

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2017

Características y efectos de las regulaciones del financiamiento político en los principales partidos políticos costarricenses

Juan Pablo Sáenz Bonilla

Agosto, 2017.



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice de contenido

| | |
|--|----|
| I) Introducción:..... | 4 |
| II) Línea del tiempo de las regulaciones del financiamiento político:..... | 5 |
| III) Características y comportamiento del financiamiento a los partidos políticos: | 9 |
| IV) Dificultades de los partidos para acceder a recursos económicos y a la liquidez para el funcionamiento partidario:..... | 22 |
| V) Características y percepciones del sistema de transparencia y control al financiamiento político: | 26 |
| VI) Impactos de las regulaciones sobre financiamiento político y de las sanciones aplicadas en la organización de los partidos políticos: | 31 |
| VII) Distribución del financiamiento permanente: Entre “organización” y (menor) “capacitación” | 34 |
| VIII) Procesos de toma de decisiones financieras en campañas electorales y cambios producidos por las regulaciones sobre financiamiento político: | 39 |
| IX) Percepciones y evidencias sobre las sanciones a los partidos políticos: | 41 |
| X) Valoración general de las labores del TSE con algunas propuestas de reforma: | 43 |
| XI) Conclusiones finales: Avances y desafíos del sistema de financiamiento a los partidos políticos | 44 |
| XII) Referencias consultadas: | 48 |

Lista de Abreviaturas

| | |
|--------|--|
| CCSS | Caja Costarricense de Seguro Social |
| CEN | Comité Ejecutivo Nacional |
| CGR | Contraloría General de la República |
| CPA | Contador Público Autorizado |
| DFPP | Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos |
| FA | Partido Frente Amplio |
| IFED | Instituto de Formación y Estudios en Democracia |
| IIDH | Instituto Interamericano de Derechos Humanos |
| ML | Partido Movimiento Libertario |
| PAC | Partido Acción Ciudadana |
| PADC | Partido Alianza Demócrata Cristiana |
| PAREN | Partido Restauración Nacional |
| PASE | Partido Accesibilidad sin Exclusión |
| PEN | Programa Estado de la Nación |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PLN | Partido Liberación Nacional |
| PRC | Partido Renovación Costarricense |
| PUSC | Partido Unidad Social Cristiana |
| RITEVE | Revisión Técnica Vehicular |
| TSE | Tribunal Supremo de Elecciones |

Características y efectos de las regulaciones del financiamiento políticos en los principales partidos políticos costarricenses

I) Introducción:

La información recabada en los Informes del Estado de la Nación desde el 2012, muestra que los partidos políticos costarricenses tienen debilidades estructurales y organizativas que condicionan su desempeño y funcionamiento. Sin embargo, más allá de que los partidos políticos puedan tener una autonomía relativa siempre están condicionados por el sistema político y –más específicamente- por el sistema electoral que dispone las regulaciones que los partidos deben atender tanto para su organización permanente como para la competencia político-electoral.

De esta manera, es fundamental conocer las características propias del sistema electoral costarricense y tener conocimientos sobre cómo las reglas del juego político-electoral afectan –positiva o negativamente- al funcionamiento y organización de los partidos. En esa línea es que se ha planteado esta ponencia, que tiene el objetivo de determinar cuáles son las características y los efectos actuales de las regulaciones del financiamiento político en los principales partidos políticos costarricenses, tanto en su dinámica interna-organizativa como en su dinámica electoral.

Después de casi una década de la última reforma sustantiva al Código Electoral (2009), es momento para hacer una pausa y preguntarse sobre los efectos que las regulaciones y reformas causan en los partidos, mostrando las percepciones y criterios de los propios partidos políticos de escala nacional y de los principales actores del TSE vinculados a estos procesos, así como las principales conclusiones que se pueden extraer de los datos disponibles del DFPP del órgano electoral.

Para esto, se ha llevado adelante una investigación que contempla el análisis de los siete principales partidos políticos de escala nacional (seleccionados por su fuerza electoral y permanencia en el tiempo): el Partido Liberación Nacional (PLN), Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), Partido Movimiento Libertario (ML), Partido Renovación Costarricense (PRC), Partido Acción Ciudadana (PAC), Partido Frente Amplio (FA) y Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE). Además, la investigación ha recolectado criterios de algunos funcionarios claves del TSE, lo cual ha permitido conocer su percepción y preocupaciones sobre el tema planteado.

En ese sentido, la metodología incluye la realización de entrevistas a dos líderes claves de cada uno de los partidos políticos. Específicamente, las entrevistas se realizaron con las personas que ocuparon cargos de Presidencia, Secretaria General y Tesorería de los Comités Ejecutivos Nacionales (CEN) de los partidos durante las elecciones generales del 2014 • bien que ocupaban los cargos en el momento en el que se realizó la investigación (mayo-junio 2017). Una de las entrevistas se realizó con la persona a cargo de la Presidencia o Secretaria del partido, mientras que la otra entrevista se realizó con la persona nombrada en la Tesorería del CEN de cada partido político.

Para estos efectos se coordinaron 15 entrevistas, de las cuales –por diversas circunstancias- se realizaron 12. A continuación se presenta un recuadro con el detalle de las entrevistas realizadas y pendientes:

Recuadro 1

Lista de entrevistas a líderes partidarios realizadas y pendientes según partido político y cargo

| Partido Político | Cargo | Estado de la entrevista |
|------------------|---|---------------------------|
| PAC | Presidencia del Partido | Realizada |
| PAC | Tesorería del Partido | Realizada |
| FA | Secretaria General del Partido | Realizada |
| FA | Tesorería del Partido (En elecciones 2014) | Realizada |
| ML | Presidencia del Partido | Realizada |
| ML | Tesorería del Partido | Realizada |
| PRC | Presidencia del Partido | Realizada |
| PRC | Tesorería del Partido | Realizada |
| PLN | Presidencia del Partido | Sin realizar ¹ |
| PLN | Tesorería del Partido | Realizada |
| PASE | Presidencia del Partido | Realizada |
| PASE | Tesorería del Partido | Sin realizar ² |
| PUSC | Presidencia del Partido (En elecciones 2014) | Realizada |
| PUSC | Secretario General | Realizada ³ |

Fuente: Elaboración propia.

II) Línea del tiempo de las regulaciones del financiamiento político:

El financiamiento político se refiere a los temas relacionados con el origen, destino, manejo y fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos para el sostenimiento de su actividad ordinaria/permanente y a los recursos invertidos por agrupaciones y candidaturas durante las campañas electorales (IIDH, 2017: 411). De esta forma, el financiamiento a los partidos políticos incluye distintos ejes, entre los que destaca la contribución estatal, el control y sanciones a los fondos públicos, entre otros.

En lo referido a las regulaciones de la contribución estatal en Costa Rica, el marco jurídico ha tenido cambios sustantivos que ha traído consigo importante efectos en el sistema de partidos y en la competencia electoral.

¹ A pesar de que el PEN envió solicitudes formales no se obtuvo respuesta para realizar la entrevista.

² A pesar de la programación de la entrevista, no se pudo realizar por situaciones de salud justificadas de la persona entrevistada.

³ A pesar de que la Tesorera del PUSC accedió a la entrevista, la fecha disponible para realizarla se salía del plazo establecido para culminar la investigación. Anteriormente se había realizado entrevista con el Presidente de la agrupación durante las elecciones 2014 y con el actual Secretario General del partido quien -en la práctica- también estuvo encargado de las finanzas partidarias durante buena parte de la campaña electoral 2014.

Desde 1910, la práctica política del país permitía que el partido ganador financiara las deudas que había contraído durante la campaña electoral con la deducción de parte del salario de los empleados públicos, lo cual inclusive fue normado en diversas leyes del país (Casas, 2001: 308). Sin embargo, en la Constitución Política de 1949, los constituyentes incluyeron el artículo 96 que indica que “El Estado no podrá hacer ni permitir que se haga deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas”.

A pesar de esta prohibición, la Constitución Política permitió destinar recursos estatales para pagar gastos de los partidos políticos, aprobándose en 1954 algunas leyes que ordenaron el pago de las deudas políticas a los principales partidos del momento de acuerdo a la votación obtenida en la elección de 1953, con lo que se aplicó por primera vez un sistema de subvención directa a los partidos políticos; es decir el traslado de recursos económicos (dinero en efectivo o documentos canjeables por efectivo) del Estado a los partidos políticos o sus candidatos (Casas, 2001: 309).

Posteriormente, en 1956 se da la “formalización y constitucionalización de un sistema de subsidio directo”⁴, que implicaba el financiamiento estatal a los partidos políticos (ver ley 2036 del 18 de julio de 1956) (Casas, 2001: 308-309).

En ese momento, se argumentó que el subsidio directo era necesario para controlar la influencia de los grandes intereses privados y de las élites económicas en los partidos políticos y como un instrumento para garantizar la equidad en la competencia política. Este subsidio fue concebido como un reembolso postelectoral de gastos partidarios, que era repartido de forma proporcional a la votación obtenida, previa comprobación de los gastos incurridos, la cual se hacía ante la CGR. La determinación del monto total del reembolso quedó a cargo del TSE (Casas, 2001: 309).

Esto se mantuvo sin cambios hasta 1971 cuando se realizaron cambios sustantivos y de crucial importancia. En ese momento se realizó una nueva reforma constitucional que introdujo un mecanismo de adelanto parcial del subsidio o, lo que es lo mismo, un adelanto de la deuda política que transformó la naturaleza de la subvención pasando de ser un reembolso postelectoral a ser un “instrumento de financiamiento preelectoral” (Casas, 2001: 309).

De esta forma, los partidos recibirían un 70% del monto del subsidio en cuotas mensuales antes de la elección (sin garantía líquida), con base en la votación obtenida por cada uno de ellos en la elección anterior (siempre y cuando no hubieran sobrepasado el 10% de la votación). El principal argumento de los defensores del financiamiento adelantado fue la

⁴ Casas (2001: 325) entiende por “subsidio directo” “un sistema de subvención a los organismos centrales de los partidos o a sus candidatos, regulado por ley, y que supone la entrega a éstos por parte del Estado de dinero efectivo o documentos canjeables por efectivo. Esta definición excluye a los subsidios indirectos, como las contribuciones estatales en especie (franquicias postales, acceso de los partidos a medios de comunicación oficiales, etc.) o las subvenciones entregadas a organizaciones paralelas controladas por los partidos (como su fracción parlamentaria, fundaciones de investigación, prensa partidaria, etc.)”.

necesidad de limitar la influencia de los prestamistas y de los especuladores, con lo que se aprobó y se trasladó a una serie de normas nacionales (Casas, 2001: 309-310).

Durante 20 años el sistema de financiamiento funcionaría de esta manera, hasta que a inicios de la década de los 90's se acrecentaron las críticas al financiamiento adelantado. Como señala Casas, el creciente monto nominal de la contribución estatal contribuía a crear la impresión de que era económicamente imposible competir electoralmente contra los partidos que accedían mayoritariamente al financiamiento público, lo que dio lugar a cambios en el sistema. En 1991, la Sala Constitucional declaró inconstitucional la enmienda de 1971 que permitía el financiamiento adelantado, con lo que se hizo retornar al sistema de subsidio exclusivamente postelectoral establecidas en las reglas de 1956, eliminando las posibilidades brindadas por el financiamiento adelantado a los partidos políticos. El argumento de la Sala Constitucional fue que el subsidio adelantado era discriminatorio, limitaba a los partidos minoritarios y profundizaba el fortalecimiento de los partidos más consolidados que también tenían acceso a más recursos públicos (Casas, 2001: 310).

Aunque en la práctica los partidos políticos se debilitaron estructuralmente después del fallo de la Sala Constitucional de 1991 (que les limitaba el acceso al financiamiento adelantado), los partidos mayoritarios del bipartidismo no le prestaron tanta atención a la situación debido a que aún tenían importantes ingresos de las donaciones privadas. Sin embargo, las cosas cambiarían en los años venideros con el cambio en el sistema de partidos y la disminución de las donaciones privadas.

Posteriormente, en 1997 una nueva reforma constitucional estableció algunos cambios importantes. En primera instancia, “restauró el adelanto parcial de la contribución estatal”, además de disponer que esa contribución no sólo se podría destinar a cubrir gastos que genere la participación de los partidos políticos en los procesos electorales específicos, sino que podrían usarse para satisfacer las necesidades de “capacitación” y “organización política”. Además, estableció que las contribuciones privadas estarían sometidas al principio de publicidad y sería reguladas por ley (Sobrado, 2010: 3).

En este sentido, el Código Electoral reformado en el 2009, mantiene el derecho constitucional de los partidos de recibir el adelanto parcial de la contribución estatal. De esa manera, el Código estipula en sus artículos 96 a 98 que, del monto total de esa contribución, se destinará un 15% para el financiamiento anticipado, que se distribuye entre los partidos nacionales (un 80%) y entre los provinciales (el restante 20%) en sumas iguales dentro de cada categoría (Sobrado, 2010: 3).

El Código Electoral vigente establece que los partidos podrán retirar esos recursos a partir de la presentación de sus candidaturas para ser inscritas, siempre y cuando rindan, previamente, **garantías líquidas suficientes** y hayan cumplido con el deber de publicar anualmente sus estados financieros y la lista de sus contribuyentes (Sobrado, 2010: 7).

De esta forma, aunque en la legislación se prevé el financiamiento adelantado a los partidos políticos, este es solo del 15% y está condicionado a la rendición de “garantías líquidas suficientes” lo que significa un problema práctico para las agrupaciones políticas, lo cual será analizado más adelante.

Para finalizar, es importante mencionar que la reforma al Código Electoral del 2009 también generó algunos cambios en la contribución estatal a los partidos políticos. Por ejemplo, hubo cambios en el reconocimiento de erogaciones de los partidos instaurándose un rubro complementario de financiamiento público, del 0,03% del PIB, para sufragar los gastos de los partidos en las elecciones municipales, que se aplicó por primera vez en las elecciones municipales 2010 (PEN, 2010: 231).

Además, se realizaron cambios en los gastos susceptibles de financiamiento estatal reconociendo ahora todo gasto operativo, técnico, funcional y administrativo generado en el proceso electoral, eliminando restricciones anteriores por gastos de “embanderamiento”, transporte de electores o plazas públicas, así como el reconocimiento de gastos para actividades permanentes (PEN, 2010: 232).

El Código Electoral 2009 planteó otras reformas que serán mencionadas más adelante. Para consultar un resumen de las principales modificaciones véase (PEN, 2010: 232-233): http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/016/5-CAP-5-informe16.pdf

Ilustración 1 Reformas a la contribución estatal del financiamiento político: 1910-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de Casas, 2001; Sobrado, 2010; PEN, 2010; y la Ley N.º 9407.

La última reforma a la contribución estatal a los partidos políticos fue la Ley N.º 9407 de diciembre 2016: “Límite del gastos estatal en las campañas políticas de 2018 y 2020, por medio de una modificación de la ley N.º 8765, Código Electoral, del 19 de agosto de 2009”. Esta ley estableció un transitorio que implicaba que los partidos tendrán derecho a recibir una contribución estatal máxima equivalente al 0,11% del PIB del año 2016,

reduciendo transitoriamente la contribución del 0,19% establecida en el artículo 96 de la Carta Magna.⁵ A pesar de esto, los montos dedicados a la deuda política han aumentado constantemente en cada una de las últimas elecciones nacionales (Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, 2015: 18-21), sobre todo por su vinculación y relación directa con el PIB.

III) Características y comportamiento del financiamiento a los partidos políticos:

Los partidos políticos analizados recurren a distintas fuentes de financiamiento entre las que destacan a) el financiamiento público de la contribución estatal y los recursos que los partidos tienen en la reserva; b) donaciones o préstamos de parte de la militancia, de líderes partidarios o de funcionarios electos popularmente y c) préstamos del sistema de financiamiento privado.

Sobre el financiamiento público de la contribución estatal, todos los líderes partidarios entrevistados (PLN, ML, FA, PRC, PAC, PUSC, PASE) señalan las dificultades de esta fuente de financiamiento, sobre todo porque el sistema de reembolso actual implica que los partidos políticos deben financiar por su cuenta los gastos realizados y que el TSE los reembolsa una vez que sean comprobados ante el DFPP. De esta forma, los partidos señalan que este mecanismo los ha obligado a disponer de recursos económicos para poder hacer los gastos necesarios (y después recibir los reembolsos), obligándolos a buscar fuentes de financiamiento privado.

De esa forma, los partidos recurren a otras fuentes de financiamiento como las donaciones de sus militantes o simpatizantes, las cuales –según los líderes partidarios- no suelen ser cuantiosas ni constantes. Por ejemplo, según informantes del PAC y del PRC, menos del 10% de su financiamiento total proviene de donaciones, mientras en el PASE casi no se registran donaciones líquidas, pues las donaciones recibidas son mayoritariamente en especie.

En ese sentido, algunos partidos como el ML y el PLN han optado por establecer cuotas obligatorias a los militantes que participan en la renovación de estructuras partidarias u ocupan puestos en la estructura partidaria, sujetando su

El inconveniente de los cobros de inscripción de candidaturas es que –aunque puedan significar recursos frescos para los partidos- pueden imponer barreras a la postulación de personas o sectores partidarios sin capacidad económica para pagar las cuotas establecidas, generando inequidades en la competencia electoral.

participación en los distintos órganos del partido al pago de la cuota mínima establecida. Asimismo, los partidos ML, PLN, PUSC y PAC (este último con montos menores) han establecido cuotas importantes para inscribir candidaturas a puestos de elección popular

⁵ La ley N.º 8119 de julio de 2001 estableció que para las elecciones de 2002 la contribución no podría exceder el 0,10% del PIB (Sobrado, 2009: 8). Además, tanto para las elecciones del 2010 como para las del 2014, la Asamblea Legislativa aprobó medidas transitorias para reducir la contribución al 0,11% (Sequeira, 2016, octubre 10).

con lo cual obtienen recursos para financiar los procesos electorales internos y otros gastos (Sequeira, 2017, febrero 25; Ruíz, 2017, abril 10).

Por su parte, partidos como el PAC, FA y el PRC han desarrollado un mecanismo interno, establecido en sus estatutos, que obliga a los partidarios que ocupan cargos de elección popular (nominados por el partido) a donar un porcentaje de los salarios obtenidos⁶. Esto ha generado que los ingresos por esta vía hayan aumentado en el FA producto de la obtención de más cargos públicos (diputaciones y regidurías), mientras que en el PRC ha ocasionado conflictos intrapartidarios debido a la negativa de una facción del partido de contribuirle al partido con un porcentaje de su salario (5%) como establecen los estatutos. El PASE, por el contrario, ha apostado por no establecer donaciones obligatorias de las personas electas en cargos públicos, así como no cobrar la inscripción de candidaturas.

Asimismo, todos los partidos analizados, recurren a préstamos privados de distintos tipos. Por ejemplo, el ML y el FA recurren a préstamos blandos de parte de particulares y de sus principales líderes, lo mismo que el PRC que principalmente recibe préstamos de su líder fundador y Presidente, al igual que sucede con el PASE. Por su parte, varios partidos recurren a préstamos con base en cédulas hipotecarias (inmuebles); en el caso del PLN poniendo a responder el “balcón verde” y en otros partidos respondiendo propiedades de sus principales líderes y funcionarios (FA, ML y PRC). Además, el FA ha recurrido en periodo no electoral a préstamos de cooperativas poniendo como garantía –por ejemplo– los salarios y propiedades de sus líderes políticos o legislativos.

Por su parte, en periodo electoral, todos los partidos coinciden en las dificultades de recibir préstamos del sistema financiero público que está poco interesado en financiar la política (por el carácter político de sus Juntas Directivas y el riesgo económico), lo cual también es un condicionante para solicitar préstamos a la banca privada que es el mayor prestamista de las campañas y uno de los ganadores del sistema actual de financiamiento⁷. Asimismo, todos los partidos exponen que se enfrentan a dificultades para acceder a estos créditos porque los bancos privados definen sus decisiones con base en las encuestas y cobran altas tasas de interés, dándose también inequidades en el acceso.

Por ejemplo, según representantes del ML, en las elecciones municipales del 2016 el partido no tuvo acceso al crédito, mientras el PLN logró recibir créditos bancarios poniendo a responder propiedades y la deuda política, para lo cual tuvo que pagar encuestas que midieran los recursos potenciales que recibirían de la contribución estatal. El inconveniente de esto, es que en la práctica, no todos los partidos políticos pueden

⁶ El artículo 22 del Estatuto del FA establece que el monto será del 20% del salario de las personas electas en puestos de elección popular por el partido, mientras que en el caso del PAC es del 5%, lo cual significa el grueso de las donaciones privadas que recibe el partido.

⁷ La excepción más clara a esta situación fue el FA en las elecciones nacionales del 2014 en las que obtuvo préstamos del Banco de Costa Rica (BCR), aunque se presentaron múltiples dificultades para hacerlo.

acceder a créditos bancarios poniendo como garantía las “deudas políticas”, viéndose afectados principalmente los partidos nuevos o con bajo caudal electoral.

Por otro lado, todos los partidos políticos analizados (PLN, ML, PRC, PUSC, PASE y PAC), con excepción del FA, coinciden en que ha habido una reducción o estancamiento del financiamiento privado a sus organizaciones políticas, lo cual es resultado a) del contexto político actual de debilitamiento de las lealtades partidarias, del descrédito y baja confianza en los partidos políticos y b) de las propias regulaciones sobre financiamiento de los partidos.

En cuanto al punto b), el ML, PAC, FA y PLN coinciden en que las regulaciones sobre financiamiento desincentivan las donaciones en especie a los partidos políticos dada la obligación de reportar estos “ingresos” al TSE por lo que consideran que la divulgación del aporte desincentiva las contribuciones privadas (en efectivo y en especie); mientras el PAC señala que se ha visto afectado en sus finanzas por la decisión del TSE de no permitir que se habilite el depósito o traslado automático de cuentas privadas/particulares hacia las cuentas del partido; aunque ciertamente hay partidos que aplican este mecanismo (FA), también autorizado por el TSE según Opinión consultiva N.º 1344-E8-2013.

Asimismo, algunos de los partidos coinciden en que no reciben grandes donaciones de particulares lo cual se debe al contexto político actual pero también a la regulación electoral: aunque el Código Electoral no estableció topes a las donaciones privadas, la publicidad de la información de los donantes ha hecho que se desincentiven las donaciones cuantiosas, lo cual no es valorado positivamente por partidos como el PLN y el PUSC. Esto sin ignorar que –en la práctica- los grandes donantes pueden contribuir a los partidos de forma indirecta, por medio de otras personas que presten sus nombres.

| |
|--|
| El sistema de control todavía no tiene todas las herramientas para evitar que una persona física distribuya recursos a otros individuos para que hagan donaciones a los partidos políticos, de modo tal que no aparezca el nombre real del financista o donante. |
|--|

Como síntesis del análisis de las características y el comportamiento práctico del financiamiento a los partidos políticos, se extrae que -aunque el marco jurídico costarricense establece que el sistema de financiamiento costarricense es mixto (público y privado)- en la práctica se comporta casi como un sistema público dependiente de la contribución estatal.

Como evidencia de lo anterior, se denota que en el periodo 2010-2016, los partidos políticos PASE, PAC, FA, PLN, ML, PRC, PUSC y PAREN recibieron poco más de ¢30 mil millones de la contribución estatal (montos reembolsados por los procesos electorales y montos girados por financiamiento permanente) -excluyendo la contribución estatal de las elecciones municipales-, mientras recibieron apenas poco más de ¢4 mil millones por concepto de contribuciones privadas (en efectivo y en especie).

Por cada ¢1000 recibidos de la contribución estatal, los partidos políticos analizados recibieron apenas ¢141 de contribución privada (en efectivo y en especie).

En ese mismo sentido, como puede notarse en el gráfico N°2, en el periodo 2010-2016, el 87,6% de los ingresos de los partidos políticos correspondió a la contribución estatal, mientras solo el 12,4% fue recibido por las contribuciones privadas.

Cuadro 1

Montos de reembolso de gastos realizados a los partidos políticos, según partido y tipo de recursos (2010-2016)

| Partido/ Monto | Monto aprobado en procesos electorales 2010 y 2014 | | | Monto girado de las reservas de gastos permanentes (2010-2016) | | | Total de montos aprobados | |
|-------------------|--|------------------------|------------------------|--|---------------------|-----------------------|---------------------------|------------------------|
| | Año | 2010 | 2014 | Sub-Total | 2010-2013 | 2014-2016 | | Sub-Total |
| PASE | | ¢647 850 213 | ¢118 507 191 | ¢766,357,404 | ¢584 820 | ¢84 539 845 | ¢85 124 665 | ¢851 482 069 |
| PAC | | ¢3 099 866 759 | ¢3 475 176 977 | ¢6,575,043,736 | ¢275 176 770 | ¢339 112 136 | ¢614 288 906 | ¢7 189 332 642 |
| FA | | ¢296 732 543 | ¢924 637 874 | ¢1,221,370,417 | ¢36 187 213 | ¢365 492 266 | ¢401 679 478 | ¢1 623 049 895 |
| PLN | | ¢7 030 716 923 | ¢4 681 290 344 | ¢11,712,007,267 | ¢237 846 447 | ¢514 375 136 | ¢752 221 584 | ¢12 464 228 851 |
| ML | | ¢2 673 881 264 | ¢1 775 028 592 | ¢4,448,909,856 | ¢264 691 343 | ¢39 024 556 | ¢303 715 900 | ¢4 752 625 756 |
| PRC | | ¢31 012 342 | ¢410 856 385 | ¢441,868,727 | ¢58 646 379 | ¢147 858 771 | ¢206 505 149 | ¢648 373 876 |
| PUSC | | ¢1 041 227 302 | ¢937 386 714 | ¢1,978,614,016 | ¢53 410 685 | ¢251 073 113 | ¢304 483 798 | ¢2 283 097 814 |
| PAREN | | ¢135 852 066 | ¢258 922 305 | ¢394,774,371 | ¢2 961 670 | ¢133 266 327 | ¢136 227 997 | ¢531 002 368 |
| Total | | ¢14 957 139 412 | ¢12 581 806 382 | ¢27,538,945,794 | ¢929 505 327 | ¢1 874 742 150 | ¢2 804 247 477 | ¢30 343 193 271 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos facilitadas por el DFPP-372-2017 y por el DFPP-398-2017.

Cuadro N°2

Montos de contribuciones en efectivo recibidas por los partidos políticos, según partido (Enero 2010- Marzo 2017)

| Año | PASE | PAC | FA | PLN | ML | PRC | PUSC | PAREN | Total |
|--------------|--------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|
| 2010 | ¢7 670 000 | ¢145 579 018 | ¢36 706 628 | ¢569 710 634 | ¢286 743 512 | ¢14 597 800 | ¢8 501 769 | ¢5 321 105 | ¢1 074 830 466 |
| 2011 | - | ¢14 342 677 | ¢51 627 121 | ¢14 072 172 | ¢16 592 809 | ¢1 110 000 | ¢522 000 | ¢5 798 785 | ¢104 065 564 |
| 2012 | - | ¢14 598 765 | ¢28 515 100 | ¢6 325 962 | ¢3 661 000 | ¢3 875 000 | ¢117 725 171 | ¢4 744 770 | ¢179 445 768 |
| 2013 | - | ¢70 640 722 | ¢56 928 834 | ¢367 323 364 | ¢53 805 220 | ¢40 863 245 | ¢163 307 423 | ¢5 756 850 | ¢758 625 658 |
| 2014 | - | ¢45 070 561 | ¢70 780 720 | ¢840 915 056 | ¢177 771 965 | ¢1 879 000 | ¢4 388 450 | ¢4 635 000 | ¢1 145 440 752 |
| 2015 | - | ¢40 994 894 | ¢96 857 210 | ¢121 007 012 | ¢12 454 538 | ¢2 275 000 | ¢12 306 000 | ¢5 011 000 | ¢290 905 714 |
| 2016 | ¢76 627 829 | ¢29 707 103 | ¢65 069 014 | ¢63 044 895 | ¢22 068 777 | ¢2 930 035 | ¢18 188 000 | - | ¢277 635 653 |
| 2017 | - | ¢12 261 128 | ¢19 039 000 | ¢1 339 206 906 | - | ¢200 000 | - | - | ¢1 370 707 034 |
| Total | ¢84 297 829 | ¢373 194 868 | ¢425 523 687 | ¢3 321 606 001 | ¢573 097 821 | ¢67 730 080 | ¢324 938 813 | ¢31 267 510 | ¢5 201 656 609 |

Fuente: Datos facilitadas por el DFPP-372-2017 y por el DFPP-398-2017.

Gráfico 1

Comparación de montos de gastos reembolsados por procesos electorales y financiamiento permanente (contribución estatal) y montos de contribuciones privadas en efectivo y en especie a los partidos políticos (2010-2016)

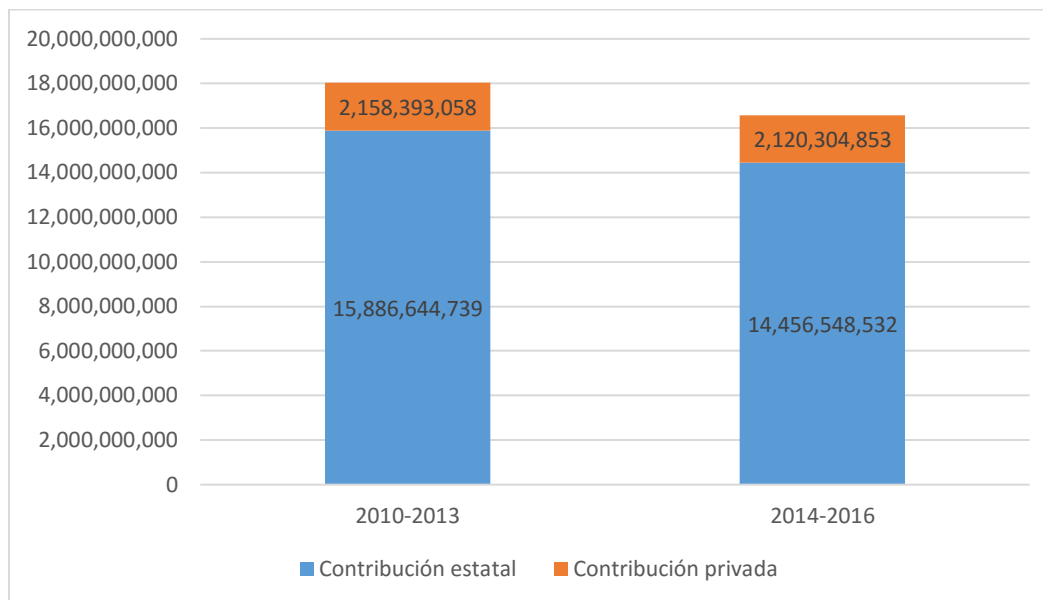
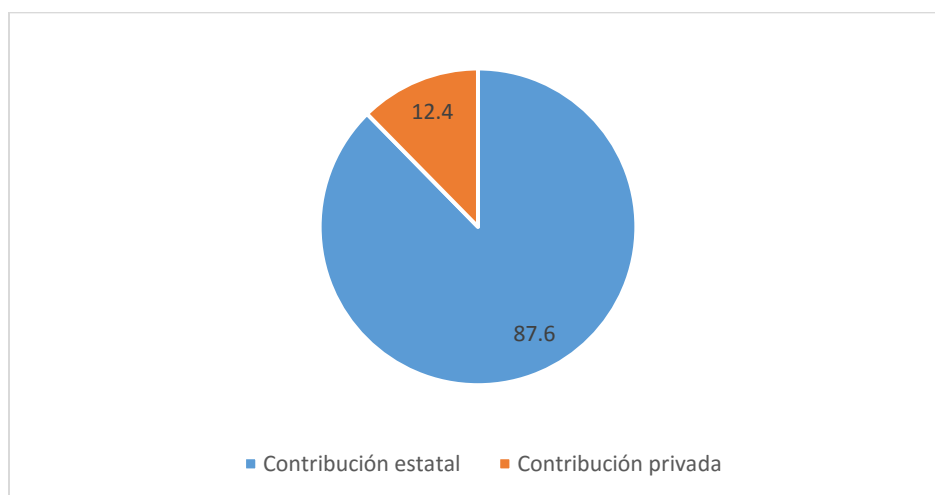


Gráfico 2

Proporción de gastos reembolsados por procesos electorales y financiamiento permanente (contribución estatal) y de contribuciones privadas en efectivo y en especie a los partidos políticos (2010-2016)



Nota 1: Cifras presentadas en colones.

Nota 2: Los montos de las contribuciones privadas en especie incluyen únicamente los registrados y facilitados por el DFPP en el periodo 2010-2016.

Nota 3: Los montos de la contribución estatal no incluyen la contribución pública de las elecciones municipales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitadas por el DFPP-398-2017.

Cambiando un poco de tema, a partir del análisis de los datos de gastos de los partidos políticos facilitados por el DFPP se evidencia que tanto en las elecciones nacionales del 2010 como las del 2014 se presentaron importantes diferencias entre los gastos de los partidos políticos.

Cuadro 3
Montos liquidados por los partidos políticos: Proceso electoral presidencial del año 2010

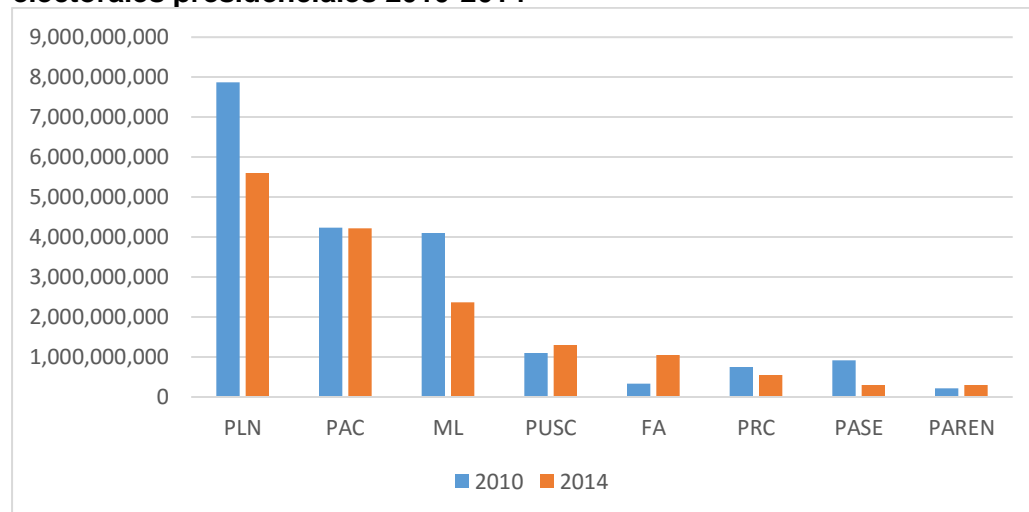
| Partido/Rubros | Organización | Propaganda | Capacitación | Total liquidado |
|----------------------|------------------------|-----------------------|---------------------|------------------------|
| PASE | ¢545 841 081 | ¢329 076 340 | ¢37 000 000 | ¢911 917 421 |
| PAC | ¢2 880 161 780 | ¢1 326 014 247 | ¢31 932 736 | ¢4 238 108 763 |
| FA | ¢149 185 134 | ¢192 417 782 | ¢200 000 | ¢341 802 916 |
| PLN | ¢5 404 553 939 | ¢2 369 726 825 | ¢91 823 48 | ¢7 866 104 172 |
| ML | ¢2 080 010 260 | ¢2 069 497 218 | ¢240 179 481 | ¢4 103 522 400 |
| PRC | ¢566 625 453 | ¢128 704 507 | ¢30 550 000 | ¢750 879 960 |
| PUSC | ¢226 365 423 | ¢868 908 245 | ¢0 | ¢1 095 273 669 |
| PAREN | ¢204 879 401 | ¢15 734 821 | ¢6 035 000 | ¢213 828 213 |
| Total general | ¢12 057 622 472 | ¢7 300 079 985 | ¢437 720 625 | ¢19 521 437 514 |

Nota: A la sumatoria de los rubros de "Organización", "Propaganda" y "Capacitación" hay que restarle ¢273 985 567 por concepto de montos "en blanco" así registrados por el DFPP.

Fuente: Liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos ante el DFPP. Datos facilitadas por el DFPP-372-2017.

Por ejemplo, en la sumatoria de las dos elecciones presidenciales el PLN gastó más de 13 mil millones de colones, seguido del PAC que liquidó más de 8 mil millones, mientras partidos nacionales como el PASE, PRC y FA ni siquiera llegaron al 1, 5 mil millones de colones.

Gráfico 3
Montos liquidados (en millones de colones) por los partidos políticos en procesos electorales presidenciales 2010-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitadas por el DFPP-372-2017.

Cuadro 4
Montos liquidados por los partidos políticos: Proceso electoral presidencial del año 2014

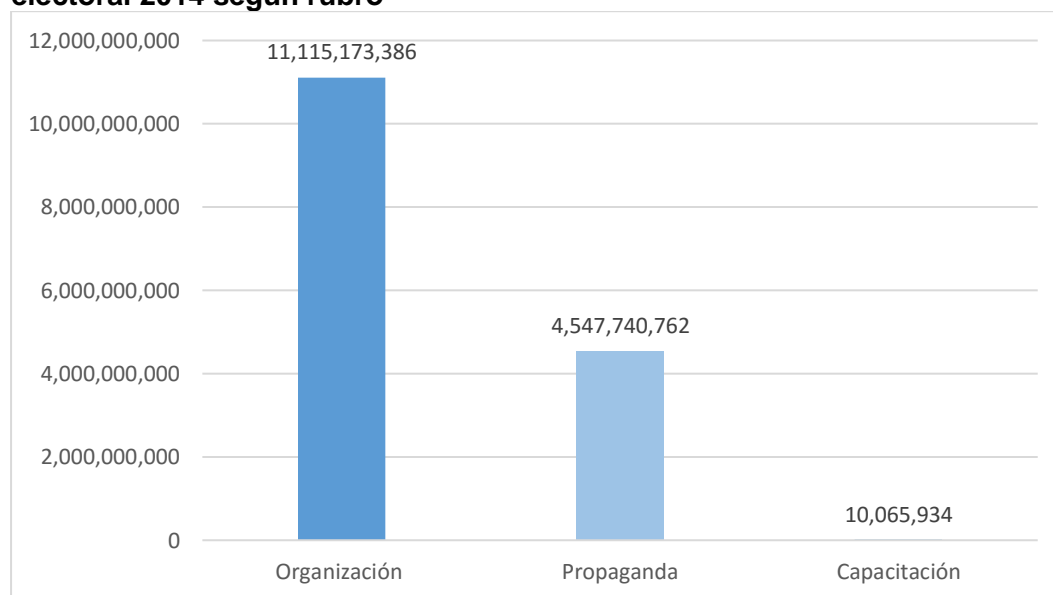
| Partido/Rubros | Organización | Propaganda | Capacitación | Total liquidado |
|----------------------|------------------------|-----------------------|--------------------|------------------------|
| PASE | ¢179 587 502 | ¢123 962 070 | ¢0 | ¢303 549 571 |
| PAC | ¢3 222 547 742 | ¢996 089 998 | ¢6 973 434 | ¢4 225 611 175 |
| FA | ¢691 053 104 | ¢357 042 283 | ¢0 | ¢1 048 095 387 |
| PLN | ¢4 080 637 872 | ¢1 516 692 524 | ¢0 | ¢5 597 330 396 |
| ML | ¢1 475 542 447 | ¢877 959 159 | ¢292 500 | ¢2 361 109 473 |
| PRC | ¢340 233 625 | ¢202 511 162 | ¢500 000 | ¢543 244 787 |
| PUSC | ¢869 590 091 | ¢430 845 171 | ¢0 | ¢1 300 435 262 |
| PAREN | ¢255 981 003 | ¢42 638 394 | ¢2 300 000 | ¢300 919 397 |
| Total general | ¢11 115 173 386 | ¢4 547 740 762 | ¢10 065 934 | ¢15 680 295 449 |

Nota: A los montos de “Organización”, “Propaganda” y “Capacitación” hay que agregarle ¢7 315 366 por concepto de “Gastos no redimibles registrados al ML. Con la sumatoria de esa cifra se obtiene el Total general.

Fuente: Liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos ante el DFPP. Datos facilitadas por el DFPP-372-2017.

Por otro lado, como se evidencia en los cuadros anteriores, el rubro en el que los partidos políticos liquidan más recursos al DFPP es el de “Organización”, lo cual se refleja en que en las elecciones presidenciales 2014, todos los partidos gastaron más en este rubro, seguido del de “Propaganda” y de la “Capacitación” que es muy poco inyectado de capital por parte de los partidos (lo cual será abordado más adelante). A continuación se presenta un gráfico resumen:

Gráfico 4
Montos liquidados (en millones de colones) por los partidos políticos en el proceso electoral 2014 según rubro



Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitadas por el DFPP-372-2017.

Por su parte, estos datos presentados solo refieren a los gastos que los partidos políticos estudiados han gastado y liquidado ante el DFPP, aunque no evidencian cuánto de estos montos fueron aprobados y reembolsados por el TSE. Para más detalle, véase los siguientes cuadros resumen sobre los procesos electorales 2010 y 2014, además del gráfico ilustrativo.

Cuadro 5
Montos y porcentajes* aprobados a los partidos políticos: Proceso electoral presidencial del año 2010

| Partido/Rubros | Organización | Propaganda | Capacitación | Otros | Total aprobado |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|-------------------|---|
| PASE | ¢323 723 873 | ¢320 976 340 | ¢3 150 000 | - | ¢647 850 213 (71,04%) |
| PAC | ¢1 957 209 394 | ¢1 140 150 052 | ¢2 507 313 | - | ¢3 099 866 759 (73,14%) |
| FA | ¢114 189 021 | ¢182 543 522 | ¢0 | - | ¢296 732 543 (86,81%) |
| PLN | ¢4 818 288 178 | ¢2 124 906 685 | ¢87 522 061 | - | ¢7 030 716 923 (89,38%) |
| ML | ¢1 067 315 038 | ¢1 394 349 822 | ¢212 216 405 | - | ¢2 673 881 264 (65,16%) |
| PRC | ¢0 | ¢26 566 000 | ¢0 | ¢4 446 342(1) | ¢31 012 342 (4,13%) |
| PUSC | ¢174 104 143 | ¢867 123 159 | ¢0 | - | ¢1 041 227 302 (95,07%) |
| PAREN | ¢119 997 245 | ¢12 254 821 | ¢3 600 000 | - | ¢135 852 066 (63,53%) |
| Total general | ¢8 574 826 891 | ¢6 068 870 400 | ¢308 995 779 | ¢4 446 342 | ¢14 957 139 412 (76,62%) |

(1): Al PRC se le reconoció el monto indicado que el CPA certificó como Financiamiento Anticipado.

Nota investigador*: El porcentaje de aprobación se calculó multiplicando el "monto aprobado" por 100 y dividiéndolo entre el "Monto liquidado".

Fuente: Resumen de resoluciones emitidas por el TSE facilitadas por el DFPP-372-2017.

Cuadro 6
Montos y porcentajes* aprobados a los partidos políticos: Proceso electoral presidencial del año 2014

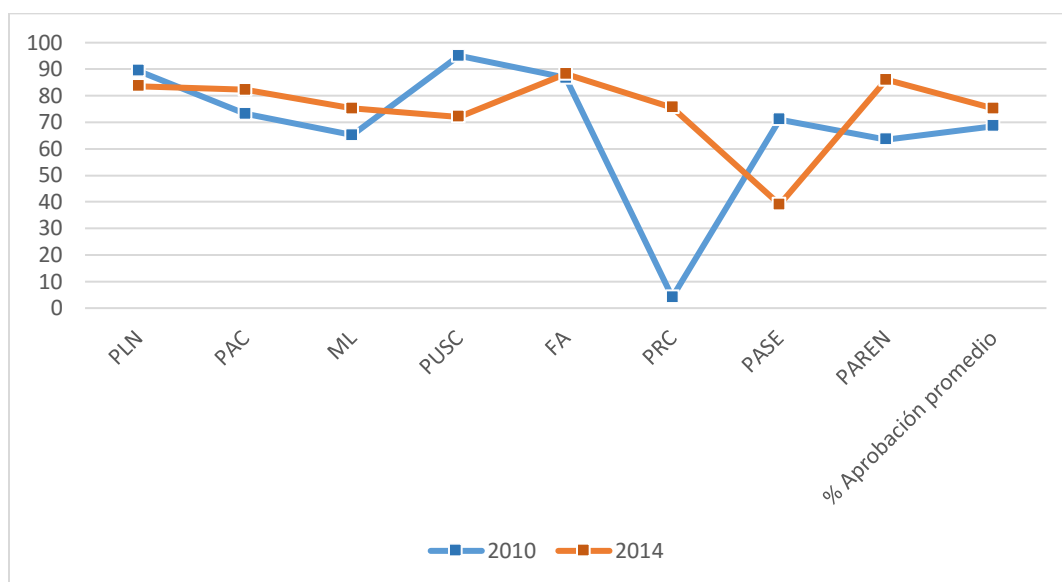
| Partido/Rubros | Organización | Propaganda | Capacitación | Total aprobado |
|----------------|----------------|----------------|--------------|----------------------------|
| PASE | ¢21 928 258 | ¢96 578 933 | ¢0 | ¢118 507 191 (39,04%) |
| PAC | ¢2 527 537 363 | ¢942 593 907 | ¢5 045 707 | ¢3 475 176 977 (82,24%) |
| FA | ¢589 369 183 | ¢335 268 691 | ¢0 | ¢924 637 874 (88,22%) |
| PLN | ¢3 179 209 365 | ¢1 502 080 979 | ¢0 | ¢4 681 290 344 (83,63%) |
| ML | ¢923 333 985 | ¢851 694 607 | ¢0 | ¢1 775 028 592 (75,18%) |
| PRC | ¢244 300 538 | ¢166 555 847 | ¢0 | ¢410 856 385 (75,63%) |

| | | | | |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|-------------------------------------|
| PUSC | ¢563 704 849 | ¢373 681 866 | ¢0 | ¢937 386 714 (72,08%) |
| PAREN | ¢223 320 759 | ¢33 328 184 | ¢2 273 362 | ¢258 922 305 (86,04%) |
| Total general | ¢8 272 704 300 | ¢4 301 783 013 | ¢7 319 069 | ¢12 581 806 382 (80,24%) |

Nota investigador*: El porcentaje de aprobación se calculó multiplicando el “monto aprobado” por 100 y dividiéndolo entre el “Monto liquidado”.

Fuente: Datos facilitadas por el DFPP-372-2017.

Gráfico 5
Porcentajes de aprobación de gastos en procesos electorales presidenciales 2010-2014, según partido



Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitadas por el DFPP-372-2017.

Como se evidencia en los cuadros anteriores, y en particular en el gráfico presentado, el promedio del porcentaje de aprobación de gastos en los partidos analizados (incluido el PAREN), aumentó de 68,53% en las elecciones 2010 a 75,25% en el proceso 2014.

Ahora bien, aunque algunos partidos lograron mejorar sus % de aprobación de gastos, otros más bien redujeron su porcentaje de aprobación para el reembolso. Específicamente, entre los que mejoraron se encuentran los partidos PAC, ML, FA, PAREN y PRC destacando este último que pasó de 4,13% de aprobación del gasto en 2010 a 75,63% en las elecciones presidenciales de 2014.

Las principales razones de las mejoras generales en los porcentajes de aprobaciones de gastos en campaña se deben a la profesionalización partidaria que se ha dado y al paso de los partidos por un proceso de aprendizaje, en el que la mayoría de partidos han reducido los errores del pasado y se han apegado más a los procedimientos establecidos por el sistema de financiamiento.

Por su parte, en el proceso electoral 2014 también algunos partidos disminuyeron su porcentaje de aprobación del gasto con respecto al 2010, lo cual incluye a partidos como el PLN, PUSC y PASE que fue el partido que presentó más desmejoras en su recuperación del gasto.

La evidencia recolectada demuestra que –a pesar de los esfuerzos- técnicamente hay diferencias importantes entre los partidos políticos. De esta forma la rigurosidad técnica/contable de las liquidaciones de algunos partidos es más débil en comparación con las de otros, lo que los expone a mayores posibilidades de no reembolso.

Por último, hay que considerar que los partidos políticos también pueden recuperar parte de los gastos liquidados (y no aprobados) tiempo después del proceso electoral. En caso de que no hayan recibido aprobación de gastos por la totalidad del monto que liquidaron en la campaña electoral, los partidos tienen el derecho a reservar esos recursos para el financiamiento permanente (organización y capacitación), de forma que si lo gastan correctamente, el TSE les puede reembolsar esos dineros.

Artículo 107 del Código Electoral:

“Si de la totalidad del monto que el partido político presente por concepto de liquidación de gastos electorales queda algún remanente no reconocido, este se sumará a la reserva prevista para financiar los gastos ordinarios y permanentes de ese partido, en los rubros de organización y capacitación.

En todo caso, de existir remanente, el monto a sumar no podrá ser superior al monto que resulte del porcentaje definido previamente por el partido para los rubros de organización y capacitación. Dicho remanente se liquidará de conformidad con las reglas señaladas para la liquidación de los rubros al que se suman.”

En este escenario, las evidencias disponibles facilitadas en comunicaciones personales con funcionarios del TSE muestran que si se suma la aprobación de gastos de la campaña presidencial más los gastos aprobados provenientes de la reserva de todos⁸ los partidos políticos y se contrastan con el monto liquidado en el proceso, el porcentaje de recuperación de gastos de los partidos para las elecciones del 2010 fue de 99,66%, con lo que se nota que –al final- el sistema tiene una gran eficacia para recuperar gastos realizados por parte de las agrupaciones políticas.

| Montos del financiamiento político de los partidos políticos: Proceso electoral presidencial del año 2010 y financiamiento permanente | | | | |
|--|--|---|---|---|
| Partido/Montos | Monto máximo de la contribución estatal | Montos liquidados en proceso electoral | Montos aprobados del proceso electoral | Monto girado de las reservas de gastos permanentes (2010-2013) |
| PASE | ¢956 349 243 | ¢911 917 421 | ¢647 850 213 | ¢584 820 |
| PAC | ¢3 741 080 304 | ¢4 238 108 763 | ¢3 099 866 759 | ¢275 176 770 |

⁸ Se incluyen más partidos de los analizados en esta ponencia.

| | | | | |
|----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|---------------------|
| FA | ¢348 436 858 | ¢341 802 916 | ¢296 732 543 | ¢36 187 213 |
| PLN | ¢7 378 842 220 | ¢7 866 104 172 | ¢7 030 716 923 | ¢237 846 447 |
| ML | ¢3 105 511 498 | ¢4 103 522 400 | ¢2 673 881 264 | ¢264 691 343 |
| PRC | ¢400 521 429 | ¢750 879 960 | ¢31 012 342 | ¢58 646 379 |
| PUSC | ¢1 053 836 513 | ¢1 095 273 669 | ¢1 041 227 302 | ¢53 410 685 |
| PAREN | ¢135 798 815 | ¢213 828 213 | ¢135 852 066 | ¢2 961 670 |
| Total general | ¢17 120 376 880 | ¢19 521 437 514 | ¢14 957 139 412 | ¢929 505 327 |

Fuente: Datos facilitadas por el DFPP-372-2017 y por el DFPP-398-2017.

Por su parte, para el proceso electoral 2014 también se muestra una alta eficacia en la recuperación del gasto, lo cual es evidenciado por el porcentaje reconocido del monto liquidado del periodo 2014-2016. Después de sumar los montos aprobados del proceso electoral 2014 y los montos girados de las reservas (periodo 2014-2016), y contrastar este dato con el monto liquidado por los partidos en las elecciones 2014, se concluye que los partidos analizados (más el PADC) han tenido un porcentaje de recuperación de gastos del 69, 36%. Si se toma en cuenta que el dato refiere al periodo 2014-2018, es de suponer que cuando termine el cuatrienio –y las reservas se hayan agotado- el porcentaje será más alto, proyectando cifras similares a las del proceso electoral 2010 explicado anteriormente.

Ahora bien, en un análisis más particularizado según partidos políticos, el PLN (84,06%) y el ML (70,23%) son los partidos con mayor porcentaje de recuperación de gastos liquidados, mientras el PASE (21,02%) y el PRC (62,43%) son los partidos con menor % de recuperación o reconocimiento de gastos.

Cuadro 7

Montos del financiamiento político de los partidos políticos: Proceso electoral presidencial del año 2014 y financiamiento permanente

| Partido/Montos | Monto máximo de la contribución estatal | Montos liquidados en proceso electoral | Total de las Reservas (1) | Total (Monto liquidado + Total de las Reservas) | Montos aprobados del proceso electoral | Monto girado de las reservas de gastos permanentes (2014-2016) | % reconocido del monto liquidado Periodo 2014-2016 (2) |
|----------------------|---|--|---------------------------|---|--|--|--|
| PASE | ¢423 828 126 | ¢303 549 571 | ¢662 268 447 | ¢965 818 018 | ¢118 507 191 | ¢84 539 845 | 21,02% |
| PAC | ¢5 138 089 227 | ¢4 225 611 175 | ¢1 772 272 829 | ¢5 997 884 004 | ¢3 475 176 977 | ¢339 112 136 | 63,59% |
| FA | ¢2 884 681 625 | ¢1 048 095 387 | ¢868 956 193 | ¢1 917 051 580 | ¢924 637 874 | ¢365 492 266 | 67,30% |
| PLN | ¢5 259 876 791 | ¢5 597 330 396 | ¢583 523 626 | ¢6 180 854 022 | ¢4 681 290 344 | ¢514 375 136 | 84,06% |
| ML | ¢1 829 926 383 | ¢2 361 109 473 | ¢221 836 682 | ¢2 582 946 155 | ¢1 775 028 592 | ¢39 024 556 | 70,23% |
| PRC | ¢461 636 388 | ¢543 244 787 | ¢351 660 196 | ¢894 904 984 | ¢410 856 385 | ¢147 858 771 | 62,43% |
| PUSC | ¢1 521 303 836 | ¢1 300 435 262 | ¢417 106 289 | ¢1 717 541 552 | ¢937 386 714 | ¢251 073 113 | 69,58% |
| PAREN | ¢517 844 610 | ¢300 919 397 | ¢262 750 576 | ¢563 669 973 | ¢258 922 305 | ¢133 266 327 | 69,20% |
| PADC | ¢110 483 014 | - | ¢22 096 603 | ¢22 096 603 | - | - | 0% |
| Total general | ¢18 147 670 000 | ¢15 680 295 449 | ¢5 162 471 441 | ¢20 842 766 890 | ¢12 581 806 362 | ¢1 874 742 150 | 69,36% |

Nota (1): El "Total de las Reservas" incluye el monto fijado para el proceso electoral 2014 (según estatutos de los partidos políticos) más el remanente de la reserva que se formó con ocasión del resultado de las elecciones del 2010.

Nota (2): El "Porcentaje reconocido del monto liquidado para el periodo 2014-2016" se calcula sumando los "Montos aprobados del proceso electoral" + el "Monto girado de las reservas de gastos permanentes" por 100 y dividiendo el resultado entre el Total (Monto liquidado + Total de las Reservas).

Fuente: Datos facilitadas por el DFPP-372-2017 y por el DFPP-398-2017.

IV) Dificultades de los partidos para acceder a recursos económicos y a la liquidez para el funcionamiento partidario:

En primera instancia hay que señalar que todas las agrupaciones políticas tienen grandes inconformidades con el sistema de reembolso que establece la devolución posterior a la realización del gasto de parte de los partidos. Sin lugar a dudas, para los partidos políticos éste es el principal problema del sistema de financiamiento vigente.

“La falta de liquidez es un problema muy serio porque se queda en deuda con el poder económico (...) puede generar compromisos con esos círculos de poder.” (Gerardo Vargas Rojas, ex Presidente PUSC en *La Nación*, 2016, octubre 28).

Al respecto destacan que el hecho de que el reembolso de parte del TSE se realice posterior a la realización del gasto, los obliga como partidos a buscar recursos por otros medios, lo cual es difícil dadas las características del financiamiento privado mencionadas anteriormente. Asimismo, aunque se ha señalado que los partidos tienen recursos derivados del financiamiento estatal, todos los líderes partidarios señalan que la única manera en la cual se les puede transferir es si realizaron gastos y los demuestran ante el TSE, lo que los pone en una posición difícil por no tener liquidez para hacer sus egresos. Además, aunque el marco jurídico ha establecido el financiamiento permanente (con fondos de la reserva), en la práctica el sistema de reembolso posterior al gasto hace que los partidos deban conseguir los recursos económicos, lo cual plantea el mismo problema del acceso al financiamiento.

En síntesis, según los líderes de los partidos políticos el sistema de reembolso sujeto a la demostración del gasto previo no les ha funcionado satisfactoriamente porque no resuelve el problema del acceso a recursos a la vista para operar.

Aunque la reforma constitucional de 1971 permitió el financiamiento adelantado como un instrumento de financiamiento preelectoral sin garantía líquida (los partidos recibirían 70% del monto del subsidio antes de la elección), la sentencia de la Sala Constitucional de 1991 eliminó esta situación, afectando el financiamiento práctico de los partidos políticos que dependen del sistema de reembolso.

Si bien es cierto que una nueva reforma constitucional (1997) restauró el adelanto parcial de la contribución estatal (15%) se sujetó este financiamiento a la presentación de garantías líquidas suficientes de parte de los partidos, generando los mismos problemas de liquidez ya mencionados.

Aunque el sistema de financiamiento se estructuró con el objetivo de limitar la influencia de grupos económicos poderosos, el sistema de reembolso posterior al gasto y la falta de liquidez de los partidos hace que recurran a fuentes de financiamiento que los pueden poner en deuda con estos intereses.

En ese sentido, según los líderes partidarios entrevistados, el actual sistema de financiamiento de reembolso sujeto a la demostración del gasto ha tenido algunas consecuencias. Para entrevistados del PAC y del ML, el sistema de reembolso es tan rígido en cuanto a garantizar la liquidez que hace que la gente de los partidos se ponga “creativa”, ya que puede suceder que el partido tienen millones en la reserva (financiamiento permanente) pero en práctica no tiene ni para pagar la luz del local. De la misma forma, líderes del PUSC suscriben que el sistema de financiamiento actual hace que los partidos se pongan “creativos” para reportar gastos que le sean reembolsables, además de que genera especulaciones en el sentido de que las agrupaciones inventen gastos que realmente no realizaron. Para el PASE este sistema también incentiva que los partidos puedan incurrir al lavado de dinero.

Por su parte, para líderes del PLN el sistema actual y la falta de liquidez de los partidos hace que se desincentiven los préstamos a los partidos porque nadie va a querer prestar sabiendo que el dinero va a retornar tres meses después (tiempo que tarda el DFPP haciendo liquidación de gastos). Como hay un desincentivo a los préstamos, esto aumenta las tasas de interés que al final encarecen los créditos y los gastos públicos.

Ante esta situación del sistema, los partidos políticos han realizado algunas propuestas. Por ejemplo, la mayoría de agrupaciones (FA, PAC, ML, PLN y PRC) apuestan por un aumento de la contribución estatal de forma adelantada que les permita resolver el problema de la liquidez y no depender tanto de créditos del financiamiento privado. De esta forma, sugieren volver a un sistema similar al anterior a 1991 cuando la Sala Constitucional declaró inconstitucional la enmienda de 1971 que permitía un financiamiento adelantado robusto.

Además, algunos de los partidos realizan algunas propuestas similares para resolver este problema:

Recuadro 2

Propuestas de reforma al sistema de contribución estatal de parte de algunos partidos políticos, según entrevistas realizadas

| | |
|------|--|
| PASE | Propone que los partidos puedan contratar servicios y productos a crédito que después sean pagadas por los fondos de la reserva de forma tal que el partido no deba buscar los préstamos sino que más bien se cancelen directamente del financiamiento permanente, siendo la reserva la garantía real. |
| ML | Propone un sistema de pago por voto con la misma fiscalización, pero que se forme un fideicomiso del partido que financie las campañas electorales y la permanencia partidaria. El fideicomiso haría que el partido realice los gastos sin tener que buscar dinero porque el TSE cancelaría directamente (de la reserva del partido) los pagos devengados. Este fideicomiso podría estar administrado por el TSE y financiaría la permanencia partidaria (“organización” y “capacitación”) y las campañas electorales. |

| | |
|------|--|
| PUSC | Propone cambiar el sistema de reembolso posterior al gasto y que más bien se pase a un sistema de control previo en el que los partidos le trasladen sus necesidades de inversión al TSE y que este se encargue de los pagos con base en la reserva de cada partido. Por ejemplo, si un partido desea comprar un automóvil podría ser financiado con el fondo de su reserva, mediante pago directo de parte del TSE. |
| PLN | Establecimiento de financiamiento adelantado con base en encuestas sin aportar otras garantías líquidas. De esta forma, los partidos podrían usar el financiamiento adelantado y luego hacer las liquidaciones ante el DFPP |

Como puede notarse, aunque con matices distintos, los partidos PASE, ML, PLN y PUSC proponen cambiar el sistema de reembolso sujeto a la comprobación del gasto para disponer de una fuente de recursos para financiar sus actividades sin necesidad de que tengan que realizar inversiones de previo. En otras palabras, estos partidos proponen que se les posibilite hacer los gastos con fondos directamente de la reserva y no tengan que buscar los recursos por su cuenta y esperar por los reembolsos. Para que esto se dé, evidentemente se requeriría de una reforma legal.

Por su parte, algunos partidos proponen reformas para resolver las limitaciones al acceso de recursos y que de paso serían de utilidad para alcanzar la equidad de la competencia electoral. Específicamente, -al igual que ya lo ha hecho anteriormente el TSE- partidos como el PAC, el FA y el PASE proponen que parte de la contribución del Estado se dedique a compras en pautas en medios de comunicación y/o al establecimiento de “franjas” para el acceso de los partidos a la propaganda electoral¹¹. A pesar de sus propuestas, reconocen la dificultad de aplicación de este mecanismo en Costa Rica dado el poder e influencia de los medios de comunicación del país que obtienen grandes sumas de dinero por los espacios publicitarios vendidos.

En la actualidad latinoamericana solo muy pocos países no cuentan con legislación que establezca la existencia de franjas electorales a medios de comunicación. De hecho, solo Honduras⁹ y Costa Rica no cuentan con este tipo de mecanismos. Para más detalle véase (The Carter Center, s.f: 197) y (Zovatto, 2012: 228-231)¹⁰.

⁹ Según Denis Gómez, experto en el sistema electoral hondureño, en las elecciones del 2013, se estableció, por una decisión de la Presidencia de la República, una franja administrada por el órgano electoral, en el canal del Estado para que lo utilizaran los 9 partidos políticos (The Carter Center, s.f: 197). Sin embargo, a la fecha de la realización de la ponencia no se habían incluido franjas electorales en las leyes/normas electorales de este país.

¹⁰ Estas informaciones fueron validadas en el Taller de Consulta de Avance de Investigación del 14 de junio de 2017 con funcionarios del TSE y personas expertas en la materia. Se les agradece el apoyo brindado.

¹¹ Según Zovatto citando a Rial (2006: 26-27)), el acceso que los partidos tienen a los medios de comunicación electrónicos en América Latina, puede verse como un *continuum* compuesto por diversas modalidades que pueden incluir la existencia exclusiva de franjas y/o la libertad de hacer contrataciones privadas.

Además, -en relación con el financiamiento y la (in)equidad-, el PAC propone que el TSE asuma algunos gastos de las campañas de los partidos, como por ejemplo la contratación en las elecciones de una base de medios de transporte para todos los partidos por igual.

En cuanto a otro tema relacionado, como es sabido, la legislación costarricense permite que los partidos políticos accedan y utilicen certificación de cesión o bonos para el financiamiento de las campañas, los cuales son utilizados por las agrupaciones políticas para tener recursos y enfrentar sus gastos.

Aunque el TSE, ha evidenciado los problemas de los bonos (*La Nación*, 2010, enero 27; González, 2012, mayo 21) e incluso ha propuesto la eliminación de los mismos (Agüero, 2014, mayo 20), todos los partidos políticos consultados señalan que están satisfechos con el funcionamiento de los mismos y que han sido un mecanismo útil para sus agrupaciones. Por ejemplo, según el PASE y el FA, los bonos les han servido para acceder a pautas en algunos medios de comunicación (radio principalmente) y en el caso del FA también a algunos créditos, lo cual también sucede con los partidos provenientes del bipartidismo. Además, según el ML los bonos son un mecanismo positivo -en parte- porque son inembargables.

A pesar de que el TSE ha impulsado la eliminación de los bonos del sistema de financiamiento de partidos políticos, la conformidad y satisfacción de las agrupaciones políticas con su existencia dificulta las posibilidades reales de reforma de la legislación, tomando en cuenta que cualquier modificación a la ley depende de la dinámica político-partidaria de la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, a pesar de la satisfacción general de los partidos políticos con los certificados de cesión, estos plantean algunos problemas que afectan su funcionamiento. Por ejemplo, el PASE, el PRC y el FA exponen que hay dificultades en que algunos sectores (como los grandes medios de comunicación) les reciban los bonos, mientras que líderes del PUSC exponen su inconformidad con las limitaciones a la utilización de los bonos en las campañas electorales municipales.

Algunas agrupaciones políticas (PASE, PRC, FA) señalan que a pesar de que en ocasiones los acreedores de los bonos no han logrado recuperar el 100% de sus inversiones; algunas veces sus partidos o líderes principales han cancelado parte de los montos por una cuestión de "justicia" y para evitar conflictos y *salidas* de los partidarios o colaboradores.

Además de lo señalado, hay inconformidad de algunos partidos con un tema que está directamente relacionado con el funcionamiento de los certificados de cesión, que es el mecanismo de las encuestas, que al final es el insumo principal para que las entidades financieras tomen decisiones sobre la recepción de bonos y sobre los posibles préstamos a los partidos. De esa forma, considerando el peso que han tomado las encuestas para asignar garantías en el uso de los certificados de cesión, el riesgo es que -ante la

debilidad de los controles sobre su rigurosidad y sus metodologías- exista un portillo hacia el (mal) uso de las encuestas para el favorecimiento de intereses partidarios o particulares.

Para partidos como el PASE la toma de decisiones con base en las encuestas les ha afectado y ha hecho que los bancos no les concedan préstamos, por lo que no intentarían utilizar más este mecanismo aplicado por la banca. Por otro lado, los partidos FA y PAC proponen que los préstamos que ofrecen los bancos públicos o privados no se basen exclusivamente en las encuestas, lo cual consideran les perjudica. Asimismo, estos dos partidos (además del ML) también coinciden en la necesidad de regular más fuertemente las encuestas políticas dado que son base fundamental para el financiamiento de las campañas electorales y actualmente generan inequidades en el sistema.

Por último, tanto el PASE como el PUSC coinciden en que las críticas y “satanización” (en sus propias palabras) que presuntamente han hecho algunos magistrados del TSE sobre los bonos les ha dificultado colocarlos, lo que ulteriormente ha afectado sus fuentes de financiamiento. Para líderes del PUSC y el PRC, la “ineficiencia” del TSE (PUSC) y el tiempo tardado por el órgano electoral a la hora de pagar los bonos (PRC) también ha afectado su colocación.

V) Características y percepciones del sistema de transparencia y control al financiamiento político:

En el 2009 se realizaron reformas al Código Electoral que modificaron el sistema de financiamiento político. Por ejemplo, se procuró aumentar la transparencia y que los partidos tuvieran que rendir informes financieros cada tres meses al TSE sobre sus ingresos y egresos, los cuales serían revisados por el órgano electoral.

En cuanto al tema de la transparencia, en términos generales la mayoría de partidos políticos (PLN, PUSC, PRC, ML, PAC, FA) están de acuerdo con las mismas y consideran que el establecimiento de los informes periódicos es positivo. Por ejemplo, señalan que les parece bien que se deban hacer informes trimestrales y anuales, así como su valoración positiva en cuanto al control contable. En ese sentido, representantes del ML consideran que se ha avanzado en “poner en cintura” a los partidos y en hacer que los éstos hagan contabilidades serias, lo cual para representantes del PAC y otros partidos también es positivo. En este caso, la excepción la marca el PASE que considera que los informes trimestrales son excesivos e inútiles por lo que el informe de los partidos políticos debería ser anual y no trimestral como estableció el Código Electoral.

De esta forma, todos los partidos suscriben la importancia de los informes anuales, aunque algunos partidos realizan propuestas de reforma. Las reglas del juego actuales obligan a que los partidos deban publicar sus informes financieros anuales en un medio de comunicación de circulación nacional lo cual según el FA y el PUSC debe ser reformulado. Para estos partidos, no debería ser obligatorio hacer la publicación en un medio nacional pues es muy caro e innecesario, por lo que proponen que la publicación

pueda hacerse única y exclusivamente en las páginas web de los partidos y del TSE, para alivianar los gastos de las agrupaciones políticas. En esa vía de reforma, también apuntaban los líderes de los principales partidos cantonales del país en estudio realizado por el autor para el PEN en 2015 (Gómez y Sáenz).

Sin embargo, a pesar de la conformidad de los partidos con los avances en transparencia, muestran importantes críticas con respecto al control realizado por el TSE en la revisión y aprobación del gasto. Específicamente, todos los partidos políticos analizados coinciden en que los controles son excesivos y en que la tramitación de las revisiones y aprobaciones es poco ágil y flexible.

En cuanto a la percepción de que los controles son excesivos, el ML considera que el TSE se da atribuciones más allá de lo estipulado y que el proceso de liquidación de gastos es muy estricto por lo que debería disminuirse su rigurosidad, mientras el PLN considera que este control excesivo debería flexibilizarse para el bien de los partidos y la democracia, lo cual es suscrito por líderes del PUSC al decir que el TSE exige demasiados requisitos en las facturas para liquidar los gastos.

Para el PLN y el PUSC el exceso de los controles se evidencia en lo engorroso y dificultoso de las contrataciones/alquileres de automóviles para las campañas electorales. Para el PLN, los requisitos son excesivos (llenado de formulario; RITEVE, marchamo e impuestos al día; confirmación de parte del partido) y aumentan los casos de rechazo de alquileres de carros. Para el PUSC, el TSE rechaza el reembolso por contratación de vehículos por errores en verificación de placas, mientras que se excede en el control por realizar llamadas y entrevistas a personas proveedores de los servicios confiando más en las respuestas de los entrevistados que en la documentación de respaldo presentada por el partido.

En relación con este tema, la mayoría de partidos señalan que aunque el TSE dice que revisa exclusivamente una muestra, en la práctica termina revisando casi todas (o todas) las facturas y gastos presentados por los partidos, lo cual no valoran positivamente (con excepción del FA que considera que aunque el control retarda mucho la liquidación es “necesario” y “justificado”). Para la mayoría de partidos, la revisión más allá de las muestras aumenta las posibilidades de rechazo de reembolso y aumenta los tiempos de revisión.

El DFPP trabaja con la revisión de muestras de facturas. La muestra no es sobre la cantidad de facturas sino que más bien se trata de revisar las facturas que recogen la mayoría del gasto liquidado por los partidos. De esa forma, aunque no se revisa la mayoría de factura, se revisa las facturas que cubren la mayor parte del monto liquidado.

Ante esta situación percibida por los partidos, líderes del PRC, el FA y otros partidos proponen que el TSE se apegue a la revisión de una muestra de las facturas y los gastos reportados, y no realice una revisión de todas las facturas presentadas. Para el FA y el PRC, el TSE debería

Además, cuando el DFPP tiene dudas por la presentación de alertas o inconsistencias en las liquidaciones aumenta gradualmente el tamaño de la muestra, existiendo la posibilidad de llegar a revisar el 100% del gasto liquidado si persisten las inconsistencias.

confiar en los partidos que sistemáticamente han realizado procesos ordenados y de acuerdo con la ley, mientras que específicamente el PRC plantea la revisión de una cantidad de facturas mínima para agilizar el proceso que considera poco flexible.

Además, el PRC, el PUSC y el ML exponen que el TSE debería confiar más en las declaraciones realizadas por los contadores y auditores contratados por los partidos, haciendo responsables legales a estos profesionales en caso de presentarse irregularidades. De esta forma, estos partidos proponen una simplificación o flexibilización del sistema de control y que no exista toda la serie actual de revisiones. Por ejemplo, líderes del PUSC exponen que el control debería hacerlo el “liquidador”/contador del partido o bien el TSE, pero no ambos porque es innecesario y excesivo como se señaló anteriormente.

Entre otras críticas relacionadas, la mayoría de partidos (PASE, PUSC, ML, PLN y PRC) plantean que hay un exceso en las interpretaciones o tecnicismos de parte del órgano de control, que conducen a la anulación y no consideración de facturas con mucha facilidad. En ese sentido, para el ML, el TSE utiliza muchos tecnicismos, es muy minucioso y lo que hace es “esculcar la piedra en el zapato” para no retribuir los gastos realizados por los partidos. Desde su visión, el TSE se ha engrosado con auditores que andan buscando detalles en las facturas para anularlas, lo cual es suscrito por el PLN y el PUSC, último que también considera que hay subjetividad en la revisión de los gastos en el marco de un sistema diseñado “para tratar de reconocer lo menos” a los partidos, donde el DFPP no entiende el funcionamiento del sistema que idearon y comete errores¹².

Para líderes de los partidos PASE, PLN, PUSC y ML, el ejercicio del control del TSE hace que opere bajo el principio y la presunción de culpabilidad de los partidos políticos, y no sobre el principio de inocencia; tratándolos como si fueran delincuentes y culpables. En ese sentido, líderes del ML considera que inclusive esta es una práctica inconstitucional.

Por otro lado, todos los partidos políticos consideran que el proceso de revisión y aprobación de gastos realizado por el DFPP tarda mucho tiempo y es poco ágil por lo que para algunos partidos es “ineficiente”. De esta manera, todos los partidos exponen que

¹² Según líderes del PUSC, uno de los principales errores cometidos por el DFPP los terminó beneficiando con un sobrepago a su partido en la devolución de intereses en la última campaña municipal, pues le trasladaron más recursos económicos de los correctos.

se debería reembolsar más rápido porque la situación genera que las agrupaciones se queden sin recursos durante algunos meses.

Para líderes del PUSC, el DFPP tiene mucha burocracia, funcionarios y costos, así como muchas fiscalizaciones excesivas, lo cual ni siquiera ha mejorado el tiempo en hacer las liquidaciones de gastos.

| |
|--|
| A pesar de los señalamientos realizados por los partidos políticos, según funcionarios del DFPP y del TSE el tiempo promedio que se tarda en revisar y aprobar los gastos es menor que el tardado en el modelo anterior a la reforma electoral 2009. |
|--|

A este respecto hay que considerar que este es uno de los principales desafíos planteados para el sistema de financiamiento a los partidos políticos, el cual está íntimamente ligado al principal problema del financiamiento partidario que es el sistema de liquidación posterior al gasto, explicado anteriormente.

Lo interesante de esto es que el plazo que el DFPP tarda en realizar los reembolsos o liquidaciones a los partidos políticos (aproximadamente tres o cuatro meses) tiene efectos en la organización y funcionamiento de las agrupaciones partidarias, que tienen que organizar sus labores y recursos previendo esos tres meses que tarda el TSE en reintegrar los gastos realizados. De esta manera, -por ejemplo- según el PLN y el FA, los partidos deben tener en cuenta ese periodo donde no tendrán recursos públicos para el desarrollo de sus funciones lo que los obliga a planificar muy bien sus actividades de acuerdo a los momentos del ciclo del presupuesto. A su vez el PAC, plantea que los tiempos extensos que tarda el TSE en reembolsar los recursos hacen que la planificación económica del partido sea casi imposible para su agrupación.

Para afrontar esta lógica del sistema de financiamiento público, partidos como el PAC y el PLN han optado por operar con fondos de recursos. En el caso del PAC, la organización trata de tener un fondo de trabajo y un ahorro mientras se le aprueban los gastos liquidados aunque en la práctica tiene dificultades para lograrlo y pagar las cuentas mensuales por falta de liquidez. En el caso del PLN se opera con un crédito para campaña electoral y un crédito específico para el periodo no electoral para así tener recursos que circulan constantemente financiando las actividades partidarias. Así, mientras el DFPP liquida los gastos, el PLN opera con el dinero del préstamo que es cancelado una vez que ingresan los recursos liquidados por el TSE; cuando que se agotan esos recursos, el partido solicita un nuevo préstamo para volver a iniciar su ciclo financiero.

También, otra de las consecuencias de la supuesta tardanza del TSE en la revisión y aprobación de los gastos es que desincentiva la realización de apelaciones por gastos no reembolsados por parte del DFPP.

Cuadro 8

Cantidad de apelaciones en materia de financiamiento realizadas por los partidos políticos en el periodo 2010-2017, según tipo de liquidaciones

| Tipo de liquidaciones | Años | | | | | | | |
|-----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Presidenciales | 3 | - | - | - | - | 3 | - | - |
| Trimestrales | - | 1 | 1 | 1 | 1 | 8 | 5 | 3 |
| Totales | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 11 | 5 | 3 |

Fuente: Datos del DFPP del TSE (DFPP-372-2017).

El análisis de las apelaciones realizadas por los partidos políticos en el periodo 2010-2017 muestra que -si bien es cierto que tendencialmente aumentaron- aún son bastante reducidas, lo cual es llamativo dadas las importante críticas realizadas por los partidos políticos analizados sobre las revisiones de liquidaciones y los controles actuales.

En general, algunos partidos como el PAC, PRC y PUSC suscriben que en la mayoría de ocasiones prefieren no hacer apelaciones sobre algunos gastos no reembolsados (aunque consideren que son gastos legítimos y reembolsables) porque esto atrasa aún más el reembolso del dinero del trimestre que –ante la escasez de liquidez de los partidos políticos- es necesario para pagar deudas y compromisos pendientes. En otras palabras, algunos de los partidos prefieren no reclamarle al TSE por algunos gastos no reembolsados, no necesariamente porque estén de acuerdo con el órgano de control, sino más bien porque consideran que un reclamo detendría la retribución del TSE lo cual no pueden permitir por la falta de recursos económicos líquidos. De esta manera, lo que a simple vista podría parecer una legitimación de los partidos al proceso de liquidación, más bien refiere a una inconformidad no canalizada, explicada por la necesidad material de recursos.

El sistema de financiamiento permite el pago parcial de gastos aprobados a los partidos políticos. De esta forma, si hay inconsistencias en una parte de la liquidación realizada por los partidos políticos, el TSE tiene la práctica de aprobar y reembolsar la parte de la liquidación sobre la que no hay dudas, tomando en cuenta que son recursos que los partidos requieren para su funcionamiento.

En cuanto al proceso de apelación –en la práctica- también hay algunos señalamientos de los partidos políticos. En esa vía, líderes del PUSC plantean que en algunos escenarios el plazo brindado para las apelaciones es muy corto, precisando que en ocasiones disponen de algunos días para apelar liquidaciones que fueron revisadas por el DFPP durante un año.

El DFPP desde hace pocos años cuenta con un mecanismo en el que se contacta a los partidos políticos para que puedan subsanar errores en las facturas y aumentar las

El PRC por su parte, propone que haya un espacio en el que se pueda subsanar errores en las facturas mientras el DFPP aun esté realizando la revisión y no haya llegado la declaración por parte de los magistrados del TSE, lo cual evitaría parte de los procesos de apelación. Para este partido esto sería mejor, sobre todo para evitar el desincentivo que significa apelar ante los magistrados.

probabilidad de aprobación de gastos y reembolso, antes de que sea denegado y ratificado por la Magistratura del TSE. Por el momento, el contacto con los partidos es informal y no está normado o institucionalizado.

Ante estas situaciones percibidas por los partidos, algunos realizan algunas propuestas. Tanto el PRC, el FA y el PUSC proponen agilizar las revisiones y aprobaciones por medio de la definición (y aplicación real) de plazos obligatorios para que el DFPP y el TSE realicen las revisiones y aprueben las liquidaciones de gastos, lo cual según el PRC también incentivaría que la gente dé más préstamos al partido por tener una certeza sobre el plazo de reembolso de gastos.

Por su parte, el PAC propone invertir más recursos en el DFPP para que duren y se equivoquen menos en el proceso de liquidación, mientras el ML propone que el TSE confíe en las declaraciones realizadas por los auditores externos de los partidos lo cual le permitiría al TSE ser más ágil y concentrarse en los casos realmente importantes. Para esto, el ML propone que se confíe en la fe pública de los auditores y se establezcan responsabilidades a estos funcionarios en caso de haber irregularidades, como se expuso *supra*.

Por último, el FA y el ML proponen revertir las barreras prácticas que tienen los partidos políticos para generar recursos propios. Aunque legalmente permitido, el ML señala que es muy engorroso hacer actividades sociales para generar recursos frescos, mientras el FA expone su disconformidad con las barreras para vender signos externos de su partido que hayan sido financiados con la contribución estatal.

VI) Impactos de las regulaciones sobre financiamiento político y de las sanciones aplicadas en la organización de los partidos políticos:

Otros de los efectos generados por las regulaciones al financiamiento político son a) la profesionalización y ordenamiento administrativo y burocrático de los partidos políticos; b) la permanencia en el tiempo del aparato burocrático-financiero de los partidos y c) la operación de los partidos utilizando espacios físicos y funcionarios casi-permanentes.

Las exigencias establecidas por el Código Electoral, (tales como la obligación de presentar informes financieros cada tres meses sobre ingresos y egresos; la necesidad de presentar los informes en ciertos formatos y el establecimiento de sanciones a los Tesoreros, entre otras) ha generado que los partidos tengan que ordenar sus administraciones y su aparato burocrático, profesionalizando sus actividades y sus funcionarios.

La reforma al Código Electoral del 2009 planteaba como uno de sus objetivos la profesionalización y permanencia en el tiempo de las estructuras de los partidos políticos. La evidencia de esta investigación confirma que después de algunos años este objetivo se ha ido cumpliendo.

En todos los casos analizados, la mayoría de partidos han avanzado en ordenar sus finanzas y en estipular procesos administrativos más claros e institucionalizados para enfrentar las solicitudes del TSE y del Código Electoral. Además, ante la exigencia legal, se han fortalecido con contadores y auditores profesionales, abandonando los sistemas donde eran militantes comunes quienes atendían estas labores partidarias. Por el contrario, todos los partidos analizados coinciden en que los criterios de contratación de sus contadores son profesionales y no se incluye el requisito de que sean militantes partidarios, destacando el PLN donde el vínculo político de militancia del contador es mayor que en los otros partidos. Según el PAC, en su caso esto ha sido positivo porque le da más estabilidad y profesionalismo al equipo encargado, evitando así prácticas del pasado donde contador y auditores eran sumamente cercanos y no se cumplía con el objetivo de las auditorías.

Las regulaciones sobre el financiamiento político además han hecho que en la mayoría de los partidos se contraten funcionarios para que atiendan permanentemente las labores financieras del partido, lo que ha profesionalizado a las organizaciones que ya no depositan -mayoritariamente- estas labores en militantes voluntarios comunes. En ese sentido, los partidos con más funcionarios atendiendo tareas financieras son el FA, el PLN y el PAC mostrando mayores niveles de estructuración partidaria (según cantidad de funcionarios¹³, profesionalización y sedes). El PRC y el PASE son los partidos con menos funcionarios dedicados a estas tareas ya que –además del contador- solo cuentan con un funcionario para atender todas las labores.

Como consecuencia de esto, la mayoría de partidos han tenido que destinar más recursos económicos a las labores partidarias y financieras diarias significando inversiones importantes. El FA es el partido con más funcionarios (conforman la “Unidad de Tesorería”), mientras el PLN cuenta con un equipo contable profesional (y militante) que incluye a tres contadoras y hasta un informático para el mantenimiento de sistemas de información, mientras el PUSC estima que requiere $\text{¢}2,5$ millones mensuales solo para sostener solamente su equipo contable.

Asimismo, las regulaciones sobre financiamiento político han tendido a establecer perfiles más profesionales en las personas que ocupan las Tesorerías de los CEN. Por ejemplo, de las 7 personas que fueron seleccionados por su posición en tesorería actual o anterior dentro de los partidos políticos, 6 tienen un grado académico de universidad completa y en 3 de esos casos las personas tesoreras cuentan con formación académica en contabilidad (PLN, ML y PRC), mientras los otros dos casos refieren al ámbito de la

¹³ Sobre esto hay que tomar en cuenta que en ocasiones los partidos políticos contratan funcionarios por *outsourcing*.

ingeniería (PAC, FA). Por su parte, destaca que ninguna de las personas que ocupa estos puestos es menor de 35 años por lo que no hay ninguna persona “joven” en las estructuras de Tesorería de los CEN. En general, las tesorerías no han sido confiadas a las juventudes partidarias.

Por otra parte, las regulaciones al financiamiento político han generado consecuencias importantes en la permanencia de las actividades de los partidos políticos. Aunque la evidencia presentada por anteriores Informes del Estado de la Nación [véase Decimonoveno Informe del Estado de la Nación (2013); y Gómez y otros (2013)] señalaba que en el periodo no electoral los partidos políticos entraban en un proceso de “hibernación partidaria” donde su actividad era mínima, esto podría relativizarse con la nueva evidencia. Aunque ciertamente en el ámbito de las actividades políticas, los partidos disminuyen su nivel, esto ha cambiado un poco desde la inclusión de las elecciones municipales entre los procesos de elecciones nacionales que ha generado que los partidos constantemente estén realizando actividades políticas, ya sea en cuanto a las elecciones nacionales, las elecciones municipales o posteriormente en cuanto a la selección de candidaturas a puestos de elección popular dentro de los partidos políticos.

Asimismo, la nueva evidencia recogida en esta ponencia muestra que los partidos políticos aún después de las elecciones todavía tienen mucho trabajo que realizar en torno a resolver todos los procedimientos y obligaciones relacionadas con el financiamiento político, lo cual implica que –aunque no se esté en periodo electoral- los partidos aún siguen atendiendo temas financieros de las campañas electorales.

También, la evidencia recogida en las entrevistas muestra que aunque las actividades políticas de los partidos ciertamente se puedan reducir en el periodo no electoral, sus actividades burocrático-administrativas y financieras nunca “hibernan” o se detienen. Por el contrario, los aparatos burocrático-administrativos de todos los partidos analizados se mantienen trabajando constantemente (aunque a distintos ritmos entre partidos), lo cual se debe a las regulaciones del financiamiento permanente. En síntesis, las regulaciones y exigencias del sistema de financiamiento político (presentación de informes financieros trimestrales v.g) han ocasionado la permanencia en el tiempo del aparato burocrático-financiero de los partidos.

Además de lo señalado, una tercera consecuencia es que los partidos políticos requieran de espacios físicos mínimos para realizar sus actividades partidarias, incluyendo las labores administrativas y financieras. De esta forma, en la actualidad casi todos los partidos¹⁴ tienen al menos una sede física y funcionarios dedicados a las labores señaladas, aunque hay que precisar que las sedes de los partidos presentan diferencias importantes entre sí.

¹⁴ Por problemas financieros el ML no tuvo sede durante todo el año 2016 pero ya ha logrado resolver esta situación de manera satisfactoria. Por su parte, aunque el PASE registra su dirección en el TSE (<http://www.tse.go.cr/accesibilidadsinexclusion.htm>), se requiere de mayor investigación de campo para precisar la naturaleza y existencia de una sede física.

A pesar de esto, todos los partidos políticos coinciden en que tratan de atender todas sus necesidades administrativas y políticas con la menor cantidad de funcionarios y gastos posibles, siguiendo la lógica de atender lo -que consideran- realmente básico y necesario.

Sin embargo, en esta materia se notan grandes diferencias entre los partidos ya que algunos tienen estructuras más fuertes para atender sus necesidades administrativas-financieras y otros tienen estructuras más limitadas y de menor envergadura.

En ese sentido, el FA es el partido que más sedes tiene en el país (solo en el Cantón Central de San José hay 2) y el único que tiene sedes fuera de la capital, mientras que los demás partidos solo cuentan con 1 sede para realizar sus labores. Por su parte, el PRC y el PASE parecen ser los partidos con una estructura de menor envergadura ya que – en el caso del partido cristiano- cuenta con solo una sede (ubicada dentro de un centro educativo privado) y con solo un funcionario que apoya las labores políticas, administrativas y financieras del partido.

El FA es el único partido de los estudiados que cuenta con más de una sede, así como es el único que tiene un local específico para la atención de las labores financieras y de tesorería, atendiendo la recomendación del TSE de que este aparato esté separado y sea independiente del apartado político.

VII) Distribución del financiamiento permanente: Entre “organización” y (menor) “capacitación”

Como es sabido, el Código Electoral establece que los partidos políticos tienen autonomía y la potestad de definir el porcentaje de financiamiento permanente (de la reserva) que destinan a actividades “organización” y a “capacitación” partidaria.

Sobre esto, hay que señalar que todos los partidos analizados dan mayor porcentaje al presupuesto para “organización”, dejando siempre en segundo lugar al rubro de “capacitación”.

Cuadro 9

Distribución de fondos del financiamiento permanente según partido político

| Partido | % Gastos de “Organización” | % Gastos de “Capacitación” |
|----------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| PRC | 9% | 2% |
| PUSC | 10% | 3% |
| ML | 2% | 1% |
| PLN | 10% | 1% |
| FA | 10% | 5% |

Nota 1: No se incluye la información para los casos del PASE y el PAC por falta de precisión detallada de la información.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estatutos de los Partidos Políticos.

La explicación central de esto no tiene que ver con consideraciones ideológicas o programáticas como podría pensarse, sino que más bien, la evidencia recopilada muestra que esto es una consecuencia de a) la dinámica propia de los partidos políticos y b) de las regulaciones de financiamiento político, de forma tal que los partidos han tomado esta

decisión –mayoritariamente- como resultado de las reglas del Código Electoral y el rol del órgano de control.

En primera instancia, la dinámica propia de los partidos políticos y su priorización de los procesos electorales es el principal factor que hace que gasten más recursos en temas de “organización”, lo que hace previsible que definan un porcentaje más alto para este rubro. En general, los partidos políticos prefieren nutrir más a la “organización” porque es en lo que más gastan y en lo que más presentan necesidades, además de que por la misma dinámica política-electoral, la “capacitación” de su militancia no necesariamente es una prioridad.

En segunda instancia, según los partidos esta decisión de priorizar la “organización” en el financiamiento permanente se debe a las regulaciones sobre financiamiento político y –más específicamente- a las limitaciones o barreras establecidas por el Código Electoral y el órgano de control. Aunque la mayoría de partidos estudiados (PLN, ML, PAC, FA, PRC y PUSC) coinciden en que les gustaría dedicar más recursos a procesos de capacitación, consideran que hay múltiples limitaciones para el reconocimiento y reembolso de estos gastos, lo cual termina desincentivando la inversión en este rubro. En palabras simples, además de las propias prioridades políticas de los partidos, según los partidos las dificultades para reconocer los gastos de “capacitación” desincentivan aún más la realización de estas actividades.

Entre esas dificultades o limitaciones para el reconocimiento de los gastos de “capacitación”, partidos como el PAC y el FA señalan la obligatoriedad de realizar convocatorias paritarias en términos del género, lo cual ha desincentivado la realización de procesos formativos. En ese sentido, en el FA el hecho de que la paridad deba ser certificada por un contador público desincentiva aún más la realización de capacitaciones (por el pago al profesional y las limitaciones de tiempo de su equipo contable).

El artículo 103 del Código Electoral establece que *“Los partidos políticos garantizarán, en sus respectivas liquidaciones, que los gastos que realicen en el rubro de capacitación durante el período no electoral están siendo destinados, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad (...). Para tal fin, deberán acompañar la liquidación respectiva con una certificación emitida por un contador público autorizado, en la que se especifique el cumplimiento de esta norma. Si la certificación no se aportara, el TSE entenderá que el respectivo partido político no cumplió y no autorizará el pago de monto alguno en ese rubro.”*

En la práctica, el TSE ha probado el levantamiento de requisitos de la realización de convocatorias con paridad de género para incentivar y permitir –por ejemplo- capacitaciones para grupos de mujeres y temas de género.

Además, varios partidos como el FA y el PAC se enfrentan ante la dificultad de hacer capacitaciones por las limitaciones del sistema electoral al reconocimiento de gastos de

viáticos, lo cual dificulta realizar capacitaciones que incluyan a la militancia de distintos lugares del país. Según estos partidos, en la práctica esto imposibilita traer a militantes de distintos lugares del país a capacitarse en San José por el hecho de que dentro del rubro de “capacitación” no se permite incluir el reembolso de viáticos para miembros, los cuales son requeridos sobre todo la militancia de las provincias periféricas.

Por su parte, según el PLN y el PUSC también el sistema de reembolso posterior al gasto desincentiva la realización de capacitaciones. Dada la falta de liquidez de los partidos, el PLN señala que ocupa de créditos para la realización de capacitaciones, lo cual lo pone en un escenario dificultoso debido a que no necesariamente accedan al préstamo o bien porque prefieren no endeudarse por este tipo de procesos, los cuales de por sí son difíciles de recuperar. De esta forma, el PLN prefiere no hacer todo el trámite de un crédito para hacer capacitaciones, a menos que se trate de actividades muy grandes (reciente Congreso ideológico por ejemplo) que hagan que “valga la pena” la tramitación de los créditos y los procedimientos ante el TSE.

Además de esto, el PAC, FA y PLN plantean que el sistema para hacer capacitaciones es muy complejo y dificulta la ejecución de actividades, por lo que proponen una flexibilización de los mismos. Según el FA y PLN, el hecho de que deban asegurar el cumplimiento de muchos requisitos (la paridad en la convocatoria; certificación de contador público; título, objetivos y agenda; recolección de firmas; recolección de facturas de gastos) desincentiva la realización de capacitaciones, o bien genera que se hagan con recursos propios del partido (y que estos gastos no se liquiden ante el TSE).

Además, estos partidos (PLN, PAC y FA) exponen que hay dificultades para el reconocimiento de algunos gastos de capacitación por lo que proponen facilitar el reembolso. Su explicación es que el TSE no comprende algunas dinámicas políticas específicas y algunas realidades del país. Por ejemplo, señalan

Hay una disonancia entre las visiones de los partidos políticos y del TSE, sobre algunos puntos concretos del financiamiento. Por ejemplo, aunque el TSE reconoce la posibilidad de reembolsar gastos menores (alimentos, pasajes de bus, etc) sin necesidad de presentar facturas, algunos partidos señalan la experiencia de que les han rechazado estos gastos. De esta manera, es importante establecer vínculos entre los partidos y el órgano electoral para intercambiar experiencias, lecciones aprendidas y posibilidades de reformas.

que hay gastos que hacen y que no son reconocidos por el TSE, como en el caso del FA con los tiquetes de bus que el partido les paga a sus militantes y que posteriormente no son reconocidos, o las dificultades prácticas para el reconocimiento de donaciones en especie de menor cuantía como alimentos. En ese sentido, para el PLN el hecho de que el partido no pueda recibir donaciones menores (alimentos o locales para actividades) *sin necesidad de reportarlos* hace que las personas se desincentiven de realizarlas para evitar el trámite, mientras el FA plantea que el TSE debería comprender que el partido tiene recursos propios para hacer capacitaciones (profesionales por ejemplo), los cuales no deberían tener que pagarse o registrarse como donaciones.

De esta manera, según los partidos políticos, las regulaciones al financiamiento político están causando desincentivos y barreras para la realización de capacitaciones. Incluso, para el PLN, con estas y otras regulaciones el TSE está limitando la espontaneidad de la política y la motivación de las personas a participar en esta actividad.

A pesar de estos señalamientos, según los informes suministrados por el DFPP, todos los partidos políticos estudiados realizaron liquidaciones de gastos por “capacitación” en el periodo 2014-2017. A continuación se muestra el detalle:

Cuadro 10

Montos liquidados en capacitación: Periodo I Trimestre 2014 – I Trimestre 2017

| Partido/Año | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total liquidado |
|----------------------|----------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------|------------------------|
| PASE | - | ¢41 666 000, 0 | - | - | ¢41 666 000, 0 |
| PAC | ¢1 569 105, 0 | ¢6 714 011, 3 | - | - | ¢8 283 116, 3 |
| FA | ¢2 508 633, 8 | ¢5 244 603, 9 | ¢3 638 705, 9 | ¢374 015, 95 | ¢11 765 959, 6 |
| PLN | ¢651 367, 0 | ¢23 404 707, 0 | ¢6 418 454, 0 ⁽¹⁾ | - | ¢30 474 528, 0 |
| ML | - | ¢120 000, 0 | - | - | ¢120 000, 0 |
| PRC | ¢550 000, 0 | ¢1 880 000, 0 | ¢850 000, 0 | - | ¢3 280 000, 0 |
| PUSC | - | - | ¢68 051 803, 9 | ¢1 769 645, 1 | ¢69 821 449, 0 |
| PAREN | - | ¢5 701 400, 0 | - | - | ¢5 701 400, 0 |
| Total general | ¢5 279 105, 8 | ¢84 730 722, 3 | ¢78 958 963, 8 | ¢2 143 661, 05 | ¢171 112 452, 9 |

(1): No incluye el monto correspondiente a la IV Liquidación Trimestral 2016.

Fuente: Datos del DFPP del TSE (DFPP-372-2017).

El partido que más gastos liquidó en el periodo 2014-2017 fue el PUSC, seguido del PASE y el PLN, mientras que los partidos con menos liquidación de gastos de capacitación fueron el PRC y ML, lo cual -en parte- también explicado por las sanciones ejecutadas a líderes del partido libertario por temas ligados a las capacitaciones.

Ahora bien, si los montos liquidados por “capacitación” se contrastan con los montos que los partidos recuperaron y que fueron aprobados por el TSE, se denota que los partidos con más efectividad en la recuperación/aprobación del gasto (durante el periodo 2014-2017) son el PLN (98,54%) y el PUSC (97,72%) con sumas que se acercan al cien por ciento de lo invertido. Por el contrario, el PAC (1,63%), el ML (0%) y el PASE (0%) son los partidos con menos porcentajes de aprobación del gasto realizado en capacitación durante el periodo. Para más detalle véase cuadro abajo.

Cuadro 11

Montos y (porcentajes)* aprobados en capacitación: Periodo I Trimestre 2014 – I Trimestre 2017

| Partido/Año | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total aprobado |
|-------------|-------------|------------------------|---------------|-----------------|------------------------|
| PASE | - | ¢0 (0%) | - | - | ¢0 (0%) |
| PAC | ¢0 (0%) | ¢135 000, 0 (2,01%) | - | - | ¢135 000, 0 (1,63%) |
| FA | ¢836 408, 0 | ¢2 138 117, 47 | ¢2 792 682, 9 | ¢261 375, 95(1) | ¢6 028 584, 32 |

| | | | | | |
|----------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| | (33,34%) | (40,77%) | (76,75%) | (69,88%) | (51,24%) |
| PLN | ¢207 260, 0 (31,82%) | ¢23 404 707, 51 (100%) | ¢6 418 454, 0(2) (100%) | - | ¢30 030 421, 51 (98,54%) |
| ML | - | ¢0 (0%) | - | - | ¢0 (0%) |
| PRC | ¢550 000, 0 (100%) | ¢1 880 000, 0 (100%) | ¢850 000, 0 (100%) | - | ¢3 280 000, 0 (100%) |
| PUSC | - | - | ¢66 462 972, 9(3) (97,67%) | ¢1 769 645, 1(1) (100%) | ¢68 232 618, 0 (97,72%) |
| PAREN | - | ¢3 830 000, 0 (67,18%) | - | - | ¢3 830 000, 0 (67,18%) |
| Total general | ¢1 593 668, 0 (30,19%) | ¢31 387 824, 98 (37,04%) | ¢76 524 109, 8 (96,91%) | ¢2 031 021, 05 (94,75%) | ¢111 536 623, 8 (65,18%) |

(1): El monto corresponde a lo reconocido en el Informe Técnico del DFPP, el cual no ha sido ratificado por el TSE, mediante resolución, por lo que podría variar si así lo dispone la Magistratura.

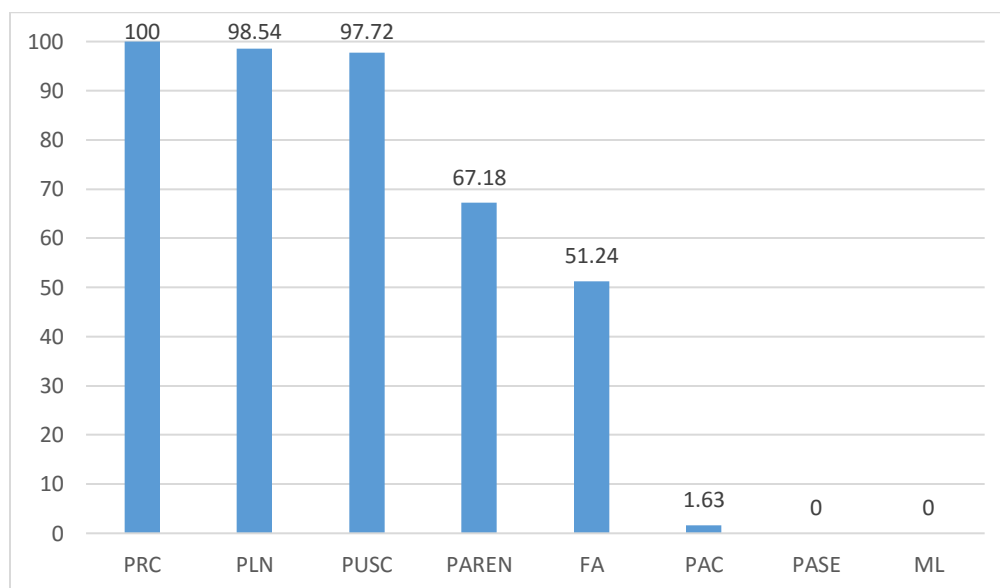
(2): No incluye el monto correspondiente a la IV Liquidación Trimestral 2016.

(3): Se incluye el monto correspondiente a la IV Liquidación Trimestral 2016, que fue reconocida en el informe Técnico del DFPP del PUSC, el cual no ha sido ratificado por el TSE, mediante resolución, por lo que podría variar si así lo dispone la Magistratura.

Nota investigador*: El porcentaje de aprobación se calculó multiplicando el “monto aprobado” por 100 y dividiéndolo entre el “Monto liquidado”.

Fuente: Datos del DFPP del TSE (DFPP-372-2017).

Gráfico 6
Porcentaje de aprobación de gastos de capacitación según partido: I Trimestre 2014-I Trimestre 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitadas por el DFPP-372-2017.

Ahora bien, en términos generales aunque el porcentaje de aprobación del gasto por capacitación fue bajo en 2014 y 2015, se incrementó ampliamente en las liquidaciones 2016 (96,91%) y 2017 (94,75%) llegando a porcentajes altos de aprobación/recuperación del gasto invertido, lo cual muestra una curva de aprendizaje de los partidos políticos. De

hecho, casi todas las agrupaciones mejoraron sus porcentajes de aprobación conforme pasó el tiempo. Aun así, el porcentaje total de aprobación del gasto de todos los partidos en el periodo 2014-2017 fue de 65,18% lo que muestra que aún deben hacerse mejoras sustantivas en esta materia.

De esta forma, se puede concluir que aunque ciertamente los partidos políticos exponen la existencia de barreras para la recuperación de los gastos realizados por “capacitación”, hay partidos con altos porcentajes de aprobación de sus gastos lo que muestra que sí es posible lograr reembolsos sustantivos; mientras hay otros que muestran porcentajes muy bajos, lo cual explica también su inconformidad con el sistema.

VIII) Procesos de toma de decisiones financieras en campañas electorales y cambios producidos por las regulaciones sobre financiamiento político:

Durante el periodo electoral, la mayoría de los partidos políticos cambian su organización política, creando “estructuras concomitantes”¹⁵ para enfrentar la organización de la campaña electoral. Específicamente crean nuevas instancias, como lo son los “Comandos de Campaña” que típicamente incluyen un rol muy importante de la persona candidata a la Presidencia de la República.

Los artículos 126, 274, 275 y 276 del Código Electoral de Costa Rica prohíben expresamente el funcionamiento de “estructuras paralelas” en las campañas electorales, aunque sí permite la formación y organización de “Comandos de Campaña” que son muy comunes en los partidos costarricenses.

En estos Comandos de Campaña, el papel del CEN y los responsables legales del partido se disminuye, abriendo paso a la participación de nuevas personas (militantes y contratados) en la toma de decisiones de la campaña.

El hecho de que en la práctica los Comandos de Campaña se encarguen de la toma de decisiones electorales y financieras hace que la prioridad sea ganar las elecciones y no el orden administrativo-financiero del partido, aumentando las probabilidades de que se cometan errores y el partido afronte problemas una vez concluido el proceso

¹⁵ Aunque en el lenguaje político y en la literatura especializada se han utilizados los conceptos de “estructuras paralelas” o de “círculos paralelos” (IIDH, 2017: 416), el Código Electoral costarricense prohíbe expresamente una figura descrita con el mismo nombre por lo que para evitar confusiones teórico-conceptuales se propone el concepto de “estructura concomitante” para describir a los Comandos de Campaña que se forman en paralelo a los Comités Ejecutivos Nacionales de los partidos, lo cual es permitido por la legislación del país.

Incluso, en algunos partidos estas estructuras concomitantes no han incluido a los responsables legales de las decisiones, excluyendo a miembros importantes del CEN y generando que en ocasiones las decisiones sean tomadas por personas u órganos que no son las responsables legales (las excepciones más claras son el FA, PRC y PASE que sí incluyen una fuerte participación del CEN dentro de sus Comandos de Campaña). Esto sucedió en el PAC durante las elecciones 2014 cuando -en la práctica- la toma de decisiones (incluso las financieras) estuvo a cargo del Comando de Campaña y su candidato presidencial, dejando al CEN una labor de ejecutor de las decisiones tomadas.

electoral, tal y como sucedió en el PAC en campañas recientes.

Además, en algunos partidos como el PLN, ML y PUSC, los Comandos de Campaña liderados por los candidatos presidenciales forman “Tesorerías de Campaña” que no necesariamente son atendidas o lideradas por los Tesoreros formales del CEN partidario (responsables legales) generando una dualidad. De esta forma, aunque la persona de la “Tesorería de Campaña” podría coincidir con la Tesorería del CEN (como sucedió en el ML en la campaña 2014 y sucede actualmente en el PLN de cara a la elecciones 2018), también podría no hacerlo (como en el caso del PUSC en la campaña nacional del 2014).

Por su parte, los partidos coinciden en que la misma dinámica electoral y la cantidad de labores y decisiones que se deben atender rebasan las posibilidades humanas y materiales de cualquier Tesorero de partido (responsable legal de las decisiones y firmas) haciendo que en la práctica los centros de decisión muchas veces se salgan de las manos del responsable legal.

La tesis reciente de Sáenz (2017) mostró los conflictos intrapartidarios del PUSC en las elecciones 2014, entre el primer candidato presidencial y el CEN del partido por el manejo y la toma de decisiones sobre las finanzas de la campaña. Uno de los conflictos principales se dio por la negociación y firma de un contrato por parte del Comando de la campaña, al margen de la decisión del CEN.

De esta manera, aunque en ocasiones sí es así, el hecho de que la persona que ocupa la tesorería no participe directamente de las decisiones, no necesariamente se debe a una planificación racional del partido sino que es la misma dinámica y magnitud del proceso electoral la que termina haciendo imposible que todas las decisiones sean tomadas por el CEN o por la Tesorería partidaria. Como señala el líder del PASE entrevistado, “uno firma en confianza”.

Esta dinámica de complejidad de las elecciones ha generado que algunos partidos establezcan medidas de control (directas e indirectas) que “protejan” a los CEN de la dispersión de las decisiones en otras manos. Por ejemplo, el CEN actual del ML ha procurado que la Tesorería de campaña sea ocupada por la misma persona que ocupa la Tesorería del partido para evitar las estructuras paralelas y problemas legales. De la misma manera, en partidos como el PLN, PRC y el PAC se ha establecido que todas las personas que toman decisiones financieras o de gastos en campaña deben firmar

documentos legales haciéndose responsables de sus actos, con el objetivo de liberar de responsabilidades legales a los miembros de los CEN y en especial a los Tesoreros partidarios.

También, las situaciones presentadas en campañas anteriores han hecho que el PAC debata sobre su forma de organizar elecciones en el futuro, procurando que las decisiones financieras se tomen de forma colegiada entre el CEN y el Comando de Campaña. Asimismo, el CEN del ML ha decidido que la recepción de recursos esté concentrada en la Tesorería, mientras el PLN ha establecido la centralización de firmas de contratos con proveedores en su sede partidaria (Balcón Verde) para evitar fraudes y falsificaciones con las firmas y montos.

IX) Percepciones y evidencias sobre las sanciones a los partidos políticos:

Dada la complejidad de los procesos electorales y la imposibilidad humana y material de los tesoreros de los partidos políticos para atender todas las decisiones financieras durante las campañas electorales, los distintos partidos realizaron algunas propuestas de reforma en cuanto a las sanciones.

Por ejemplo, los líderes partidarios expusieron en las entrevistas la propuesta de hacer más proporcionales las sanciones a los Tesoreros de los partidos, dado que consideran que son muy rigurosas, sobre todo considerando que los tesoreros realmente no pueden tomar o ser vigilantes de todas las decisiones partidarias. En este sentido, partidos como el PRC plantearon que las sanciones podrían pasar de ser penales a ser civiles y/o basarse en multas, prohibiciones y sanciones civiles menores.

Además, algunos líderes partidarios propusieron distribuir de mejor manera las responsabilidades legales por las decisiones financieras tomadas durante las campañas de forma tal que toda la responsabilidad no se centrara exclusivamente en el CEN y en particular en la persona que ocupa el cargo de Tesorería. En ese sentido, proponían que quien fuera responsable directo de la decisión fuera también responsable legal de la misma. En síntesis, aunque en general los partidos no están en contra de las sanciones establecidas por el Código Electoral *per se* sí consideran que deben modificarse, todo esto con la excepción del FA que está de acuerdo con los mecanismos de sanción actuales, al considerarlo –en general- proporcionales.

| |
|--|
| Ante la propuesta de los partidos de responsabilizar a las personas participantes directos de la decisión, hay que señalar que esta es la práctica actual del TSE. |
|--|

Por otro lado, las sanciones penales ya concretadas a tesoreros del ML y del PAC han tenido repercusiones en la organización y funcionamiento de los partidos políticos, siendo la más latente la profesionalización y permanencia en el tiempo de las estructuras burocrático-administrativas de los partidos y de las personas que llevan las finanzas partidarias, así como un desincentivo de las militancia a participar en los puestos de tesorería, (incluso una tesorera de uno de los partidos renunció a su puesto por las

sanciones a otros partido), con la excepción del FA que señala no haberse visto afectado en ninguna forma por las sanciones a los otros partidos.

Ahora bien, si se analiza el ejercicio de las facultades del TSE en materia de controles y sanciones se muestra una importante “puesta en práctica” desde el 2010.

De esta forma, en el periodo 2010-2017 el TSE ha abierto 90 investigaciones, las cuales incluyen la atención de denuncias; investigaciones en materia de financiamiento partidario en sentido estricto; estudios orientados al traslado –para la respectiva valoración de la instancia técnica pertinente- de hechos presuntamente irregulares en materiales varias como la tributaria, bancaria, relativas a la CCSS o del Colegio de Contadores Públicos; análisis de solvencia económica y estudios sobre el cumplimiento de las obligaciones de reporte financiero; entre otras.¹⁶ Algunos de estos casos fueron archivados por descartarse la existencia de inconsistencias o hechos irregulares.

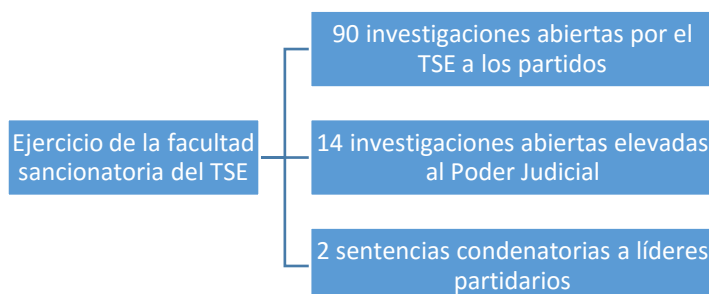
Por su parte, en el periodo 2010-2017 hubo 14 investigaciones abiertas por el TSE (ya sea por denuncia o en forma oficiosa) que fueron elevadas al Poder Judicial; mientras que algunos de esos casos ya tienen sentencias.

En específico, algunos de los resultados que se han derivado de estas investigaciones destaca:

- Una sentencia condenatoria en firme.
- Una sentencia condenatoria en apelación.
- Un sobreseimiento definitivo.
- Una desestimación.
- Una desestimación parcial.

Ilustración 2

Resumen del ejercicio de la facultad sancionatoria del TSE. 2010-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de Datos facilitadas por el DFPP-398-2017.

¹⁶ La información fue suministrada por la Jefatura del DFPP al autor de la ponencia vía correo electrónico del 31 de julio de 2017.

X) Valoración general de las labores del TSE con algunas propuestas de reforma:

Como se mencionaba anteriormente, las principales críticas al DFPP y al TSE se relacionan con lo que los partidos consideran un control excesivo de las liquidaciones de gastos, sumado a la supuesta implementación excesiva de tecnicismos y retraso en los tiempos de revisión para la revisión y reembolso de gastos.

Además, hay tres partidos que tienen sus dudas sobre la labor del TSE en cuanto a sus potestades. Para el ML es una debilidad del sistema que cuando los partidos no están de acuerdo con las decisiones del DFPP deban apelar ante los magistrados del TSE debido a que –para este partido- éstos van a proteger a sus afines en el departamento de financiamiento, lo cual perjudica los intereses de los partidos. También, el ML, PUSC y PASE señalan que el TSE es “juez y parte” de las decisiones financieras y electorales debido a que tiene la potestad de organizar elecciones, hacer el control y dirimir conflictos sobre ese mismo control, por lo que debería haber mayor equilibrio de poder. A pesar de esto, solo el PASE propone devolverle a la CGR las funciones de fiscalización y control, mientras que todos los demás partidos analizados consideran positivo el traslado de estas labores al TSE. Por lo demás, ninguno de los partidos muestra inconformidades mayores e incluso reconocen la independencia política del órgano de control electoral.

A pesar de lo mencionado, con excepción del PUSC, todos los partidos hacen otras valoraciones positivas del DFPP y del TSE en su conjunto. En ese sentido, la mayoría de partidos reconoce los esfuerzos realizados por los órganos del TSE que –según su punto de vista- es abierto, capacita, da audiencias, atiende las demandas y consultas satisfactoriamente, e incluso ha ido mejorando la calidad de la atención a los partidos.

En sentido, podría notarse que uno de los avances en materia de financiamiento de los partidos políticos es que –a diferencia del pasado- ahora se cuenta con un órgano de control que ofrece un contacto permanente, abierto y personalizado con los partidos políticos, además de los procesos de capacitación realizados por el IFED en conjunto con el DFPP, las cuales son medidas que antes no existían cuando la CGR se encargaba del control de financiamiento partidario.

De esta forma, además de la información (como videos) que el IFED y el DFPP le facilitan a los partidos políticos, desde enero del 2016 a julio de 2017 se realizaron talleres presenciales tanto en las oficinas centrales del TSE como en algunas zonas del Valle Central y en otras fuera del mismo, lo cual muestra el avance realizado en esta materia. Por ejemplo, fuera del Valle Central se realizaron procesos de capacitación sobre financiamiento en Miramar, Garabito, Golfito, Quepos, Pérez Zeledón, Siquirres y

| |
|--|
| El contenido de las capacitaciones abarcó los aspectos generales de las liquidaciones de gastos, la normativa que regula el proceso de revisión de liquidaciones, la documentación que deben presentar los partidos políticos, el orden, los plazos, las principales razones de objeción, entre otras temáticas. |
|--|

Limón, todos ellos dirigidos a partidos políticos que presentaron por primera vez una liquidación de gastos.

Por último, las entrevistas realizadas muestran que la apuesta de la mayoría de partidos es por el fortalecimiento de las labores que el TSE realiza, reconociendo que –aunque no todo esté bien- el TSE ha tratado de entender las realidades de los partidos políticos costarricenses y ocupa más recursos.

XI) Conclusiones finales: Avances y desafíos del sistema de financiamiento a los partidos políticos

Después de que las reformas al Código Electoral del 2009 ya han sido implementadas en varias elecciones nacionales y municipales, es posible determinar algunos avances y desafíos de esas regulaciones, así como del sistema de financiamiento a los partidos políticos.

XI.1) Avances en el sistema de financiamiento:

A) *Creación y consolidación de un órgano técnico especializado:* En el marco de una sociedad donde la división del trabajo cada vez obliga más a la especialización, la creación del DFPP ha sido un avance importante en cuanto al manejo del sistema de financiamiento a los partidos políticos, pues le ha permitido generar una experticia y profundidad en el manejo de esta materia tan relevante para el sistema político. Con el paso del tiempo, al igual que los partidos, también el DFPP ha tenido una curva de aprendizaje que le ha permitido mejorar en sus funciones y realizar propuestas de reforma.

B) *Implementación de auditorías de parte del órgano electoral:* Como parte de las mejoras en materia de control, se ha establecido la posibilidad de que el DFPP realice auditorías en materia de financiamiento, lo cual es una novedad en comparación con el modelo anterior.

C) *Posibilidad de planteamiento de denuncias y realización de investigaciones de oficio:* Las reformas de los últimos años han permitido la posibilidad de que se planteen denuncias ante el TSE, o bien que el órgano electoral de manera oficiosa realice investigaciones sobre financiamiento cuando tenga sospechas de manejos irregulares.

D) *Posibilidad de establecer relación entre ingresos y gastos de los partidos políticos:* Antes de la reforma al Código Electoral, la CGR revisaba los gastos de los partidos y emitía un pronunciamiento técnico que era resuelto por la magistratura del TSE, sin embargo el órgano contralor no podía tener control de los ingresos de los partidos, lo que se evidenció con las presuntas irregularidades de ingresos desde el extranjero a los partidos del bipartidismo en las elecciones 2002. Por el contrario –aunque con puntos por mejorar- las regulaciones establecen que los partidos deben informar sus ingresos a cuentas de forma trimestral (periodo no electoral) y mensualmente (periodo electoral),

procurando la bancarización de los mismos. En ese sentido, ha sido un avance que el TSE pueda tener alguna supervisión de las cuentas bancarias de los partidos políticos.

E) *Monitoreo a los gastos en propaganda pagada por los partidos políticos*: Tomando los avances de países como México, en las elecciones municipales del 2016, el TSE implementó un plan piloto de monitoreo de propaganda, que también será implementado en las elecciones nacionales del 2018 para lo cual ya se contrató una empresa.

El mecanismo monitorea medios de comunicación (prensa escrita, radio y televisión) a nivel nacional y regional para tener información y un acercamiento a lo que los partidos realmente están gastando en propaganda electoral. De esta forma, los datos del monitoreo se cotejan con a) la información reportada por los partidos y b) la información de ingresos reportados por los medios de comunicación, con lo que se pueden detectar gastos no reportados ante el DFPP y saber una aproximación de los gastos reales, además de prevenir que los partidos no liquiden algunas gastos, no los bancaricen o se canalicen en estructuras paralelas. Según funcionarios del DFPP consultados, esta medida implica la prevención de riesgos.

Las consecuencias de su implementación fue la detección de gastos no reportados por los partidos políticos –que después de la solicitud de aclaración sobre el origen de los recursos- hizo que se registraran como donaciones en especie. Justamente, esto hizo que se diera un crecimiento de las contribuciones en especie reportadas.

F) *Reducción del tiempo promedio en la revisión/aprobación de gastos*: Más allá de las críticas realizadas por los partidos políticos, según funcionarios del TSE, el tiempo de revisión y aprobación de gastos se redujo desde que estas funciones pasaron de la CGR al DFPP, lo cual es un avance importante dado el aumento de las cargas de revisión ocasionadas después de la reforma electoral.

G) *Atención especializada y personalizada del DFPP a los partidos políticos*: A diferencia de las características anteriores del órgano de control que no daba atención directa a los partidos políticos, el DFPP ofrece servicios de atención especializada y personalizada, así como aclaración de consultas en procesos abiertos, accesibles y sin restricciones. De esta forma, los partidos políticos pueden aclarar sus dudas –incluso- vía telefónica.

H) *Promoción de procesos de capacitación en materia de financiamiento*: Otro avance importante en comparación con el sistema anterior, es la implementación de procesos de capacitación en temas de financiamiento político por parte del IFED y DFPP (tanto virtuales como presenciales), las cuales han gozado de buena recepción por parte de los partidos políticos.

I) *Profesionalización y ordenamiento administrativo-burocrático de los partidos políticos*: Producto de las reformas en las regulaciones al sistema de financiamiento (y también de las sanciones penales ya acontecidas), los partidos políticos se han profesionalizado en cuanto a sus procesos administrativos, financieros y contables organizándose con equipos y burocracias más profesionalizados y no solo político-militantes.

J) *Permanencia en el tiempo del aparato burocrático-financiero de los partidos políticos:* En la mayoría de casos, los partidos han disminuido su “hibernación partidaria” durante el periodo no electoral y actualmente tienen estructuras más permanentes en el tiempo para atender los distintos tipos de elecciones (internas y externas) y para atender las obligaciones financieras con el TSE (informes trimestrales por ejemplo).

Recuadro 3

Avances y desafíos actuales del sistema de financiamiento a los partidos políticos

| Avances | Desafíos |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> -Creación y consolidación de un órgano técnico especializado. -Implementación de auditorías de parte del órgano electoral. -Posibilidad de planteamiento de denuncias y realización de investigaciones de oficio. -Posibilidad de establecer relación entre ingresos y gastos de los partidos políticos. -Monitoreo a los gastos en propaganda pagada por los partidos políticos. -Reducción del tiempo promedio en la revisión/aprobación de gastos. -Atención especializada y personalizada del DFPP a los partidos políticos. -Promoción de procesos de capacitación en materia de financiamiento. -Profesionalización y ordenamiento administrativo-burocrático de los partidos. -Permanencia en el tiempo del aparato burocrático-financiero de los partidos. | <ul style="list-style-type: none"> -Características de sistema de reembolso posterior al gasto. -Disonancias entre percepciones de los partidos políticos y el TSE. -Control sobre las contribuciones disfrazadas a los partidos mediante la compra de bonos. -Donaciones canalizadas por medio de terceras personas: -Control y conocimiento del origen real de los recursos económicos donados a la política: -Limitaciones a la equidad del sistema: -Discusión sobre la reducción de la contribución estatal. |

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas y otras fuentes.

XI.II) Desafíos en el sistema de financiamiento:

A) *Características de sistema de reembolso posterior al gasto:* El sistema de reembolso posterior a la liquidación del gasto es el principal desafío para el sistema de financiamiento, sobre todo porque este sistema obliga a los partidos a buscar dinero para financiar sus campañas electorales e incluso sus actividades del periodo no electoral. Asimismo, el sistema actual no permite que los partidos cuenten con los recursos económicos de la deuda política en el momento en el que más lo necesitan (antes y durante las campañas electorales), ya que al ser un sistema de reembolso sujeto al gasto, los partidos reciben el dinero meses después de la elección. Todo esto pone a las agrupaciones políticas a expensas de financistas y en general aumenta las probabilidades de injerencias de intereses económicos particulares en los partidos, que se tornan dependientes.

Por su parte, el sistema actual de “financiamiento anticipado” presenta el desafío de ser muy pequeño en comparación con la necesidad práctica de los partidos, además de estar sujeto a la demostración de garantías líquidas suficientes, lo cual reafirma el desafío señalado.

B) *Disonancias entre percepciones de los partidos políticos y el TSE*: Existen algunas disonancias o percepciones disímiles entre los partidos políticos y órgano de control electoral, referido a la percepción de los partidos de que los controles son excesivos y poco eficientes, mientras el TSE considera los avances de su gestión en comparación a modelos anteriores. Para mejorar esta situación es importante avanzar en los vínculos entre TSE y partidos de forma tal que puedan compartir experiencias, percepciones y propuestas de mejora, ya que –aunque ha habido intentos- no se han concretado ni institucionalizado.

C) *Control sobre las contribuciones disfrazadas a los partidos mediante la compra de bonos*: El Decimosexto Informe Estado de la Nación había alertado que la nueva normativa sobre financiamiento de partidos podría permitir “la captación encubierta de donaciones no permitidas” (2010: 227); además planteaba que con la reforma aún existía la opción de realizar contribuciones disfrazadas mediante la compra de bonos de la deuda política que en la práctica era sabido que no se iban a reintegrar (2010). A pesar de las alertas este sigue siendo un desafío pendiente para el sistema de financiamiento costarricense.

D) *Donaciones canalizadas por medio de terceras personas*: Aunque la publicación de los nombres de los donantes a los partidos ha sido positivo, no se ha resuelto que en ocasiones se utilicen terceras personas para realizar donaciones a los partidos. En otras palabras, el hecho de que se utilicen a personas para que hagan donaciones al partido, registrando su nombre y no el del donador real es un problema que podría presentarse en Costa Rica. En ese sentido, aunque el TSE ha avanzado en revisar las capacidades de gastos de las personas donantes, el sistema aún podría resolver este problema aún existente.

E) *Control y conocimiento del origen real de los recursos económicos donados a la política*: Uno de los desafíos es la dificultad actual de controlar el origen real de las donaciones privadas sobre todo por la falta de consolidación de un registro de accionistas sólido. Este desafío refiere al tema de los “beneficiarios finales” o *beneficial ownership* como ha sido llamado en inglés (Transparency International, 2015)

F) *Limitaciones a la equidad del sistema*: Como se mostró antes en el sistema persisten las inequidades en cuanto al acceso a los recursos económicos por parte de los partidos, así como las inequidades en el acceso a la propaganda y medios de comunicación. El desafío es mayor porque las reformas propuestas afectarían algunos intereses particulares como los de los medios de comunicación y el sector financiero que financia buena parte de los gastos de propaganda de los partidos. Además, la reducción del monto de la contribución estatal a los partidos (0,19% del PIB) también es una discusión pendiente, la cual significa un desafío relevante.

XI.II) Reflexiones finales:

Como reflexiones finales se puede notar que las regulaciones sobre el financiamiento partidario tienen efectos importantes en la organización y funcionamiento de los principales partidos políticos nacionales. Aunque ciertamente los partidos políticos tienen especificadas propias, los problemas que enfrentan son similares, de forma tal que su diagnóstico de la situación también lo es.

Por otra parte, aunque es necesario hacer reformas al sistema de financiamiento de los partidos políticos, las reformas al Código Electoral o a la Constitución dependen directamente de la dinámica política legislativa y también electoral, lo cual dificulta su concreción. En la práctica, la dependencia política de la reforma dificulta resolver algunos problemas del sistema, además de que los costos políticos que podrían asumir los partidos al hablar de financiamiento los desincentiva a abordar estos temas centrales.

XII) Referencias consultadas:

Agüero, Mariela (2014, mayo 20). TSE solicitará a legisladores eliminar bonos de deuda política. Enlace Académico, Universidad de Costa Rica. Obtenido desde: <http://enlaceacademico.ucr.ac.cr/node/1039>

Casas, Kevin (2001). "Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos". En: Rovira, Jorge. *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 307-332.

Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa (2015). Informe de Proyecto de Ley "Límite del gasto estatal en las campañas políticas de 2018 y de 2020, por medio de una modificación al Código Electoral, Ley N.º 8765". Obtenido desde: http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_serv_tec.aspx?Tipo_Estudio=2&Numero_Estudio=19559&Consecutivo=1

Gómez, Steffan y otros (2013). Organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica. Ponencia presentada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2013. Obtenido desde: http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/gomezetal_2013.pdf

Gómez, Steffan y Sáenz, Juan Pablo (2015). Organización y funcionamiento de los partidos políticos. Ponencia presentada para el Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2014. Obtenido desde: http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/021/politica/Gomez_Campos_Saenz_Bonilla_Partidos_Politicos.pdf

González, César (2012, mayo 21). TSE prepara proyecto sobre financiamiento de partidos. Crhoy.com. Obtenido desde: <http://www.crhoy.com/archivo/tse-prepara-proyecto-sobre-financiamiento-de-partidos/nacionales/>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017). Diccionario Electoral (Volumen 1). San José: IIDH, tercera edición.

La Nación (2010, enero 27). Presidente del TSE admite inequidades por el financiamiento. Obtenido desde: http://www.nacion.com/nacional/politica/Presidente-TSE-admite-inequidades-financiamiento_0_1100890239.html

Programa Estado de la Nación (2010). Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación (2012). Decimooctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación (2013). Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.

Ruíz, Gerardo (2017, abril 10). Diputado Rafael Ortiz paga $\text{€}35$ millones y oficializa precandidatura presidencial en el PUSC. *La Nación*. Obtenido desde: http://www.nacion.com/nacional/politica/Diputado-Rafael-Ortiz-precandidatura-PUSC_0_1626837379.html?utm_source=rss%3D&utm_medium=rss%3D&utm_content=2017-04-11%3D&utm_campaign=rss-nacional%3D

Sáenz, Juan Pablo (2017). Medios de poder y oligarquías dentro de los partidos políticos costarricenses: Estudio de caso del Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Tesis para optar al grado de *Magister Scientiae* en Sociología, Universidad de Costa Rica.

Sequeira, Aarón (2016, octubre 10). Nueve partidos se comprometen a reducir la deuda política de manera permanente. *La Nación*. Obtenido desde: http://www.nacion.com/nacional/politica/partidos-comprometen-reduccion-permanente-politica_0_1590441040.html

Sequeira, Aarón (2017, febrero 25). PAC le pide $\text{€}2,3$ millones a cada uno de los precandidatos para inscribir su tendencia. *La Nación*. Obtenido desde: http://www.nacion.com/nacional/PAC-votantes-afiliarse-candidato-presidencial_0_1618038248.html

Sobrado, Luis Antonio (2010). La financiación de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral* 9: 1-44.

The Carter Center (s.f). Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina. Atlanta: The Center Carter. Obtenido desde: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/electoral_code_booklet-vdg_a2_final2.pdf

Transparency International (2015). Just for show?: Reviewing G20 promises on beneficial ownership. Berlin: Transparency International.

Vargas Rojas, Gerardo (2016, octubre 28). ¿Financiar campañas políticas o financiar democracia? *La Nación*. Obtenido desde: http://www.nacion.com/opinion/foros/Financiar-campanas-politicas-financiar-democracia_0_1594040586.html

Zovatto, Daniel (2006). Dinero y política en América Latina. *Revista de Derecho Electoral* 2: 1-39. Obtenido desde: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan048517.pdf>

Zovatto, Daniel (2012). Reforma político electoral e innovación institucional en América Latina durante la tercera ola democrática (1978-2009). Memoria para optar al grado de Doctor en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid. Obtenido desde: <http://eprints.ucm.es/17751/1/T34113.pdf>

Entrevistas realizadas:

Entrevista: Abarca, Pablo Heriberto. Secretario General del Partido Unidad Social Cristiana. 19 de junio de 2017.

Entrevista: Alfaro, Roberto. Ex Tesorero del Partido Frente Amplio. 11 de mayo de 2017.

Entrevista: Bolaños, Margarita. Presidenta del Partido Acción Ciudadana. 16 de mayo de 2017.

Entrevista: Cascante, Anthony. Tesorero del Partido Acción Ciudadana. 16 de mayo de 2017.

Entrevista: Chacón, Ronald. Jefe del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones. 4 de julio de 2017.

Entrevista: Cubero, Danilo. Presidente del Partido Movimiento Libertario. 30 de mayo de 2017.

Entrevista: Herrera, Carlos. Tesorero del Partido Movimiento Libertario. 10 de mayo de 2017.

Entrevista: Jiménez, Xinia. Tesorera del Partido Renovación Costarricense. 23 de mayo de 2017.

Entrevista: López, Oscar. Presidente del Partido Accesibilidad sin Exclusión. 22 de mayo de 2017.

Entrevista: Orozco, Justo. Presidente del Partido Renovación Costarricense. 10 de mayo de 2017.

Entrevista: Ramírez, Paulina. Tesorera del Partido Liberación Nacional. 23 de mayo de 2017.

Entrevista: Vargas Rojas, Gerardo. Ex Presidente del Partido Unidad Social Cristiana. 19 de junio de 2017.

Entrevista: Ulloa, Rodolfo. Secretario General del Partido Frente Amplio. 25 de mayo de 2017.