificación al Código Electoral entre 1996-1997,

casi sin que se generara ninguna discusión; pero un acuerdo de revisión final del proyecto de reforma facilitó incluir de nuevo la propuesta de cuota y en esa ocasión, a pesar de la oposición de algunos diputados y diputadas, el dictamen fue afirmativo por parte de la comisión legislativa y el parlamento posteriormente.

Se logra así la aprobación de un artículo en el Código Electoral (N.º 60) que señala que «las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un cuarenta por ciento (40 %) de mujeres» y un transitorio que establece que «cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del Padrón Electoral y a satisfacción del Tribunal Supremo de Elecciones, las medidas citadas en el último párrafo del Artículo 60 del Código Electoral podrán cesar por resolución de ese Tribunal».

La implementación de esta norma tuvo dificultades en las elecciones siguientes (de 1998), pues no era precisa en cuanto a los mecanismos a través de los cuales se debía cumplir con la cuota mínima. La proporción de mujeres diputadas aumentó, pero sólo del 16 % al 19 %. Esto se debió al hecho de que aunque los partidos cumplieron con la cuota en la conformación de las papeletas, las mujeres ocuparon los últimos lugares o aquellos con poca probabilidad real de quedar electos. La aceptación por parte del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de las interpretaciones hechas a la norma, así como los resultados mismos de las elecciones<sup>13</sup>, provocaron la reacción pública y legal por parte de algunas mujeres que habían sido candidatas y otras defensoras de los derechos políticos de las mujeres, así como del Mecanismo Nacional de Promoción de la Mujer (el entonces Centro Mujer y Familia, convertido luego en INAMU).<sup>14</sup>

Las resoluciones emitidas por el TSE ante estas interpelaciones precisaron varios elementos con respecto a la cuota mínima para las mujeres. En primer lugar, en cuanto a su cumplimiento (Resolución N.º 1863), en el sentido de que no se trataba de aplicar la cuota de manera global, sino que los partidos deberían aplicarla en el tramo de puestos que son considerados elegibles dentro de las listas de candidatos (mejor dicho, con probabilidad real de resultar electos o lo que se conoce como



mandato de posición), así como en la elección de los delegados a las asambleas territoriales (distrital, cantonal y provincial). Esta resolución también dispuso sanción: el Registro Civil no inscribiría las papeletas que incumplieran con estas precisiones.

En segundo término, el TSE precisó la forma en que se debería calcular los «puestos elegibles» dentro de un listado de candidatos, lo que se denominó como «método histórico» (Resolución N.º 2837), que consistía en partir del «promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política», lo que «daría un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y dentro de ellos, debe ser considerada la participación de las mujeres en los términos y proporciones señaladas».

Finalmente, el TSE también aclaró que la cuota se debería aplicar alternando los sexos en la conformación de los listados de candidatos, como «un sistema que permite la elegibilidad proporcional y con ello la efectividad de la cuota femenina».

Estas resoluciones se emitieron con posterioridad a las elecciones nacionales de 1998 e implicó un proceso intenso de adaptación tanto para la dirigencia de los partidos como para el TSE. Con todo, los resultados de las siguientes elecciones nacionales demostraron que las precisiones a la norma tuvieron efecto, pues el porcentaje de mujeres diputadas aumentó a 35 % (y luego a 38.8 % en las dos elecciones más recientes).

Hacia finales del 2001, el TSE promovió una nueva reforma integral del Código Electoral, con el fin de subsanar y mejorar un conjunto de artículos que aspiraban a elevar los estándares del sistema electoral costarricense, entre los cuales incluyó la introducción del concepto de paridad en el Código Electoral. Esta propuesta (paridad) fue apoyada por el INAMU y varios personajes formadores de opinión, también del movimiento de mujeres. En esta ocasión, el debate público y político no fue tan polarizado como cuando se propuso, un decenio antes, el mecanismo de cuota. Aunque no dejaron de evidenciarse resistencias, puede afirmarse que la clase política representada a través de las fracciones de partidos políticos en el congreso había madurado en cuanto a la relación entre democracia y equidad de género.

Después de un período largo de discusión y análisis de las propuestas de reforma, en 2009 la Asamblea Legislativa aprobó un nuevo Código Electoral que, en lo que concierne a este artículo, reconoce explícitamente los principios de participación política por género, paridad y el mecanismo de alternancia:

*«Artículo 2. Principios de participación política por género. La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación. La participación se regirá por el principio de paridad que 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, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina».*

De esta forma, Costa Rica da un salto cualitativo, pues en tanto el mecanismo de cuota se define como una medida temporal para aminorar la sub-representación femenina en los puestos de decisión, el principio de la paridad es una medida definitiva, cuyo objetivo es que mujeres y hombres compartan el poder político.

Estos principios y mecanismos del Código Electoral se han aplicado por vez primera en las elecciones presidenciales y municipales de 2010 (febrero y diciembre, respectivamente). Será en las elecciones nacionales siguientes, las de 2014, que también se aplicarán para la elección de diputados (es decir, todavía para las elecciones de 2010, se aplicó la norma de cuota mínima del 40 % para el caso de la elección de diputados).

Los resultados obtenidos en estas elecciones permiten identificar algunas limitaciones que tiene la norma para aplicar efectivamente el principio de paridad. Por ejemplo, dado que los partidos pueden decidir

la forma de elección de quienes ocupen los cargos de sus estructuras internas, así como de sus candidatos a puestos de elección popular, la paridad no necesariamente se expresa entre quienes son electos/as finalmente, pues no se ha definido cómo aplicar la alternancia en el caso del primer lugar de la lista. Esta limitación también se presenta en el caso de partidos nuevos y de los que han tenido pocos o sólo un diputado electo (tabla 3).

**Tabla 3**

Composición por sexo de la Asamblea Legislativa, según fracciones parlamentarias, enero 2011.

Fracciones parlamentarias	Cifras absolutas			% de mujeres del total	Distribución de las diputadas según fracciones
	Ambos sexos	Hom	Muj		
Partido Liberación Nacional (PLN)	24	13	11	19.2	50.0
Partido Acción Ciudadana (PAC)	11	6	5	45.5	22.7
Partido Movimiento Libertario (PML)	9	5	4	44.4	18.2
Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	6	5	1	16.6	4.5
Partido Accesibilidad Sin Exclusión (PASE)	4	3	1	25.0	4.5
Partido Frente Amplio (PFA)	1	1	0	0.0	0.0
Partido Restauración Nacional (PRN)	1	1	0	0.0	0.0
Partido Renovación Costarricense (PRC)	1	1	0	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>35</b>	<b>22</b>	<b>38.6</b>	<b>100.0</b>

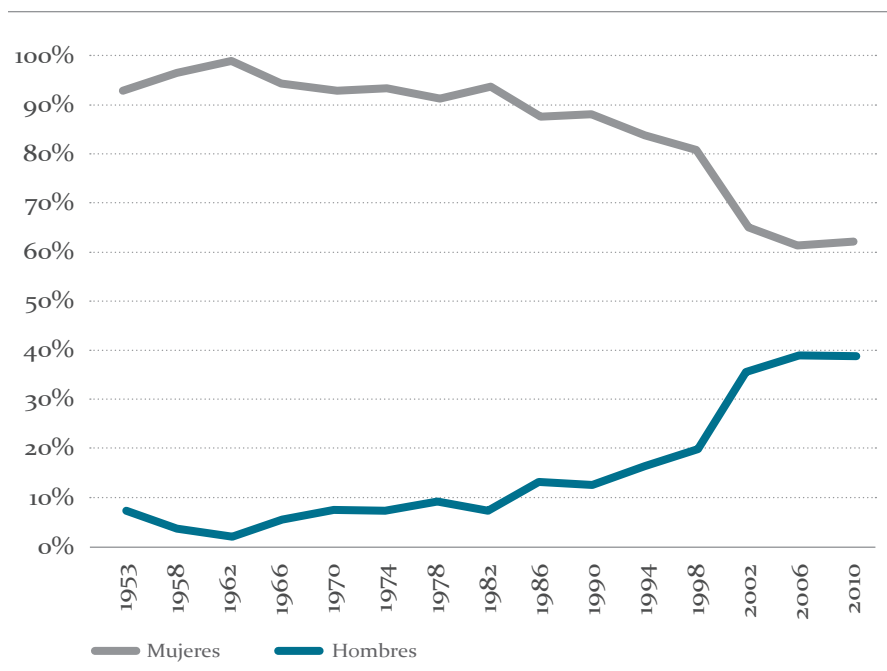
Fuente: elaboración propia, a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr)

La otra limitación o excepción para aplicar este principio se refiere al caso de los puestos a elección que son uninominales, como son los puestos de alcaldes. Desde que este cargo se elige públicamente (2002) sólo un máximo de diez mujeres han resultado electas entre un total de 81 alcaldes (12.3 %) y ello ocurre en las recientes elecciones municipales celebradas en diciembre 2010.<sup>15</sup>

El resultado de estas decisiones normativas y electorales ha sido un aumento significativo de la participación de las mujeres en puestos de elección popular, algo que se refleja en la evolución de la participación por sexo en los puestos de diputados y sobre todo en los cargos de regidores y síndicos municipales (gráficos 1, 2 y 3).

### Gráfico 1

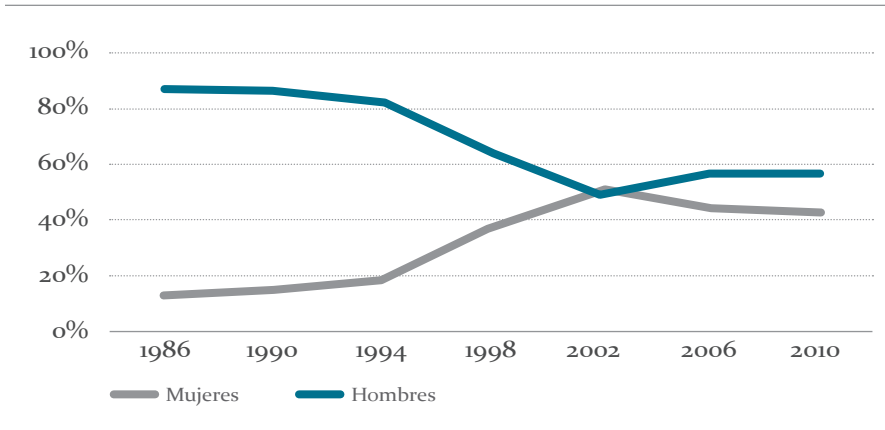
Evolución de la participación por sexo en cargos de diputados, período 1953-2010 (porcentajes).



Fuente: elaboración propia, a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr)

### Gráfico 2

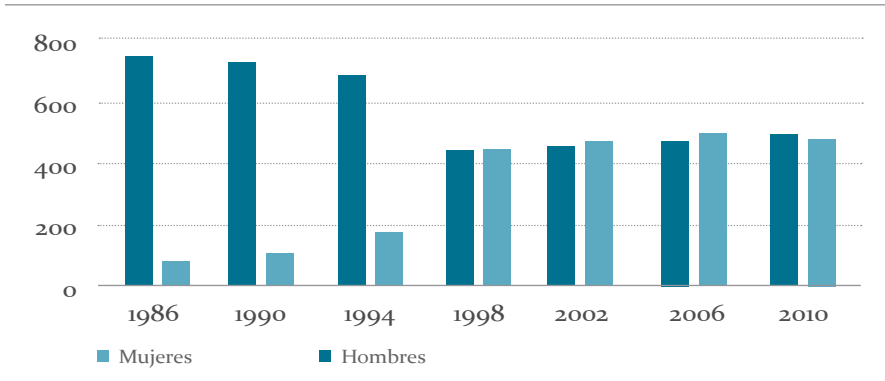
Evolución de la participación por sexo en cargos de regidores municipales, período 1986-2010 (porcentajes).



Fuente: elaboración propia sobre la base de TSE, <http://www.tse.go.cr/elecciones.htm>

### Gráfico 3

Evolución de la participación por sexo en cargos de síndicos municipales, período 1986-2010 (cifras absolutas).



Fuente: elaboración propia sobre la base de TSE, <http://www.tse.go.cr/elecciones.htm>

Efectivamente, después de más de treinta años de representar sólo entre el 2 % y el 9 % de los diputados, las mujeres costarricenses logran superar ese techo en las elecciones que tuvieron lugar durante

el proceso de discusión de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, pasando a representar el 12 % y el 16 % del total de diputados electos en 1990 y 1994, respectivamente. Un nuevo aumento en esa proporción sucede en las elecciones que tuvieron lugar al año siguiente de aprobada la cuota del 40 %, aunque sólo hasta alcanzar el 19 % (por las limitaciones ya descritas). El verdadero salto cuantitativo ocurre a partir de las elecciones de 2002, en que las mujeres fueron el 35.1 % de los diputados electos, llegando a un máximo del 38.8 % en las dos últimas elecciones.

A nivel municipal, en las elecciones de 1990 las mujeres fueron el 14 % del total de regidores electos, aumentaron a 18 % en las elecciones siguientes y duplicaron esa proporción en las de 1998 (con la cuota del 40 % ya aprobada). En las elecciones de 2002 mujeres y hombres compartieron de manera equitativa estos puestos, disminuyendo el porcentaje de las mujeres a 43 % en las dos últimas elecciones.

Finalmente, es necesario subrayar que la participación femenina en puestos de elección popular en Costa Rica siempre se ha situado entre las más altas de la región, incluso antes de aprobado el mecanismo de cuota mínima. En ese contexto se debe destacar que este país forma parte de los pocos países del mundo y de Latinoamérica<sup>6</sup> que han tenido a una mujer como presidenta de la nación, lo que ocurre por vez primera en 2010. En el caso del cargo de vicepresidenta, ello sucedió por vez primera en 1986 (se elige una fórmula presidencial para tres cargos: presidente y dos vicepresidentes).

**Tabla 4**

Evolución de mujeres electas en puestos de elección en Costa Rica, período 1986-2010 (cifras absolutas).

Cargos	1986	1990	1994	1998	2002*	2006	2010
Presidenta	0	0	0	0	0	0	1
Vicepresidenta	1	0	1	2	1	1	0
1. <sup>a</sup> vicepresidenta	0	0	0	1	1	0	0

Cargos	1986	1990	1994	1998	2002*	2006	2010
2. <sup>a</sup> vicepresidenta	1	0	1	1	0	1	0
Diputada	7	7	9	11	20	22	22
Regidora	114	148	199	412	502	437	424
Propietaria	24	63	79	193	232	205	191
Suplente	90	85	120	219	270	232	233
Síndica	88	117	183	445	465	479	461
Propietaria	34	53	78	138	132	132	128
Suplente	54	64	105	307	333	347	333
Alcaldesa	—	—	—	—	7	9	10
1. <sup>a</sup> vicealcaldesa	—	—	—	—	85	84	71
2. <sup>a</sup> vicealcaldesa	—	—	—	—	*	*	14
Concejala de distrito	—	—	—	—	1,642	1,777	1,782
Propietaria	—	—	—	—	839	861	894
Suplente	—	—	—	—	803	916	888
Concejala municipal de distrito	—	—	—	—	31	29	27
Propietaria	—	—	—	—	13	13	14
Suplente	—	—	—	—	18	16	13
Intendente	—	—	—	—	2	2	2
Vice intendente	—	—	—	—	—	—	6

Fuente: elaboración propia sobre la base de Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Cómputo de votos y declaratorias de elección 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 y 2010. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/elecciones.htm>

(\*) **Nota:** a partir de la reforma de 1998 del Código Municipal, se eligen popularmente, en calidad de propietarios y suplentes, para los cargos de alcalde/sa, miembros de los Concejos de Distrito y Municipales de Distrito, así como intendentes (alcaldes de distrito, para localidades muy alejadas). A partir de la reforma al Código Electoral de 2009, se eliminan las suplencias para alcaldes y se crean las figuras de vicealcaldes primero y segundo; asimismo se crea el cargo de viceintendente/a.

---

### 3. Después del principio de paridad en el Código Electoral, ¿qué falta?

Costa Rica ha logrado avances importantes en la promoción y el cumplimiento de los derechos políticos y ciudadanos de las mujeres. El conjunto de acciones desarrolladas (normas e instrumentos de políticas) han sido fundamentales para que las mujeres tengan hoy, al igual que los hombres, además de la posibilidad de elegir y ser electas, la probabilidad de resultar electas en puestos de decisión pública en igual proporción. Entre las principales fortalezas de este caso-país están las siguientes:

- La existencia de normas específicas en el Código Electoral para que se apliquen los principios de paridad y participación política con criterios de equidad de género en los procesos electorales, así como el mecanismo de alternancia en la elaboración de los listados de candidatos.
- La claridad, consistencia y firmeza del TSE para que estas normas se apliquen efectivamente.
- La experiencia y lección aprendida de que la facultad interpretativa que tiene el TSE es fundamental para entender y aclarar las normas a favor de la equidad de género en el plano electoral, así como para que se reglamente adecuadamente su aplicación por parte de los partidos políticos. Esto se aprendió ya desde la experiencia con el cumplimiento de la cuota mínima del 40 %.
- La importancia que tienen las resoluciones del TSE para llenar eventuales vacíos de una norma electoral, lo que va de la mano con la posibilidad que tiene toda persona de recurrir a esa instancia para pedir aclaraciones sobre cualquier aspecto de la ley electoral.
- La relevancia que tiene para la aprobación, interpretación adecuada y aplicación efectiva de una norma electoral que promueva la equidad de género en ese ámbito, que se cuente con un ambiente favorable en la opinión pública acerca de la idea de que la participación femenina en procesos y puestos de elección está estrechamente



ligada al logro de sociedades democráticas, así como que no se trata de una competencia entre los sexos, sino más bien de favorecernos todos de la complementariedad de las particularidades de ambos. Esta sintonía en la opinión pública —favorable— se gestó progresivamente en Costa Rica desde finales de los años ochenta (cuando se discutió la primera propuesta de establecer el mecanismo de cuota mínima), pero sobre todo desde 1996 (cuando se propone y aprueba la cuota mínima del 40 %). Este ambiente favoreció la aprobación de los principios de paridad y participación política recientes (2009).

- El reconocimiento de que la generación de este ambiente favorable en la opinión pública se construye, es decir, se trata de un esfuerzo sostenido y de largo aliento que, además, requiere la intervención desde diferentes sectores y actores. En la construcción de esta «sintonía» han jugado un papel fundamental en el caso costarricense: *a)* mujeres en puestos de decisión política que han liderado y defendido con argumentos sólidos las propuestas, *b)* un Mecanismo Nacional de Promoción de las Mujeres (CMF-INAMU) con capacidad técnica para contribuir a los debates que se han generado en diferentes momentos, que además ha contado con recursos económicos para financiar estudios y campañas de promoción de la ciudadanía activa de las mujeres; *c)* un órgano electoral consolidado y con gran confianza entre la población (el TSE), que además ha hecho un cruce adecuado entre equidad de género y derecho electoral; *d)* formadores de opinión pública a favor de la equidad de género, *e)* la estabilidad del sistema político costarricense, *f)* la posición favorable y las acciones emprendidas por los partidos políticos de mayor trayectoria y relevancia electoral; *g)* especialistas, organizaciones y movimientos de mujeres que han apoyado las propuestas y han defendido los intentos de incumplir las normas.
- El avance en la situación y la condición de género de las mujeres costarricenses, basado sobre todo en importantes mejorías en los ámbitos educativo y de salud, que ha contribuido a enfocar los esfuerzos en las áreas en donde ha sido más difícil promover criterios de equidad de género (empleo y espacios de poder) y a evidenciar los núcleos

duros: corresponsabilidad del cuidado de personas dependientes y de la familia, relaciones familiares y de pareja de mujeres que se involucran en la vida político-electoral.

- La existencia de políticas públicas a favor de las mujeres y la equidad de género que, aunque con algunas rupturas en el tiempo y en ciertos ámbitos, se han impulsado de manera sostenida desde fines de los años noventa en el país. En ese contexto, ha quedado claro que dichas políticas deben ser integrales y que deben instrumentalizarse e institucionalizarse.
- Un acervo histórico e investigativo sobre la situación y condición de género de las mujeres en el país, que ha sido promovido por diversas entidades públicas y privadas a nivel nacional e internacional, que ha servido para documentar y aprender de las experiencias, así como contribuido a fortalecer las capacidades técnicas de quienes se especializan en la temática de género; quienes, a su vez, han apoyado la argumentación de la defensa de los derechos ciudadanos de las mujeres. Es decir, capacidades nacionales para incidir en la toma de decisiones.
- La creación por ley (Código Electoral, Artículo N.º 309) de una entidad nueva dentro del TSE, el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED),<sup>17</sup> que se encargará de la formación democrática, la asistencia a los partidos, la capacitación electoral y la gestión del conocimiento. El TSE y el IFED están trabajando en la incorporación de criterios de equidad de género tanto a nivel institucional como en el diseño de sus áreas, instrumentos y herramientas de trabajo.
- La aprobación de nueva legislación bajo el principio de paridad, como la Ley N.º 8901 en relación con la conformación de los órganos colegiados de asociaciones y sindicatos, que modifica un artículo (N.º 10) de la Ley de Asociaciones (N.º 218) indicando que «El organismo directivo (...) se integrará con un mínimo de cinco personas y deberá garantizar la representación paritaria de ambos sexos (...) En toda nómina u órgano impar la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno».

Una vez lograda la norma de paridad en puestos de elección pública, Costa Rica tiene el desafío de atender algunas aristas para continuar construyendo una sociedad más equitativa en el plano de la participación política y el ejercicio de la ciudadanía, entre ellas, las siguientes:<sup>18</sup>

### **I. En cuanto al ámbito de aplicación de la norma y el concepto de paridad:**

*«La principal pregunta se refiere a cómo aplicar el principio de paridad para la elección de puestos uninominales (que es el caso de presidente de la República, Alcaldes, Síndicos e Intendentes municipales) y el encabezamiento de las listas de candidatos a cargos públicos».*

La legislación vigente establece que las fórmulas que presenten los partidos para los uninominales deben estar conformadas, en el caso de las papeletas presidencial y de alcalde, por tres personas: quien aspira al puesto principal y dos suplentes (primer y segundo vicepresidentes; primer y segundo vicealcaldes) y en el caso de las papeletas de síndicos e intendentes, por dos personas, una en propiedad y otra para la suplencia. El TSE ha explicado (Resolución N.º 3671-E8-2010) que los cargos de presidente y alcalde son únicos, siendo potestad de los partidos escoger a la persona que presentarán para esos cargos; es decir, que no es posible aplicar el principio de paridad y el mecanismo de alternancia en estos casos. Asimismo, ha indicado que para todos los casos de papeletas uninominales, el principio de paridad se aplica para la totalidad de la nómina que se presente, reglamentando de diferente forma cómo aplicar el mecanismo de alternancia:

- En las papeletas presidencial y de alcalde, al menos una de las dos personas candidatas a ocupar las suplencias, debe ser de uno de los sexos, obligadamente del sexo opuesto en el caso de los vicealcaldes;
- En las papeletas de síndico e intendente, dado que están conformadas sólo por dos puestos (en propiedad y en suplencia), los partidos deciden quien encabeza la papeleta, pero en la suplencia debe presentarse a una persona del sexo opuesto.

Esta forma de interpretar la «totalidad» de los puestos a elección es similar a la que había hecho el TSE con respecto a la aplicación del mecanismo de cuota mínima del 40 % y continúa provocando pregunta: ¿Es que no es posible interpretar de manera distinta ese concepto así como el principio de paridad para estos casos? Hay quienes consideran que el TSE podría combinar ambos elementos de la norma tomando como referencia tanto el comportamiento en el tiempo, como la cantidad de papeletas que presente cada partido. Ello significaría, por ejemplo, que si una persona de un sexo encabezó la fórmula presidencial de un partido en la elección anterior, en la siguiente lo debería hacer una persona del otro sexo (alternancia en el tiempo). En el caso de las papeletas de alcalde, síndico e intendente, la reglamentación se complejizaría, pues podría agregarse a ese criterio temporal, el de cantidad de papeletas que presente cada partido para cada nivel de elección (alternancia horizontal en el encabezamiento de las papeletas).

Sin embargo, el TSE ha indicado (misma resolución) que no puede «definir ni validar un modelo de reglamentación» de la paridad y la alternancia, pues estaría afectando los principios de autonomía de la circunscripción electoral y de democracia de los partidos políticos, definidos así por el sistema electoral costarricense.<sup>19</sup>

Este tema ha sido objeto de debate desde la discusión del proyecto de reforma al Código Electoral en la Asamblea Legislativa, cuando representantes del INAMU y de la Defensoría de los Habitantes propusieron incorporar mecanismos de acción afirmativa a la par del de alternancia y el principio de paridad, a fin de obligar a los partidos a proponer una determinada proporción mínima de mujeres como candidatas, sobre todo en los casos de papeletas uninominales y el encabezamiento de papeletas.

La interpretación vigente del TSE también tiene consecuencias para la elección de diputados/as, pues hay diferencia entre la cantidad de candidatos de cada sexo que se presentan y la cantidad de diputados que resultan electos por sexo. Es decir, un partido puede presentar nóminas de candidatos a diputados conformadas por igual cantidad de hombres y mujeres, también en puestos elegibles, pero

dado que pueden encabezarlas como decidan sus órganos internos, puede (y suele) suceder que un sexo supere al otro en cantidad de encabezamientos, lo que resulta en una mayor elección de personas de ese sexo. Es por ello que, aplicando todavía el mecanismo de cuota mínima del 40 % en las últimas elecciones nacionales de diputados, las mujeres no alcanzaron esa proporción mínima en el congreso y que, ya aplicando el principio de paridad en las recientes elecciones municipales, las mujeres sólo sean el 42.8 % del total de regidores electos (38.6 % de los que ocupan ese cargo en propiedad y 47.1 % de los que son suplentes).

La forma vigente de interpretar el principio de paridad es cuestionada también por algunos sectores en el sentido de que no debería entenderse como una proporción límite (o techo), como un 50 % máximo de mujeres (y de hombres), sino como un piso. Este es un debate interesante, pues remite a la alternativa de las cuotas mínimas. Para algunas personas (dentro de las que me identifico), la idea de cuota mínima es más conveniente para promover una democracia con criterios de equidad de género, pues define un piso o porcentaje mínimo debajo del cual ningún sexo debe volver a estar representado, pero deja un margen para que el electorado decida entre los candidatos, independientemente de su sexo, manteniendo la intención de promover la complementariedad de visiones y ejercicio del poder. Hay que indicar, en todo caso, que hasta el momento pareciera que la norma de la paridad ha sido interpretada, de forma general, como una aspiración o ideal a alcanzar, pero aún es pronto para concluir algo al respecto.

Otro ángulo de este debate refiere a la pregunta de si los principios de paridad y alternancia más bien estarían limitando la posibilidad de participación de las mujeres, por cuanto no puede haber un partido que postule o esté conformado únicamente por personas de un mismo sexo (lo que impide el funcionamiento de un partido feminista). También se cuestiona la norma de la paridad en el sentido de que no resuelve la representatividad de la diversidad de mujeres: de diferentes etnias, razas, grupos etarios, zonas de residencia, condición socioeconómica y otras.

Finalmente, es necesario incluir en este punto el desafío de aplicar los principios de paridad y no discriminación por razones de género para los puestos públicos por designación y en órganos colegiados, es decir, en la conformación del gabinete de gobierno y de juntas directivas (de bancos, entidades autónomas, etc.). Hasta el momento, esos ámbitos de decisión han estado excluidos tanto de la aplicación del mecanismo de cuota mínima como de la paridad, si bien la Sala Constitucional se ha pronunciado con respecto a los órganos colegiados de entidades estatales. Es posible que el seguimiento al cumplimiento de la reciente ley que establece la obligatoriedad de aplicar el criterio de equidad de género en la conformación de las juntas directivas de asociaciones y sindicatos pueda contribuir a que este principio también se aplique en el ámbito estatal.

## **II. En cuanto al seguimiento al cumplimiento de las diferentes normas referidas a la equidad de género del Código electoral vigente:**

*«El TSE ha demostrado sobrada capacidad y rigurosidad para hacer cumplir con estas normas; la cuestión en este caso refiere a aspectos de fondos y financiamiento».*

Hasta ahora, la aplicación del principio de paridad en materia de financiamiento se ha interpretado como un asunto de cantidad de personas de ambos sexos que acceden a los recursos que reciben los partidos y ello únicamente para el ámbito de capacitación. De acuerdo a la normativa costarricense (Art. 96 de la Constitución Política y Art. 89 al 119 del Código Electoral) el Estado contribuye de manera significativa al financiamiento de las campañas electorales y, desde la reciente reforma, también pueden dirigirse esos recursos a aspectos relacionados con la organización y capacitación permanentes de los partidos políticos. Asimismo el Código Electoral establece (Art. 52, inciso *p*) que: «De lo que el partido político disponga para capacitación, deberá establecerse en forma permanente y paritaria tanto a hombres como a mujeres (...)», algo que el TSE corroborará a través de la presentación de informes conta-

bles que den cuenta de que los gastos en materia de capacitación se han destinado «en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad» (Artículo N. 103). Dado que todavía no se aplica esta normativa, por lo reciente de la reforma, diferentes sectores alientan al TSE a profundizar en la interpretación de lo que significa el principio de paridad para este tema, incorporando elementos de contenido de la capacitación, así como la incorporación de los hombres en la capacitación sobre equidad de género.

El Artículo N.º 52 ya señalado establece que el objetivo de los partidos a este respecto debe ser «capacitar, formar y promover el conocimiento de los derechos humanos, la ideología, la igualdad de géneros, incentivar los liderazgos, la participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros». Conveniría, por ejemplo, aclarar que también debe promoverse el desarrollo de habilidades y destrezas políticas, con criterios de equidad de género, así como análisis socioeconómicos con perspectiva de género.

Por otra parte, parece recomendable crear un sistema de seguimiento, monitoreo y verificación del cumplimiento de la norma. Este sistema facilitaría el trabajo del TSE en cuanto a la identificación de posibles «trampas» o vacíos en la norma, de tal forma que, al igual que con el mecanismo de la cuota, pueda establecer medidas que reviertan esas posibles situaciones. Como en el caso de la aplicación de la cuota, es de esperar que existan intenciones y acciones para evitar compartir el poder y modificar las reglas del juego político-electoral. Dicho sistema podría contar con un observatorio para el monitoreo, así como una superintendencia o fiscalía. Lo deseable es que esta medición no se refiera únicamente al cumplimiento de la dimensión cuantitativa de la norma, sino también a las demás formas en que los partidos deben poner en práctica el principio de paridad. Esta propuesta requeriría de la construcción de indicadores para medir el cumplimiento de la norma, los que serían de utilidad para realizar acciones correctivas.

Finalmente, en cuanto al seguimiento de la aplicación de la norma, hay que advertir que pocos meses después de aprobada la reciente reforma al Código Electoral, fue presentado un recurso de

inconstitucionalidad contra el mecanismo de alternancia. El argumento ha sido que menoscaba al electorado y limita la elección de las personas más idóneas, vulnerando a la vez su derecho a acceder en condiciones de igualdad a la función pública.

El TSE ha reaccionado de inmediato, brindando a la Sala Constitucional amplias explicaciones del sustento de este mecanismo (Oficio TSE-2138-2010). Diferentes sectores y entidades han manifestado su preocupación ante el recurso planteado, por cuanto consideran que el mecanismo de la alternancia es un complemento necesario para la aplicación del principio de paridad. Como se ha advertido en un reciente evento organizado por el TSE/IFED-PNUD (2010): «sin mecanismo no hay derecho; si se cae el mecanismo de alternancia, se cae la paridad; no tendría vigencia». La Sala Constitucional no ha resuelto aún (enero 2011) esa acción presentada.

### **III. En cuanto a vacíos detectados en el Código Electoral:**

*«Sin duda, el tema del financiamiento con criterios de equidad de género es uno de los vacíos que desde ya se identifica como relevante y modular para el caso de la efectiva participación y elección de mujeres».*

El hecho de que la ley costarricense faculte al Estado a destinar recursos para coadyuvar al funcionamiento del sistema de partidos,<sup>20</sup> podría ser una oportunidad para que este país avanzara en cuanto a aplicar criterios de equidad en dicho funcionamiento, más allá de lo que ya ha sido afectado con esos criterios. Como se ha indicado, los recursos estatales sólo pueden utilizarse para el financiamiento de campañas electorales y actividades permanentes de organización y capacitación de los partidos. De esta última prerrogativa ha quedado fuera las elecciones municipales (sólo pueden utilizarse para gastos originados por la participación en el proceso electoral).

El desafío continúa siendo cómo afectar el financiamiento de las campañas electorales con criterios de equidad. Una vía posible podría ser introducir medidas de acción positiva a favor de las mujeres; otra, por ejemplo, legislar para el uso equitativo, en términos de género, de los



espacios en medios de comunicación masiva, algo que para el caso de los medios estatales podría ser parte de su política de equidad de género.

#### **IV. En el nivel técnico-electoral:**

*«Los retos a este respecto apuntan a las potestades, capacidades y funciones del TSE y del recién creado IFED con respecto al fortalecimiento de partidos políticos y a la ciudadanía en general, a fin de concretar el principio de paridad de género en el ámbito político y electoral».*

Como en el caso de la aplicación del mecanismo de cuota mínima, la fase interpretativa será central para la aplicación de la norma sobre paridad y no discriminación del nuevo Código Electoral. De igual importancia será la facultad del TSE de imponer sanciones a los partidos. El desafío consiste en la articulación del marco internacional de Derechos Humanos de las mujeres y los principios orientadores del Código Electoral, con las competencias que tiene ese órgano con respecto al actuar de los partidos políticos.

El recién creado IFED puede contribuir en ese sentido, pues sus objetivos y áreas de trabajo deben dirigirse hacia la construcción de ciudadanía y sus autoridades ya han expresado el interés de incorporar la dimensión de género en su que hacer. Para ello, será necesario que tanto el IFED como el TSE en general, desarrollen un proceso interno para la adecuada y estratégica institucionalización de la dimensión de género, pues aunque sus autoridades han sido favorables a los cambios en materia electoral que se han venido produciendo en los últimos trece años, la cultura institucional puede estar todavía permeada de estereotipos y los funcionarios no poseer aún las suficientes herramientas y conocimientos para aplicar esa perspectiva adecuada e integralmente. Sería un error pensar que con la norma basta para modificar patrones culturales e institucionales a lo interno de la entidad, como también que sólo será necesario desarrollar acciones en las líneas de capacitación, investigación, información y divulgación hacia la población meta del

TSE. Además de todo ello, para que el TSE y el IFED institucionalicen adecuadamente la perspectiva de género, es necesario consolidar su incorporación a nivel orgánico y programático, para lo cual es altamente aconsejable que además de fortalecer la Unidad de Género y el trabajo de la Comisión de Género del TSE, se intervenga a nivel de la planificación institucional de ambas entidades (TSE e IFED).

Finalmente, con respecto al trabajo que debe desarrollar el IFED con los partidos políticos, una tarea importante será enriquecer el concepto de capacitación y apoyo a los partidos que le ha sido asignado. Con el fin de que interpreten e incorporen adecuadamente los principios de paridad y no discriminación del Código Electoral, más que sesiones de capacitación, es necesario brindarles acompañamiento y asesoría. Asimismo, es pertinente que el IFED considere la inclusión de herramientas técnicas en su programa de capacitación a los partidos, de tal forma que los contenidos no se refieran sólo al proceso electoral, sino que contribuyan también a fortalecer las capacidades y habilidades políticas de mujeres y hombres. A la vez que ello contribuye a ejercer mejores liderazgos, facilita la comprensión por parte de los hombres de la importancia de la otra visión que aportan las mujeres, así como en ellas la aprehensión de las habilidades y destrezas que por miles de años han desarrollado los hombres en la política.

Relacionado al fortalecimiento de los liderazgos, es necesario redoblar los esfuerzos para que estos se ejerzan con calidad, tanto por parte de hombres como de mujeres. Cómo evaluar la calidad de los liderazgos requiere del desarrollo de instrumentos de medición, los cuales deben incluir la dimensión de género.

## **V. En el nivel de las políticas públicas:**

*«En el caso costarricense ha quedado clara la importancia que tiene para el avance en el ámbito político electoral de las mujeres, el que un Estado promueva, de manera consistente y continua, políticas públicas para la promoción de las mujeres y la equidad de género, así como que éstas sean concebidas con visión integral y estratégica».*

También ha quedado claro que si bien ya es un avance la declaración de dichas políticas, el verdadero paso se da cuando éstas se instrumentan a través de planes y programas de acción, institucionalizados y con sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación. El desafío para Costa Rica continúa siendo que las entidades públicas sean capaces de incorporar y concretar las políticas de equidad de género. En este sentido, el INAMU está llamado a jugar un papel central, como ente rector técnico del tema de género en el poder Ejecutivo; pero también el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y la rectoría del Sector Social, que deben velar por el cumplimiento cabal de las políticas públicas.

El Plan Nacional de Desarrollo que cada Administración debe presentar al inicio de su gobierno, debería considerarse como un instrumento de seguimiento y evaluación de gran utilidad, también para el tema que nos ocupa. Sin embargo, debe señalarse que hay debilidades en la preparación de estos planes y en su sistema de seguimiento y evaluación, así como que no existe cultura de ejercer contraloría a este respecto. Algo que, sin duda, le resta efectividad a la posición del Estado costarricense a favor de la equidad de género.

Ante esta deficiencia, adquiere relevancia el papel que pueden jugar los otros poderes de la República y sus órganos controladores (Defensoría de los Habitantes, Contraloría General). En ese contexto, surge la incógnita acerca del TSE, pues es un requisito para los partidos políticos presentar sus programas de gobierno para ser inscritos y participar en los procesos electorales. El TSE podría velar por que los programas de gobierno sean consistentes con respecto a los derechos políticos y ciudadanos de las mujeres.

## **VI. En el nivel sociocultural y organizativo:**

*«Aunque los partidos políticos son los actores centrales en el espacio electoral costarricense, las organizaciones sociales, especialmente las que tienen como fin fomentar la equidad de género, deben aprovechar la coyuntura sociocultural a favor de este objetivo, así como las reformas incorporadas en el Código Electoral y la posición de avanzada del TSE».*

Es necesario redoblar los esfuerzos en varios ámbitos, por ejemplo: a) promoción y fortalecimiento de liderazgos transformadores, de mujeres y de hombres; b) empoderamiento interno de las mujeres, para que el ejercicio de su liderazgo sea de calidad y con visión de equidad de género; c) incorporación de los hombres al reto de lograr la equidad de género en el plano del ejercicio del poder, convirtiendo este objetivo en uno común, para el bienestar del conjunto de la sociedad, revirtiendo la interpretación de que se trata de un asunto que compete sólo o primordialmente a las mujeres y que les beneficia fundamentalmente a ellas; d) promoción de una ciudadanía activa, de mujeres y hombres; e) fomento de la corresponsabilidad en cuanto al cuidado de personas dependientes y la familia; f) promoción de relaciones de pareja y de familia armónicas, especialmente en el caso de las mujeres que se insertan en la vida político-electoral; g) mejoramiento de la experticia en comunicación, de tal forma que se transmita adecuada y eficazmente el concepto de paridad y la importancia estratégica que implica para construir sociedades más equitativas en materia de equidad de género; h) comprensión por parte de las organizaciones sociales de que los partidos no son la única vía para participar en la política y que ellas también pueden contribuir al logro de la equidad de género en ese espacio, incluyendo la aplicación del principio de paridad.

## **VII. En el nivel de los partidos políticos:**

*«El reto fundamental consiste en convertir los principios de paridad y no discriminación en activos para la modernización de los partidos, para que estos sean estructuras inclusivas y participativas».*

El aire democrático que trae consigo la mayor participación femenina en los órganos partidarios y en los puestos de decisión pública, puede ser un elemento que contribuya a superar la crisis de los partidos políticos y a mejorar el sistema político en general. Asimismo, es necesario que los partidos comprendan que el principio de paridad no riñe con medidas de acción afirmativa, las cuales

pueden utilizarse como medio para promover la participación de las mujeres en sus estructuras y en la política partidaria en general. En este sentido pueden contribuir entidades como el TSE y otros organismos interesados en el logro de la equidad de género, promoviendo acciones para reforzar la promoción de la participación de las mujeres. Algo que parece ser requerido con mayor celeridad en el caso de los partidos que proponen candidaturas para los niveles cantonal y provincial.

### **VIII. En el plano educativo-formativo:**

*«En esta materia, el IFED es identificado como la entidad que podría jugar un papel fundamental en la etapa que recién inicia la sociedad costarricense, tanto en relación a los partidos políticos, como hacia la población en general».*

Las funciones que el Código Electoral le establece al IFED tienen como eje central la formación democrática y la construcción de ciudadanía política. Otras entidades públicas comparten estos objetivos, como el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Cultura. Por razones poblacionales, entidades como el INAMU y el Consejo de la Persona Joven, tienen también razones para establecer alianzas con el IFED en esta materia. La apertura mostrada por las autoridades del IFED con respecto a la incorporación de criterios de equidad de género en el diseño y desarrollo de su quehacer, es una buena señal que debe ser aprovechada. El INAMU y el IFED podría unir esfuerzos, por ejemplo, para desarrollar procesos de capacitación y formación específicos para mujeres (entre los temas más señalados se encuentran: conocimiento y uso de los recursos legales cuando se presentan situaciones de discriminación por razones de género, calendarización de los procesos electorales, financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, etc.).

Una línea de trabajo del IFED debería consistir en difundir y capacitar a partidos y la ciudadanía en general acerca del concepto de paridad y lo que el mismo implica como principio en el Código Electoral. En el

año que ha transcurrido desde que se aprobó esta norma, se han evidenciado confusiones de distinto orden (con el mecanismo de cuota o con el concepto de igualitarismo, por ejemplo).

### **IX. En cuanto a la generación de conocimiento:**

*«Tanto el IFED, que tiene una línea de trabajo prevista a este respecto, como entidades académicas y de investigación, así como organizaciones sociales, pueden contribuir a generar mayor conocimiento y comprensión acerca del fenómeno político-electoral y del desafío de construcción de ciudadanía con criterios de equidad de género».*

Algunos elementos de esa agenda de investigación podrían ser: socialización de buenas prácticas de los partidos y de contiendas electorales en cuanto a la efectividad de la participación con criterios de equidad de género; factores de riesgo en el comportamiento electoral, razones que dificultan a las mujeres a acceder y mantenerse en puestos de elección popular a pesar de la norma de paridad.

\*\*\*

Será necesario esperar a que pasen al menos dos procesos electorales más para que sea posible realizar un análisis riguroso de la aplicación de la nueva normativa adoptada por Costa Rica en materia de participación política con criterios de equidad de género, sus límites, aciertos y desaciertos. Lo que se identifica ya como obligación es ampliar el ámbito al que se han circunscrito las normas a este respecto, pues no se refiere sólo al campo electoral, como tampoco únicamente a su relación con los derechos de las mujeres, sobre todo los políticos. Se requiere también de políticas públicas para promover la equidad de género, integrales, instrumentalizadas y sostenidas en el tiempo, así como de una plataforma sociopolítica lo suficientemente sólida, que

proporcione suelo fértil a la idea de la necesaria complementariedad de mujeres y hombres en los espacios de poder, para construir ciudadanía, promover el bienestar general y consolidar la democracia.

---

# Notas

1. García, Ana Isabel. *Estrategia para enfrentar la pobreza en Costa Rica*. San José: CEDAL, 2010, en prensa.
2. García, Ana Isabel. *Conquista, compromiso y cambio*. San José: CMF, 1996.
3. Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF) – Ana Isabel García (Directora), *La apuesta estratégica. Informe de Labores 1994-1998*. San José: CMF/Gobierno de Costa Rica, 1998.
4. García, Ana Isabel, Morales, Carla. *Módulo 3: Democracia, Ciudadanía y Participación Política*. San José: INAMU, 2010.
5. En ese contexto hay que señalar que esas mismas debilidades han llevado a los dos gobiernos últimos a no otorgar rango de ministra sin cartera a la presidenta ejecutiva del INAMU, una prerrogativa que, aunque innecesaria (pues una potestad que tiene quien ocupe la Presidencia de la República), está establecida en la Ley del INAMU misma.
6. Se debe agregar que en el ámbito descentralizado, desde 1997 se han venido creando y consolidando mecanismos institucionales tanto en las entidades del poder Ejecutivo como en los gobiernos locales, que en el caso de Costa Rica son 81 municipalidades. Ello quiere decir que varias entidades del poder Ejecutivo cuentan con instancias y políticas institucionales específicas para promover a las mujeres y la equidad de género, y que ello sucede en al menos la mitad de las municipalidades.
7. *La Política de Equidad de Género del poder Judicial* (sesión N.º 34-05 de Corte Plena) tiene como propósito «impulsar el proceso de incorporación de la perspectiva de género en las políticas institucionales, desarrollar los potenciales humanos y la eliminación de cualquier práctica de desigualdad o discriminación tanto para las personas usuarias internas como externas al poder Judicial». En 2007, el poder Judicial



aprobó la *Política de atención a víctimas de violencia intrafamiliar que laboran en el poder Judicial* (sesión N.º 64-07 del Consejo Superior del poder Judicial) y en 2008 aprobó los «Lineamientos para atender casos de funcionarias/os del poder Judicial que enfrentan violencia doméstica» (sesión N.º 30-08 del Consejo Superior del poder Judicial). Los casos de violencia doméstica son remitidos por la Secretaría Técnica de Género, la cual debe informar al Consejo una vez al año. En cuanto al TSE, la *Política Institucional para la Igualdad y Equidad de Género* del TSE fue aprobada primero por la Comisión de Género de ese órgano electoral (sesión extraordinaria N.º 10-2008, Art. 2, de 25 de agosto de 2008) y luego por el Tribunal (sesión ordinaria N.º 92-2008, Art. 4, del 16 de octubre de 2008).

8. García, Ana Isabel, Gomáriz, Enrique. *Módulo: Políticas públicas nacionales y locales sobre género y ciudadanía*. San José: GESO/FES/UCR, 2003.
9. Entre 1949 y 1970 se aprobaron sólo dos leyes. En la década de los setenta, el doble, es decir, cuatro leyes. En los años ochenta, de nuevo, únicamente dos leyes. En contraste, para el decenio que arranca en 1990 hasta el año 2000, se aprobaron 25 leyes. Por último, en el presente decenio, del año 2001 al 2010 se han aprobado nueve leyes.
10. Fundación Género y Sociedad, Base de datos, consultada en diciembre 2010.
11. Entre otros, ver: Rodríguez Sáenz, Eugenia. *La lucha por el sufragio femenino en Costa Rica 1890-1949*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002. pp. 89-110. Sharrat, Sara. *The Suffragist Movement in Costa Rica, 1889-1949: Centennial of Democracy?*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1997. pp. 61-83.
12. Mora Carvajal, Virginia. *Redefiniendo la política. La participación de las reformistas en la campaña electoral de 1923*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002. pp. 111-130. Eugenia Rodríguez Sáenz, plantea «que dentro de este período de evolución del movimiento sufragista podemos distinguir tres grandes etapas: 1890-1910, 1910-1923 y 1923-1949». Rodríguez, Eugenia. *Dotar de voto político*. San José: Escuela de Historia de la UCR, 2009.
13. Conviene conocer algunos aspectos que caracterizan el sistema electoral costarricense: Se rige por una jurisdicción electoral especializada, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), independiente de los otros organismos del Estado. El régimen es de partidos políticos. El sufragio es universal, con voto directo y secreto. Existe un padrón electoral permanente, con fotografía, que se alimenta automáticamente del Registro Civil. La persona electora se identifica con la cédula personal (con fotografía). El voto se realiza en papeleta individual para cada elección, que contiene las

listas de candidatos/as presentadas por los partidos políticos. El método de elección para diputados/as y municipales es por cociente, subcociente y residuo mayor, una variante del sistema proporcional; y para presidente/a de la República, por mayoría de votos (pero debe superar el 40 % del total de votos válidos). Se eligen diputados/as por circunscripciones electorales, que en el caso de Costa Rica se basa en la división político administrativa del país en provincias (7 en total). Desde 2002, además de la fórmula presidencial (un/a presidente y dos vicepresidentes), los 57 diputados y los regidores y síndicos municipales, se eligen también otras autoridades municipales: alcaldes/as (un/a alcalde y dos suplentes) y concejales de distrito, concejales municipales de distrito e intendentes. Las decisiones del TSE en materia electoral no son recurribles. El TSE está facultado para interpretar la Constitución y las leyes que son de su competencia exclusiva, lo que implica que puede crear normas no escritas, derivadas de sus sentencias. Además, sus criterios son vinculantes dentro del procedimiento de formación de leyes electorales y también tiene iniciativa en la formación de las leyes de la materia. Dentro de la independencia que tiene este órgano, destacan las siguientes: elabora su propio presupuesto, los gastos que haga en relación a la efectividad del sufragio no pueden ser objetados por el poder Ejecutivo, puede reglamentar incluso las leyes electorales y está facultado para hacer las declaratorias definitivas de las elecciones. Todos los funcionarios del TSE, incluyendo el Registro Civil, tienen prohibición político partidaria (excepto para ejercer el derecho al voto), incluso en proceso consultivos como referéndum.

14. Para más detalles, ver: Camacho, Rosalía, Lara, Silvia, Serrano, Esther. *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres*. San José: CMF, 1996. Camacho, Rosalía. *Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión*. San José: Fundación Arias, 1998. García, Ana Isabel. *Mujeres, participación política y ciudadanía*. Washington: Diálogo Interamericano, 1999. Torres García, Isabel. *La aplicación de la cuota mínima*. San José: Fundación Arias, 2001. García, Ana Isabel. *Concretando el mandato: reforma jurídica en Costa Rica*. Lima: IDEA, 2003.
15. Las mujeres representan el 87.7 % de los vicealcaldes primeros electos y el 17.7 % de los segundos; el 48.7 % de los concejales de distrito, el 42.2 % de los concejales municipales de distrito, el 25 % de los intendentes, el 75 % de los viceintendentes y el 49.7 % de los síndicos (aunque sólo son el 27.2 % de los que ocupan ese puesto en propiedad). Datos de acuerdo al TSE, disponibles en línea en: <http://www.tse.go.cr/elecciones.htm>
16. En Latinoamérica, sólo en cinco ocasiones una mujer ha sido electa presidenta: 1990 en Nicaragua (Violeta Chamorro), 2006 en Chile (Michelle Bachelet), 2007 en Argentina (Cristina Fernández), 2010 en Costa Rica (Laura Chinchilla) y 2011 en Brasil (Delma Rouseff). En otras tres oportunidades, una mujer ha sido nombrada también presiden-

ta, pero sin participar en procesos electorales: 1973 en Argentina (María Estela Martínez), 1979 en Bolivia (Lydia Guelier) y 1999 en Haití (Ertha Pascal).

17. El IFED inició funciones en 2010 y tiene como responsabilidades, «planificar y ejecutar programas de formación para la ciudadanía y para los partidos políticos, que promuevan el efectivo ejercicio de los derechos políticos y el fortalecimiento de la cultura cívica, atendiendo a la diversidad regional, socio económica y cultural de los costarricenses. Entre sus principales objetivos destacan: 1) Planear y ejecutar programas de capacitación que desarrollen competencias electorales, dirigidos a los funcionarios, los partidos políticos y los ciudadanos involucrados en la gestión de las elecciones. 2) Generar proyectos tendientes a promover una ciudadanía activa, que ejerza efectivamente sus derechos políticos. 3) Propiciar programas de capacitación para funcionarios electos, relacionados con el régimen electoral, el ejercicio de la función pública y la práctica de valores democráticos. 4) Colaborar con el Ministerio de Educación Pública en la formulación de programas de educación cívica dirigidos a la población estudiantil. 5) Apoyar a los partidos políticos en sus esfuerzos por realizar proyectos de formación ciudadana. 6) Propiciar espacios de debate y discusión en el contexto de los procesos electorales. 7) Fomentar el desarrollo de investigaciones y publicaciones en temas relacionados con democracia y elecciones. 8) Administrar un centro de documentación especializado en democracia y elecciones, accesible a la ciudadanía y con aplicación de técnicas informáticas. 9) Proveer información a la ciudadanía y la población en general, sobre el sistema democrático y el rol de los funcionarios públicos de elección popular». TSE, disponible en <http://www.tse.go.cr/organigrama/IFED.html>
18. Estas reflexiones se realizan después de que la autora participara en tres eventos relacionados con la temática entre 2008 y 2010, de los cuales existen documentos impresos y en audio. 1) Curso para Lideresas, impartido por el INAMU durante 2010, en el cual la autora (junto con Carla Morales) impartió el Módulo 3: Democracia, Ciudadanía y Participación Política (San José: INAMU, 2010). 2) Conversatorio «Más allá de la paridad: de las normas a las prácticas», organizado por IFED-TSE y PNUD, 22 de noviembre de 2010. 3) Seminario Internacional «Una década de cuota femenina en América Latina: Balance y perspectivas para la participación de la mujer», organizado por el Consejo Electoral de República Dominicana, Santo Domingo, 13-15 de octubre de 2008.
19. Para más detalles, consultar Hernández, Haydeé. Aprobación del nuevo Código Electoral. Revista *Olimpia* No 10, San José: INAMU, 2009.
20. Costa Rica tiene un sistema de financiamiento mixto de los partidos políticos. Para más detalles sobre el análisis de género de los sistemas de financiamiento en la región, consultar: García, Ana *Estructura fuerte*, es decir, una constitución como la de los partidos políticos.

---

# Bibliografía

- ARAYA POCHET, Carlos. *Partidos políticos, derecho constitucional y reforma electoral: balance y perspectivas 1986-2000, en la democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. 1.<sup>a</sup> edición. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.
- ESQUIVEL FAERRON, Max, PICADO LEÓN, Hugo. *Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE*. Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 9, Primer Semestre, 2010.
- FERNÁNDEZ BAEZA, Mario. *Partidos políticos*, en *Diccionario Electoral/IIDH*. 1.<sup>a</sup> edición. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.
- GONZÁLEZ ENCINAR, Juan José. *Derecho de partidos*. Madrid: Editorial Espasa-Calpe S. A., 1992.
- RAVENTOS VORST, Ciska, *et al.* *Abstencionistas en costa rica: quiénes son y por qué no votan*. 1.<sup>a</sup> edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales, IIDH/CAPEL: TSE, 2005.
- ROMAN JACOBO, Gustavo, CHAVARRÍA CHAVARRÍA, Danilo. *Régimen organizativo de los partidos políticos en Costa Rica*. Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 9, Primer Semestre, 2010.
- ZAMORA, Rubén. *Partidocracia*, en *Diccionario electoral IIDH*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, vol. 2.

---

# Democracia interna y partidos políticos

Juan Rial

Al momento en que escribimos este documento los partidos políticos constituyen una institución con «mala prensa». Están en crisis en buena parte del mundo. Esta institución, creada para representar a los ciudadanos, socializarlos políticamente, disputar elecciones, conformar elencos de gobierno y de oposición; se encuentra cada vez más reducida en sus funciones prácticas y es motivo de enorme desconfianza por parte de la ciudadanía.

Es difícil, en un contexto de intereses de diferente tipo, lograr instancias de alegación, y el partido que intenta ser vehículo de identidades, más que partido es un movimiento social, con aristas políticas.

Como muchas veces ha ocurrido en el pasado, ahora contamos con muchas herramientas para resolver problemas que ya no están presentes en el día a día. Hubiese sido bueno contar con ellas antes; sin embargo, en el momento en que aparecieron muchos de estos instrumentos regulatorios su eficacia fue baja, pues los problemas que intentaban resolver habían desaparecido o se habían transformado en nuevos desafíos. Eso es lo que ocurre con las normas o regulaciones sobre la estructura interna de los partidos y que, en buena medida, devienen «estuches vacíos de contenido».

Siendo que en muchos ordenamientos institucionales todavía se prescribe la existencia de partidos políticos para poder disputar elecciones y éstos como el único camino legal y legítimo para formar

gobiernos, la principal función de los partidos ha resultado en conformarse como máquinas electorales.

Aun en los casos en que se ha autorizado la existencia de otro tipo de formaciones, tales como los movimientos políticos sin vocación de tener una estructura fuerte<sup>1</sup> y, más aún, la existencia de candidaturas independientes; estas mismas formaciones, conviven con las formas partidarias, más o menos tradicionales, incluso en los países que han visto la desaparición o pérdida de relevancia de las viejas formaciones partidarias.

El reconocimiento de los partidos se produjo lentamente y se llegó a completar a nivel constitucional en la región latinoamericana recientemente, en la década de los noventa, habiéndose iniciado el proceso en los años treinta del siglo XX. Las leyes de partidos políticos, a veces específicas, a veces formando parte de un ordenamiento legal más amplio, se fueron desarrollando posteriormente (tabla 5).

La democracia interna partidaria fue tardíamente regulada. Se consideraba que era una intromisión indebida del Estado en la vida interna de los partidos, pero al convertirse estos cada vez más en oligarquías, al estilo de las descritas por Michels (1911),<sup>2</sup> poco a poco, se abrió camino, una orientación apuntando a la regulación del tema. No obstante, todavía gran parte de los países de la región deja a cargo de los partidos la autorregulación.

Este tema fue más relevante al referirse a la presentación de candidatos a cargos de elección popular. Se argumentó que si no había mecanismos democráticos de nominación, se atentaba contra la naturaleza del régimen en que se compite. La definición democrática de un partido no podría sustentarse si en su accionar interno no se ajusta a los mismos principios que justifican su existencia en el sistema político. La vida interna de los partidos debería de ser una escuela de democracia para sus militantes y así trasmitirlo a sus adherentes y simpatizantes.

No es de sorprender, entonces, que 13 de los 18 regímenes democráticos en América Latina establezcan normas, aunque muchas de ellas no sean más que enunciados programáticos, que piden que haya condiciones de democracia interna en los partidos políticos. Éstas son muy

**Tabla 5**

Ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina.  
Año de inclusión en la Constitución Política.

País	Año	País	Año
Uruguay	1934	Bolivia	1961
República Dominicana	1942	Venezuela	1961
Ecuador	1945	Paraguay	1967
Guatemala	1945	Chile	1970
Brasil	1946	México	1977
Panamá	1946	Perú	1979
Costa Rica	1949	Nicaragua	1979*
El Salvador	1950	Colombia	1991
Honduras	1957	Argentina	1994

Fuente: Zovatto, Daniel (comp.) Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina. México, UNAM-IDEA, 2006.

(\*) **Nota:** la Constitución de Nicaragua de 1939 proscribía a partidos de organización internacional, haciendo de ese modo un reconocimiento indirecto a los que tenían otra raíz como los conservadores y los liberales, aunque el régimen efectivo era dictatorial.

relevantes en referencia a la selección de sus candidatos, la elección de sus autoridades, la rendición de cuentas, la participación de los militantes en la formulación de sus posiciones, la disciplina parlamentaria y el respeto de los derechos de los miembros y su ejercicio de la libertad de opinión. Además, estas normas deben ser apuntaladas por mecanismos adecuados, internos o externos, que garanticen su cumplimiento.

El mayor grado de inclusión para elegir candidatos se da cuando el electorado tiene capacidad de decidir quiénes serán los candidatos que la fuerza política de su preferencia promoverá. Esto supone la realización de elecciones internas. Las mismas deberían permitir que no se incida en más de una fuerza en las decisiones, por lo cual el mayor grado de inclusión se da cuando son simultáneas.

El esquema tradicional parte de la selección cerrada entre miembros del partido político y puede ser hecha por un colegiado de líderes, siguiendo ciertas reglas internas o simplemente por el liderazgo partidista, de acuerdo a los intereses de la circunstancia. En la compilación que sigue indicamos cuál es la situación en cada país de América Latina.

**Tabla 6**

Disposiciones sobre candidaturas en los instrumentos legales.

País	Disposición legal
<b>Argentina</b>	Ley O. de PP. 23098 de 1985 modificada por la Ley de Primarias 26571 de 2009 reglamentada. Establece elecciones primarias, abiertas y simultáneas.
<b>Bolivia</b>	Ley PP y Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. No hubo nuevos desarrollos tras el cambio constitucional de 2009.
<b>Brasil</b>	La Ley 9086 de 1995 no indica nada al respecto; lo deja a los partidos y alianzas.
<b>Chile</b>	Ley Constitucional de PP 9086 de 1987 y sus reformas. No establece formas de nominación de candidaturas. Quedan a discreción de cada partido.
<b>Colombia</b>	Ley 130. No se establecen taxativamente obligaciones para nominar candidatos, quedando esto como responsabilidad de cada formación política.
<b>Costa Rica</b>	Código Electoral Ley 8765, permite al TSE vigilar los procesos partidarios internos; para integrar órganos internos y designar candidatos.
<b>Ecuador</b>	Reglamento de CNE de 24 de marzo de 2010. No hay normas específicas que obliguen a los partidos u organizaciones a asumir democracia interna.
<b>El Salvador</b>	El Código Electoral no refiere al tema, aunque la Constitución refiere a que los partidos deben organizarse de acuerdo a los principios de la democracia representativa. No hay ley de partidos específica.
<b>Guatemala</b>	Ley Electoral y de partidos 1-85.



País	Disposición legal
<b>Honduras</b>	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Artículos programáticos. 69 y subsiguientes.
<b>México</b>	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE.
<b>Nicaragua</b>	No hay normas. Autorregulación de los partidos.
<b>Panamá</b>	Autorregulación de acuerdo al Código Electoral de 1983.
<b>Paraguay</b>	Código Electoral. 834/96. Autorregulación. Realización constante de elecciones internas con intervención del Tribunal de Justicia Electoral.
<b>Perú</b>	Ley PP 28094 de octubre 2003. Autorregulación.
<b>República Dominicana</b>	Autorregulación. Ley Electoral genérica. Práctica de elecciones internas.
<b>Uruguay</b>	Disposición constitucional (e) y (z) de 1996 que establece elecciones internas, con participación voluntaria de la ciudadanía, simultáneas antes de la realización de comicios generales para designar candidatos a la presidencia. Si no hay mayorías establecidas resuelve el órgano partidario. Ley de Elecciones internas 17063 de 1998.
<b>Venezuela</b>	Constitución Artículos 67 y 293. No hay norma legal que disponga sobre elección de candidatos.

Fuente: elaboración propia.

## 1. Disposiciones sobre candidaturas en los instrumentos legales de diferentes países de América Latina

### 1.1. Argentina

El Artículo 38 de la Constitución, a partir de 1994, garantiza a los partidos políticos su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías y la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos.

La Ley Orgánica de los Partidos Políticos (LOPP) que fue sancionada con anterioridad permite la presentación de candidatos no afiliados a los partidos, siempre y cuando tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas. Los partidos deben disponer de una organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido (Artículo 30., inciso *b*); entre otros requisitos para el reconocimiento de la personalidad jurídico-política, exige: Organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades y organismos partidarios, en la forma que establezca cada partido, respetando el porcentaje mínimo por sexo establecido en la Ley 24.012 y sus decretos reglamentarios.

Asimismo, se pide acta de designación de las autoridades promotoras, las que convocarán a elecciones para constituir las autoridades definitivas del partido, conforme con la carta orgánica y es causa de caducidad de la personalidad política de los partidos la no realización de elecciones partidarias internas. La Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral N.º 26571 de 2009 establece en el Artículo 19 que: «Todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamentarios del MERCOSUR mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo acto electivo, con voto secreto y obligatorio, aun en aquellos casos en que se presentare una sola lista». La ley supone la existencia de partidos con un piso mínimo de 4,000 afiliados y con una cláusula barrera del 3 %.

## **1.2. Bolivia**

La nueva Constitución de 2009 establece en su Artículo 209 que: «Las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, con excepción de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional serán postuladas y postulados a través de las organizacio-

nes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones y de acuerdo con la ley» en el subsiguiente Artículo 210 se dice: «I. La organización y funcionamiento de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos deberán ser democráticos. II. La elección interna de las dirigentas y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que garantizará la igual participación de hombres y mujeres. III. Las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus candidatas o candidatos de acuerdo con sus normas propias de democracia comunitaria». Por otro lado se aclara, en el Artículo 211, que: «I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus representantes políticos en las instancias que corresponda, de acuerdo con sus formas propias de elección. II. El Órgano Electoral supervisará que en la elección de autoridades, representantes y candidatas y candidatos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos mediante normas y procedimientos propios, se de estricto cumplimiento a la normativa de esos pueblos y naciones». Además, en el Artículo 212 se establece que ninguna candidata, ni ningún candidato, podrán postularse simultáneamente a más de un cargo electivo, ni por más de una circunscripción electoral al mismo tiempo.

Las normas legales son preexistentes a esta reforma. La Ley de Partidos anterior tenía referencia en el previo texto constitucional de 2004, que establecía (Artículo 223, numeral II) que la organización y funcionamiento de los partidos «deberán ser democráticos». El principio general de la ley, es la obligación de los partidos de incorporar en el documento fundamental del partido mismo a los «principios democráticos de organización y funcionamiento» (Artículo 13, numeral V), y luego desarrollarlos con detalle en los estatutos del partido, con el objetivo de fortalecer la participación e influencia de los militantes en las distintas estructuras o niveles de poder interno. Entre estos principios democráticos, la ley señala, en primer lugar, el mecanismo de

«elecciones libres y voto directo y secreto» (Artículo 15, numeral II), aplicable en todos los niveles de la estructura partidaria para la elección de los titulares de los distintos cargos de dirigencia, juntamente con el señalamiento de los mecanismos de revocatoria. Este procedimiento, igualmente, es aplicable en la selección de los candidatos a los distintos cargos electivos del país y en la elección de los delegados a las instancias superiores de representación del partido, los militantes, de fiscalizar las actividades de sus dirigentes, mediante procedimientos que también deberían incluirse en los estatutos, que como en el caso anterior, implicaría una alteración fundamental en las pautas de comportamiento tradicional de los dirigentes y caudillos habituados al manejo «discrecional o secreto» del poder, no sujeto a rendición de cuentas.

En la misma línea de democratización interna, se le reconoce al militante, el derecho al «recurso de queja» (Artículos 15, numeral XIII, 26 y 27), principalmente contra los abusos de los niveles dirigenciales. Inicialmente este recurso debe tramitarse en los órganos especiales e internos del partido, antes de recurrir al organismo electoral. Finalmente, se establece la obligatoriedad de los partidos de instituir órganos y procedimientos adecuados y especiales para defender los derechos de los militantes que entraran en conflicto con el partido (Artículo 15, numeral XIX).

En lo que respecta a las «elecciones primarias», ninguna disposición legal establece su obligatoriedad para los partidos políticos. La Ley de Partidos establece el principio electivo para todos sus dirigentes, pero deja a los partidos definir la forma de cómo poner en marcha este principio. Hasta el presente, este mecanismo ha sido interpretado como un derecho que se reconoce sólo a los militantes del partido. En algunos casos, el voto directo y universal de la militancia sólo involucra a niveles locales y medios de dirección, mientras que el nivel de máxima jerarquía está fuera de su alcance, aunque en este último caso, el voto sigue siendo directo pero de los delegados a su vez elegidos democráticamente para conformar las asambleas, congresos o convencionales nacionales.

Además hay que tener en cuenta la realización de elecciones especiales en circunscripciones indígenas, con regulaciones propias.

### **1.3. Brasil**

La Ley 9096 de 1995 deja a los estatutos de los partidos, dentro del principio de autonomía, la adopción de regulaciones importantes con relación a este tema. No obstante, la participación dentro de los actos relativos a la democracia interna está referida a los afiliados (Artículos 14 y 15, LPP y 60. a 90., LE). Tal autonomía comprende la realización válida de previas electorales para la selección de los candidatos del partido, donde no se excluya ni condicione la competencia de la convención partidaria prevista en ley. No se prevé, mas eso no impide que la autoridad competente del partido político disponga, por acto propio de la vida intrapartidaria, la realización de elecciones internas. Tampoco hay normas que regulen estatalmente la conformación de candidaturas para disputar cargos públicos.

### **1.4. Chile**

La democracia interna de los partidos políticos; está establecida en la Constitución dado que estipula como requisito de su existencia que dentro de ellos «exista» una efectiva democracia interna para adecuar la normativa legal a ese marco constitucional. El legislador señaló la existencia de estos organismos en la estructura interna del partido.

Actualmente se discute en Chile una reforma que permitirá la inscripción automática en el padrón de electores y el voto voluntario. También se discute el sistema binominal de adjudicación de bancas. Pero no está en la agenda ningún cambio respecto al funcionamiento de los partidos y a disponer normas sobre nominación de candidaturas. A pesar de que hay signos preocupantes, el chileno es uno de los sistemas partidarios estables de la región.

### **1.5. Colombia**

El Artículo 107 de la Constitución se limita a declarar que «los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente». La

realización de consultas internas es resorte partidario. La Ley 130 de 1994 dispone que la organización electoral colaborará en la selección de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados. El Artículo 10 de la misma ley (modificado por el Artículo 10. de la Ley 616 de 2000), sobre consultas internas, establece que la organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten a través de sus respectivas autoridades estatutarias, para escoger candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales, así como para tomar decisiones con respecto a su organización interna o variación de sus estatutos.

El parágrafo 3 del Artículo 12 de la Ley 130 de 1994 establece que los partidos y movimientos con personería jurídica están obligados a debatir y aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos. Claro que no está establecido cómo se hace para que se cumpla con la norma.

En la práctica, rara vez se ha apelado al instrumento de la consulta a los afiliados, y lo usual es que las decisiones se adopten por las propias directivas del partido y se legitimen por ratificación de convenciones o congresos de partido que son manejados por los jefes políticos. Como en muchos otros países, los partidos cumplen con la exigencia legal de contar con estatutos, pero con frecuencia no pasan de ser una mera formalidad.

## **1.6. Costa Rica**

El Artículo 98 de la Constitución establece que: «Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

El Artículo 65 del Código Electoral señala a los partidos políticos como el único vehículo para participar en las elecciones, y en cuanto a la designación de candidatos se hace por medio de convenciones parti-

darias resueltas por cada partido. El Código Electoral en su Art. 12, letra f) faculta al Tribunal Supremo Electoral a vigilar los procesos internos de los partidos.

### **1.7. Ecuador**

La legislación, la Ley Electoral y de Organizaciones Partidarias de 2002, no establecía normas sobre las formas de elección interna de los directivos de los partidos, ni sobre los mecanismos de selección de sus candidatos. Los estatutos de cada partido y sus reglamentos de elecciones las regulan. Los estatutos dependían de cada partido. El cambio político que implicó la nueva constitución sólo tiene por correlato un reglamento emitido por el Consejo Nacional Electoral de 24 de marzo de 2010. En el Art. 32 establece que cada organismo partidario o movimiento debe tener una estructura y en el 33 establece que debe comunicar al CNE si hace elecciones internas, pero deja a cada organización las disposiciones del caso.

### **1.8. El Salvador**

El Artículo 85 de la Constitución indica que los partidos políticos deben regir sus normas, organización y prácticas de funcionamiento conforme a los principios de la democracia representativa. No hay una ley electoral específica, las disposiciones sobre partidos están contenidas en el Código Electoral, pero respecto a democracia interna y nominación de candidatos dejan a cada partido la potestad de decidir cómo manejarse al respecto.

### **1.9. Guatemala**

Si bien la ley vigente desde 1985 establece normas para la conformación interna de la estructura partidaria es difícil ponerlas en práctica dada la volatilidad de las organizaciones existentes. No hay normas específicas que obliguen a los partidos a tener un mecanismo para nominar candidatos a disputar elecciones.

### **1.10. Honduras**

En 1986 se adoptaron reformas a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, tendientes a garantizar la participación directa y representativa de los ciudadanos afiliados a los partidos en la designación de sus autoridades y en la selección de candidatos a cargos de elección popular; permitiéndose la organización de los afiliados en movimientos y corrientes internas para la participación en las elecciones, estableciéndose en el artículo 69 libertad de cada partido para disponer de su organización, pero indicando, principios generales para la organización democrática interna y la postulación de candidatos a las elecciones.

### **1.11. México**

Consideradas instituciones de interés público por el Art. 42 de la Constitución. El llamado COFIPE, en el Artículo 27, señala pautas para la organización interna de los partidos. En el apartado 1, incisos *b*, *c* y *g* de ese artículo se indica que un partido debe tener: una asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente, por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros; la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, debe garantizarse el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades, así como la proporcionalidad en las sanciones; motivación en



la determinación o resolución respectiva y competencia de órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio.

Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo la posibilidad de remover a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y el establecimiento de períodos cortos de mandato. Por otra parte, tratándose de la selección de candidatos, la regla general es que solamente los afiliados o miembros de un partido político participan en los correspondientes procedimientos internos; sin embargo, en algunos estatutos se prevé la posibilidad de abrirlos a los ciudadanos que no se encuentran afiliados, pero que son simpatizantes de los mismos, previa determinación de los órganos partidarios competentes, y en los términos de las convocatorias que al efecto se expidan.

En cuanto a nominaciones queda a cargo de la normativa interna de los partidos políticos, pero es posible judicializar reclamos ante el Tribunal Federal Electoral.

## **1.12. Nicaragua**

El principio dominante en este país es la autorregulación a los partidos para determinar, a través de sus estatutos y reglamentos internos, la manera concreta en que ejercerán o cumplirán los derechos y obligaciones reconocidos en la Constitución y la ley, tales como presentar

candidatos a cargos de elección popular, nombrar y sustituir a sus representantes ante los órganos electorales, presentar la integración de sus órganos de dirección o la participación de sus integrantes. En el 2002 se acordaron entre sandinistas y una parte del liberalismo, normas que restringieron las posibilidades de supervivencia de formaciones políticas menores. En cuanto a la estructura interna y candidaturas es sabido que, en la práctica, las cúpulas y los liderazgos son quienes toman las decisiones.

### **1.13. Panamá**

Es otro país donde prima la autorregulación. El Artículo 40 del Código Electoral establece que tanto la organización como el funcionamiento de los partidos políticos se sujetarán a un régimen democrático que asegure la participación de sus miembros en las actividades partidarias, así como en los cargos administrativos y de dirección.

El Artículo 98 del Código Electoral establece que en las convenciones que celebren los partidos políticos, tendrán derecho a participar directamente, o a estar representados indirectamente por los delegados, de acuerdo con sus estatutos, todos los miembros legalmente inscritos en el partido y que sean residentes en la respectiva circunscripción.

En las convenciones, los delegados deberán ser elegidos directamente por los miembros legalmente inscritos en el partido y que tengan residencia en la circunscripción que sirve de base para la representación. De acuerdo al Artículo 100 solamente pueden participar los miembros inscritos de los partidos tanto en sus decisiones internas como en las elecciones primarias que se celebren para elegir a los candidatos a puestos de elección popular.

### **1.14. Paraguay**

La autorregulación también predomina en Paraguay, sin embargo es un país donde por la importancia que tuvo el Partido Colorado como

fuerza hegemónica, siempre importó la confrontación interna de tendencias. Las elecciones internas partidarias tienen ya vieja data. El Art. 59 del Código Electoral, Ley 834/96 dispone que «el funcionamiento de los partidos políticos, al igual que su organización, deberá ajustarse a principios democráticos. Todos los miembros afiliados al partido político tendrán libre acceso a la información sobre sus actividades. Asimismo gozarán del derecho a ser electores y elegibles para los cargos partidarios, siempre que reúnan los requisitos para el efecto». Normalmente el TJE fija las fechas de las elecciones internas de los diversos partidos y movimientos, pero cada uno de ellos se hace responsable del proceso.

### **1.15. Perú**

El título V de la Ley de Partidos Políticos de 2003 está dedicado a la democracia interna. Aunque en gran medida recurre a la autorregulación, la ONPE, Oficina Nacional de Procesos Electorales puede prestar asistencia técnica al proceso.

La elección de las autoridades y candidatos a cargos públicos de elección popular la debe realizar el órgano electoral central del partido, que debe estar conformado por un mínimo de tres miembros y que cuenta con órganos descentralizados colegiados que funcionan en los comités partidarios provinciales. En consecuencia, se está refiriendo la ley a un mínimo de 65 órganos electorales descentralizados. El órgano electoral, la ONPE, tiene a su cargo la realización de todas las etapas del proceso electoral.

La ley señala que hasta la quinta parte del total de número de candidatos, salvo para el caso de candidatos a presidente y vicepresidentes de la República, pueden ser designados directamente por el órgano partidario que disponga el estatuto, siendo esta facultad indelegable. Por lo tanto, el estatuto tiene discrecionalidad para señalar qué órgano del partido debe tener esa facultad. Puede ser la secretaría general, la presidencia o un órgano colegiado. Es obvio, que en la práctica los liderazgos personalizados tienen un poder decisivo.

### **1.16. República Dominicana**

Ni la Constitución ni la Ley Electoral regulan la estructura interna de los partidos políticos. Los partidos se autorregulan. Ley Electoral 275-97 establece en el Artículo 68 un requisito mínimo relativo a la nominación de candidatos. El primer párrafo de dicho artículo establece: «La nominación de los candidatos a cargos electivos que hayan de ser propuestos por un partido político reconocido o inscrito, deberá ser hecho por el voto afirmativo de la mayoría de los delegados a convenciones regulares y públicamente celebradas tres (3) días, por lo menos, después de haber sido convocadas por medio de aviso público en un diario de circulación nacional». Este mismo artículo señala que dichas convenciones deberán celebrarse de conformidad con las disposiciones que sobre esta materia contengan los estatutos partidarios.

En la práctica, los principales partidos políticos han instituido el método de las elecciones primarias de miembros para elegir sus candidatos presidenciales. En algunos casos, este mismo método se utiliza para elegir candidatos al Congreso o municipales.

### **1.17. Uruguay**

La Constitución exige que en los partidos políticos se ejerza efectivamente «la democracia interna en la elección de sus autoridades» (Artículo 77.11, a). Sin embargo, no hay ninguna norma específica que haga que ese principio se cumpla. Teniendo uno de los sistemas partidarios de mayor antigüedad en el mundo, los partidos, «Colorados y Blancos» (nacionalistas) desde 1836 y «Frentistas» desde 1971, compuestos todos por «federaciones de fracciones» no tienen afiliados.

En 1996, por reforma constitucional, se estableció un sistema de nominación de candidatos a la presidencia y a las intendencias, que implica la realización de elecciones primarias, con voto voluntario, simultáneas. Las mismas suponen la competencia entre posibles fórmulas para la presidencia y las elecciones de convenciones partidarias.

La Ley de Elecciones Internas de 1998 precisó modalidades de acción. La Ley de Partidos Políticos sólo refiere a aspectos de financiación.

### **1.18. Venezuela**

La Constitución establece en el Artículo 67, en su primer párrafo que: «todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes».

El Artículo 293, ordinal 6, de la Constitución, ha atribuido al poder Electoral la función de organizar las elecciones de las organizaciones con fines políticos, en los términos que señale la ley. El numeral 6 dice: «Organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley. Así mismo, podrán organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Las corporaciones, entidades y organizaciones aquí referidas cubrirán los costos de sus procesos electorarios».

Sin embargo, no hay ley que establezca cómo se lleva a cabo. La última reforma de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones N.º 6013 de 23 diciembre de 2010, se preocupa por mantener a los representantes partidarios sujetos a la autoridad partidaria, pero nada dice sobre democracia interna.

\*\*\*

En el momento que escribimos, el tema sigue siendo una preocupación de parte de miembros de la academia y en algunos sectores de la

cooperación internacional; pero tiene mucho menor relevancia entre la nueva clase política.

La crisis de los partidos como principal vehículo de participación, el cuestionamiento de la representación y sus formas, ha llevado a que la idea de fortalecer partidos políticos, más de una vez, choca contra la falta de un sujeto concreto interesado en llevarla adelante. La personalización de la política en «poliactores» y «politrices», muchos de ellos poco afectos las formas institucionales poliárquicas no ayuda. Pero, hasta el presente, no se ha salido de las principales formas de organización creadas en el siglo XIX y XX. Los partidos sufren restas, pero no se han suprimido. Hay preocupaciones que van por otro camino, la financiación, es una de las más relevantes, visto el creciente papel de dineros ilegales. En conjunto, el tema sigue siendo como institucionalizar la representación ciudadana.

---

# Notas

1. Estructura fuerte, es decir, una constitución como la de los partidos políticos.
2. Ver: *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. 2 Tomos: Buenos Aires. Amorrortu editores [2a, ed. 2008].





---

# Partidos políticos costarricenses: naturaleza jurídica, régimen de financiamiento y campañas electorales

Héctor Fernández Masis

## 1. Régimen jurídico de los partidos políticos

La Constitución Política de Costa Rica, en su Artículo 98, que fue reformado por la Ley N.º 7675 del 2 de julio de 1997, reconoce a todos los ciudadanos el derecho de agruparse en partidos políticos. Expresamente reza la citada norma:

*«Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República. Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».*

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia al analizar esta disposición en su voto 1234-98, sostuvo que se trata de un verdadero «derecho de libertad» y, por ende, de un derecho humano fundamental, aunque reconocido solamente a favor de los ciudadanos, esto es los costarricenses mayores de dieciocho años, y no de todos los hombres

sin distinción de su nacionalidad, dada su inmediata vinculación con el ejercicio de los derechos políticos, los cuales se encuentran restringidos a los nacionales por definición.

Estos derechos y libertades políticas fundamentales que señala la mencionada Sala, están contenidos en la Constitución de modo implícito, a través de los principios y normas relativos a la organización democrática del Estado (Artículo 1), a la titularidad de la soberanía en la Nación (Artículo 2), a la definición de la ciudadanía (Artículo 90) al sufragio como función cívica primordial y obligatoria (Artículo 93), al principio de que ese ejercicio ha de serlo con garantías efectivas de libertad y de representación de las minorías (Artículo 95 incisos 3 y 6), entre otros.

Otra de las particularidades que apunta la Sala es que se trata de un derecho de garantía, en cuanto medio instrumental para el goce de los derechos y libertades políticas fundamentales, tanto el activo, de participar en la gobernación de los asuntos colectivos y especialmente de elegir a quienes hayan de ocupar los cargos públicos, como el pasivo, de desempeñar esos cargos y, en particular, de acceder a los de elección popular.

Por otra parte, en su sentencia 980-91 la Sala Constitucional sostuvo que el derecho de los ciudadanos de agruparse en partidos es, amén de un derecho de libertad que, como tal, lejos de restringido debe ser estimulado y que, como también se dijo, por mucho que para algunos sea deseable poner un freno a la proliferación de partidos, no es posible legítimamente imponerlo, porque el pluripartidismo es consustancial con el sistema constitucional, tal como éste se ha concebido y estructurado en Costa Rica a través de muchos años de tradición democrática. Asimismo, en voto 2881-95 la Sala indicó:

*«Es innegable que el progreso hacia niveles más altos de democratización que promuevan el desarrollo de mecanismos de participación proporcionales, requiere una revisión de la estructura y organización actuales de los partidos políticos que permita acortar la brecha que se produce entre la realidad política y la realidad jurídica... El*

*derecho de asociación política y su manifestación más importante, el derecho de agruparse libremente en partidos políticos, constituían una especie de libertad fundamental de asociación y, como tal, un derecho de libertad reconocido a favor de todos los ciudadanos, titulares de los derechos políticos. Su carácter de derecho de libertad no se desvirtúa por los resultados especiales o las limitaciones que se impongan para su ejercicio, que en todo caso, no pueden exceder el límite de lo razonable, en razón de la incidencia que tienen los partidos en la provisión, elección y decisiones de los gobernantes».*

Ese derecho a asociarse en partidos está, sin embargo, condicionado por el mencionado Artículo 98 constitucional, que fue precisamente la reforma que se introdujo en el año 1997, pues como puede advertirse del texto transcrito, se exige que los partidos expresen el pluralismo político, concurren a la manifestación y formación de la voluntad popular y sean instrumentos fundamentales para la participación política, además de que su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos, texto probablemente adoptado de la constitución española, cuyo Artículo 6 contiene una disposición idéntica.

A pesar del reconocimiento constitucional de que goza el derecho fundamental al que nos estamos refiriendo y el importante papel que juegan los partidos políticos dentro del sistema costarricense —no sólo electoral o político, sino además gubernamental— es frecuente escuchar que muchas personas se refieren a éstos como simples maquinarias electorales y se muestran escépticos de la contribución que aportan al mantenimiento de la democracia. Conviene en cuanto a este punto citar las consideraciones del autor español Juan José González Encinar, coordinador de la obra «Derecho de Partidos», quien manifiesta que es sobre este tema donde la ciencia del Derecho y, en concreto, la ciencia del Derecho Constitucional, la ciencia de la Constitución del Estado, tiene bastante que decir.

Sin el estado democrático constitucional —afirma el autor en referencia— no habrían partidos, pero sin partidos tampoco habría Estado democrático constitucional. Estado y partidos son pues, en nuestra

democracia, dos realidades indisociables: ni pueden existir, ni pueden comprenderse ni pueden explicarse la una sin la otra.<sup>1</sup>

Por su parte, don Mario Fernández Baeza —*Diccionario Electoral, Partidos Políticos*— afirma que la legitimación de los partidos en el orden político fue apoyada decisivamente por dos fenómenos: el desarrollo del sufragio así como el aumento y consolidación de los grupos sociales urbanos, tanto grupos medios como proletarios. La democratización de la sociedad produjo la integración de la mayoría de los partidos que hoy se conocen en el sistema político de los países europeos, desde socialistas hasta conservadores, ya a la altura de principios de este siglo.

Los partidos cumplen determinadas funciones en todo sistema político: articulan demandas de la sociedad o de los grupos sociales, función que es cumplida en gran parte a través del proceso electoral. Se da un «reclutamiento político», cuales son las adherencias y la integración de la sociedad civil. Proponen programas y políticas para formar el gobierno. Esta función clave de todo sistema democrático se cumple principalmente a través de las elecciones. Aun cuando teóricamente es posible postular al gobierno sin pertenecer a partidos, en la práctica se trata de una situación muy excepcional, pues son los partidos políticos las organizaciones que monopolizan lo que la Ley Fundamental Alemana llama la «voluntad» política de la nación.<sup>2</sup>

Es indiscutible que los partidos políticos se constituyen en actores primarios del sistema democrático y por ende del proceso electoral. Ahora, resulta importante referirnos a esa «voluntad popular o voluntad política» referida por la Constitución y la doctrina citada. En efecto, si bien el Artículo 98 constitucional establece como actividad de los partidos la de concurrir a la manifestación y formación de la voluntad popular, no dice qué debemos entenderse por ésta, ni por concurrir a la manifestación y formación de la misma.

Los partidos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular en tanto presentan al pueblo las opciones políticas para dirigir el Estado, por lo que cuando asumen el gobierno, son los responsables de representar esa «voluntad popular». En otras palabras, el Artículo 98 constitucional no establece las funciones de los partidos,

sino que se limita a mencionar el fin, la esencia, la razón de ser de los partidos políticos y el motivo de su reconocimiento constitucional, el cual es servir de elementos mediadores entre la sociedad y el Estado, concurriendo de ese modo, como dijimos, a la manifestación y formación de la voluntad popular.

Los partidos políticos nacen en la sociedad, pero tienen al Estado como objetivo. La constitución otorga al pueblo el poder del Estado, pero no su ejercicio, de ahí que se plantea el problema de la mediación entre el pueblo (sociedad) y el Estado, que es el fin que se reconoce a los partidos políticos. Sobre el particular el Tribunal Supremo de Elecciones en su resolución 453-E-2001, indicó que se trata de asociaciones de una especial naturaleza por su finalidad específica, la cual es servir de intermediarios entre el electorado y los órganos estatales de elección popular y precisamente su condición de instrumentos esenciales para el ejercicio de los demás derechos políticos fundamentales, informa la materia referente a su función y funcionamiento de un claro interés público, línea de pensamiento que se refuerza en la resolución N.º 5367-99 de la Sala Constitucional, cuando sostiene que los partidos políticos no constituyen sino un medio para materializar, dar contenido y sentido histórico al régimen democrático de soberanía nacional que los dos primeros artículos de la Constitución Política establecen, razón por la cual el Artículo 98 constitucional señala claramente que el ejercicio de la actividad de los partidos políticos es libre, sujeta únicamente a la Constitución y la ley, por lo que el Estado no puede incidir en ámbitos partidarios internos que operan bajo el principio de libertad de actuación y de autorregulación. En ese sentido el voto 6252-96 de la Sala Constitucional costarricense expresa que:

*«Si entendemos que la democracia se asienta, pero además, se fortalece con la participación ciudadana, toda reforma que tienda a restringir esa participación es antidemocrática y atenta contra el sistema de vida y de gobierno del que nos hemos preciado los costarricenses y que se recoge claramente en las normas, principios y valores constitucionales».*

En lo que se refiere a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, la citada Sala Constitucional en su resolución N.º 2006-15960 de las 14:53 horas del primero de noviembre de 2006, señaló que:

*«(...) según nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, con sustento —precisamente— en las normas y principios constitucionales que informan nuestro sistema de gobierno, y la estricta aplicación del principio democrático. Son agrupaciones políticas que, por la finalidad específica que tienen —de servir a la intermediación entre el electorado y los órganos estatales de elección popular— se constituyen en «(...) entes de derecho público no estatal con base asociativa. De derecho público en la medida en que su constitución y actividad se regulan por normas de ese carácter y, principalmente, en razón de ligarse esta última claramente con el interés público. Pero, además de estas áreas de obligada intervención por parte de la autoridad pública, se les reserva autonomía no sólo respecto de la estructura estatal, sino, sobre todo, en el campo ideológico».*

(Sentencia número 2003-04384, de las catorce horas seis minutos del dos de mayo de dos mil tres.)

Así, a partir de lo dispuesto en el Artículo 98 de nuestra Carta Fundamental, se reconoce expresamente como un verdadero derecho de libertad, a todos los ciudadanos (por su estrecha vinculación con el ejercicio de los derechos políticos —que por definición están restringidos a los nacionales—), el derecho de asociación política (para formar partidos políticos) (sentencias número 0980-91, de las trece horas treinta minutos del veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y uno, 2881-95, de las quince horas treinta y tres minutos del seis de junio de mil novecientos noventa y cinco y 2003-02865, de las quince horas treinta minutos del nueve de abril del dos mil tres).

Por su especial contenido, el derecho de asociación política es una especie de libertad de asociación, que se reserva a asuntos políticos, motivo por el cual le son aplicables los principios generales de la libertad de asociación que se consagra en el Artículo 25 de la Constitución

Política, pero que tiene sus particularidades especificaciones en su aplicación y reconocimiento, toda vez que debe ser ejercido en condiciones de igualdad y sin distingo o discriminación alguna (Artículo 33 de la Constitución Política); conforme las garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad (Artículo 95.3 constitucional); y con sustento en los elementos que integran el principio democrático, así por ejemplo, la regla de la mayoría y el respeto de las minorías (Artículo 95.6 ídem), el carácter representativo en la integración de los órganos internos y estructura del partido (Artículo 9 íbidem), el pluralismo político (Artículo 98 constitucional). De suerte que se constituye en un derecho de garantía, en tanto instrumental para el goce de los otros derechos y libertades políticos fundamentales, tales como el derecho al sufragio, el de elegir, y el de ser elegidos.

Dado que los partidos políticos son instrumentos esenciales para el ejercicio de los otros derechos electorales, y que en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional existe un verdadero monopolio de la acción política, en tanto al tenor del Artículo 98 constitucional, sólo puede accederse a los puestos de elección popular (presidente y vicepresidentes de la República, diputados, regidores y Alcalde) a través de ellos; es que su constitución y funcionamiento son de evidentísimo interés público, de manera tal que se garantice su ejercicio libérrimo, de donde, los requisitos que se exijan para la creación de nuevos partidos políticos deben ser realmente objetivos, lo cual implica, que los mismos deben derivar del sistema democrático de partidos, esto es, deben ser estrictamente necesarios e indispensables para preservar el interés público atinente a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, sus fines y función en el sistema y juego democrático; precisamente al tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del Artículo 98 constitucional: «Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

En este sentido, es importante recordar que se reconoce al Estado —en sentido integral— la potestad normativa para regular a los partidos políticos, la cual, debe estar encaminada «(...) en tratar de fomentar la democratización interna de los partidos, y esa finalidad que concuerda con lo dispuesto en la Constitución es su única justificación, (...)» (sentencia número 2881-95, supra citada).

El fallo reseñado del máximo órgano jurisdiccional en materia constitucional, describe el marco jurídico de los partidos políticos en Costa Rica y su vinculación con el ejercicio de derechos políticos fundamentales. Ahora, uno de los primeros requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico costarricense para la formación de partidos políticos, lo encontramos en el propio Artículo 98 constitucional que citamos páginas atrás, que es el compromiso de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos. A raíz de ello, el Tribunal Supremo de Elecciones en su fallo 1440-E-2000 sostuvo que toda interpretación en materia electoral debe estar precedida de una obligada referencia constitucional a dos principios fundamentales.

Por una parte el concepto de libre agrupación en partidos políticos, como una especie del género del derecho a la libre asociación y, por otra, el concepto de democracia. Esta necesidad de democratización resulta aún más evidente si se toma en consideración que la legislación electoral costarricense califica a los partidos políticos como el único medio para participar en las elecciones, de ahí que resulte comprensible la garantía prevista en la legislación de que cuenten con una estructura mínima, sin perjuicio de que se complemente vía estatutaria, respetando siempre el modelo de organización democrática.

El derecho de los ciudadanos de agruparse en partidos es un derecho de libertad que obliga a los partidos a estimularlo, erradicando de su seno cualquier decisión tendiente a imponer medios disuasivos o indirectos que pudieren causar un efecto contrario. La participación de adherentes es fundamental para el ejercicio democrático e impide a la vez la oligarquización, cada vez más en desuso, que procura mantener concentrado el control y el poder de decisión en la cúpula del partido. Dada la incidencia que, desde sus bases, tienen los partidos en la



provisión, elección y decisiones de los gobernantes, es connatural a su concepción el que se constituyan en un garante del goce de los derechos y libertades políticas fundamentales que se manifiesta a través del derecho a elegir y ser electo.

En concordancia con lo anterior, el Tribunal Supremo Elecciones en resolución 1543-E-2001 de las ocho horas con treinta y cinco minutos del veinticuatro de julio del dos mil uno estableció, a tenor del Artículo 98 de la Constitución Política, que resulta inaceptable el nombramiento vitalicio de los delegados a las distintas asambleas del partido, porque la alternabilidad y la rotación en los cargos representativos es uno de los aspectos que garantizan la participación ciudadana en la conducción de la política partidista y nacional.

Los nombramientos vitalicios violan el principio democrático, entre otras razones porque perpetúan las concentraciones elitistas del poder y le restan a las nuevas generaciones la posibilidad de que por medio de su participación democrática, puedan aportar soluciones más adecuadas a la época y a los valores políticos, sociales y económicos vigentes. No es válido que los partidos políticos omitan en sus estatutos el plazo y procedimiento para la renovación de sus delegados. No podría entenderse que las designaciones hechas tengan carácter vitalicio. Consideró el Tribunal que la renovación de las estructuras partidarias y en concreto, el nombramiento de los delegados, debe responder al plazo máximo de cuatro años que marca el ciclo electoral costarricense, plazo dentro del que, de conformidad con el principio de razonabilidad democrática, el partido puede disponer lo que a su juicio satisfaga los intereses de su estructura política y el interés de sus partidarios.

El autor Rubén Zamora —*Diccionario Electoral, Partidocracia*— manifiesta que la idea de democracia y sus iniciales puestas en práctica, se ubican con anterioridad al apareamiento de los partidos políticos. Las primeras experiencias de regímenes democráticos en la Grecia Antigua y aún en la República Romana, poco tenían que ver con lo que hoy llamamos partidos políticos. Sin embargo, en la democracia moderna el concepto y práctica del partido político no

sólo aparece como pieza indispensable del aparataje político sino que, con el desarrollo de los regímenes democráticos, el papel de los partidos políticos se ha ido volviendo de tal manera central, que en algunas concepciones del Estado moderno llega a sustituir la caracterización del Estado como democrático, para convertirlo en Estado de partidos.

Efectivamente, la concepción de Estado democrático, tanto en su versión de democracia representativa, como de la directa, se asienta sobre una relación bilateral de ciudadanos y Estado. La naturaleza de la democracia, tal y como la conocemos hoy, estriba en la apropiación por parte del pueblo del poder político y de allí surge la necesidad de nombrar representantes para que, proviniendo de y a nombre del pueblo, le administren su original poder. No obstante, en la práctica histórica esta relación bilateral pasa a adquirir crecientemente un carácter trilateral: ciudadano-partido político-Estado, de tal manera que el ejercicio de la soberanía popular ya sólo es posible mediante la mediación de los partidos.<sup>3</sup>

En el diseño de la democracia representativa, los partidos políticos ocupan un lugar secundario e instrumental, siendo su función primordial la de constituirse como uno de los vehículos que facilitan al ciudadano elector escoger a sus representantes; sin embargo, con el desarrollo de la democracia y la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas, este rol tiende a modificarse sustancialmente. En primer lugar porque los partidos van adquiriendo el monopolio de esa instrumentalidad y en la práctica se convierten en el vehículo exclusivo para acceder a la representación del pueblo en los órganos del Estado. En segundo lugar porque los partidos prolongan en el tiempo su papel y de instrumentos del mecanismo electoral, pasan a asumir un creciente control sobre el ejercicio de la representación popular, sometiendo a los representantes del pueblo a la disciplina partidaria.

Los funcionarios del TSE de Costa Rica, Gustavo Román Jacobo y Danilo Chavarría Chavarría, en su artículo «Régimen organizativo de los partidos políticos en Costa Rica»,<sup>4</sup> al referirse a los partidos

políticos manifiestan que no se trata de órganos del Estado sino de colectivos institucionalizados, nacidos de la sociedad civil y con expresa vocación de acceso al ejercicio del poder político en las instancias gubernamentales, por lo que señalan que las agrupaciones partidarias son la manifestación concreta de los derechos fundamentales que asisten a los ciudadanos de las democracias liberales y republicanas, de intervenir en los asuntos comunes (derecho de participación política) y de asociarse para esos fines (derecho de asociación política), con base en lo cual concluyen que las dos dimensiones del derecho al sufragio resultan mediadas, transversalmente, por estos actores protagónicos de los procesos electorales: el derecho a elegir, lo es para escoger entre los candidatos propuestos por los partidos políticos y el derecho a ser electo, está condicionado a que una agrupación partidaria postule al aspirante para el cargo específico.

---

## **2. Participación de la ciudadanía costarricense en los partidos políticos**

Con la promulgación de la Constitución Política de Costa Rica el 7 de noviembre de 1949 se creó el Tribunal Supremo de Elecciones, órgano al que se le asignaron una serie de facultades y poderes y facultades excepcionales como principal rector del sistema electoral, el cual ha tenido la responsabilidad de organizar todos los procesos electorales, tanto a nivel nacional como local, que se han celebrado desde 1953 hasta el 2010.

El nivel de participación de la ciudadanía en esos procesos ha tenido variaciones importantes, caracterizadas por una alta participación en las décadas de los 60, 70, 80 y la primera mitad de la década de los 90, donde se mantuvo, aproximadamente, en un 82 % de los electores inscritos; no obstante, a partir de las elecciones de 1998 se da incremento importante en el índice de abstencionismo, pasando de un 18 % en promedio, a un 30 %, dándose el punto más alto en las elecciones de 2006, donde superó el 34 %, según se aprecia en la siguiente tabla:

**Tabla 7**

Abstencionistas según elección presidencial 1953-2010.

Año Elección	% Abstencionismo	Año Elección	% Abstencionismo
1953	32.8	1986	18.2
1958	35.3	1990	18.2
1962	19.1	1994	18.9
1966	18.6	1998	30.0
1970	16.7	2002	31.2
1974	20.1	2006	34.8
1978	18.7	2010	30.9
1982	21.4		

Fuente: datos TSE.<sup>5</sup>

Dentro de los estudios realizados, principalmente por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, se llegó a la conclusión de que uno de los principales factores de ese incremento en el índice de abstencionismo, está relacionado con la desafiliación partidaria. En efecto, en su estudio denominado *Abstencionistas en Costa Rica: quiénes son y por qué no votan*, elaborado por los profesionales Ciska Raventos Vorst, Marco Vinicio Fournier Facio, Olman Ramírez Moreira, Ana Lucía Gutiérrez Espeleta y Jorge Raúl García Fernández,<sup>6</sup> se indica que el principal factor explicativo es la fuerte erosión en las simpatías ciudadanas por los dos partidos tradicionales.

El sistema de partidos que estructuró la oferta política en las últimas décadas, se erosionó a lo largo de la década de los 90, ya que el caudal conjunto de los dos partidos tradicionales tiende a mantenerse semejante de 1986 a 1994, contabilizando entre un 77 % y un 79 %

del total de los electores inscritos. En 1994 se observa un pequeño descenso, que en términos de los dos partidos es insignificante, pero que resulta muy importante en los partidos emergentes, puesto que implica, literalmente, una duplicación de su caudal.

En 1998 el panorama varía apreciablemente. El caudal conjunto de los partidos tradicionales disminuye a un 62.1 %, debido en gran medida al fuerte aumento de la abstención en esa elección. También resulta interesante observar que los partidos emergentes una vez más amplían su caudal, en este caso casi se triplica (271 %) con respecto a 1994. Para el 2002, las tendencias se hacen extremas, ya que bajan los votos para los dos partidos tradicionales a 46.7 %, y aumenta el caudal de los partidos emergentes en un 36.2 % en relación con los datos de 1998. Si se utiliza como base la elección de 1986, se puede concluir —a tenor del estudio que nos ocupa— que los dos partidos tradicionales pierden, para el 2002, un 40 % de su caudal, mientras que los partidos emergentes evidencian un aumento del 1.250 %.

Por consiguiente, señala el estudio, el aumento de la abstención se explica fundamentalmente a partir de variables políticas: el malestar con la política y el distanciamiento de los partidos tradicionales. Este desalineamiento partidario está asociado a una mayor abstención, encontrándose que la erosión de las simpatías por los partidos tradicionales incidió sobre la abstención electoral. En síntesis, señalan los mencionados autores que el aumento de la abstención electoral en las últimas dos elecciones pareciera estar vinculado fundamentalmente a factores políticos, asociados al cierre del ciclo político de la segunda mitad del siglo XX, en que las principales instituciones debilitadas han sido los partidos políticos.

Este debilitamiento de los partidos políticos y la necesidad de revitalizar la participación electoral provocó numerosos debates para plantear soluciones tendientes a lograr un reforzamiento del sistema de partidos, donde el principal instrumento de solución adoptado fueron cambios en la legislación electoral, concretamente la promulgación de un nuevo Código Electoral a finales del año 2009, cuyas principales innovaciones analizaremos de seguido.

---

### 3. Nuevo Código Electoral Costarricense

El aumento del índice de abstencionismo experimentado en las elecciones generales de febrero de 1998, provocó un debate sobre la necesidad de revisar la legislación electoral y buscar los medios para reforzar los partidos políticos, razón por la cual el Tribunal Supremo de Elecciones da inicio a la elaboración de una propuesta para la creación de un nuevo Código Electoral, para ello suscribió un convenio con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a través de su órgano especializado en la materia, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral —CAPEL—, que realizó una serie de foros y consultas en la cuales se recogieron inquietudes de diferentes sectores sociales y partidos políticos y se contó con valiosos aportes de consultores nacionales e internacionales.

En junio del año 2000 CAPEL entregó al Tribunal su propuesta, que de inmediato fue objeto de un amplio análisis, artículo por artículo, de parte de la magistrada y los magistrados propietarios del Tribunal, quienes contaron con la asesoría de funcionarios expertos en la materia. Además, se contó con un informe presentado el 5 de enero de 2000 por una Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales, creada para esos efectos e integrada por estudiosos del sistema electoral de nuestro país, todo lo cual permitió la redacción del proyecto que finalmente ingresó a la corriente legislativa, por iniciativa del poder Ejecutivo, en febrero de 2001, donde en la exposición de motivos se indicó que entre las principales innovaciones incorporadas están el voto preferente, la eliminación del subcociente, permitir que grupos independientes propongan candidatos a escala cantonal y distrital, simplificación de requisitos para la inscripción y funcionamiento de los partidos políticos, reformas al régimen de financiamiento de los partidos, el conteo definitivo en las juntas receptoras de votos, participación de la mujer y garantías de respeto al ordenamiento electoral.<sup>7</sup>

Los aspectos incluidos en el citado proyecto coinciden con la propuesta del Dr. Carlos Araya Pochet —*Partidos Políticos, Derecho Constitucional y Reforma Electoral*— quien señaló que el sistema electoral,

tan alabado hasta hace poco a nivel internacional, debía reformarse con miras a mantener su prestigio y adaptarse a los nuevos requerimientos.

El influjo de las jurisdicciones constitucionales y electorales así como los cambios habidos en lo normativo-constitucional, han sido acertados en términos generales; sin embargo el Código Electoral y las leyes conexas presentaban un desfase cuya modernización haría posible y previsible la apertura de diversos mecanismos en el nivel legislativo y municipal. De acuerdo con el Dr. Araya Pochet, desde la óptica de los partidos políticos, algunas propuestas de reforma necesaria eran:

- Generalizar la obligatoriedad de las elecciones primarias en los tres niveles para todos los partidos nacionales, provinciales o cantonales, con participación del TSE por medio de delegados.
- Desbloquear las listas para diputados y municipales.
- Obligar a aumentar la participación femenina al 50 % en puestos elegibles, para dar justificación legal al principio de igualdad real de la mujer.
- Reducir el subcociente, como barrera electoral, a un 20 %.
- Establecer en las elecciones municipales que no sólo los partidos políticos puedan participar, sino que también las organizaciones sociales lo puedan hacer.
- Promulgar una ley de amparo electoral.<sup>8</sup>

Como puede observarse, la mayoría de los temas señalados por el Dr. Araya Pochet estaban incluidos en el proyecto elaborado por el TSE, salvo lo relativo a las elecciones primarias de los partidos políticos; no obstante, de éstos únicamente quedaron dentro del Código y son hoy normas legales vigentes, la disposición que establece una participación paritaria a nivel de género, que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un 50 % de mujeres y un 50 % de hombres y en delegaciones, nóminas u órganos impares, la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno, según reza en forma expresa el Artículo 2 del Código Electoral, que agrega en su último párrafo

que todas la nóminas de elección utilizarán 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.

El otro tema que ya tiene rango de ley de la República es el relativo al amparo electoral, que si bien ya desde el año 1999 había sido incorporado como remedio jurisdiccional contra las lesiones a derechos fundamentales en materia electoral, en virtud de la jurisprudencia del TSE, en el nuevo Código Electoral ya forma parte de un novedoso capítulo llamado Jurisdicción Electoral, donde además del Recurso de Amparo Electoral, se regula la impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos, la acción de nulidad de acuerdos partidarios, entre otros, lo que definitivamente tiene efectos positivos en el cumplimiento del principio de democratización interna de los partidos políticos.

Además, se reformó el concepto de escrutinio, para entender que el conteo de votos que realizan las Juntas Receptoras de Votos tiene carácter de definitivo. Sin embargo, las demás propuestas, sean las relacionadas con las elecciones primarias, desbloqueo de listas, reducción del subcociente y el rompimiento del monopolio de los partidos políticos en la presentación de candidaturas, por lo menos a nivel municipal, no se incluyeron en el nuevo Código Electoral.

Si bien la nueva legislación electoral no introdujo reformas importantes en el proceso de formación de partidos políticos, si se da un hecho posterior a la entrada en vigencia del nuevo Código que facilita en gran medida el proceso de inscripción de nuevos partidos políticos, y es que de acuerdo con nuestra división territorial administrativa, el país se divide en 7 provincias, 81 cantones y 475 distritos administrativos y para que un partido pudiera inscribirse a nivel nacional, era necesario, tanto con el anterior Código como con lo dispuesto en el actual, celebrar una asamblea distrital abierta en todos los distritos administrativos del país, donde se escogerían cinco delegados por distrito que formarían la asamblea del respectivo cantón, donde se escogerían a su vez cinco delegados para que fueran parte de la respectiva asamblea provincial, conformada por cinco delegados de cada cantón de la provincia y luego



cada provincia escogería 10 delegados que formarían el máximo órgano partidario, cual es la asamblea nacional, que es la responsable de ratificar los estatutos partidarios y los nombramientos de todos los órganos de la agrupación.

No obstante, mediante resolución N.º 2010-009340 de las 14:30 horas del 26 de mayo de dos mil diez, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia anuló la obligación de los partidos de celebrar asambleas distritales para su inscripción y funcionamiento, estableciendo que su proceso de organización puede realizarse a partir de la celebración de asambleas cantonales abiertas, lo que implica que ya no estarían en la obligación de realizar las 475 asambleas distritales en todo el país, sino que para inscribirse, por ejemplo a nivel nacional, solo deberían realizar 81 asambleas cantonales, 7 provinciales y la nacional, que sumadas no llegan ni al 20 % de las asambleas distritales, lo que a todas luces facilita la formación de partidos políticos. Dentro de las consideraciones de la Sala para verter su fallo podemos citar las siguientes:

*«Así, el Estado, mediante diversas disposiciones normativas (en primer lugar, la Constitución Política y en segundo lugar, el Código Electoral), y las autoridades competentes en la materia a través de su conducta administrativa, están en la obligación de garantizar la posibilidad efectiva a los ciudadanos de constituir, organizar e inscribir partidos políticos, así como de participar en la actividad política. Por ello, no resulta constitucionalmente legítimo establecer —directa o indirectamente— disposiciones que dificulten, en forma innecesaria, la formación, inscripción y funcionamiento de nuevos partidos políticos, por cuanto con ello se limitarían y afectarían gravemente derechos y libertades electorales, con la consecuente inconstitucionalidad de tal disposición o medida.*

*De suerte, que los requisitos que se establezcan para la formación de estas asociaciones políticas deben ser necesarios, útiles, razonables, además de que deben de limitar en lo menos posible, este derecho, de manera que deben tenerse como regulaciones mínimas, en tanto más bien se constituyen en elementos indispensables para*

*evitar o superar el fenómeno de la «oligarquización» de los partidos, esto es, crear y sostener una organización para mantener y controlar el poder concentrado, en decisiones de una élite o en su cúpula; de ahí que la legislación de desarrollo (Código Electoral) exige un mínimo de organización interna —sustentada en la representación de circunscripción territorial de conformidad con la organización territorial administrativa—, a fin de promover y fomentar el carácter democrático en la formación de la voluntad política de estos instrumentos políticos. Por ello, las exigencias que se impongan deben de cumplir con lo siguiente: en primer lugar, deben atender a los valores superiores que derivan del Derecho de la Constitución (normas y principios constitucionales), tales como la seguridad jurídica, la justicia, el orden público, la democratización, etc.; y, en segundo lugar, deben de implicar posibilidades reales de formar e inscribir partidos políticos nuevos, así como su debido funcionamiento, de manera que sería contrario al orden constitucional aquellos requisitos que se conviertan en obstáculo, por lo difícil o imposible cumplimiento; lo que obliga a que, cada uno deba ser valorado y analizado en cada caso concreto (a fin de determinar esa conformidad o disconformidad con los valores señalados). En conclusión, aunque ciertamente el Estado tiene la potestad de proceder a la «regulación mínima» de los partidos políticos, pues estos entes de derecho público no estatal con base asociativa tienen un ligamen indiscutible con el interés público; y aunque el legislador puede válidamente establecer la estructura mínima con que debe contar todo partido político inscrito a escala nacional, tal regulación está sujeta a ciertos límites, es decir, no puede conculcar los principios constitucionales relacionados con la democracia».*

Otra reforma que merece ser destacada es sobre el tema de la naturaleza jurídica de los partidos políticos, ya que desde el voto 980-91, dictado por la Sala Constitucional el 24 de mayo de 1991, habían sido catalogados como entes públicos no estatales, lo cual había sido ratificado tanto por la jurisprudencia posterior de la Sala (véase la que se cita su-

pra que es del año pasado), como del Tribunal Supremo de Elecciones<sup>9</sup>; no obstante, el Artículo 49 del nuevo Código Electoral, que regula lo relativo a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, los califica como asociaciones voluntarias de ciudadanos, sin fines de lucro, creadas con el objeto de participar en la política nacional, provincial o cantonal, según estén inscritos y cumplen una función de relevante interés público, en virtud de los cuales los autores Gustavo Román Jacobo y Danilo Chavarría Chavarría señalan que ahora se califican como asociaciones privadas de interés público, lo que va a contrapelo de lo que la jurisprudencia constitucional había entendido y la electoral reproducido.

El Artículo 48 del nuevo Código Electoral regula el derecho de crear partidos políticos, estableciendo en forma expresa que en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales solo pueden participar, individualmente o en coalición, los partidos inscritos que hayan completado su proceso de renovación de estructuras, lo que por un lado ratifica el monopolio absoluto de los partidos políticos en la proposición de candidatos a todos los puestos de elección popular del país y por otro, eleva a rango legal la jurisprudencia del TSE referente a la necesaria renovación cuatrienal de las autoridades y órganos partidarios, como requisito de participación y en salvaguarda del principio de democratización interna de los partidos.

Apuntan los mencionados autores Román Jacobo y Chavarría Chavarría, que también ese artículo contempla lo relativo a las funciones básicas de los partidos políticos, como son: la expresión del pluralismo político, la formación de la voluntad popular y ser vehículos de la participación ciudadana. Además señalan que de acuerdo con el espíritu de la reforma (cual es fortalecer a los partidos políticos), se establece, como principio hermenéutico, lo que podría llamarse el «principio pro-partidos», según el cual ninguna norma del Código se interpretará en un sentido que debilite el desempeño de las referidas funciones, constitucionalmente asignadas.

Sin duda alguna las reformas más importantes introducidas por el nuevo Código Electoral son en materia de financiamiento de los partidos políticos, como lo analizaremos de seguido.

---

## **4. Financiamiento de partidos políticos en el nuevo Código**

El sistema de financiamiento de partidos políticos en Costa Rica está establecido a nivel constitucional, por lo que al haberse dado un cambio a nivel legal, el diseño constitucional se mantiene invariable, es decir, sigue rigiendo un sistema de financiamiento mixto, que por un lado permite el financiamiento privado a los partidos políticos, bajo ciertas condiciones, concretamente las somete al principio de publicidad, y por otro reconoce la posibilidad de que el Estado contribuya a sufragar los gastos en que incurran las agrupaciones partidarias, tanto en su participación en los procesos electorales, como en sus actividades permanentes de capacitación y organización.

En este sentido, el Artículo 96 de la Constitución Política señala que la contribución del Estado a los partidos políticos será del 0.19 % del Producto Interno Bruto del año tras anterior a la celebración de elecciones presidenciales y tendrán derecho a ella los partidos que alcancen al menos un 4% de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional, o los inscritos a escala provincial que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un diputado.

También señala la referida norma constitucional, que los partidos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley y dispone como condición para recibir el aporte estatal, la obligación de los partidos de comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, remitiendo a la ley las regulaciones pertinentes para hacer efectivo ese derecho. Ahora, los principales cambios que a nivel legal introdujo el nuevo Código Electoral en el sistema de financiamiento de los partidos políticos, los podemos resumir como sigue:

### **4.1. Regulación del financiamiento adelantado**

La sentencia N.º 980-91 de la Sala Constitucional había declarado inconstitucional la anterior forma de adelanto de la contribución estatal, debido, principalmente, a que la forma de distribuirla se fundamentaba

en el porcentaje de votación obtenido en la anterior elección nacional, lo que dejaba fuera de la posibilidad de recibir ese adelanto a los partidos nuevos o a aquellos que habiendo participado en los anteriores comicios, no habían tenido derecho a la contribución estatal.

Por ello desde las elecciones de 1994 los partidos políticos no habían tenido la posibilidad de recibir por adelantado, a título de financiamiento, recursos del aporte estatal, lo que los obligó a depender para afrontar sus campañas electorales, exclusivamente del financiamiento privado o al endeudamiento con entidades financieras públicas y privadas. Si bien desde el año 1991 la Sala dispuso que la ley que regulara el financiamiento anticipado debía respetar tres principios fundamentales, el de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, es lo cierto que pasaron más de 18 años para que los partidos volvieran a tener la posibilidad de que se les adelantara parte de la contribución estatal, lo cual forma parte del nuevo Código (Artículos 96, 97 y 98), donde se fija el adelanto en un 15 %, como límite máximo, del monto total que se determine como contribución estatal, el cual deberá distribuirse en partes iguales para cada partido político (el 80 % a distribuir equitativamente entre los partidos a nivel nacional y el 20 % restante entre los inscritos a escala cantonal que participen en la contienda) previa rendición para ello de garantías liquidas suficientes que aseguren al Estado la recuperación inmediata del dinero adelantado, en caso de que el partido en cuestión no supere los umbrales para tener derecho al aporte del Estado o que la suma que le correspondió fuera menor al monto adelantado.

Sin duda el no contar con financiamiento adelantado fue un factor de debilitamiento para muchos partidos que no tenían acceso a montos significativos por concepto de financiamiento privado o que su posición en las encuestas no les permitió ser sujeto de crédito en el sistema financiero, lo que les impidió competir en condiciones de igualdad, o al menos visibilizarse y poder promocionar sus propuestas y candidatos, frente a partidos que estaban en posibilidad de invertir fuertes sumas de dinero en propaganda electoral.

Sin embargo, si bien la posibilidad del financiamiento adelantado que actualmente se reconoce en la legislación tampoco soluciona este

problema de equidad en la contienda, ya que la mayoría de los partidos no tienen la posibilidad de rendir las garantías líquidas que exige la legislación, al menos es un paso al frente en esa dirección.

Lo mejor habría sido aprobar la propuesta que originalmente había hecho el TSE, para que se dispusiera de un porcentaje de la contribución estatal que se distribuyera equitativamente entre todos los partidos, sin necesidad de caución y sin la obligación de reembolsarlo en caso de no obtener derecho a la contribución estatal, para que fuera utilizado por las agrupaciones políticas con candidaturas inscritas, exclusivamente para la promoción de sus propuestas de gobierno y sus candidatos, pero los legisladores no incluyeron esa posibilidad en la legislación que finalmente se aprobó.

#### **4.2. Declaración de principios**

El Artículo 87 del nuevo Código deja claro que sus disposiciones en la materia se interpretarán y aplicarán con apego a los principios de legalidad, transparencia, publicidad, rendición de cuentas, responsabilidad y autodeterminación, en virtud de los cuales se incluyen normas que los obligan a gestionar el visado de todos los libros de control contable, reportar periódicamente sus estados financieros, comprobar sus gastos siguiendo las reglas de liquidación financiero-contables establecidas por el TSE vía reglamento, con la obligación de que sus estados financieros sean previamente auditados y refrendados por un contador público autorizado, profesional que tiene la obligación de estar registrado ante la Contraloría General de la República, cuyos informes deben presentarse junto con la liquidación, rendir informes periódicos de las contribuciones privadas que reciba, las cuales solo pueden ser efectuadas por personas físicas nacionales a través de una cuenta específica para ello que los partidos deben abrir en cualquiera de los bancos o entidades del sistema bancario nacional que deben reportar al TSE.

Asimismo, en materia de financiamiento privado existen prohibiciones expresas para que las candidaturas o tendencias reciban aportes, mismos que solo pueden ser canalizados a través de los medios oficiali-

zados por el partido. Se regula lo relativo a recolección de fondos en cenas, sorteos y actividades similares, todo lo cual debe estar debidamente reglamentado por el partido; se establecen prohibiciones de aportar dinero o recursos en especie en forma anónima o por interpósita persona, entre otras disposiciones, que buscan brindar la mayor transparencia y publicidad a las contribuciones que reciban los partidos políticos, pues incluso los reportes de contribuyentes que periódicamente deben rendir al TSE se publican en la página oficial de este organismo y los propios partidos tienen la obligación de realizar una publicación anual de sus estados financieros auditados y de todas las contribuciones recibidas, con nombre y número de identificación de las personas que las hicieron, en un diario de circulación nacional, como requisito indispensable para recibir el aporte estatal.

#### **4.3. Se otorgan mayores facultades de control al TSE**

Antes de la promulgación del nuevo Código Electoral, el organismo electoral se limitaba a recibir los reportes periódicos de contribuciones privadas y a verificar si se habían hecho en tiempo y si las contribuciones se ajustaban a lo establecido por ley en términos de montos máximos y contribuyentes legitimados, pero carecía de instrumentos para verificar el origen de esas contribuciones, la solvencia económica de los contribuyentes, la veracidad de los reportes, entre otros, potestades que sí las tiene con la nueva legislación, la que además le permite realizar auditorías a los partidos y revisar las liquidaciones que presenten para acceder a la contribución del Estado, lo que anteriormente era realizado por la Contraloría General de la República, por lo que actualmente el TSE no solo está en posibilidad de controlar los ingresos de las agrupaciones políticas, sino también sus egresos, con la obligación de dar cumplimiento a los principios mencionados supra, pero también con el deber de reducir los plazos para llevar a verificar las liquidaciones presentadas, a los efectos de que el dinero de la contribución del Estado esté a disposición de los partidos en menor tiempo.

A manera de ejemplo en la efectividad de este último cambio en la legislación, cabe reseñar que para la elección presidencial del año 2006, la Contraloría General de la República demoró casi dos años en finalizar la revisión de las liquidaciones presentadas por los partidos, quienes pudieron tener acceso solo a un 54 % del monto total del aporte estatal, mientras que para la última elección presidencial, donde se aplicaron las reglas establecidas por el nuevo Código, el proceso de revisión de liquidaciones demoró aproximadamente ocho meses y al final los partidos pudieron acceder a más del 87 % del monto total del aporte estatal.

#### **4.4. Liquidaciones periódicas de gastos permanentes de organización y capacitación**

Si bien desde la reforma constitucional introducida mediante Ley N.º 7675 de 2 de julio de 1997 se había reconocido la posibilidad de que el aporte estatal también se destinara para satisfacer las necesidades de capacitación y organización política, en el porcentaje que para ello fije cada partido político, no es sino hasta la promulgación del nuevo Código Electoral que se establecen las regulaciones para que ello se realice de forma permanente, de suerte tal que las agrupaciones políticas puedan tener acceso a financiamiento fuera del período electoral, lo que se logra mediante disposiciones tendientes a crear una reserva para estos efectos, de acuerdo al porcentaje que cada partido político debe establecer en sus estatutos.

Esa reserva, además, se puede acrecentar hasta en un tanto igual, con el porcentaje restante del aporte estatal que el partido no logre comprobar por concepto de gastos inherentes a la campaña electoral.<sup>10</sup> Ahora bien, esa reserva para gastos permanentes de organización y capacitación, la puede acceder el partido mediante liquidaciones trimestrales hasta agotarla, donde por supuesto deberá seguir el proceso de comprobación de gastos en los rubros mencionados. Este fue otro de los medios introducidos por el legislador para contribuir al fortalecimiento de los partidos.



#### 4.5. Financiamiento de procesos municipales

Este es uno de los cambios importantes introducidos por el nuevo Código en materia de financiamiento partidario. Con la promulgación del Código Municipal en 1998, se crearon nuevos puestos de elección popular a nivel local (alcaldes municipales y concejales de distrito) y se estableció la obligación de realizar elecciones separadas de las de presidente y diputados para la escogencia de estos puestos, junto con los de síndicos distritales, las cuales se debían realizar en el mes de diciembre del año en que debía celebrarse la elección nacional, que se celebra en el mes de febrero, por lo que en los años 2002, 2006 y 2010 se celebraron dos procesos electorales en el mismo año, donde la experiencia que interesa destacar, es que para la elección local a celebrarse en diciembre, ya los partidos estaban desgastados, no solo desde el punto de vista organizativo, sino sobre todo económicamente.

En el nuevo Código Electoral no solo se introdujeron disposiciones para hacer las elecciones municipales dos años después de las nacionales, incluyendo a todos los puestos a nivel local<sup>11</sup>, a los efectos de brindar mejor oportunidad a los partidos para apuntalar adecuadamente su organización y, de esta forma, contribuir a elevar el nivel de participación de la ciudadanía en estos procesos, que ha sido sumamente bajo, pues no la llegado ni al 30 % en promedio, pero además los numerales 99 y siguientes del nuevo Código regulan lo concerniente a la contribución estatal para procesos electorales municipales, que el Artículo 91 de ese cuerpo legal fija en un 0.03 % del Producto Interno Bruto y en lo fundamental, se aplican las mismas reglas establecidas a nivel constitucional, es decir, solo pueden tener acceso a este aporte los partidos que alcanzen al menos un 4 % de los votos válidamente emitidos en el respectivo cantón o elijan, cuando menos, un regidor, pero solo se prevén para los gastos ocasionados por su participación en los procesos electorales municipales, es decir, no se reconoce la posibilidad de financiar gastos permanentes ni de adelantar parte de esa contribución municipal, pero lo positivo de esta contribución a nivel cantonal, es que tuvieron acceso a ella una mayor proporción de las agrupaciones políticas participantes.

Por ejemplo, para la elección presidencial y de diputados, a escala nacional y provincial inscribieron candidaturas más de veinte partidos, pero solo nueve tuvieron derecho a recibir parte del aporte estatal, en cambio para la elección municipal, de casi cincuenta partidos que inscribieron candidatos, más de cuarenta obtuvieron derecho al reparto, de los cuales treinta y cuatro presentaron la respectiva liquidación.

#### **4.6. Nuevo régimen sancionatorio**

Por el incumplimiento de las reglas de financiamiento, el nuevo Código impone fuertes sanciones con penas privativas de libertad que van desde los dos hasta los cuatro años, a quien recaude fondos sin haber sido autorizado por el tesorero del partido, a quien realice contribuciones a nombre o por cuenta de personas jurídicas nacionales o personas jurídicas o físicas extranjeras, o bien cuando estos últimos contribuyan en dinero o especie a los partidos políticos, a quien realice contribuciones a candidatos, precandidatos o tendencias, a quien contribuya por medio de terceras personas u organizaciones paralelas, al tesorero o persona autorizada por el partido que reciba contribuciones en contravención de lo dispuesto por ley, al tesorero que una vez prevenido, omita el envío del informe de contribuyentes, que no brinde información de las auditorías ante requerimiento formal o que no denuncie las contribuciones privadas irregulares, entre otras; de hasta seis años al contador público que oculte información o consigne datos falsos, al miembro del comité ejecutivo superior, candidatos, precandidatos, responsables de campañas o cualquier otro personero que reciba contribuciones valiéndose de estructuras paralelas para evadir controles o a los primeros en caso de que tenga conocimiento de contribuciones que contravengan las normas establecidas y no las denuncie a las autoridades competentes o que las reciban de manera ilegal. También se establecen penas de prisión de hasta un año al tesorero que omita llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos.

Asimismo, se crea todo un régimen de faltas electorales, donde se establecen multas de hasta diez salarios base<sup>12</sup> para los partidos que no

lleven la contabilidad actualizada y los comprobantes de gastos ordenados, que no gestionen el visado de sus libros de control contable, que no depositen los fondos provenientes de contribuciones privadas en una cuenta corriente única dedicada exclusivamente a esos fondos en cualquier banco del Sistema Bancario Nacional, al encargado de finanzas de las precandidaturas o candidaturas que no entregue el informe de los gastos realizados durante el proceso electoral interno, al banco que administre la cuenta bancaria única del partido, que acrediten depósitos en forma anónima o que en caso de tener noticia de un depósito sospechoso no den aviso inmediato al TSE.

También se establecen multas por el recibo de contribuciones irregulares, equivalentes al doble del monto recibido. Otro aspecto novedoso es que estas multas las impone el propio organismo electoral y el dinero proveniente de ellas se depositará en la cuenta de caja única del TSE. Cabe señalar que hasta la fecha no se ha impuesto multa o sanción alguna por las conductas arriba descritas, aunque si hay casos denunciados que se encuentran en proceso, principalmente por la omisión de envío de los informes de contribuciones.<sup>13</sup>

Las nuevas reglas de financiamiento de partidos políticos son las que más inquietud han generado en las agrupaciones partidarias, algunas de las cuales, sobre todo las inscritas a escala cantonal, se han quejado por el costo que deben invertir para el establecimiento de los controles contables, como es el caso de la contratación de contadores públicos o la publicación de sus estados financieros, pero lo cierto del caso es que la experiencia que se ha venido adquiriendo por parte del control que ha venido implementando el TSE, apunta a vislumbrar un mejor ordenamiento interno de los partidos y un fortalecimiento de su estructura administrativa, para el mejor aprovechamiento de sus recursos financieros, así como también será un factor que deberá tomarse en cuenta a la hora de constituir un nuevo partido político o decidir la permanencia de los existentes, en virtud de las fuertes sanciones establecidas por la inobservancia de las medidas de control.

Si bien no se ha realizado un estudio para ver si esta situación ha tenido incidencia en la vigencia de la inscripción de los partidos,

desde la promulgación del Código se ha cancelado la inscripción a más de diez partidos políticos, la mayoría a escala cantonal, por el supuesto establecido tanto en la anterior legislación como en la actual, de su no participación en los procesos electorales de 2010 o que habiendo participado, la votación obtenida fue inferior al número de adhesiones presentadas para la inscripción del partido.

---

## **5. Regulación de las campañas electorales**

El capítulo VII del nuevo Código Electoral desarrolla las disposiciones atinentes a la propaganda e información políticas, donde en su Artículo 136 inicia con la libertad de difundir propaganda, desde la convocatoria hasta tres días antes de las elecciones, así como también deja establecida la libertad para brindar en cualquier momento información política, entendiendo por ésta la difusión de comunicados, realizar reuniones y actividades en sitios y recintos privados sin necesidad de autorización.

Además, mantiene la prohibición, que ya venía en el anterior Código, de realizar propaganda valiéndose de creencias o invocando motivos religiosos, de lanzar o colocar propaganda en vías o lugares públicos o en el mobiliario urbano y la obligación de abstenerse de realizar propaganda entre el 16 de diciembre y el primero de enero inmediatamente anteriores a las elecciones, período durante el cual solo los candidatos a la presidencia de la República pueden difundir tres mensajes navideños en medios de comunicación masiva.

Podría decirse que en términos generales, las regulaciones sobre las campañas electorales mantienen las mismas reglas y prohibiciones establecidas en la anterior legislación, donde en cambio más significativo del nuevo Código Electoral es más bien la eliminación de todos los toques o restricciones a la difusión de propaganda electoral.

El Artículo 85 del Código derogado limitaba la propaganda, por partido político, a no más de una página por edición en cada uno de los diarios nacionales y a un máximo de 10 minutos diarios por canal de televisión y 30 minutos semanales por emisora radial, que tampoco

en este último caso podían superar los 10 minutos diarios, pero el nuevo Código al suprimir esos topes, deja abierta la posibilidad de que los partidos políticos tengan la presencia en medios como los indicados, que sus posibilidades económicas les permitan, lo que en la pasada campaña electoral trajo, a nuestro modo de ver, tres inconvenientes: inequidad en la contienda, ya que frente a una excesiva presencia en medios de dos partidos y más moderada de un tercer partido, la casi nula o inexistente presencia de la mayoría de las agrupaciones participantes en la elección; aumento del gasto de los partidos en propaganda electoral, sobre todo a medios televisivos y, por último, una saturación al electorado de propaganda política, razones por las cuales es conveniente debatir y cuestionarse sobre la necesidad de poner topes a la cantidad de propaganda que puede difundir cada partido, así como también medios que permitan a la gran mayoría de los partidos tener acceso a realizar propaganda para dar a conocer sus propuestas y candidatos, sea a través de una porción de la contribución estatal que se dedique a estos efectos a título de adelanto no caucionado ni con la obligación de reembolso, como en su oportunidad lo había propuesto el TSE, o bien establecer como obligación de medios radiales y televisivos que utilizan el espectro electromagnético, que es un bien demanial, de dar espacios gratuitos durante la campaña electoral para estos efectos, que se distribuyeran por igual entre todos los partidos políticos participantes, como sucede en otros países, pero lo cierto del caso es que más bien la reforma legal no solo no introdujo mayores limitaciones en el tema de la difusión de propaganda, sino que por el contrario eliminó las de espacio y tiempo antes establecidas.

Debe recordarse que mediante voto N.º 1750-97 del 21 de marzo de 1997 la Sala Constitucional había declarado la inconstitucionalidad de una serie de normas relativas a la propaganda electoral que a su juicio lesionaban los derechos fundamentales a la libertad de expresión. En este sentido, se eliminó la norma que facultada al TSE a prohibir la difusión de propaganda que se consideraba injuriosa, calumniosa o difamatoria, al calificarlo como censura previa y disposiciones relativas a la prohibición de hacer propaganda fuera del

período de campaña electoral, dejando establecida la libertad de hacer propaganda en cualquier momento, razón por la cual tanto en la anterior legislación como en la actual, la única incidencia que tiene la realización de propaganda fuera del período de campaña electoral, es que ésta no puede ser reconocida como un gasto reembolsable con fondos de la contribución del Estado.

No obstante, sí se mantiene la prohibición de realizar propaganda tanto durante la llamada tregua navideña, como en los días anteriores y el día de la elección, que la única diferencia es que el nuevo Código amplía ésta última a tres días antes y el día de los comicios, misma que a criterio de la Sala no lesiona derechos fundamentales por cuanto va encaminada a permitir que los ciudadanos tomen la decisión de por quien votar de la forma más serena, pacífica y libre de la injerencia o presión de la propaganda que les sea posible.

Asimismo, tanto la anterior legislación como la actual prohíben la difusión de encuestas y sondeos de opinión de carácter político electoral durante los tres días inmediatos anteriores y el propio día de la elección.

Precisamente la inobservancia de estas prohibiciones son las que tienen aparejada una sanción de multa en el capítulo de Faltas Electorales del nuevo Código, donde se imponen multas de hasta 50 salarios base a quien incumpla las prohibiciones de hacer propaganda valiéndose o invocando motivos religiosos, de lanzar o colocar propaganda en lugares públicos, de realizar propaganda durante la tregua navideña, de difundir encuestas en los tiempos de veda, lo que incluye esta misma sanción para los directores o encargados de los medios de comunicación que autoricen la publicación de encuestas o propaganda en los tiempos en que ello está prohibido.

Finalmente, cabe traer a colación una resolución del TSE sobre esta materia, que si bien se dictó antes de la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral, si consideramos que su criterio resulta plenamente aplicable, pues en general las reglas se mantienen. Me refiero al fallo N.º 615-E-2007 de las 10:35 horas del 16 de marzo de 2007, donde señaló que:

*«En todo caso, valga subrayar que las restricciones relativas a la difusión de propaganda electoral solamente son atribuibles a los partidos políticos y a los medios de comunicación colectiva, y no a los particulares, conforme lo aclaró el Tribunal en la resolución n.º 1075-E-2003 de las 10:10 horas del 4 de junio de 2003...*

*IV. DEL CONCEPTO DE PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL: El inciso b) del Artículo 2 del Reglamento sobre el Pago de los Gastos de los Partidos Políticos de este Tribunal —decreto N.º 6-97 del 05 de junio de 1997— define la propaganda en los siguientes términos:*

**b) Propaganda.** *Abarca la acción de los partidos políticos, desplegada a partir de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta dos días antes de su celebración, para explicar su programa e impugnar el de sus contrarios, para hacer planteamientos de carácter ideológico y para informar sobre actividades político electorales. Asimismo, por propaganda político-electoral se entiende, en general, toda publicación en la cual se pondera o se combate a uno de los partidos políticos que participan en la contienda electoral, o se pondera o se combate a uno de sus candidatos; abarca la acción de los partidos políticos para difundir sus ideas, opiniones y programas de gobierno a través de exposiciones, discursos, conferencias de prensa por radio y televisión, así como por medio de los anuncios en los medios de difusión citados y en el cine; o bien por servicios artísticos para la elaboración de los anuncios, por servicios de grabación para la difusión por radio, servicios de audio y vídeo para cortos de televisión, folletos, volantes, vallas y el uso de altoparlantes, debidamente autorizados, en reuniones, manifestaciones y desfiles. Cualquier otro tipo de propaganda que realicen los partidos, que no está enmarcada en los conceptos anteriores no será reconocida como gasto justificable dentro de la contribución del Estado.*

*A la luz del concepto contenido en la norma reglamentaria transcrita salta a la vista, en términos generales, que las agrupaciones partidarias,*

*como parte de su mercadeo político, se dirigen al electorado por medio de diversos instrumentos de comunicación masiva, con el afán de generar un caudal electoral favorable a sus aspiraciones políticas frente a las contiendas electorales en que intervienen».*

El anterior concepto de propaganda es el que se mantiene de acuerdo a la regulación jurídica que actualmente se aplica al régimen electoral costarricense.

---

## **6. Avances, limitaciones y desafíos**

Dentro de los avances recientes que ha tenido la legislación electoral costarricense en materia de regulación de partidos políticos, debemos citar la promulgación del Código Electoral, no solo por las reformas introducidas en los temas comentados, sobre todo en materia de financiamiento, paridad y alternancia de género, medios procesales de protección de derechos de sus agremiados, el Recurso de Amparo Electoral y la Acción de nulidad , sino además por la creación de dependencias administrativas dentro del Tribunal Supremo de Elecciones que permiten un contacto más cercano y una interacción más constante con las agrupaciones políticas, tanto en época electoral como no electoral, tal es el caso de la Dirección de Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, así como el Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

Los partidos políticos son, a todas luces, actores fundamentales e indispensables dentro del sistema democrático, razón por la cual el Estado debe realizar todas aquellas acciones que estén a su alcance para lograr su consolidación y fortalecimiento, promoviendo también su creación y la participación de la ciudadanía en éstos y, por supuesto, en las elecciones de sus gobernantes, teniendo claro que los partidos se constituyen en los vehículos necesarios para que la ciudadanía pueda acceder a los puestos de Gobierno.



En el caso costarricense, el incremento de la abstención electoral en la última elección celebrada en la década de los noventa, se identificó como un síntoma del debilitamiento de los partidos políticos, manifestado no solo en el desencanto de la ciudadanía en ellos, que se refleja en desafiliación partidaria, sino además en una débil estructura interna, que convierte a muchos en maquinarias electorales que solo son visibles durante el período de campaña y que después prácticamente desaparecen, pues no tienen ni oficina ni personal permanente. Ante este panorama, la apuesta de la legislación costarricense y los cambios introducidos dentro del organismo electoral, tiende también a trabajar por el fortalecimiento de los partidos.

Todavía es relativamente pronto para medir los avances y logros derivados de los cambios comentados, pero ya se han experimentado muy buenos augurios, como el hecho de haber quebrado la tendencia que se venía presentando desde la elección de 1994, de una baja constante en el porcentaje del monto de la contribución estatal que lograban comprobar, donde el punto más bajo fue el presentado en las elecciones de 2006, ya que del total del aporte estatal a que tenían derecho, los partidos solo lograron comprobar el 54 %, es decir, el 46 % de los recursos que el Estado previó para sufragar los gastos partidarios regresó al erario público, mientras que en el 2010, ese porcentaje de gastos comprobados alcanzó el 87 % del monto total presupuestado por el Estado, con la ventaja de que hay varios partidos que han venido presentando sus liquidaciones trimestrales de gastos permanentes, sobre todo del rubro de organización, y existen partidos que tienen a su haber una importante cantidad de recursos para invertir en capacitación, gracias a la reserva creada por la nueva legislación para estos efectos, así como también más de veinte partidos inscritos a escala cantonal, por primera vez pudieron contar con financiamiento estatal para el reembolso de sus gastos de campaña. Creemos que este aumento en los recursos que el Estado destina a los partidos políticos contribuirá a su fortalecimiento.

Es importante también señalar como avances las labores de fiscalización del financiamiento partidario, tanto público como privado, que

ha venido realizando el Tribunal Supremo de Elecciones, sobre todo por el hecho de que ahora el Tribunal controla tanto los ingresos como los egresos, lo que ha permitido tomar conciencia de la importancia de los controles en materia financiero contable, una interacción constante con los partidos y la consigna de que los recursos estatales reembolsen gastos necesarios para el partido, tanto de campaña como permanentes, con miras estos últimos al objetivo de que los partidos se constituyan en instituciones permanentes.

Otro aspecto importante es la jurisprudencia que ha venido dictando el Tribunal en salvaguarda del principio de democratización interna de los partidos, que han constituido una verdadera garantía para sus agremiados. Asimismo, el Instituto de Formación y Estudios en Democracia está desarrollando importantes labores de capacitación dirigidas a los partidos políticos y a jóvenes estudiantes de colegios públicos del país, como parte de sus programas de promoción de ciudadanía activa.

Las acciones comentadas apuntan indefectiblemente al desafío de fortalecer los partidos políticos, como presupuesto necesario para incentivar un aumento de la participación ciudadana en los procesos electorales, aspectos vitales para el mantenimiento de nuestro sistema democrático.

Ciertamente todavía existen muchos aspectos que mejorar, tanto a nivel de administración electoral, como a nivel de cambios en el sistema electoral, para dar mayores elementos de equidad en la campaña, celeridad y transparencia en la asignación de recursos, capacitación de dirigentes, presencia de los partidos en la vida diaria del país, mayores niveles de afiliación partidaria de la ciudadanía, entre otras, toda vez que ésta será una labor que nunca se podrá tener por acabada, sino que siempre estará en mejora constante.

---

# Notas

1. GONZÁLEZ ENCINAR J. J. *Derecho de partidos*. Editorial Espasa-Calpe S. A., Madrid: 1992. pp. 20-39.
2. FERNÁNDEZ BAEZA, M. *Partidos políticos*, en *Diccionario Electoral/IIDH* –Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1.ª edición, San José, Costa Rica: 1988, pp. 528-532.
3. ZAMORA, R. *Partidocracia*, en *Diccionario electoral*, IIDH/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica: 2000. vol. 2. pp. 966.
4. Publicado en *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 9, Primer Semestre, 2010.
5. Ver página web del TSE, [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)
6. Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1.ª edición, Instituto de Investigaciones Sociales, IIDH/CAPEL: TSE, 2005, 165p.
7. Sobre este tema ver ESQUIVEL FAERRON, M., PICADO LEÓN, H. *Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE*, en *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 9, Primer Semestre, 2010, página 3.
8. ARAYA POCHE, C. *Partidos políticos, derecho constitucional y reforma electoral: balance y perspectivas 1986-2000, en la democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, ROVIRA MAS, J. (Ed.) 1.ª edición, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica: 2001. pp. 507-508.
9. Ver resoluciones del TSE N.º 1863 de las 0:45 horas del 23 de septiembre de 1999 y N.º 303-E-2000 de las 9:30 horas del 15 de febrero del 2000, entre otras.

10. Por ejemplo, si un partido tiene derecho a un millón de colones por concepto de aporte estatal y había fijado un 5 % para gastos de capacitación y un 5 % para gastos de organización, quiere decir que del aporte estatal se deben reservar 50,000 colones para cada uno de esos rubros, por lo que la reserva total de gastos permanentes sería de 100,000 colones y le restarían 900,000 colones para liquidar sus gastos de campaña electoral, pero si de ellos solo puede comprobar 500,000 colones, en vez de que los restantes 400,000 colones regresen al erario público, como hubiera sucedido con la legislación anterior, 100,000 colones se pueden utilizar para incrementar la reserva de gastos permanentes, por lo que sólo quedarían sin utilizar para sufragar gastos partidarios, 300,000 colones.
11. Los regidores municipales, que hasta el 2010 se eligieron junto con la presidencia y las diputaciones, a partir del año 2016 se elegirán junto con los demás puestos a nivel local.
12. El salario base está fijado aproximadamente en 300,000 colones, que al tipo de cambio oficial son un poco más de \$600, por lo que 10 salarios base superan los \$6,000 dólares.
13. Al respecto ver Artículos 273, 274, 275, 276, 287, 288, 295, 296, 297 y 301 del Código Electoral.



## Contribuciones para el debate sobre **regulación** de los **partidos políticos**

---

En el marco del proyecto «Derechos Políticos y ley de partidos políticos: hacia el fortalecimiento del vínculo representante-representado», por medio de un esfuerzo interinstitucional, se realizaron cuatro foros con el propósito de contribuir a una sensibilización sobre la necesidad de que El Salvador cuente con una Ley de Partidos, así como promover el conocimiento de experiencias sobre la legislación de partidos políticos en otros países latinoamericanos.

El presente libro contiene los textos de las cuatro conferencias que fueron dictadas durante foros públicos en los que se abordan diferentes aspectos sobre la regulación de los partidos políticos, con base en conferencias de otros países de Latinoamérica.

Desde la perspectiva de las instituciones que conformamos el asocio para la elaboración de una Ley de Partido Políticos, esperamos que las contribuciones recogidas en este libro sean un insumo para el debate público en relación a la necesidad y contenidos de una ley de partidos políticos en El Salvador.

Con el apoyo financiero de:



ThinkTank  
Initiative

Iniciativa  
ThinkTank

ISBN 978-99923-55-40-4



9 789992 355404 >