

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS COSTA RICA

Luis Alberto Cordero

I. INTRODUCCION: EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EN LA PRÁCTICA

En Costa Rica, el marco jurídico referente al financiamiento de los partidos políticos parte de la Constitución Política, la cual en el artículo 96 define las disposiciones para que el Estado contribuya a sufragar los gastos de los partidos políticos; de normativas jurídicas y reglamentarias tales como el Código Electoral que en el Título X denominado “ De la contribución pública y privada para financiar los gastos político-electorales de los partidos políticos”, regula a través de veintidós artículos temas relacionados con el financiamiento de los partidos políticos; el Reglamento sobre el Pago de los Gastos de los Partidos Políticos y sus Reformas del Tribunal Supremo de Elecciones y el Reglamento sobre el Pago de los Gastos de los Partidos Políticos, emitido por la Contraloría General de la República, órgano auxiliar del Poder Legislativo, que trabaja con total autonomía política, operativa y financiera, competente para controlar y verificar los gastos de los partidos políticos, teniendo para ello la potestad de dictar las disposiciones reglamentarias correspondientes.

II. CARACTERISTICAS DEL MARCO NORMATIVO

Financiamiento público

La Constitución Política, en el artículo 96 citado en el aparte anterior, establece las condiciones para acceder al financiamiento público, y es en el Código Electoral, Título X, donde se define en qué casos se atribuye la contribución del Estado y los tipos de financiamiento, a saber:

- a. La elección de los candidatos para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados de la Asamblea Legislativa está cubierta por la contribución del Estado; no así las elecciones a nivel local, las cuales no están consideradas como objeto del financiamiento público.
- b. Ocho meses antes de las elecciones, los partidos políticos deben presentar al Tribunal Supremo de Elecciones, un presupuesto en el que incluyan sus posibles gastos durante el desarrollo de las actividades político-electorales.
- c. Con respecto a los gastos justificables de financiamiento, el artículo 177 del Código Electoral los define como aquellos destinados únicamente a actividades de organización, dirección, censo, propaganda y capacitación. Sin embargo, en un transitorio del artículo de referencia, se establece que se reconocerán los gastos de transporte a los partidos políticos, hasta que exista el sistema de voto electrónico y cada elector pueda votar en el distrito¹ donde se encuentre en el momento en que se realicen las elecciones.
- d. Se exige a los partidos políticos que se benefician con el financiamiento público, registrar todas las operaciones y gastos, llevar la contabilidad actualizada y proceder conforme con los lineamientos dispuestos en los reglamentos emitidos para tal fin. Así mismo, de previo al período electoral, deben presentar un presupuesto incorporando los posibles gastos en los que han de incurrir durante dicho período.
- e. El financiamiento público se otorga con posterioridad a la elección, conforme lo resolvió una resolución de la Sala Constitucional de Corte Suprema de Justicia hasta que se

¹ Jurisdicción electoral.

disponga legalmente algún sistema equitativo de otorgamiento de la contribución, previamente a la elección.

Financiamiento privado y regulaciones

Como en el caso del financiamiento público o estatal, la base de la legislación se encuentra también en el artículo 96 de la Constitución Política, el cual autoriza que los partidos políticos reciban contribuciones privadas, en el tanto estén sometidas al principio de publicidad, y establece que solamente mediante ley, aprobada por mayoría calificada de la Asamblea Legislativa, se pueden definir procedimientos y medios de control para dichas contribuciones.

Por su parte, el Código Electoral en su artículo 176 bis, prohíbe a los partidos políticos aceptar o recibir, directa o indirectamente, de personas físicas y jurídicas extranjeras, contribuciones, donaciones, préstamos o aportes, en dinero o en especie, para sufragar sus gastos de administración y los de sus campañas electorales. La única excepción es la entrega de contribuciones o donaciones dedicadas específicamente a labores de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos. Se prohíben las donaciones, contribuciones o aportes en nombre de otra persona, y se limitan los montos de las contribuciones privadas, tanto a personas físicas como jurídicas nacionales, en el tanto, se puedan destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los partidos políticos hasta por un monto anual equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo menor mensual que figure en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, vigente en el momento de la contribución.

La legislación y los reglamentos en materia de financiamiento privado, establecen una serie de requisitos que deben cumplir los partidos políticos con el fin de controlar este tipo de financiamiento. Al respecto, el Reglamento del Tribunal Supremo de Elecciones, igualmente destina un capítulo a las donaciones o aportes, y el Reglamento de la Contraloría General de la República regula todos los aspectos contables a los que hace referencia el artículo 176 y otros artículos del Código Electoral.

Cabe destacar que por reforma al Código Electoral, se incorporó la disposición de que los partidos políticos tienen la obligación de publicar su régimen patrimonial contable y los resultados de sus auditorías internas; adicionalmente, deben incluir normas que permitan conocer públicamente el monto y origen de las contribuciones privadas que reciban, así como la obligación de las personas tesoreras de los partidos de informar sobre estos datos al Comité Ejecutivo Superior, con copia al Tribunal Supremo de Elecciones.

Problemas para su aplicación en el contexto nacional

En el caso costarricense, al permitirse constitucional y legalmente tanto el financiamiento público como el privado, se presentan en la práctica una serie de problemas que tienen que ver con la aplicación de la norma. Algunos casos son:

- a. El marco jurídico constitucional establece la obligación del Estado de financiar las campañas político-electorales; sin embargo, de la información disponible y publicada al momento de esta investigación, la percepción general que prevalece es la de que el gasto electoral ha ido creciendo significativamente, así como el financiamiento privado, propiciando un aumento insostenido del costo de las campañas.
- b. “En la práctica todos los partidos políticos se financian con fondos privados” tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior, ya que la contribución estatal se asigna entre los partidos que obtengan el porcentaje de votos legalmente establecido; razón por la cual los partidos que no obtienen esa mayoría, financian sus campañas con donaciones o

- aportes privados, carentes en la mayoría de las veces de un control eficaz. Así mismo porque los partidos tienen la necesidad de aumentar sus ingresos para hacerle frente a los gastos que los procesos electorales demandan (Tribunal Supremo de Elecciones, Oficio N° 680-2003).
- c. En la práctica los partidos políticos reciben recursos en forma de donaciones o aportes, dirigidos tanto a grupos, candidatos, como sociedades anónimas. Dichas donaciones se caracterizan por no ser reportadas, carecer de verificación sobre el uso dado y sobrepasar el límite permitido por medio de estructuras paralelas para la administración de fondos (La Nación, 29/01/02, La Nación, 03-10-01).
 - d. Existe garantía de un sistema de control y fiscalización de los recursos utilizados en las campañas políticas, que se caracterizan por los controles cruzados y la obligación de los partidos políticos de rendir cuentas ante las instancias correspondientes, para los recursos provenientes del financiamiento público; pero no así para los recursos provenientes del financiamiento privado, toda vez que solo se exige el principio de publicidad.
 - e. La legislación contempla la posibilidad de un financiamiento ilimitado por parte de personas físicas y jurídicas extranjeras a los gastos de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos, lo que violenta el principio de igualdad jurídica, toda vez que el financiamiento de personas físicas y jurídicas nacionales presenta un límite cuantitativo (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución N° 1543-E-2001).
 - f. Las responsabilidades asignadas al Tribunal Supremo de Elecciones por medio de la Contraloría General de la República, no incluyen la dotación de competencias y mecanismos para ejercer un control directo y efectivo y una adecuada fiscalización de las contribuciones privadas a los partidos políticos.
 - g. Las prohibiciones, limitaciones y autorizaciones para los aportes de dinero o en especie le corresponde a los partidos políticos y no a un sujeto de derecho susceptible de responsabilidad penal, toda vez que tanto la Constitución Política como las leyes en materia de financiamiento a los partidos políticos, atribuyen a los partidos la recepción y administración del financiamiento tanto público como privado, al asignarle responsabilidades y derechos, tales como fijar los porcentajes correspondientes a los rubros de capacitación y organización política, la comprobación de gastos y el sometimiento al principio de publicidad de las contribuciones privadas (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución N° 1748) (Ministerio Público, Causa 02-000385-647-PE).
 - h. Se excluye de las actividades objeto de financiamiento público, las campañas para la elección de los alcaldes municipales y síndicos, así como la segunda ronda electoral, lo que conlleva a la búsqueda de financiamiento privado.

III. NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO

Efectos de los regímenes de financiación

Con la aprobación del Código Electoral se empezó a definir en Costa Rica un sistema mixto de financiamiento de las actividades electorales de los partidos políticos, tanto público como privado. Conforme con las disposiciones constitucionales y legales, los partidos políticos pueden obtener recursos de manera mixta, por medio del financiamiento público y por financiamiento privado, toda vez que los recursos producto de la contribución del Estado son insuficientes para cubrir los costos de las campañas electorales, lo que conlleva a que el financiamiento de los partidos políticos se complemente con fondos privados.

Por medio del financiamiento público, el acceso a la contribución del Estado depende del número de votos que el partido político obtenga, y esta gira con posterioridad al proceso electoral, una vez comprobados los gastos por parte del Tribunal Supremo de Elecciones y con el apoyo técnico de la Contraloría General de la República. Esta es la razón por la cual durante el proceso electoral se

permite que los partidos políticos emitan y coloquen bonos de la “deuda política”. Estos bonos se colocan entre inversionistas, los cuales adquieren una expectativa de derecho que depende de la posibilidad de que los partidos políticos hagan efectiva la contribución estatal. Los bonos luego se redimen al establecerse el derecho del partido político a recibir la contribución estatal. Mientras que en las contribuciones o donaciones privadas, realizadas por sujetos privados físicos o jurídicos, nacionales y extranjeros, no existe una contraprestación a cambio.

El régimen de financiamiento mixto ha generado condiciones de inequidad y competencia injusta entre los partidos políticos y candidatos que se presentan al proceso electoral, si se analiza tanto desde el punto de vista del financiamiento público como privado. La legislación existente establece una serie de limitaciones para acceder a la contribución estatal, a saber, un porcentaje de votos que los partidos políticos deben obtener, la participación del partido político a nivel nacional y provincial en la elección de miembros del Poder Legislativo y Ejecutivo (no contempla la participación y los procesos a nivel comunal) así como la procedencia de la contribución únicamente para las campañas de elecciones nacionales y no el mantenimiento de los partidos en período no electoral ni para los procesos internos. Todos estos aspectos afectan el principio de igualdad de trato a los partidos políticos. Aunado a lo anterior, los partidos mayoritarios, debido a su historial electoral, pueden ofrecer una expectativa electoral confiable, que permite usar el financiamiento público como una herramienta para la emisión y colocación de bonos del partido, ventaja que los partidos minoritarios no tienen y que por el contrario puede verse como un riesgo desde el punto de vista financiero. Caso similar ocurre con el financiamiento privado, puesto que los contribuyentes prefieren hacerlo con partidos de larga trayectoria y probada experiencia en la administración pública, cuyo nombre es de reconocimiento internacional y con cuyos políticos(as) mantienen fuertes vínculos.

El régimen de financiamiento mixto en Costa Rica, a pesar de que genere condiciones de inequidad para con los partidos políticos pequeños, no afecta los resultados electorales ya que si bien es cierto la contribución estatal se asigna entre los partidos que obtengan la votación legalmente establecida, los partidos que no obtienen esa mayoría, financian sus campañas con donaciones o aportes privados. En el mismo orden de cosas, al distribuirse la contribución estatal con posterioridad al momento en que los partidos políticos realizan los gastos de la campaña electoral, tanto aquellos partidos que con sus votos logran la contribución estatal como los que no la obtienen, recurren al financiamiento privado para cubrir sus gastos (Tribunal Supremo de Elecciones, Oficio N° 680-2003).

Analizando el régimen de partidos políticos a la luz de los últimos acontecimientos en el quehacer político electoral nacional, y partiendo de que el ordenamiento jurídico costarricense propicia el pluripartidismo político, cabe recordar que se han fortalecido fuerzas políticas distintas al tradicional bipartidismo, tendientes a consolidar el multipartidismo. Sin embargo, en lo que a distribución del financiamiento público se refiere, el monto asignado a los distintos partidos políticos, no influye ni ha influido hasta la fecha, haciendo la diferencia entre una régimen bipartidista o multipartidista. Analizando el comportamiento en las últimas cinco elecciones de los montos de contribución del Estado a los partidos políticos, se observa que partidos minoritarios como el Partido Unión Agrícola Cartaginés mantuvo el financiamiento público desde las elecciones de 1982 y hasta 1998 inclusive, junto con partidos tradicionalmente mayoritarios. Con un comportamiento similar el Partido Auténtico Limonense gozó del financiamiento público desde las elecciones de 1982 y hasta 1994 inclusive.

Si bien es cierto ambos son partidos políticos a escala provincial, coyunturalmente lograron mantenerse vivos y beneficiarse con los recursos públicos. Por el contrario, los partidos políticos que en las elecciones del año 2002 lograron el financiamiento público, son de corte nacional, pero cuyo surgimiento responde más a un contexto actual de insatisfacción con la política y los partidos

tradicionales que conformaron el bipartidismo y se turnaron el poder, que a criterios de financiamiento.

En lo que al sistema político se refiere, que es un sistema democrático, destinado a concretar la libertad individual, el respeto a los derechos humanos y las oportunidades de participación, el financiamiento mixto, no ha venido en desmedro de los principios del sistema político, puesto que permite la representación de opciones y fuerzas políticas, así como la consolidación de mayorías, minorías y coaliciones.

Amenazas al sistema de financiamiento

Costa Rica cuenta con un marco jurídico que constitucionalmente establece la obligación del Estado de financiar las campañas político-electorales, al amparo de una serie de regulaciones. Sin embargo, por la información disponible y publicada al momento de esta investigación, la percepción general que prevalece es la de que el gasto electoral ha ido creciendo significativamente, así como el financiamiento privado, propiciando un aumento insostenido del costo de las campañas. Por ello los partidos políticos han buscado opciones para recibir recursos en forma de donaciones o aportes, recibir recursos sin límite de monto a nombre de movimientos, grupos, candidatos, y sociedades anónimas, ocultar el nombre del donante o hacer “aportes fantasmas.” Estas opciones se han caracterizado por no ser reportadas en su calidad de donaciones privadas, por carecer de verificación del uso que se les da y por sobrepasar el límite permitido, usando para ello diversas sociedades (La Nación, 29/01/02, La Nación, 03-10-01).

Con el propósito de costear las campañas políticas, se crean estructuras internas o comités, encargados de la búsqueda de recursos, que en la mayoría de los casos acuden ante colaboradores nacionales del sector empresarial, bancario y político. Las colaboraciones son de diversas modalidades, tales como constitución de sociedades anónimas para abrir cuentas corrientes en los bancos, donaciones en dólares, pago a empresas específicas por productos específicos, giro de cheques que se cambian en el extranjero, uso de cuentas privadas del candidato, organización de cenas, rifas y actividades sociales de elevados costos, y depósito de dinero en empresas creadas en el extranjero, entre otras (Rumbo N° 428).

Las colaboraciones, aportes o donaciones generalmente vienen acompañadas de lo que se ha conocido como “compra de privilegios” o “acceso” a las personas que eventualmente representarían al Poder Ejecutivo y Legislativo, para facilitar nombramientos, licitaciones, créditos millonarios, leyes, decretos y disposiciones que les beneficie. (Rumbo, N° 314; La Nación, 03-10-01) Precisamente esta práctica de entrada de financiamiento privado, puede convertirse en una puerta abierta a la corrupción política y administrativa, a los recursos provenientes de actividades ilícitas (narcotráfico y lavado de dinero) e injerencia de capitales multinacionales en asuntos internos, como bien se han relacionado casos en el pasado de aportes realizados a los partidos políticos, por personas vinculadas con el narcotráfico tanto a nivel nacional como internacional (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución N° 1543).

Resulta también evidente como amenaza al sistema de financiamiento, las mal habidas prácticas de desvío de recursos públicos para fines electorales. Si bien fue una práctica fuerte en el pasado, actualmente se sabe de casos específicos con proyectos especialmente de orden social, que son financiados con recursos públicos y que tienden a beneficiar a grupos específicos de la población, que en la mayoría de los casos, tienen una relación directa con políticos de la zona y cuyo fin último es netamente electoral.

Cuantificación del financiamiento

Los partidos políticos incurren en costosas campañas políticas de cara a las elecciones nacionales, toda vez que deben cubrir los gastos no justificables, el exceso de gastos justificables y los gastos por facturas no subsanables en lo que corresponde a transporte, publicidad, capacitación, alimentación, signos externos, medios de comunicación, arrendamientos, gastos de instalación y funcionamiento, gastos no fungibles, servicios profesionales, sueldos, organización de plazas públicas, servicios especiales, comisiones, intereses y descuentos, entre otros.

Para atender esas necesidades que implican recursos, se crean estructuras paralelas para la administración de fondos provenientes de contribuciones privadas, que no son ingresadas a las cuentas oficiales de los partidos políticos ni reportadas por el Tesorero al Tribunal Supremo de Elecciones. Esto se suma a las luchas de poder interno que se generan en los partidos políticos, lo cual propicia la existencia de una estructura propia del partido y una estructura propia de la campaña, imposibilitando la existencia de responsables formales al nivel de las estructuras partidistas.

Los procesos de verificación han demostrado que en las campañas políticas se gasta el doble del monto que se asigna por financiamiento público, siendo que existen montos no cuantificables producto del voluntariado político que miles de personas ofrecen en las distintas comunidades del país, así como donaciones que se realizan en el ámbito local y nacional y que se reconocen como donaciones en especie, las cuales evaden la publicidad a que se refiere la legislación, pero ante todo representan un gran soporte para atender las demandas y necesidades de los procesos electorales. Se han caracterizado como donaciones en especie de mayor frecuencia, los gastos de transporte, préstamos de buses, préstamo de locales para instalación de clubes, alimentos y bebidas, etc. (Entrevista en Contraloría General de la República).

Un análisis del costo de las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa, para el período 2002-2006, indica que se produjo un hecho inédito en el financiamiento estatal de los partidos políticos en Costa Rica, toda vez que se acudió a segunda ronda electoral; siendo que para la primera vuelta, ya los partidos habían gastado suficiente dinero como para agotar la posible cuota de contribución del Estado, por lo que los gastos de la segunda ronda se financiaron únicamente con aportes privados, en los cuales hubo poco control estatal.

En ese sentido, con base en la dinámica especificada y lo dispuesto en el Transitorio I del artículo 187 del Código Electoral, mediante Resolución N° 2718-E-2001, el Tribunal Supremo de Elecciones fijó la contribución total del Estado para el gasto de los partidos políticos en el año 2002, en la suma de cuatro mil novecientos quince millones ochenta y nueve mil cien colones con cero céntimos (¢4.915.089.100,00) (\$12.331.190,2)²; siendo que el costo individual por voto fue de mil seiscientos noventa y dos colones con cero cincuenta y cinco céntimos (¢1.692,055333) (\$4,24).

Se detalla en la siguiente tabla el monto que cada partido recibió del aporte estatal (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución N° 0591-E-2002), el gasto aprobado por la Contraloría General de la República y el Tribunal Supremo de Elecciones y la diferencia con el gasto reportado (La Nación, 09-06-03); así como el financiamiento privado, producto de un estudio realizado por Transparencia Internacional-Costa Rica, en el cual se presenta información recopilada y tabulada a partir de datos suministrados por el Tribunal Supremo de Elecciones sobre ingresos y gastos de los cuatro principales partidos que recibieron el monto de la contribución estatal. (Fuente: Transparencia Internacional, 2002).

² El tipo de cambio al día 30 de junio de 2003, era de ¢398.59 por dólar.

Partido Político	Movimiento Libertario	Renovación Costarricense	Unidad Social Cristiana	Acción Ciudadana	Liberación Nacional
Contribución estatal	¢284.2 \$713.01	¢120.3 \$301.8	¢1.765.6 \$4.429.6	¢1.243.4 \$3.119.5	¢1.501.6 \$3.767.3
Gasto reportados para revisión al TSE	¢71 \$178.1	¢375 \$940.8	¢2.275 \$5.707.6	¢591 \$1.482.7	¢2.708 \$6.793.9
Gasto aprobado por TSE y CGR	³	¢89 \$223.3	¢1.649.8 \$4.139	¢354.3 \$888.9	¢1.501 \$3.765.8
Diferencia con el gasto reportado		¢286 \$717.5	¢626 \$1.570.5	¢237 \$594.6	¢1.207 \$3.028.1
Financiamiento privado.	¢61.4 \$154	N/D	¢668.6 \$1.677.4	¢289 \$725	¢2.267.2 \$5.688

*Los datos en colones deben leerse en millones de colones y los datos en dólares deben leerse en miles de dólares.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. En: La Nación, 9 de junio de 2003, p 6.

A pesar de ser esos los datos oficialmente dados por los partidos políticos, en los últimos meses del año 2003, se han evidenciado grandes escándalos por donaciones privadas que recibieron los partidos mayoritarios y que incrementan con creces los datos dados.

Importancia del tema en el país

El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica es un tema de debate actual y permanente en la agenda de los políticos y actores públicos. Diputados a la Asamblea Legislativa, en los distintos períodos legislativos, presentan proyectos de ley en materia de financiamiento político tendientes a reformar las leyes existentes para evitar la influencia de capitales de origen desconocido en la política nacional. Con ello, además, pretenden garantizar mayor flexibilidad según las necesidades de los partidos políticos estableciendo regulaciones a la contribución estatal y al aporte privado, definir gastos susceptibles de financiamiento, las sanciones concretas para quienes violan las regulaciones al financiamiento electoral, y revisar las potestades y obligaciones del Tribunal Supremo de Elecciones para asegurar la transparencia de los procesos electorales y el correcto manejo financiero de los partidos. Cabe destacar que en los períodos legislativos 1994-1998, 1998-2002 y 2002 a junio de 2003 se han aprobado cinco leyes en materia de financiamiento político, y en los períodos legislativos 1998-2002 y 2002 a junio de 2003, se han presentado diez proyectos de ley.

En virtud de la preocupación acerca de la procedencia del dinero utilizado para el financiamiento de los partidos políticos en las campañas electorales, en 1985 se abre un espacio en la Asamblea Legislativa para investigar el fenómeno del tráfico de drogas y sus implicaciones, y es en 1995 cuando por reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, se crea de manera permanente la Comisión de Investigación de Narcotráfico. En octubre de 2002, por una iniciativa del Plenario Legislativo, se nombra una Comisión Especial Investigadora del financiamiento de los partidos políticos y las donaciones que han recibido sus candidatos presidenciales durante la campaña electoral del 2002.

Por su parte, diversas resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones evidencian su preocupación ante la inexistencia de normas jurídicas que garanticen un control efectivo de las donaciones y aportes partidarios de origen privado, siendo que ha presentado una serie de propuestas de reformas

³ El Movimiento Libertario renunció a la totalidad de la contribución del Estado.

legales referentes al financiamiento privado de los partidos políticos, que son más bien tímidas e insuficientes. La Sala Constitucional ha emitido desde su creación resoluciones relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos, siendo una de las fundamentales la eliminación del financiamiento previo por parte del Estado y la resolución que establece que frente a la norma constitucional de la publicidad de las contribuciones privadas de los partidos políticos, no se puede anteponer el secreto bancario⁴.

Igualmente, organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Internacional-Capítulo Costa Rica, durante la campaña electoral del 2002 presentó una propuesta sobre un Acuerdo de Transparencia, tendiente a obtener el compromiso de las personas candidatas a la Presidencia de la República para limitar el gasto total de sus campañas electorales, y hacer públicos de manera periódica los datos de ingresos y gastos, con el fin de que la información fuera transparente y accesible a la opinión pública, y promoviera, desde la sociedad civil, un interés generalizado por la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales. El tema del financiamiento de los partidos políticos ha sido también abordado por otras organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, cooperantes y el sector académico, entre otros.

En lo que respecta al financiamiento de partidos políticos en la opinión pública y la cobertura periodística, se ha visto a la prensa muy activa, prueba de ello han sido las publicaciones en los medios de comunicación. Un seguimiento a las noticias, reportajes y artículos de opinión publicados por los medios de comunicación, permite llevar la secuencia de los aspectos relacionados con el financiamiento de los partidos políticos en la última campaña electoral (febrero 2002) y que han sido noticia en Costa Rica.

Durante el curso de la campaña electoral, reportajes de los medios de comunicación retomaron la existencia de leyes, reglamentos y normativas tendientes a controlar el financiamiento de los partidos políticos, así como la existencia de variadas formas de evasión de las regulaciones y la inoperancia de las sanciones. Mostraron el difícil control de los fondos privados, por la posibilidad de entregar dinero directamente a las personas candidatas o hacer donaciones sin límite mediante sociedades anónimas.

En los meses posteriores a las elecciones y en el año 2003, el tema continúa siendo noticia, incluso encabezando titulares, pues se demostró que los candidatos a la presidencia de los dos partidos que obtuvieron mayor número de votos, Abel Pacheco de la Espriella y Rolando Araya Monge, recibieron durante la campaña electoral donaciones extranjeras a su nombre para sufragar gastos propios de la campaña electoral. Otros hechos a destacar que fueron de conocimiento público, son:

- ✓ La violación a la obligación de los Tesoreros de los partidos políticos de informar mensualmente al Tribunal Supremo de Elecciones acerca de las contribuciones recibidas.
- ✓ La solicitud de desestimación que realizara el Fiscal General de la República (acusador del Poder Judicial), ante la denuncia interpuesta por la fracción parlamentaria del Partido Liberación Nacional, contra el actual Presidente de la República Abel Pacheco de la Espriella y otros, por inobservancia de las prohibiciones del artículo 176 *bis* del Código Electoral.
- ✓ La denuncia realizada por la Contraloría General de la República, ante el Ministerio Público, contra siete dirigentes de tres partidos políticos, por presuntas anomalías cometidas en la liquidación de gastos de la pasada campaña electoral, las cuales deben ser analizadas en la vía judicial, con el fin de determinar si constituyen causa penal.

⁴ (Voto 03-3489 Sala Constitucional).

- ✓ El fallo del Tribunal Supremo de Elecciones, en que se considera que el fideicomiso del Partido Liberación Nacional es una figura lícita cuyos fines buscan mayor control y transparencia del manejo de fondos; a pesar de que destacan el aporte de una persona contribuyente que no aparece registrada como costarricense en el Registro Civil, por lo que deberá proceder su investigación ante el Ministerio Público (La Nación, 24-05-03).
- ✓ La resolución de la Sala IV, en la que se establece que los partidos políticos no gozarán del secreto bancario, pues es información de interés público. (La Nación, 09-05-03) y la existencia de la estructura paralela creada por el Partido Unidad Social Cristiana, por medio de la cual recibió contribuciones privadas no reportadas al Tribunal Supremo de Elecciones, por un monto conocido de ø2.492 millones (La Nación, 09-06-03).

La cobertura periodística con respecto al tema del financiamiento de los partidos políticos ha sido actualizada, oportuna, objetiva y técnica, permitiendo hacer pública información que por diversas razones no es de conocimiento general, y que de otra manera no permitiría mantener informada a la opinión pública.

IV. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Aplicabilidad de la legislación sobre acceso a los medios

En Costa Rica los partidos políticos tienen derecho a hacer toda clase de propaganda en medios de comunicación, sin embargo existe una serie de disposiciones que establece la legislación y normativa existente, tendiente a regularla. El cumplimiento de dicha normativa en las acciones diarias de los partidos trasciende, tal y como se detalla a continuación, con los principales problemas que presenta el sistema en la práctica.

- a. La propaganda realizada fuera del período determinado por el Tribunal Supremo de Elecciones como electoral, debe necesariamente ser cubierta con fondos privados, lo que reduce la posibilidad de control por parte de los órganos correspondientes.
- b. En los últimos procesos electorales, los medios se han limitado al análisis de resultados aislados y al sobredimensionamiento del valor de las encuestas confundiéndolas con la realidad, lo que ha propiciado el que enfrenten situaciones complicadas, por considerar y afirmar la invariabilidad de los resultados.
- c. Se ha evidenciado en los últimos años, el auge del mercado y el predominio de los medios de comunicación en la conformación de la opinión pública, siendo que en el campo de la política ha aumentado la distancia entre la ciudadanía y los políticos, ya que las ideas y propuestas se promueven como productos comerciales y no se someten al análisis con la ciudadanía; propiciando que la relación entre electores y candidatos se circunscriba a la pantalla de la televisión (Sinergia N° 8).
- d. Siendo que la legislación establece que los conceptos que se publiquen no deben contener injurias, calumnias ni difamaciones, en la práctica se presentan casos en que la propaganda electoral está cargada de injurias, calumnias y difamaciones. Si bien dicha propaganda es eliminada por el Tribunal Supremo de Elecciones casi de inmediato, genera una reacción por parte de la opinión pública, durante el tiempo en que está al aire.
- e. Ha existido una subordinación de los partidos políticos a la agenda de los medios de comunicación, tendiente a ganar los primeros lugares en preferencia e identificarse con los intereses personales y políticos de los propietarios de dichos medios (Sinergia N° 9).
- f. Como bien se ha determinado, la ley obliga a revelar el origen y monto de las contribuciones privadas a los partidos políticos, por lo tanto y siendo que los medios de comunicación

responden a los intereses particulares de sus accionistas, es indispensable conocer el detalle de las contribuciones políticas de los medios de comunicación.

- g. Resulta paradójica la función de los medios de comunicación, ya que si bien es cierto cumplen la función pública de informar a la ciudadanía las acciones de los partidos políticos entre una elección y otra, a saber, situaciones anómalas, decisiones de partidos, resoluciones y fallos, entrevistas y cuestionamientos sobre detalles del proceso electoral, así como aspectos tanto de procesos internos de partidos como de procesos nacionales; también responden a los intereses particulares de sus accionistas, gestando negociaciones y descuentos para con los partidos políticos, los cuales rebasan los niveles de transparencia y publicidad exigidos por la ley (La Nación, 21-08-01).

Aunado a esta realidad, en Costa Rica se evidencia la existencia de un modelo mixto de medios de comunicación, ya que si bien es cierto imperan los modelos de mercado, existen también modelos de administración estatal, pero que funcionan bajo la lógica del mercado al establecer el costo de la actividad política, por lo tanto, el gasto de los partidos políticos en publicidad durante el período electoral tiene el mismo efecto tanto en medios de comunicación que operan bajo modelos de mercado como de administración estatal.

Lo que sí ha sido evidente en los distintos medios de comunicación, ha sido el surgimiento de conflictos entre principios como libertad de expresión, libertad de empresa y equidad en la competencia política, ya que a pesar de que la legislación establece que las empresas y medios de comunicación inscritos deben garantizar igualdad de condiciones y de trato a todos los partidos políticos que participen en la justa electoral, en lo que a debates, entrevistas y foros organizados en medios de comunicación se refiere, se han presentado en diversas ocasiones prácticas desiguales. Lo anterior, ya que los medios de comunicación han convocado a candidatos y candidatas representantes de partidos políticos de trayectoria mayoritaria, o que las encuestas atribuyen mayoría de intención de voto, a debates televisivos, entrevistas y foros reclamando la libertad de prensa, de expresión y de empresa en su accionar. Dichas acciones han provocado lesiones a los derechos de participación política y de participación en igualdad de condiciones para el resto de los y las representantes, así como a los derechos de la ciudadanía de recibir información oportuna, completa y verdadera. Al respecto se han presentado resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo de Elecciones, en que se obliga a dar participación en igualdad de condiciones a las y los representantes de partidos políticos.

En lo que a limitaciones o eliminaciones de propaganda institucional del Gobierno y el Estado en períodos de campaña electoral se refiere, conforme con lo dispuesto en el inciso j) del artículo 85 del Código Electoral, a partir del día siguiente a la convocatoria y hasta el propio día de las elecciones, el Poder Ejecutivo, la administración descentralizada y las empresas del Estado, no podrán publicar difusiones relativas a la gestión propia de su entidad, salvo las de carácter eminentemente técnico sobre servicios públicos esenciales. Las publicaciones contrarias a lo dispuesto harán incurrir a los funcionarios responsables en el delito de desobediencia.

Efectividad de los mecanismos no legales para el acceso a los medios

El tipo de acuerdos consensuales o voluntarios que se presentan o pueden presentarse entre concesionarios de medios, periodistas, autoridades electorales, candidatos y partidos políticos para pactar campañas limpias, no se ha dado en las últimas elecciones en Costa Rica; únicamente se han evidenciado disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones y proyectos de transparencia que surgen desde organizaciones de la sociedad civil. Lo que si se evidenció en la pasada campaña electoral fue que el Tribunal Supremo de Elecciones acordó no pagar con el dinero de la deuda política la propaganda electoral realizada antes del 01 de octubre de 2001; lo que significa que los

gastos millonarios en que incurrieron los partidos políticos en los procesos internos no se les reintegró.

Igualmente, el Acuerdo de Transparencia firmado por los candidatos de los partidos políticos, implicaba el compromiso de informar mensualmente sobre los ingresos y gastos de campaña, siendo que como parte de los gastos se debía informar el monto y fecha de las contrataciones que se realizaran para la difusión de propaganda política en la prensa escrita, radial o televisiva, con indicación de descuentos concedidos en valor o especie, número de cuñas contratadas y gastos de producción incurridos en la elaboración de los anuncios (Transparencia Internacional, 2002).

Sin embargo, es importante destacar que algunos partidos políticos, contemplan en sus Estatutos, mecanismos de autorregulación para reducir el impacto negativo que puedan generar factores tales como la información indirecta, la difusión de encuestas, los debates electorales, entre otros. Una revisión de los Estatutos de los cinco partidos políticos que tuvieron derecho al financiamiento público, evidencia que los partidos no tienen regulado en sus disposiciones internas este tipo de mecanismos, salvo el Estatuto del Partido Liberación Nacional, el cual establece para el caso de las tendencias, que los precandidatos deben asumir el compromiso para que el proceso electoral tenga una campaña de altura en el cual la propaganda sea de mensajes positivos, desprovistos de insultos entre los grupos contendientes (Estatuto del Partido Liberación Nacional, Art. 116).

Cuantificación y caracterización de los gastos en medios

En Costa Rica no existe la transmisión gratuita de mensajes políticos durante el período político electoral ni fuera de éste. Los partidos políticos que requieran transmitir mensajes deben pagar por el servicio, sin embargo en el período de elecciones, los gastos de propaganda pueden ser justificados como parte del financiamiento público.

Los órganos de control, definen el período en que los partidos políticos pueden hacer propaganda y publicidad en los medios de comunicación, a sabiendas de que la publicidad realizada fuera del período determinado por el Tribunal Supremo de Elecciones como electoral, debe necesariamente ser cubierta con fondos privados toda vez que no se reconocen como gastos justificables para el financiamiento público. Aspecto que a todas luces muestra desigualdades entre los partidos mayoritarios y minoritarios, puesto que para estos últimos la búsqueda de recursos presenta mayores dificultades pues no cuentan con trayectoria ni perspectivas electorales fuertes.

A pesar de que el Código Electoral establece que los medios de comunicación deben hacer públicas sus tarifas y propiciar el acceso de manera igualitaria a todos los partidos políticos, en la práctica los propietarios de los medios donan parte del espacio publicitario a algunos partidos, evidenciando diferencias de precio significativas y el no pago de las tarifas oficiales. (Casas, 2002) Lo anterior se puede evidenciar toda vez que la información de gastos en materia de propaganda reportados al Tribunal Supremo de Elecciones, difiere de los gastos que fueran monitoreados por empresas, a solicitud de un monitoreo realizado por Transparencia Internacional Capítulo Costa Rica, en que se analiza por partido político y en medios de comunicación tales como televisión, prensa, radio y vallas. (Transparencia Internacional, 2002) El gasto de los partidos políticos en publicidad durante el período electoral nacional crece significativamente de lo que se invierte en ese rubro durante las contiendas internas de sus agrupaciones, máxime si los partidos contrarios mantienen un alto despliegue propagandístico (La Nación, 24-10-01).

Si bien es cierto el detalle de las principales cuentas de gastos liquidadas ante el Tribunal Supremo de Elecciones por los partidos políticos para optar por la contribución del Estado, correspondiente al proceso electoral del año 2002, indica que el rubro en que más se concentró el costo de la campaña fue propaganda, es importante destacar que los gastos aprobados por la Contraloría en este rubro

son pocos por la naturaleza del mismo, razón por la cual se considera los partidos políticos prefieren presentar poca documentación al respecto y cancelar los compromisos con financiamiento privado⁵.

Analizando la información del monitoreo de gastos en propaganda de los partidos políticos, en la pasada campaña se puede constatar la distribución del gasto en los distintos medios, siendo que la propaganda en televisión fue en la que mayor gasto se incurrió, seguida de la radio, la prensa y la instalación de vallas publicitarias (Transparencia Internacional, 2002).

Otro instrumento al cuál los partidos políticos acuden, dado lo valioso de la información que puede arrojar, son los estudios de opinión, siendo que durante los últimos años estos son contratados tanto por los precandidatos y luego candidatos de los partidos políticos mayoritarios así como por los emergentes, para conocer la percepción que tienen de su agrupación, así como las fortalezas y debilidades de sus adversarios. Por otra parte, las encuestas, también son un importante instrumento para los medios de comunicación, pues con estos instrumentos se han replanteado estrategias informativas sobre temas importantes durante las campañas electorales, así como de las actitudes y valores políticos de la ciudadanía. Los costos que pagan las agrupaciones o los medios de comunicación por las encuestas, varían principalmente de la metodología y de la cobertura geográfica. Aquellas que se realizan vía telefónica tienen un menor costo, pero su margen de error es mayor, dada la diferencia en la penetración que hay de teléfono según el nivel socioeconómico y territorial. Las encuestas que se realizan de forma domiciliaria y con una cobertura total del país, logran llegar a todos los niveles socioeconómicos y zonas geográficas, lo que hace que el costo se incremente significativamente.

Capacidad de las autoridades de control

Como bien se ha determinado, la ley obliga a revelar el origen y monto de las contribuciones privadas a los partidos políticos, por lo tanto y siendo que los medios de comunicación responden a los intereses particulares de sus accionistas, es indispensable conocer el detalle de las contribuciones políticas de los medios de comunicación. La normativa establece que se rechazarán de plano las solicitudes donde se consignen por parte de las empresas de propaganda electoral, tarifas superiores al promedio de las cobradas durante los doce meses anteriores a la convocatoria a elecciones, para los servicios comerciales corrientes por la empresa gestionante; sin embargo en la práctica bien se conoce que la mayoría de la publicidad política se pauta en televisión, cuyos canales negocian con los partidos políticos, los cuales vienen a representar donaciones políticas (La Nación, 21-08-01).

En este sentido, en lo que respecta al control establecido por los órganos competentes, en materia de propaganda y acciones de los medios de comunicación, su labor se ha limitado a las funciones de trámite electoral, garantizando el cumplimiento de los trámites requeridos cuando los partidos presentan los gastos de propaganda como gastos justificables, el cumplimiento de los reglamentos emanados para la inscripción de empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, verificando que la propaganda de los partidos políticos no incurra en injuria, calumnia o difamación, así como los tiempos de la propaganda.

Tanto en materia de control como en materia de sanciones, se ha evidenciado la posición del Tribunal Supremo de Elecciones y de la Sala Constitucional, manifestándose sobre aquellos aspectos que violan derechos específicos y atentan contra el estado de derecho. Cabe mencionar las resoluciones emanadas con respecto a los debates de los candidatos a la Presidencia de la

⁵ Opinión expresada en entrevista en la Contraloría General de la República.

República, organizados por medios de comunicación, en cuyos pronunciamientos se indica que se le debe dar participación a todos los candidatos inscritos, en condiciones generales de igualdad.

Existen muchas interrogantes sobre la relación de los partidos políticos y los medios de comunicación, por la forma en que se financian los espacios ocupados para propaganda electoral, de ahí que se hayan propuesto una serie de medidas a impulsar, tales como la obligación de los medios de comunicación de informar las tarifas, negociaciones y descuentos dados a los partidos políticos, los topes a la publicidad en medios de comunicación, la facilitación de espacios publicitarios en la televisión a todos los partidos políticos distribuidos de manera igualitaria y regulados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

V. DIVULGACIÓN, PUBLICIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Estado de la normativa y otros mecanismos de divulgación

La legislación actual establece la obligación de los partidos políticos de divulgar las cuentas, por medio de libros legalizados por el Tribunal Supremo de Elecciones, en los cuales se mantiene información de operaciones y transacciones y se llevan los registros de todo aquello que realice el partido. Así mismo se debe divulgar la información sobre las contribuciones, aportes o donaciones en dinero o especie que realicen personas físicas y jurídicas, nacionales y extranjeras, de manera trimestral en el período no electoral y mensualmente en el período electoral, siendo que de no informar a tiempo se le prevendrá y de continuar la omisión o retraso puede ser sancionado con pena de prisión por un período de 2 a 12 meses, sin embargo dicha sanción fue declarada inconstitucional. Se impone la obligación a los partidos políticos de diseñar y establecer en sus estatutos mecanismos normativos que garanticen la publicidad y transparencia de las contribuciones privadas, se establece que los informes son públicos y de obligatoria exhibición a toda persona que desee consultarlos.

A pesar de existir mecanismos de divulgación legalmente definidos, los niveles de divulgación son muy bajos, y eso puede justificarse por varios aspectos:

- i) La legislación carece de verdaderos mecanismos que exijan la rendición de cuentas, la divulgación y publicidad del uso de los recursos tanto públicos como privados que utilizan los partidos políticos en los procesos electorales, así como es omisa en el establecimiento de sanciones fuertes que generen respeto por las disposiciones emanadas. Se evidencia una insuficiencia de la legislación por definir mecanismos que garanticen que los principios de transparencia y publicidad se cumplan.
- ii) Los órganos de control electoral y autoridades públicas no brindan la información de manera ágil y oportuna, a pesar de que es una obligación legalmente definida, lo que alimenta la renuencia de los partidos de hacer pública la información que por obligación deben de suministrar (Transparencia Internacional, 2002).
- iii) Débil exigencia de la ciudadanía de ejercer su derecho a la información y exigir controles que le permitan conocer el origen y destino de los recursos públicos, que se dedican a costear gastos de campaña.
- iv) La divulgación del financiamiento de los partidos políticos, ha recaído en organizaciones de la sociedad civil que han asumido un compromiso con la transparencia, así como en los medios de comunicación colectiva, los cuales han asumido un papel fiscalizador de los procesos electorales; su labor investigativa permite a la ciudadanía conocer las acciones de los partidos políticos y los entretelones del financiamiento del proceso electoral.

La práctica evidencia que los mecanismos legales de divulgación no han sido efectivos, una experiencia validada en la pasada campaña electoral, que ha sido mencionada con anterioridad y que representa un mecanismo no legal de divulgación, fue la realizada por Transparencia Internacional, Capítulo Costa Rica, tendiente a fomentar un control preventivo y promover desde la sociedad civil un interés generalizado por la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales (Transparencia Internacional, 2002).

Por ahora pareciera que los obstáculos para mejorar y propiciar la divulgación siguen sin encontrar solución, toda vez que ni los partidos políticos, ni los órganos de control salen de las funciones y prácticas tradicionalmente establecidas, ya que las leyes vigentes han otorgado escasas funciones a los órganos mencionados. A pesar de que en múltiples ocasiones el Tribunal Supremo de Elecciones ha reconocido que el ordenamiento es insuficiente, no puede crear leyes, ya que dicha insuficiencia solo puede ser suplida por la Asamblea Legislativa, donde con el pasar de los años se ha evidenciado la ausencia de voluntad política para propiciar los cambios necesarios en la legislación.

Auditoría y seguimiento a los informes financieros

Es clara la norma constitucional en definir que la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, incluyendo por supuesto lo relativo al financiamiento electoral. Esta es una institución de carácter permanente integrada por Magistrados, ajenos a las lides partidarias y con funciones definidas, nombrados por la Corte Suprema de Justicia, con el fin de limitar la posibilidad de influencia del Poder Ejecutivo en el manejo de los procesos electorales.

La ley le otorga únicamente la potestad al Tribunal de revisar los gastos redimibles, pero no tiene facultades para exigir reportes bancarios ni auditar los fondos, por lo tanto la Contaduría del Tribunal se limita a seguir el control de los reportes de contribuciones presentadas por los partidos, pues no tiene la atribución legal de comprobar la veracidad y fidelidad de dichos reportes, razón por la cual los partidos no tienen la obligación de informar sobre los gastos no cubiertos por el financiamiento del Estado. Por su parte la Contraloría General de la República solamente puede fiscalizar el uso de recursos públicos, ya que su competencia se limita al control y fiscalización de la hacienda pública, razón por la cual no puede fiscalizar donaciones privadas (Tribunal Supremo de Elecciones, Oficio N° 680-2003).

El Tribunal tiene como órgano asesor a la Contraloría General de la República, que trabaja como su auxiliar y es la instancia que se encarga de comprobar los gastos redimibles mediante el financiamiento público, función para la cual es competente y se encuentra técnicamente consolidada, a través de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, del Área de Servicios Gubernamentales. Con esas potestades, la Contraloría General de la República, ha elaborado el Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos, de manera rigurosa exige los libros, registros, manuales, cuentas corrientes, gastos y desembolsos, cheques, justificantes y comprobantes, contratos, emisiones de bonos, auditorías y demás procedimientos que cada partido político debe cumplir para acceder al financiamiento público. Mientras que para el cumplimiento del principio de publicidad al financiamiento privado, se presentan informes con los listados de los nombres y montos obtenidos.

En lo que a informes financieros se refiere, mención importante requiere la presentación del presupuesto que deben realizar todos los partidos políticos, ocho meses antes de las elecciones. La legislación establece el deber de los partidos políticos de informar por medio de un presupuesto, donde se incluyen sus “posibles gastos” en las actividades político-electorales. Mediante Reglamento del Tribunal Supremo de Elecciones, se establece que los partidos también deben

incorporar, en el presupuesto en mención, los ingresos probables de la emisión de bonos, descuentos y tasas de interés, préstamos, contribuciones privadas, donaciones en efectivo o en especie y otras fuentes. Sin embargo, en la práctica se presenta un desfase entre posibles gastos e ingresos, puesto que la presentación de los ingresos no trasciende ya que los partidos políticos no deben rendir cuentas sobre los mismos, y mucho menos respecto de la precisión o imprecisión del presupuesto que presentan ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Durante el último proceso electoral, se evidenció que a pesar de que las competencias de los órganos contralores son legalmente muy reducidas, el análisis de los reportes realizados por la Contraloría General de la República, se han especializado y adquirido rigurosidad, devolviendo en muchos de los casos liquidaciones inconclusas, reportes sin posibilidad de reconocimiento y elevando ante el Ministerio Público, casos anómalos y de evidente violación a la normativa existente, con el fin de que se realice el proceso correspondiente.

Tiempo para la divulgación y acceso al público

La divulgación de los informes de liquidación de gastos previos y posteriores a las elecciones se considera útil, ya que los órganos de control tienen la potestad de aceptarlos o no según el cumplimiento de las exigencias establecidas. Para la ciudadanía el hecho de que los informes se divulguen a posteriori, les permite conocer los gastos realizados pero no incidir en las decisiones sobre el uso de los recursos públicos, destacando el hecho de que el presupuesto que se presenta con anterioridad solo incluye posibles gastos y posibles ingresos, no permitiendo que el tema sea analizado ni a lo interno de sus estructuras partidistas ni desde espacios definidos por la sociedad civil organizada, donde pueda controlar, supervisar, proponer y propiciar que las propuestas sean reales.

En los últimos años y producto de la informatización, el Tribunal Supremo de Elecciones pone a disposición de la ciudadanía los informes sobre el financiamiento privado, no así las liquidaciones de gastos en que incurren los partidos políticos. Con respecto a la eficiencia del órgano contralor para responder consultas, quejas y reclamos de la ciudadanía, se ha puesto de manifiesto la renuencia ante denuncias e irregularidades, así como la lenta gestión que les caracteriza ante las peticiones de información (La Nación, 02-01-2003). Además conforme con la legislación, el órgano contralor ha establecido plazos para la presentación de la documentación que corresponde en cada caso, sin embargo la misma normativa es muy blanda para con los partidos políticos pues les concede la gracia de prevenirles por parte del órgano contralor, toda vez que omitan o retracen el envío de informes, sin que a la fecha exista sanción.

Con respecto a los espacios propiciados por organizaciones de la sociedad civil organizada, es importante destacar una vez más la función realizada por Transparencia Internacional Capítulo Costa Rica, pues en las últimas elecciones pusieron de manifiesto la necesidad de supervisar los procesos y rendir cuentas antes y durante los comicios.

VI. APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS REGÍMENES DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO “ENFORCEMENT”

Cantidad y calidad de la legislación existente

A pesar de la existencia de una norma constitucional, una ley y dos reglamentos, el tema del financiamiento político no está suficientemente regulado, puesto que una serie de aspectos concretos e importantes no han sido incorporados en las normas, a saber:

- a. Sanciones: Se requiere un diseño prohibitivo que se haga valer a través de normas de carácter administrativo sancionatorio e incluso penal, ya que la legislación actual contempla una prohibición y sanción penal para la ficción jurídica denominada partido político y no para un sujeto de derecho susceptible de responsabilidad penal.
- b. Justificación del destino de las contribuciones privadas y efectivo control de las donaciones: el ordenamiento jurídico costarricense no contiene normas que obliguen a los partidos políticos a justificar el destino de las contribuciones privadas, pues lo único que se solicita es un informe del Tesorero del partido, en que se presenten los aportes recibidos, aspecto que ha propiciado la existencia de estructuras paralelas para la administración de fondos, la falta de rendición de cuentas ante el Tribunal, el cuestionamiento de la conveniencia o no de aportes específicos que se realizan a los partidos políticos, entre otros.
- c. Obligatoriedad a los partidos políticos de informar los posibles ingresos, ya que actualmente se establece el deber de informar sobre posibles gastos y reportar los gastos de contribuciones privadas.
- d. Dotación de mayores controles y competencias a los órganos especializados: actualmente el Tribunal solo puede revisar gastos redimibles por deuda política, sin embargo es fundamental brindarle al Tribunal, a través de la Contraloría General de la República, las competencias para fiscalizar fondos privados, la posibilidad de auditar los fondos y las finanzas de los partidos políticos y modernizar el régimen electoral.

Precisamente esos vacíos legales propician una puerta abierta a la corrupción política y administrativa, a los recursos provenientes de actividades ilícitas (narcotráfico y lavado de dinero) e injerencia de capitales multinacionales en asuntos internos; el compromiso de los funcionarios del gobierno, que bien podrían quedar expuestos y obligados con personas de dudosa reputación, así como la imposibilidad de someter a persona física a responder por responsabilidades penales, en el caso de hechos denunciados por recepción de contribuciones o donaciones privadas, puesto que el tipo penal de referencia no contiene un sujeto activo con el cual proceder. De igual forma la existencia de estructuras paralelas para la administración de fondos públicos, la recepción de donaciones por parte de candidatos, que muchas veces superan el límite permitido para las nacionales, así como la entrada de donaciones internacionales para fines contrarios a los permitidos. Este régimen de financiamiento político es medianamente pertinente, toda vez que los mecanismos, procedimientos, técnicas y recursos no se aplican en igualdad de condiciones según el tipo de financiamiento del que se trate, dejando al garete aspectos que legalmente deberían estar definidos. Contrario al ideal de normas jurídicas regulatorias y sancionatorias, la legislación existente corresponde a la realidad política del país, toda vez que la misma es elaborada por actores políticos representantes de los partidos políticos, que la mayoría de las veces son los que reciben el financiamiento público.

Naturaleza, capacidad y funcionamiento de los órganos de control

En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones cuenta con una estructura interna que le permite cumplir con lo que la norma constitucional, le define, a saber, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Además de contar con tres Magistrados propietarios y seis suplentes, cuenta con una serie de departamentos como la Asesoría Legal, la Auditoría Interna, la Dirección General del Registro Civil, Secretaría del Tribunal Supremo de Elecciones, Dirección Ejecutiva, la Contraloría Electoral, la Inspección Electoral, la Secretaría General de Registro Civil, la Oficialía Mayor Civil, y la Oficialía Mayor Electoral, entre otros, que le permiten desarrollar las gestiones que posibilitan el desarrollo del proceso electoral. Dichas dependencias garantizan la asesoría jurídica, resoluciones, proyectos de ley, reglamentos; la modernización de las cédulas de identidad, la cedulación ambulante, la conformación del padrón electoral, la fiscalización de inscripciones electorales y documentos, la custodia y registro contable de formularios e instrumentos, el cumplimiento de las sentencias jurídicas que afecten los derechos políticos y

resuelvan gestiones para recobrarlos, la elaboración y custodia del material electoral, las resoluciones y resultados relacionados con el proceso electoral.

Si bien es cierto las distintas instancias son especializadas en el tema electoral, y tienen los recursos financieros, humanos y técnicos suficientes, para vigilar el cumplimiento, investigar infracciones y aplicar las pocas y deficientes sanciones que contiene la legislación nacional se apoyan en la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, para proceder conforme la legislación lo establece. Cabe destacar que a pesar de los esfuerzos de los órganos contralores por cumplir con su función y actuar apegados a una norma constitucional que le brinda amplias atribuciones al Tribunal en materia electoral, pero que es insuficiente en cuanto a normas de administración financiera de los partidos políticos y carece de potestad para crearlas; el balance realizado al Tribunal Supremo de Elecciones, evidencia que si bien es cierto la mayoría de la población confía en dicha institucionalidad, durante el período electoral fue objeto de constantes y severas críticas al considerar que se limita a las funciones de tramitación electoral (La Nación, 02-01-03).

Estructura y aplicabilidad de los mecanismos de cumplimiento y regímenes de sanciones

El sistema de control existente en Costa Rica, evidencia una serie de consecuencias que se detallan a continuación:

- a. Tal y como lo establece la normativa constitucional y legal referente a la contribución del Estado a los gastos de los partidos políticos, los controles definidos son *a posteriori* y se dedican a comprobar si el gasto responde a los parámetros legalmente establecidos, sin que exista un control de oportunidad por parte de los entes responsables, recayendo por ende la obligación en los mismos partidos políticos (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución N° 3146-E-2000).
- b. Producto de una reforma reciente, los partidos están obligados a presentar liquidaciones parciales de los gastos al Tribunal Supremo de Elecciones, al menos una vez al mes, a partir de la fecha de la convocatoria a elección de Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa y hasta la fecha de la declaratoria de elección de estos últimos. A pesar de que el espíritu del legislador era garantizar un mayor control, al permitirse dentro del plazo establecido, corregir y presentar nuevamente en posteriores liquidaciones los comprobantes rechazados, funcionarios de la Contraloría General de la República consideran que esta disposición entraba el procedimiento pues las revisiones deben hacerse en reiteradas ocasiones. Algunos partidos pierden el derecho a la contribución por presentar los comprobantes subsanados extemporáneamente y de no alcanzar un partido político el número de votos que le permitan acceder al financiamiento público, el trabajo de revisión y control de los meses previos al proceso electoral se realiza en vano.
- c. No se puede comprobar la veracidad de los gastos en que incurren los partidos políticos en el proceso electoral, por lo que se debe partir de criterios de confiabilidad conforme con los documentos que se presenten, a pesar de las acciones de los partidos políticos, para incorporar como parte de los gastos justificables aquellos que la legislación no reconoce.
- d. Se evidencia la inexistencia de sanciones efectivas en la legislación electoral existente, para aquellos partidos políticos que presenten falsamente comprobantes de gastos incurridos durante la campaña electoral. Así mismo, la inexistencia de sanciones por gastos indebidos.
- e. Las responsabilidades asignadas al Tribunal Supremo de Elecciones por medio de la Contraloría General de la República, no incluyen la dotación de competencias y mecanismos para ejercer un control directo y efectivo y una adecuada fiscalización de las contribuciones privadas a los partidos políticos. La Contaduría del Tribunal tiene establecida legalmente como única función el controlar cuáles partidos presentan sus reportes de contribuciones, y carecen de otro medio para comprobar la veracidad y fidelidad de los reportes (Tribunal Supremo de Elecciones, Oficio 680-2003).

- f. La legislación costarricense no contiene normas que obliguen a los partidos políticos a justificar el destino que le den a las contribuciones privadas, solo se le exige al Tesorero del partido presentar un informe en que se evidencien los aportes recibidos. Caso contrario a las exigencias de demostración de gastos realizados por los partidos políticos en relación a la contribución estatal, por ser fondos de naturaleza pública.
- g. No existe norma que establezca sanciones a los partidos políticos, o a sus candidatos que faciliten o permitan la intervención de personas físicas o jurídicas extranjeras en los asuntos políticos del país. El Tribunal Supremo de Elecciones solo puede limitarse a investigar las denuncias que se le hagan, y de existir algún tipo de violación, debe remitir el caso al Ministerio Público⁶ para lo que corresponda (Tribunal Supremo de Elecciones, Oficio 2982).

Como se ha detallado los regímenes de sanciones no son lo suficientemente coercitivos para castigar a quienes incumplen con la normativa, de hecho en la actualidad no se aplican algunas de las sanciones pues en su momento la Sala Constitucional las declaró inconstitucionales y las pocas que existen son más de carácter reactivo y punitivo que de corrección y prevención de conflictos. Además y como si fuera poco el Tribunal Supremo de Elecciones solo puede proceder a investigar las denuncias que se le hagan, y de existir algún tipo de violación, debe enviar el caso al Ministerio Público, siendo que funcionarios judiciales, apegados a los principios de legalidad, interpretación restrictiva, prohibición de interpretación analógica y tipicidad, no han podido someter a persona física alguna a responder por responsabilidades penales, en el caso de hechos denunciados por recepción de contribuciones o donaciones privadas obtenidas contrariamente a lo establecido en la ley, puesto que el tipo penal de referencia no contiene un sujeto activo con el cual proceder (Ministerio Público, Causa 02-000385-647-PE).

Cultura de cumplimiento y fiscalización de recursos públicos

A pesar de que la ley establece una serie de obligaciones y exigencias que deben cumplir los partidos políticos en lo que a financiamiento político respecta, el hecho de que no existan fuertes sanciones, no genera mayor preocupación en el accionar de los Tesoreros de los partidos, a pesar de que todos los Estatutos Internos contemplan la obligación y mecanismos de garantía de cumplimiento de lo estipulado legal y constitucionalmente.

Con respecto al cumplimiento de la legislación, la fiscalización de los procedimientos y la transparencia en el accionar, se deben destacar los esfuerzos desarrollados por Transparencia Internacional Capítulo Costa Rica, al involucrarse en la fiscalización de los recursos públicos y defender derechos propios de la condición de ciudadanía.

VII. LECCIONES APRENDIDAS, EXPERIENCIAS Y RECOMENDACIONES

La experiencia del financiamiento a los partidos políticos en Costa Rica, destaca como aprendizajes y recomendaciones las siguientes:

1. A través de los años los partidos políticos se han visto obligados a tratar de aumentar su caudal electoral, para garantizarse un mayor aporte estatal, pero acudiendo también al financiamiento privado. Al recurrir excesivamente al financiamiento privado, ponen en peligro los principios que fundamentan la democracia representativa, puesto que en muchos de los casos las donaciones y aportes de personas físicas y jurídicas extranjeras están directamente vinculados con casos de corrupción y narcotráfico, generando compromisos de

⁶ Órgano acusador en la jurisdicción penal.

los partidos políticos relacionados con el tráfico de influencias, favorecimientos, abusos de poder y prácticas contrarias al interés público.

2. Las instituciones fiscalizadoras del proceso electoral, contraloras y verificadoras del gasto en que incurren los partidos políticos, realizan en la actualidad funciones atípicas de los entes de fiscalización superior, puesto que carecen de instrumentos legales para establecer un control efectivo sobre las contribuciones privadas que reciben los partidos que garantice la transparencia, así como no están posibilitados a establecer sanciones ante el incumplimiento de procedimientos establecidos por la normativa legal y reglamentaria y por las anomalías que se dan en la presentación de la documentación para el pago del financiamiento público. A pesar de ser ésta una necesidad latente, y que el papel del Tribunal Supremo de Elecciones ha sido fuertemente cuestionado, cabe destacar el papel asumido en el último proceso electoral por la Contraloría General de la República, al denunciar ante el Ministerio Público supuestas anomalías incurridas por algunos representantes de partidos políticos, en la liquidación de gastos, haciendo efectivo el derecho al financiamiento público.
3. No hay avance en los cambios en materia electoral, financiamiento de partidos políticos y mecanismos de fiscalización, a pesar de la existencia de múltiples iniciativas de ley, ya que la adopción de las normas necesarias está en manos de los propios actores, los partidos políticos a través de sus legisladores. Por ello es necesario contar con un sistema sencillo de fiscalización que permita la evaluación, el control, la rendición de cuentas y, en especial, la participación de la sociedad civil, con una conciencia crítica sobre el gasto excesivo en que se incurre en las campañas electorales, en detrimento de la inversión en programas de índole social. Hay que adoptar una legislación moderna que propicie el debate público y permita una adecuada conjunción de la ética y la política, y un acceso irrestricto a la información más amplia.
4. Con respecto a las propuestas de financiamiento de los partidos políticos, el tema sigue estando en el primer orden de discusión, toda vez que existen diversas opiniones sobre los cambios a propiciar:
 - a. Para algunos, el monto de la contribución estatal debe aumentar y ser permanente, para propiciar el desarrollo de actividades de organización y administración de los partidos políticos, actividades de capacitación y de formación política, y generación de una base amplia de dirigentes comunales que renueve la estructura partidistas; siendo que el monto del financiamiento a través de los cuatro años, debe partir del número de votos obtenidos, y aumentar durante el período electoral; o que la contribución del Estado no se realice por gastos efectuados sino por votos obtenidos.
 - b. Se sugiere eliminar los límites a las contribuciones de los nacionales, pero sometiéndolas a un régimen estricto y transparente de publicidad. Algunos consideran que el financiamiento público debe dirigirse a la capacitación cívica y la educación política, a través de la difusión de pensamiento y promoción del debate.
 - c. Para otros durante el período electoral debe aumentar el monto asignado en materia de propaganda y publicidad, y ser manejado por el Estado para garantizar igualdad de condiciones para que todos los partidos políticos expongan sus ideas, ideologías y programas. O que la pauta publicitaria de los partidos políticos sea colocada en espacios que los medios cedan gratuitamente al Tribunal Supremo de Elecciones que sería el encargado de distribuir ese tiempo de manera equitativa entre todos los partidos inscritos en cada proceso.
 - d. Con respecto al financiamiento privado se considera que debe ser transparente y con garantía de absoluta publicidad, permitiendo que cualquier costarricense que quiera

- hacer una donación lo haga sin límites y sea parte del ejercicio de la democracia; algunos suponen que las contribuciones deben hacerse a través del Tribunal Supremo de Elecciones para verificar la proveniencia real de los recursos; mientras que para otros se debe regular y/o eliminar las donaciones y aportes de personas jurídicas, así como jurídicas y físicas extranjeras.
- e. Se plantea el establecimiento de sanciones administrativas, tales como cancelación de la inscripción del partido, cancelación de la credencial del funcionario electo, pérdida en todo o en parte de la contribución del Estado, las cuales pueden ser eficaces y su imposición puede ser encargada al propio Tribunal Supremo de Elecciones. Mientras que para hechos especialmente graves, establecer sanciones penales, tanto para los personeros de los partidos, candidatos, funcionarios electos y particulares.
 - f. Algunas posiciones coinciden en la necesidad de reestablecer un sistema de adelanto del financiamiento público, tendiente a disminuir la búsqueda de financiamiento privado y a garantizar igualdad de oportunidades para quienes participan en los distintos procesos electorales. Por su parte, las elecciones de los alcaldes de los gobiernos municipales y síndicos no cuentan con aportes del Estado.
5. Es urgente realizar cambios efectivos en el sistema electoral y por ende en la legislación existente, para disminuir los costos de los procesos político-electorales, especialmente cambios relacionados con el transporte de votantes el día de las elecciones, implantación de un sistema de voto electrónico, prohibición del uso de cierto tipo de propaganda tales como camisetas, banderas, calcomanías; eliminación de las plazas públicas (mitines en lugares públicos), etc. Se requiere para ello la voluntad política tanto de las estructuras de los partidos políticos, como de sus representantes en la Asamblea Legislativa, de donde emana la normativa constitucional y legal.
 6. Ante el desconocimiento general de la población acerca de la obligación de los partidos políticos de informar y hacer la información electoral pública, para propiciar una mayor transparencia del financiamiento político, es necesario estimular y facilitar una mayor participación de la ciudadanía en los procesos electorales en labores de fiscalización y control de la normativa electoral y de las condiciones de equidad, asegurando el derecho de información de la ciudadanía. Esto fortalecería el rol de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación, dentro del marco de un concepto más amplio de participación ciudadana.
 7. La producción académica sobre el financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica se ha orientado a describir las características de su regulación formal, y enfatizar en el aporte electoral directo. En la discusión pública ha sobresalido el financiamiento partidario y sus distintas modalidades, propiciando el debate tanto en los medios de comunicación como en la Asamblea Legislativa, la opinión pública, los formadores de opinión, la comunidad académica y los actores políticos.

Bibliografía

Casas, K. *Sistemas de Financiamiento político en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2002.

Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949, San José, Investigaciones Jurídicas, 1996.

Contraloría General de la República, *Reglamento sobre el Pago de los Gastos de los Partidos Políticos*. 30 de noviembre de 2001, San José, Costa Rica.

-----2003. *Detalle de las principales cuentas de gasto liquidadas ante el TSE por los partidos políticos para optar por contribución estatal, campaña 1998-2002*. San José, Costa Rica

-----2002. *Comunicado de Prensa*. 27 de junio de 2002. San José, Costa Rica.

Entrevista realizada a los señores William Solís Orozco y Ronald Chacón Badilla. Funcionarios de la Contraloría General de la República. 23 de abril de 2003. San José, Costa Rica.

Entrevista realizada al señor Mario Carazo Zeledón, Presidente de Transparencia Internacional, Capítulo Costa Rica. 08 de julio de 2003. San José, Costa Rica.

La Nación, 29 de enero de 2002, p. 8

----- 03 de octubre de 2001, p.9

-----16 junio de 2001, p.5A

-----01 de marzo de 2003, p 5A

-----05 de marzo de 2003, p 4A

-----09 de junio de 2003 p.6A

-----24 de mayo de 2003, p.6A

-----09 de mayo de 2003, p.4A

-----09 de junio de 2003 p. 6A

-----21 de agosto de 2001, p.15

-----24 de octubre de 2001, p. 3

-----03 de octubre de 2001, p.9

Ley N° 1536, Código Electoral” del 10 de diciembre de 1952.

Ministerio Público, Causa 02-000385-647-PE. 2002. San José, Costa Rica.

Proyecto Estado de la Nación. 2002. *Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación.

Revista de la Comunicación. Sinergia. Año 4. Número 8, Noviembre, diciembre, enero. 1998. San José, Costa Rica.

----- Sinergia. Año 4 Número 9. Mayo-junio-julio1998.

Rumbo N° 428. 20 de noviembre de 1990.

Rumbo, N° 314. 16 de febrero de 1993.

Sala Constitucional, Voto 03-3489. San José, Costa Rica

----- Voto N° 428-98 del 26 de enero de 1998. San José, Costa Rica

Transparencia Internacional (2002). *Elecciones Transparentes Antecedentes y Resultados de una iniciativa ciudadana*. San José, Costa Rica.

Tribunal Supremo de Elecciones. *Reglamento sobre el Pago de los Gastos de los Partidos Políticos y sus Reformas*. San José, Costa Rica.

-----*Reglamento para la inscripción de empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político electoral*. San José, Costa Rica

-----Oficio N° 2982. 25 de agosto de 1995. San José, Costa Rica.

-----Oficio N° 680-2003. 27 de febrero de 2003. San José, Costa Rica.

-----Resolución N° 1748. 31 de agosto de 1999. San José, Costa Rica.

-----Resolución N° 1543-E-2001. 24 de julio de 2001. San José, Costa Rica.

-----Resolución N° 2718-E-2001. 17 de diciembre de 2001. San José, Costa Rica.

-----Resolución N° 2759-E-2001. 26 de diciembre de 2001. San José, Costa Rica.

-----Resolución N° 3146-E-2000. 08 de diciembre de 2000. San José, Costa Rica.

-----Resolución N° 0591-E-2002. 19 de abril de 2002. San José, Costa Rica.

-----Resolución N° 135-E-2002.

-----Resolución N° 904-E-2003. 20 de mayo de 2003. San José, Costa Rica.

(www.tse.go.cr)

(www.racsa.co.cr/asamblea)

(www.cgr.go.cr)