

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

Gustavo Román Jacobo\*

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

### Nota del Consejo Editorial



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

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

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

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

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

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

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

## 1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

## 2. EMPECEMOS POR ACLARARNOS

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

Por lo anterior, antes de describir el componente dedicado a la desinformación dentro de la estrategia general de comunicación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para las elecciones del 2022, es necesario aclarar por qué es particularmente relevante para las autoridades electorales este tema. Necesitamos saberlo para conferir sentido a lo que

hagamos al respecto y para dimensionar los esfuerzos institucionales que está justificado empeñar en ello.

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

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

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

El primer dato de realidad podemos saberlo gracias a la investigación acumulada sobre el fenómeno de la desinformación. Los factores que inciden en él son cuatro: **1)** Los sesgos cognitivos, especialmente el razonamiento motivado. Ello obedece no solo a que esa es la madera de la que estamos hechos los seres humanos, sino a factores que lo potencian,

como son el paralelismo político del sistema mediático o las cámaras de eco en las redes sociales digitales. **2)** La pereza cognitiva, esa rápida y distraída superficialidad en el consumo de información que es propiciada por las técnicas mercadológicas de la economía de la atención. **3)** Los vacíos de información, en nuestro caso sobre el proceso electoral, facilitado por deficiencias en la comunicación institucional y por fallos estructurales del periodismo. **4)** La industria de la desinformación, que está en auge no solo porque (como desde siempre en las distintas formas de competición humana) existe el interés y el dinero para desarrollarla, sino también porque hoy se dispone de una tecnología inconmensurablemente superior para ello.

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

El tercer dato de realidad sí corresponde a los propios organismos electorales aclarárselo a sí mismos. Me refiero a determinar con claridad cuál es su responsabilidad frente al fenómeno de la desinformación. ¿Qué prerrogativas y competencias tiene la autoridad electoral al respecto? Responder a estas preguntas es clave, porque es en la reflexión jurídica, constitucional, para contestarlas, cuando se cae en cuenta de las excepcionales dificultades de los organismos electorales en su combate a la desinformación. Dificultades de las que hay que tener conciencia para no

---

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

incurrir en los yerros contrapuestos, pero igualmente corrosivos, de mantenerse al margen en un *laissez faire, laissez passer* que entregue los procesos electorales a los oscuros intereses de “los ingenieros del caos”<sup>2</sup> o comprometer su imparcialidad por involucrarse desmedida y descuidadamente tratando de *desfacere entuertos* que no les corresponde asumir.

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

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

Aquí conviene aclarar algo que puede sonar escandaloso, pero que debe decirse con claridad porque, aparte de ser verdad, si se medita es perfectamente razonable: ¿Existe un derecho ciudadano a la verdad? No. En las campañas electorales no existe un derecho ciudadano a la verdad. Ni de cara a la oferta político-partidaria ni de cara a la oferta informativo-noticiosa<sup>3</sup>. Eso es así debido a la naturaleza misma de lo político y del

---

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

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

discurso político (valórico, aspiracional, confrontacional y emocional) y, muy especialmente, por la naturaleza de las campañas electorales, que están muy lejos de ser simposios científicos, en las cuales persuadir es más relevante que dilucidar hechos o crear conocimiento, y la exageración, las verdades parciales y hasta las mentiras completas son funcionales a los objetivos estratégicos de la competencia por aumentar la credibilidad propia y minar la de los oponentes.

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

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

Al consultarnos la prensa "si el TSE estaba investigando al candidato A por financiación irregular", ineludiblemente debimos confirmarlo, y cuando la campaña de ese candidato difundió un comunicado afirmando que el TSE ya había concluido que no había nada irregular en esa financiación, debimos desmentirlo. Ciertamente no se trataba de cuestionamientos sobre la pulcritud de los mecanismos de recepción del voto o informaciones

---

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

tendientes a impedir la participación electoral de los ciudadanos. Ciertamente se trataba de hechos que animaban el debate partidario, combustible de la usual competencia por desacreditar al adversario y prestigiar al propio candidato, y, en ese tanto, cuestiones sobre las que, idealmente, no debería pronunciarse la autoridad electoral, pero ¿qué opción teníamos? Se trataba, a la vez, de asuntos que nos concernían directamente como responsables de dichas investigaciones y de asuntos de inobjetable interés público sobre los cuales la prensa tenía todo el derecho, aún más, el deber, de inquirir.

Mi experiencia es que la instrumentalización política de las aclaraciones de las autoridades electorales es inevitable. La opción alterna sería el silencio, que, aparte de inconstitucional por violatorio, entre otros, del derecho a la información, y de cómplice con una falta a la verdad que se estaría facilitando, es peligroso<sup>5</sup>. Pero que esa instrumentalización sea inevitable no significa que sea válido facilitarla. Como nuestras declaraciones respecto de algo cuya veracidad es objeto de discusión entre las candidaturas pueden ser aprovechadas por una para golpear a otra y como ello puede comprometer la percepción de imparcialidad de la autoridad electoral, no importa solo saber cuándo intervenir, sino, también, cómo. Con mucho cuidado en el *timing*<sup>6</sup> y en los canales<sup>7</sup>, en los voceros<sup>8</sup>, en el lenguaje<sup>9</sup> y en los encuadres empleados<sup>10</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

- 1) **Comprensión del proceso electoral:** Es, sin más, la razón de ser del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (art. 309 del Código Electoral) y el principal cometido de todos los esfuerzos de comunicación institucional del TSE, lo que supone ir más allá de lo que tradicionalmente fue la comunicación electoral del TSE: motivación para asistir a las urnas (art. 12 inciso I del Código Electoral).
- 2) **Información plural sobre la oferta partidaria:** Toda la normativa que protege la libertad de expresión apunta en esta dirección. Es el sentido del financiamiento público de los partidos (art. 96 de la Constitución Política), de la libertad para difundir propaganda (art. 136 párrafo primero del Código Electoral), de los requisitos, en favor del voto informado, para la inscripción de candidaturas (art. 148 párrafos segundo y tercero del Código Electoral), de los esfuerzos institucionales englobados en el proyecto “Votante Informado”, de la jurisprudencia desarrollada sobre los debates electorales, de la obligación de los medios de inscribir tarifas y dar trato igualitario (art. 139 del Código

Electoral<sup>11</sup>), de la prohibición (implícita en la resolución n.º 3252-E1-2018) de bloquear el acceso de usuarios de redes sociales a los perfiles oficiales que en ellas abran las agrupaciones partidarias y sus candidatos, y de las amplias garantías de libertad de prensa, no sujeta a vedas.

- 3)** Transparencia sobre el financiamiento partidario y otra información técnica: Son públicos el origen de los recursos de los partidos, el costo y pagador de la propaganda (arts. 12 inciso j y 135 del Código Electoral), así como el responsable, las características técnicas y el pagador de los estudios de opinión (arts. 138 y 140 del Código Electoral). En este ámbito reside la principal e inexcusable deuda de las empresas de redes sociales con nuestros sistemas democráticos: los ciudadanos de una democracia tienen derecho a saber quiénes impulsan económicamente una propuesta política y las políticas de transparencia de la inversión publicitaria de estas compañías siguen siendo, cuando existen, débiles, auspiciadoras de la opacidad. Ni que decir cuando esa inversión económica no se hace en publicidad en la red, sino mediante mecanismos de generación de interacción coordinada inauténtica, troles y bots, amparados en la lucrativa laxitud de las reglas de registro de cuentas de esas mismas plataformas.
- 4)** Imparcialidad de las autoridades: Se trata de un principio constitucional, establecido en el artículo 95 inciso 3 de la Constitución Política, que, desde luego, trasciende la dimensión comunicacional de las campañas electorales, pero que la incluye, claramente, en algunos de sus desarrollos, como el del ilícito de beligerancia política (art. 146 del Código Electoral), la prohibición de colocar propaganda en edificios públicos (art. 136 párrafo 3 del Código Electoral) y la prohibición de la propaganda institucional durante las elecciones nacionales<sup>12</sup> (art. 142 del Código Electoral).
- 5)** Serenidad para decidir: Son varias las disposiciones que aprecio vinculadas con este fin socialmente valioso. Aunque en algunos casos los bienes jurídicamente protegidos que se tutelan son, en principio, individuales (como la libre determinación del votante), protegiéndolos

---

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

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

colectivamente se propicia un clima social adecuado para el momento decisivo (y delicado) de la expresión de la voluntad popular. Aparte del mencionado delito contra la libre determinación del votante (art. 279 del Código Electoral), están la prohibición de invocación de motivos religiosos (párrafo segundo del art. 28 constitucional y art. 136 párrafo 2 del Código Electoral), las restricciones a la libertad de expresión del art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y, con especial énfasis, contra la incitación a la violencia contra las mujeres (art. 36 párrafo 4 del Código Electoral), la regulación de las actividades en sitios públicos y de la instalación de clubes (arts. 137 y 141 del Código Electoral), la tregua y veda publicitaria (art. 136 párrafo quinto del Código Electoral), las limitaciones respecto de la difusión de encuestas y sondeos (art. 138 párrafo tercero del Código Electoral) y, por último, la prohibición de intervenir con los electores dentro del local de votación (art. 170 del Código Electoral).

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

Actuar una magistratura de influencia significa que, como órgano comprometido con la promoción de la calidad de la democracia en nuestro país, al que no podría resultarle ajena la tarea de difusión y formación de valores cívicos, este Tribunal se interesa en las condiciones democráticas de la sociedad en la que organiza elecciones limpias.... En ese orden de ideas, a pesar de que, para efectos sancionatorios, una conducta no esté tipificada o resulte ambigua, lo que impide su encuadre en el tipo, si inobserva o amenaza quebrantar principios fundamentales del Estado democrático de derecho, este Tribunal considera su deber

---

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

pronunciarse y llamar la atención sobre la importancia cardinal de respetar dichos principios, en tanto contribuyen a crear el ambiente idóneo para la realización de elecciones libres y transparentes, tal y como se le ha encomendado constitucionalmente.

### **3. TERRENO MINADO**

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

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

En medio de ese análisis, nosotros identificamos que, como principales particularidades y acontecimientos del proceso electoral de 2022 en torno a los que podía surgir desinformación, estaban la pandemia por el COVID-19 y la excepcionalmente elevada cantidad de candidaturas presidenciales<sup>14</sup>. Había un tercer foco de desinformación, los discursos de fraude electoral, previsible, primero por su recurrencia (marginal pero

---

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

constante en las elecciones costarricenses)<sup>15</sup> y, segundo, porque se trata, lamentablemente, de una tendencia regional e incluso global<sup>16</sup>.

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

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

- a) Sobre la pandemia, el riesgo era doble y ambos se materializaron. El primero era que hubiera quienes alimentaran el temor en la población, haciéndole creer que el riesgo de contagio por ir a votar era elevado. Esto con el objetivo de desestimular la participación. El segundo era que intentaran incitar al enojo contra el organismo electoral, difundiendo falsos requisitos (como la exigencia de carnets de vacunación o códigos QR para poder ejercer el sufragio) y protocolos de votación inventados (como largas filas para lavarse las manos durante un minuto ante la mirada de inspectores, previo a ingresar a los centros de votación), para hacer creer a las personas que el TSE aprovecharía la pandemia como excusa para impedir el voto de los costarricenses.
- b) La cantidad de candidaturas, aparte de dificultarles a la prensa una cobertura detallada de cada propuesta política y a los electores el formarse una opinión informada de todas las opciones en disputa, generaba otro riesgo: los expertos de la administración electoral advirtieron que, en virtud de que el trabajo de llenado manual de información, a cargo de los miembros de mesa, se ralentizaría por la cantidad de partidos contendientes, era previsible que la transmisión de resultados preliminares fuera más lenta y, por ende, no pudiéramos ofrecer esos resultados a los ciudadanos con la celeridad acostumbrada,

---

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

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

lo que facilitaría que se produjeran, además, la noche de la elección, rumores de fraude por el retraso en la publicación de los datos.

- c) Aunque sea una obviedad, debe recordarse que los discursos de fraude electoral pretenden minar la credibilidad en la pureza de los resultados de las urnas y, como ya ha pasado en otros países, ello puede dar pie a la violencia poselectoral.
- d) Debido al diseño constitucional de nuestro TSE, que impide su defenestración (pues sus miembros tienen nombramientos de vencimiento escalonado), el retiro de su presidente histórico no generaba desorientación interna o carencia de liderazgo. Aparte de un funcionariado especializado, con estabilidad en sus cargos, los demás magistrados eran personas de una enorme experiencia y solvencia técnica para conducir el proceso, empezando por su hasta entonces vicepresidenta, a la postre primera presidenta de la historia del TSE en 72 años, Eugenia María Zamora. A pesar de ello, sí se podía generar (y construir perversamente) una percepción externa de “orfandad electoral” o vacío de liderazgo al frente del proceso.

#### 4. SOBRE LA ESTRATEGIA

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

La clave para que eso no ocurra es tener (y luego seguir) una estrategia. Estrategia que, como he dicho, solo teniendo claro lo detallado en el primer apartado e identificando las variables del contexto indicadas en el anterior, puede empezar a pensarse. Diseñar una estrategia es fijar objetivos, definir

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

un mensaje que se busca posicionar (la estrategia en comunicación es siempre una batalla por la mente de las personas), planificar tácticas (que incluye precisar acciones en un cronograma flexible y recursos para ejecutarlas) y preestablecer criterios de medición de impacto y evaluación de resultados. No voy a detallar esa estrategia, claro, pero sí indicar en términos generales los objetivos, mensajes, recursos y alguna acción táctica en particular que desplegamos de cara a las elecciones de 2022.

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

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

No fue fácil comunicarlo. Primero, porque podía sonar a un “sí pero no” contradictorio, aunque claramente se trataba de niveles distintos de normatividad (jurídicamente sí puedo, pero éticamente no debo). Segundo, porque sugerirles a algunos electores que se abstuvieran de votar era disonante con el acostumbrado llamado del TSE a las urnas. No fue fácil

porque, como de costumbre, no faltaron actores políticos que, llevando agua a sus molinos, acusaran al TSE de no haberse preparado para la votación en pandemia (como si algún tipo de medida, viable en nuestro orden constitucional, habilitara a que decenas de miles de personas enfermas y con orden sanitaria se movilizaran a votar y votaran sin que ello implicara elevados riesgos de salud para ellas y los demás) o, en la acera de enfrente, de poner en riesgo la vida de los miembros de mesa y demás agentes electorales, por no impedir que las personas con orden sanitaria asistieran a los centros de votación (cuando lo cierto es que ni siquiera existía un registro actualizado de las personas que estuvieran en esa condición ese día).

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

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

Ante el riesgo de que esa misma circunstancia propiciara un retraso en la transmisión de resultados preliminares la noche de la elección, el TSE decidió adelantarse y, nuevamente, hacer de la franqueza y la transparencia su escudo reputacional. En conferencia de prensa, la presidenta del TSE explicó por primera vez la situación y adelantó que la sesión solemne la noche de la elección, en la que el TSE ofrece esos primeros resultados, sería aproximadamente media hora más tarde que de costumbre y que, previsiblemente, el corte que se ofrecería incluiría un porcentaje de mesas procesadas menor al acostumbrado. Otra vez, se trataba de una comunicación difícil de hacer, en la medida en que mucho del

reconocimiento que suele hacerse en medios al TSE obedece a la rapidez con la que ofrece los resultados. Eso, sumado a que cabía la posibilidad de que el conteo preliminar se acelerara por la mejora en el diseño de los procedimientos lograda por la administración electoral, hacía tentador no comunicar nada al respecto, apostando a que la temida demora no se diera<sup>18</sup>.

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

El tercer objetivo estratégico era posicionar la imagen de la nueva líder del TSE y el mensaje con el que queríamos hacerlo era de experiencia. El "producto" se prestaba para ello: una profesional de elevada formación jurídica, con vasta producción académica en derecho electoral, con 15 años como magistrada (la mayoría, además, como vicepresidenta del TSE), amplia experiencia en observación electoral internacional, aparte de una amplia trayectoria laboral previa en importantes organismos internacionales. En suma, en el TSE no se estaba improvisando una presidencia del órgano.

---

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

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

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

Por último, el tema recurrente de los discursos de fraude electoral. El objetivo, desde luego, era reforzar la confianza de los costarricenses en la pureza de los resultados electorales, para lo cual era imprescindible detallar el sólido sistema de blindaje del material electoral en el país, que es excepcional en el mundo. Se trataba de una operación delicada, debido a que las advertencias de fraude provenían, por primera vez en nuestra

---

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

historia, de un candidato presidencial ya sembrado en la segunda ronda y de una diputada electa por su misma agrupación que, tras décadas como periodista televisiva, ostentaba una gran credibilidad pública<sup>20</sup>. Había que equilibrar la contundencia y asertividad que semejante ligereza ameritaba, con el tacto de no entrar en confrontación con una de las dos agrupaciones en contienda.

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

## 5. SEÑALES DE ÉXITO

**Silenciamiento del discurso del fraude:** La contundente reacción del TSE fue seguida de una serie de críticas de distintos partidos políticos, periodistas y líderes de opinión hacia el candidato y la diputada electa que habían invocado el tópico del fraude electoral. Poco a poco fueron matizando (confusamente) sus declaraciones al respecto<sup>23</sup> hasta que la alusión

---

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

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

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

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

desapareció de su discurso. Cuando, pocos días después, el TSE ordenó a un banco que entregara información bancaria sobre esa misma agrupación relacionada con un presunto delito de financiación ilegal, la reacción oficial del candidato fue, literalmente, de celebración porque el país contara con una autoridad electoral fiable que se haría cargo de investigar el asunto<sup>24</sup>.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

**El consejo del TSE para los enfermos de COVID-19 con orden sanitaria fue comprendido y respaldado por la amplísima mayoría de los costarricenses:** La otra preocupación relativa a la comunicación institucional respecto de las personas que el día de las elecciones estuvieran enfermas y con orden sanitaria, era que el llamado del TSE a que no asistieran a las urnas fuera rechazado por los costarricenses como una postura democráticamente inaceptable de la autoridad electoral que tiene el deber de siempre motivar la participación. Una vez más, no fue el caso. El estudio del CIEP del 19 de enero de 2022 arrojó un resultado contundente: "al cuestionar a las personas si concurrirían a las urnas en caso de presentar síntomas de gripe o de Covid-19, únicamente el 16 % afirma que sí asistiría" (2022a, párr. 13).

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

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

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

no puedo empezar estas palabras, más que diciendo que el Tribunal Supremo de Elecciones de este país, una vez más, garantizó lo que dijo en buenas palabras doña Eugenia Zamora: la calidad democrática de nuestra patria, representada por una institución distinguida, honesta y que nos da orgullo de ser costarricenses. Muchísimas gracias, como ciudadano, a todas y todos los funcionarios, magistrados y a quienes trabajaron para el

Tribunal garantizando que este cambio de poder se dé en la tradición costarricense, en paz, en democracia y con orgullo (TSECostaRica, 2022, 29 m, 02 s).

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

**Reconocimiento ciudadano:** Durante ambas jornadas de votación, pero, especialmente, al cerrar las urnas, se expresaron en redes sociales digitales felicitaciones y muchas muestras de orgullo por la labor del TSE. Esto último es particularmente significativo: que, en una sociedad, más que reconocimiento por el trabajo que brinda una institución, se exprese una emoción como el orgullo, evidencia, en mi opinión, que el desempeño de la institución es asociado, en nuestras representaciones mentales socialmente compartidas, con un atributo de la identidad costarricense: el democrático.

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

En sus palabras:

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

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

## **6. ACIERTOS Y APRENDIZAJES**

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

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

Es importante trabajar con tiempo relaciones de confianza con los medios, con los reporteros que cubren noticiosamente al organismo electoral y con sus directores. Tener una línea directa de comunicación con ellos, cimentada en el mutuo respeto por el trabajo de cada quién y por la veracidad demostrada a lo largo de los años. Dicho de forma sencilla: los periodistas suelen distinguir cuáles fuentes suelen mentirles o intentar manipularlos y, sobre la base de esa percepción de individuos y organizaciones, suelen dar mayor o menor crédito a lo que estas declaran en momentos álgidos. En pocos oficios ser veraz es tan buen negocio como en el de la vocería.

Adicionalmente, esa comunicación permanente, en el caso de los organismos electorales, debe superar los tradicionales llamados a la participación y evolucionar hacia una comunicación pedagógica, cuyo objetivo no sea, solamente, que los ciudadanos voten para disminuir cifras de abstención, sino que comprendan bien el proceso electoral, se apropien de él y se sumen a la defensa de su pulcritud, que sepan discernir entre propuestas político-partidarias y, de trascendental importancia hoy, que

adquieran destrezas para ejercer su ciudadanía, con criterio y sin ingenuidad, en la esfera pública digital<sup>25</sup>.

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

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

---

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

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

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

de una guía conjunta, de *Meta Platforms, Inc.*, el PNUD y el TSE, contra la violencia política hacia las mujeres en redes sociales (gestionado directamente por la Asesoría de la Gestión Político-Institucional). Todo lo anterior, aparte del equipo permanente del Departamento de Comunicación dedicado a la atención de prensa, producción audiovisual, diseño digital, protocolo y comunicación interna.

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

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

Sin perjuicio de lo anterior, que es lo que jurídica y éticamente correspondería, conviene partir del dato de realidad de que se trata de gigantes corporativos extranjeros frente a los cuales un país pequeño como Costa Rica tiene limitaciones para hacer respetar el imperio de la ley. Por ello, conviene hacer un trabajo de relaciones públicas con esas empresas para que, en atención a su compromiso con la defensa de la democracia, o,

al menos, al interés de proteger su marca comercial, colaboren con la autoridad electoral. En el caso costarricense, sobre la base de la experiencia, pienso que hay tres tipos de reacciones corporativas: La de empresas como *Meta Platforms, Inc.*, que, si bien debe seguir mejorando para que su colaboración sea más efectiva y oportuna, evidencia una preocupación por disminuir el daño potencial que a través del uso de sus plataformas y servicios de mensajería se le podría causar a la democracia. Luego están otras, como Twitter, cuya colaboración es menor, acotada a los productos cívicos y de promoción del voto, y a capacitaciones sobre el buen uso de su herramienta<sup>28</sup>. Y, por último, están empresas como Google, que no ha respondido a nuestros esfuerzos de colaboración, lo que, lamentablemente, permite que programas como *Google Ads* sean, de hecho, formidables mamparas del financiamiento partidario opaco (eventualmente proveniente del narcotráfico), lo que frustra los dificultosos avances que se han hecho en el país para transparentar la siempre compleja relación entre dinero y política en las democracias. Dos tantos de lo mismo puede decirse sobre la publicidad en YouTube.

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

**6)** La comunicación institucional de un organismo electoral debe ser valiente y veraz. Los casos que mencioné, sobre el aviso de que podríamos tener una transmisión de resultados algo tardía respecto de elecciones

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

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

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

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

---

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

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

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

## REFERENCIAS

Arendt, H. (2017). *Verdad y mentira en la política*. Página Indómita.

Centro de Investigación y Estudios Políticos (19 de enero, 2022a). *Encuesta de opinión pública*. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/01/Informe-de-resultados-CIEP-SEMANARIO-RADIOS-UCR-Enero-2022.html>

---

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

- Centro de Investigación y Estudios Políticos (1 de marzo, 2022b). *Encuesta de opinión pública*. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/03/INFORME-DE-RESULTADOS-DE-LA-ENCUESTA-CIEP-UCR-FEBRERO-2022-1.html>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (22 de marzo, 2022c). *Encuesta de opinión pública*. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/03/INFORME-DE-RESULTADOS-DE-LA-ENCUESTA-CIEP-UCR-MARZO-22-2022.html>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (29 de marzo, 2022d). *Encuesta de opinión pública*. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/03/INFORME-DE-RESULTADOS-DE-LA-ENCUESTA-CIEP-UCR-MARZO-30-2022.html>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (4 de mayo, 2022e). *Encuesta de opinión pública*. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/05/Encuesta-Postelectoral-2022.html>
- Constitución Política [Const.]. Arts. 136, 139, 143 y 139 (Costa Rica).
- Corrales Sánchez, E. (3 de abril, 2022). Figueres reconoce derrota: "Es momento de dejar atrás un mensaje de odio y avanzar juntos". *Teletica.com*. [https://www.teletica.com/politica/figueres-reconoce-derrota-es-momento-de-dejar-atras-un-mensaje-de-odio-y-avanzar-juntos\\_308732](https://www.teletica.com/politica/figueres-reconoce-derrota-es-momento-de-dejar-atras-un-mensaje-de-odio-y-avanzar-juntos_308732)
- Da Empoli, G. (2020). *Los ingenieros del caos*. Oberon.
- Garrigues Walter, A. (2020). *El derecho a no ser engañado. Y cómo nos engañan y nos autoengañamos*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Hallin, D. y Mancini, P. (2008). Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (129), 165-188.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja*. Galaxia Gutenberg.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2021). *El estado de la democracia en el mundo 2021. Fomentar la resiliencia en tiempos de pandemia*. IDEA Internacional.
- Ley 8765. Código Electoral. 19 de agosto de 2009. Diario Oficial n.º 171.
- Ortega y Gasset, J. (2014). *Historia de la Filosofía de Émile Bréhier. La idea de principio en Leibniz* (selección). Gredos.

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