

## Avances y desafíos en los regímenes electorales: América Central y República Dominicana\*

Hugo Picado León\*\*

---

### Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 11 de diciembre de 2014.

**Revisión, corrección y aprobación:** 12 de enero de 2015.

**Resumen:** Este artículo resume los principales temas tratados en el Seminario Internacional Elecciones en América Central y República Dominicana. Se subraya el aporte de los organismos electorales en los procesos de transición a la democracia y sus principales desafíos en la actualidad

**Palabras clave:** Democracia / Organismos electorales / Centroamérica / República Dominicana.

**Abstract:** This paper summarizes the main topics of the International Seminar of Elections in Central America and Dominican Republic. It is focused in the support of the electoral management bodies in transition to democracy processes and the current most relevant challenges.

**Key Words:** Democracy / Electoral management bodies / Central America / Dominican Republic.

---

\* Informe de Relatoría del Seminario Internacional "Elecciones en América Central y República Dominicana", 12-14 de agosto de 2014.

\*\* Abogado y politólogo costarricense, correo [hpicado@tse.go.cr](mailto:hpicado@tse.go.cr). Máster en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, Diploma en Estudios Avanzados y candidato a doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca. Actual lirector del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

## **I. INTRODUCCIÓN**

El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica e IDEA Internacional organizaron conjuntamente un evento académico denominado “Seminario Elecciones en América Central y República Dominicana: evaluación de experiencias y lecciones aprendidas”, que se llevó a cabo en San José del 12 al 14 de agosto 2014. Durante esos días, funcionarios electorales, analistas y consultores políticos de cada unos de los países de la región compartieron su visión sobre la situación de la democracia electoral combinando el estudio de caso nacional con el análisis comparado.

Este texto constituye el Informe de Relatoría que se presentó al final del referido evento. Por su naturaleza, constituye un ejercicio de síntesis a partir de las ocho conferencias, dos mesas temáticas y un panel, así como de las discusiones grupales que se propiciaron. Habida cuenta de que las ponencias fueron prolijas en detalles sobre las particularidades institucionales de cada país y que los ponentes fueron invitados a publicarlas en la *Revista de Derecho Electoral*, la Relatoría omite reiterar los datos que cada autor ha presentado, para, en su lugar aportar, un recuento de las tendencias e interrogantes generales detectadas durante las discusiones.

## **II. RUTA SEGUIDA**

El “Seminario Elecciones en América Central y República Dominicana: evaluación de experiencias y lecciones aprendidas” se realizó en cuatro bloques, el primero de los cuales fue una Conferencia

Inaugural impartida por el Dr. Daniel Zovatto Garetto, director de IDEA Internacional, sobre la trayectoria y situación actual de las democracias de la región.

El segundo bloque se denominó “Lecciones aprendidas 2013-2014”, e incluyó ponencias de funcionarios electorales e investigadores independientes sobre el análisis de las elecciones hondureñas de noviembre de 2013, el Magistrado David Matamoros y Salvador Romero, director de IIDH/CAPEL; las costarricenses de febrero y abril de 2014, con el magistrado Luis Antonio Sobrado y la investigadora Gina Sibaja; las salvadoreñas de febrero y marzo de 2014, con el magistrado Eugenio Chicas y el investigador Álvaro Artiga; y las panameñas de mayo de 2014, con Osman Valdés, Director de Elecciones, y el investigador Harry Brown.

El tercer bloque se denominó “Elecciones 2015-2016” para deliberar sobre los futuros eventos electorales en Guatemala, Nicaragua y República Dominicana, mediante un panel de expertos integrado por Jorge Mario Valenzuela, Roberto Rosario, Carmen Ortiz, Edmundo Jarquín y Flavio Espinal.

El cuarto bloque contó con dos mesas temáticas. La primera sobre “Equidad en la contienda”, integrada por Eduardo Núñez, Juan Rial, Roy Campos y Kevin Casas. La segunda, sobre “Utilización del voto electrónico”, con las participaciones de Nicolás Deane, Héctor Fernández y Osman Valdés.

Las distintas mesas de discusión fueron moderadas por Max Esquivel, César Astudillo, José Thompson, Diego Brenes, Roberto Rosario, Zetty Bou, Eugenia María Zamora y Raúl Ávila.

La relatoría asumió el encargo de resumir y organizar los tres días de trabajo para su presentación al final del evento, como de seguido se expone.

### **III. ASPECTOS CONTEXTUALES**

El análisis de las democracias electorales en Centroamérica y República Dominicana debe tomar en consideración varios aspectos que facilitan e influyen en el ejercicio comparado, entre los cuales destacan:

1. La afinidad geográfica y cultural. La región comparte importantes coincidencias geográficas, lingüísticas, institucionales y culturales, que facilitan el ejercicio comparado.
2. La condición de desigualdad económica. Aunque Latinoamérica no es la región más pobre del planeta, sí es la más desigual, aspecto que incide en la manera en que se articula el poder político y en que se relacionan los actores socio-económicos.
3. La historia en común. Aún antes de la llegada de los españoles a América, la región ha compartido eventos históricos en común. En lo que respecta a las últimas décadas, la denominada "Tercera Ola de la Democratización" influyó significativamente en todos los países, aún en Costa Rica (caso de excepción dado que su proceso de democratización puede ubicarse en la Segunda Ola) pues a

partir de la década de 1980 se suma a las tendencias de reforma institucional predominantes en el área.

4. La visión desde la transitología. El análisis de la situación de las democracias electorales en la región se nutre de los aportes de la transitología, o estudio de la transición y la consolidación de institucionalidad democrática desde un pasado autoritario. Aún después de varias décadas, los legados autoritarios siguen siendo obstinadamente persistentes.
5. La cultura de desconfianza. La región comparte una base cultural de desconfianza interpersonal que se refleja en desconfianza hacia las instituciones y hacia la política, identificable desde el período colonial.
6. La necesidad de desarrollar y consolidar la institucionalidad democrática. Desde contextos de desconfianza, exclusión y autoritarismo, la construcción de institucionalidad democrática es lenta y compleja.
7. El aporte de los organismos electorales en la construcción de institucionalidad y cultura democrática. En el tránsito hacia la democracia, la celebración de elecciones libres, competitivas y justas fueron básicas en toda la región. Los nacientes organismos electorales, permanentes, independientes y profesionalizados, adquirieron prestigio en la medida en que cumplieron su cometido de abrir los espacios de participación política a las distintas fuerzas sociales.

#### **IV. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES**

En la discusión sobre el rol jugado por los organismos electorales en los procesos de transición a la democracia, es menester señalar algunas particularidades que inciden en el desempeño y valoración de sus resultados. Entre los cuales destacan:

1. Las distintas tendencias en los organismos electorales de la región: avances, estancamientos e involuciones. El desempeño de los organismos electorales de la región muestra altibajos y diferencias de país en país. En todos los casos es posible señalar avances respecto a la situación anterior a la "Tercera Ola de la Democratización", pero en algunos casos se advierten estancamientos e involuciones.
2. La importancia de la capacidad técnica y las destrezas políticas de los organismos electorales para responder a contextos de crisis. Frente a contextos políticos convulsos con elecciones críticas y polarizadas, los organismos electorales deben demostrar, además de independencia y competencia técnica, su habilidad para conducirse entre presiones políticas, exigencias mediáticas y expectativas ciudadanas.
3. El papel clave de la observación electoral en situaciones complejas. En las primeras etapas de las transiciones hacia la democracia, la observación electoral jugó un papel fundamental, al verificar el cumplimiento de estándares mínimos y dotar de credibilidad los comicios. Esa función original debe mantenerse y

reforzarse para bien de la pluralidad, la equidad y la transparencia de las contiendas electorales.

4. Los organismos electorales tienen el reto de mantener e incrementar la confianza ciudadana. A diferencia de organismos electorales de otras partes del mundo, en esta región ellos deben asumir proactivamente las tareas de generar confianza ciudadana y promover valores democráticos.

5. Los organismos electorales de la región son actores institucionales que interactúan con entramados sistémicos de donde surgen desafíos comunes referentes al sistema de partidos, al sistema electoral, a la relación del sistema político con la gobernanza electoral y a la administración electoral en sentido estricto.

## **V. LOS DESAFÍOS REFERENTES AL SISTEMA DE PARTIDOS**

Los organismos electorales tienen el encargo primordial de organizar, controlar y dirimir conflictos referentes a la contienda electoral entre partidos políticos. La realidad dinámica de los sistemas de partidos en la región produce entornos complejos para la actuación de los organismos electorales. En lo referente a los sistemas de partidos hay que considerar:

1. La existencia de diferentes realidades dinámicas. En la región encontramos desde sistemas de partidos muy institucionalizados hasta sistemas de muy alta volatilidad. Algunos países están experimentando cambios acelerados en sus sistemas de partidos.

2. Algunos partidos muestran poco apego a la institucionalidad democrática. Se observa la permanencia de legados autoritarios en la permanencia o irrupción de agrupaciones políticas con bajos niveles de compromiso hacia la institucionalidad democrática, el respeto a la división de poderes y a la pluralidad.
3. Los mayores costos para la negociación política y la articulación de intereses. Cuanto más débil y fragmentado el sistema de partidos, más compleja la representación de intereses, la producción de políticas y, en lo que a ellos concierne, la función imparcial de los organismos electorales.
4. Las discusiones entre monopolio partidista o libre postulación. En la región han estado latentes diferencias entre quienes defienden el monopolio de los partidos en la competencia electoral, y quienes consideran que la libre postulación no partidista es una medida necesaria.
5. En cualquier contexto de debilidad de los sistemas de partidos, resulta pertinente tomar en cuenta:
  - a. Los niveles de trasfuguismo electoral y sus causas.
  - b. Los grados de estabilidad o de atrofia de los partidos tradicionales.
  - c. Los síntomas de división interna de los partidos y sus efectos sobre la gobernabilidad democrática.

- d. Los diversos efectos (positivos y negativos) de las elecciones primarias sobre los partidos políticos.

## **VI. TEMAS REFERENTES AL SISTEMA ELECTORAL**

En cuanto al sistema electoral en sentido estricto (entendido como el mecanismo de conversión de votos en escaños), en la región se están discutiendo cuatro temas con particular énfasis:

1. La necesidad de revisar el diseño de los sistemas electorales en términos de representatividad y proporcionalidad. Esta discusión incluye propuestas de reforma que afectan las demarcaciones territoriales, la magnitud de las circunscripciones, las fórmulas electorales y los umbrales.
2. La manera de incentivar la participación de los jóvenes en la política.
3. Las formas de garantizar la inclusión política de las poblaciones indígenas y de las minorías étnicas.
4. La ruta a seguir para promover la efectiva participación de las mujeres, más allá de las cuotas, la paridad y la alternancia.

## **VII. DESAFÍOS REFERENTES AL SISTEMA POLÍTICO**

Los organismos electorales no permanecen ajenos ni inmunes a las grandes amenazas que enfrentan las democracias de la región, entre las cuales se señalan:

1. El problema del narcotráfico y la violencia política. Los portillos para el acceso a dinero de fuentes indeseables en las campañas políticas, así como la intimidación mediante el uso de la violencia, constituyen lacras contra las cuales los organismos electorales deben hacer frente común con el Estado de derecho.
2. Personalización de la política o neo-caudillismo. En varios países, los organismos electorales han tenido que enfrentar situaciones que amenazan su independencia, producidas por líderes caudillistas.
3. Política Judicial. Es menester discutir y valorar los motivos, conveniencia e impactos de las reformas electorales producidas por decisión de salas constitucionales y no de los legisladores, dado que en varios de los países de la región se han generado situaciones conflictivas entre ellas y el criterio técnico de los organismos electorales.

#### **VIII. DESAFÍOS REFERENTES A LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL**

Durante el Seminario se mencionaron recurrentemente algunos problemas referentes al diseño de los organismos electorales y de la gestión de las elecciones:

1. En todos los países hay agendas pendientes en la lucha por la independencia y autonomía de los organismos electorales. En diferentes grados y con distintos niveles de urgencia, sigue siendo

necesario impulsar reformas electorales para fortalecer la independencia y capacidad técnica de los organismos electorales.

2. Entre esas reformas, es prioritario garantizar la estabilidad de los funcionarios electorales. Donde no se protege la carrera electoral, la institucionalidad sufre por la pérdida de experiencia, la escasa profesionalización y el mayor margen para presiones políticas.
3. Voto en el extranjero. Entre las tendencias de reforma electoral, la incorporación y la mejora de mecanismos para el voto en el extranjero constituyen un patrón común a nivel regional. Cabe recalcar que la mayoría de países han experimentado altos niveles de migración. Otras tendencias de reforma se refieren a los mecanismos de equidad para la contienda y voto electrónico, que durante el Seminario tuvieron un espacio específico para la discusión.

## **IX. EQUIDAD EN LA CONTIENDA**

Respecto a la tendencia regional a realizar reformas que garanticen mayores niveles de equidad en las contiendas electorales, se plantearon las siguientes ideas:

1. La región padece una situación de rezago generalizado en cuanto a mecanismos que garanticen la equidad y la transparencia de las contiendas electorales.

2. En los gastos de campaña y en la vida partidaria coexisten economías lícitas con economías ilícitas, a la vez que las distintas legislaciones dejan amplias zonas grises.
3. Es conveniente para la salud democrática que los países incorporen franjas electorales y mayores controles sobre el financiamiento de los partidos.
4. Ello es acorde con una tendencia hacia un enfoque más holístico por parte de la observación internacional y la evaluación de las elecciones. Desde este nuevo enfoque no solamente interesa la corrección técnica de los procesos para el ejercicio del derecho al sufragio, sino también la existencia de condiciones mínimas de equidad en el acceso a medios y en el debate público para las diferentes alternativas políticas.
5. Es necesario continuar el debate sobre el papel de las encuestas, los medios de comunicación y las redes sociales, para impulsar las reformas legales que resulten pertinentes.

## **X. VOTO ELECTRÓNICO**

En cuanto a la tendencia a incorporar tecnologías de la información para el ejercicio del voto, se evidencian los siguientes puntos de consenso:

1. Cada país debe definir los objetivos y ruta respecto a voto electrónico según su contexto. Tratándose de soluciones

- tecnológicas, ningún caso es idéntico a otro, a la vez que a lo interno de cada país existen brechas tecnológicas muy amplias.
2. La incorporación de nuevas tecnologías debe contemplar variables económicas, tecnológicas y culturales.
  3. La utilización de cualquier modalidad de voto electrónico requiere el diseño de una campaña educativa dirigida a los partidos políticos y a la ciudadanía.
  4. La mayor ventaja de los modelos en que están trabajando los organismos electorales de Panamá y de Costa Rica, es que facilita el escrutinio y elimina el problema de la interpretación del voto.
  5. Por factores jurídicos y culturales, se debe garantizar el secreto del voto. Ello limita la posibilidad de considerar modalidades como el voto por internet.
  6. Los organismos electorales deben invertir en el desarrollo de sus propias competencias tecnológicas.
  7. Entre los países que han dado pasos hacia alguna modalidad de voto electrónico, el reto consiste en llevar las experiencias controladas hacia una mayor escala.

## **XI. REFLEXIONES FINALES**

Como conclusión general del Seminario, la situación de la democracia electoral en la región puede describirse como un vaso medio

lleno o un vaso medio vacío. Si bien existen evidentes avances respecto a las condiciones que imperaban en la región antes de la “Tercera Ola de la Democratización”, los procesos de consolidación democrática no han sido del todo exitosos, pues siguen quedando temas pendientes y en algunos casos se observan estancamientos e involuciones.

Los organismos electorales han sido actores relevantes en la transición democrática y siguen asumiendo liderazgo mediante el desarrollo de sus competencias técnicas y destrezas políticas. A pesar de que varias de las reformas necesarias escapan a las competencias de los organismos electorales, en algunos casos han sido creativos a la hora de promover políticamente esos cambios normativos.

La experiencia de las democracias electorales en Centroamérica y República Dominicana deja como enseñanza que las instituciones importan, pero que los actores también importan en la política.

Entre las tareas pendientes sobresale la necesidad de garantizar la independencia, permanencia y estabilidad de los organismos electorales, así como introducir reformas que garanticen mayor equidad en las contiendas electorales.

### **Fuente**

Seminario Internacional “Elecciones en América Central y República Dominicana”, San José, Costa Rica, 12-14 de agosto de 2014. Evento organizado por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica e IDEA Internacional.