



## CAPÍTULO

## DEBATES PARA EL DESARROLLO

## 9

## / Rutas de ejecución para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos

## PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA



Se invitó a un conjunto seleccionado de personas provenientes de los ámbitos académicos, gestión de políticas públicas y organizaciones de la sociedad civil para que buscaran posibles soluciones a un dilema de desarrollo humano que el país experimenta: la organización de los partidos políticos y los mecanismos por medio de los cuales acceden al dinero para financiar sus actividades. Se trata de dos aspectos medulares, pero ampliamente problemáticos, en las democracias contemporáneas. El desafío se les planteó en los siguientes términos:

**¿Cómo mejorar el sistema de financiamiento de la política que conduzca a un fortalecimiento de los partidos y una mejora de la representación ciudadana, en un contexto de alta fragmentación del sistema de partidos, debilitamiento extremo de las estructuras internas de las agrupaciones, surgimiento de candidaturas sin militancia y la preponderancia del endeudamiento privado como principal fuente de financiamiento electoral, aspectos que en su conjunto crean riesgos para la independencia y la misión de los partidos políticos?**

## ALCANCE



Las ideas y sugerencias que este capítulo contiene sobre las reformas del financiamiento y el fortalecimiento a los partidos políticos no reflejan la opinión del Programa Estado de la Nación (PEN-CONARE) ni de las instituciones auspiciadoras. Es producto de la sistematización del debate entre tomadores de decisión, personal de entidades públicas y privadas y sectores de la sociedad civil, así como personas de la academia que elaboraron sus posturas en torno al problema planteado.

El PEN-CONARE aportó el diagnóstico como punto de partida las discusiones, facilitó las sesiones y consolidó los resultados de los grupos focales. El contenido propositivo responde, por tanto, a las visiones de los actores consultados.

## PRINCIPALES HALLAZGOS



El ejercicio deliberativo respaldó, ampliamente, la idea de que para pensar en reformas de política pública sobre el financiamiento político es necesario partir de un enfoque en el que este tema se aborde de manera correlativa con el de la organización y funcionamiento de los partidos y, que no se traten ambos temas por separado, como tradicionalmente se ha hecho. Se señaló que la combinación de una gran cantidad de partidos políticos, con la debilidad orgánica de todos ellos y unas finanzas partidarias persistentemente comprometidas, configura un flanco débil de la democracia costarricense. En general, en los grupos focales hubo acuerdo en la existencia de una clara rectoría institucional alojada en el Tribunal Supremo de Elecciones; sin embargo, hay temas en disputa y conflictos de competencias<sup>1</sup> entre el TSE y la Sala Constitucional en esta materia.

Como consecuencia de las consideraciones anteriores, las personas participantes en los grupos focales señalaron que el fortalecimiento de la democracia costarricense requiere rediseñar por completo el modelo de financiamiento de la política y fortalecer a los partidos políticos. En el primer ámbito, lo que se pretende es cerrar portillos y vacíos que lesionan la autonomía de estas agrupaciones y comprometen su misión. En cuanto al segundo, se procura atender el debilitamiento orgánico e institucional de los partidos políticos.

Los mayores obstáculos para estas reformas no derivan de desacuerdos sobre el enfoque y los mecanismos de gestión y evaluación de estas políticas, sino de cómo gestionarlas ante la Asamblea Legislativa, a fin de que los partidos acepten las reformas recomendadas. En efecto, los representantes en el parlamento son los actores a quienes corresponde aprobar estos cambios; sin embargo, son “juez y parte” y, además, no vislumbran incentivos para reformar los sistemas y mecanismos mediante los cuales se eligieron. Por lo tanto, la principal traba la ejercen actores con poder de veto y no la ausencia de acuerdos en las soluciones en los múltiples temas discutidos.

### PREGUNTAS ESPECÍFICAS



1. ¿Qué tipo de requisitos debe cumplir un partido político para considerarlo una organización de representación ciudadana y que, a su vez, les permita acceder a financiamiento político (público y privado)?
2. ¿Cómo vincular criterios de acceso de financiamiento político con el cumplimiento de requisitos mínimos de las organizaciones partidarias?
3. ¿Qué tipo de mecanismos de financiamiento a los partidos políticos podrían establecerse que sean oportunos, austeros, transparentes, equitativos y que mejoren la representación de la ciudadanía, en el contexto político actual?
4. ¿Cómo generar condiciones para que las reglas de financiamiento político no alimenten la inestabilidad del sistema de partidos y contribuyan a institucionalizar a los partidos?
5. ¿Cómo minimizar el riesgo de la entrada de fuentes de financiamiento cuestionables?
6. ¿Qué lecciones aprendidas han dejado otras experiencias exitosas internacionales de reforma del financiamiento de la política y de la formación de partidos?



## CAPÍTULO

## DEBATES PARA EL DESARROLLO

## 9

## / Rutas de ejecución para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos

INDICE	Introducción
Introducción	393
Metodología	393
Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo	394
<b>Voces de los actores: ideas para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos</b>	<b>397</b>
Pertinencia y grados de acuerdo sobre el problema a resolver y sus soluciones	397
Foco de la reforma	398
Rectoría de la política pública	398
Gestión institucional	399
Desempeño institucional	399
Financiamiento de la política pública	406
Síntesis: mirada general sobre los resultados de la deliberación	410
<b>Experiencias internacionales en la implementación de políticas para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos</b>	<b>410</b>
<b>Conclusión: elementos para la discusión</b>	<b>413</b>

Este capítulo aplica una estrategia metodológica inédita en el PEN para identificar, a partir de ejercicios deliberativos, posibles ideas o rutas de ejecución para resolver un problema concreto<sup>2</sup> de carácter estratégico para el desarrollo humano del país y sobre el cual existe un sustrato amplio de investigación publicada en los *Informes Estado de la Nación*:

**¿Cómo mejorar el sistema de financiamiento de la política que conduzca a un fortalecimiento de los partidos y una mejora de la representación ciudadana, en un contexto de alta fragmentación del sistema de partidos, debilitamiento extremo de las estructuras internas de las agrupaciones, surgimiento de candidaturas sin militancia y la preponderancia del endeudamiento privado como principal fuente de financiamiento electoral, aspectos que en su conjunto crean riesgos para la independencia y la misión de los partidos políticos?**

El texto se organiza en cinco secciones, además de esta introducción. La primera describe brevemente la metodología empleada para la realización del ejercicio deliberativo. La segunda sección presenta el diagnóstico en el que se sintetizan los principales hallazgos de una serie de investigaciones del PEN-Conare sobre las reformas del financiamiento y el fortalecimiento a los partidos políticos, que fue el punto de partida de las conversaciones

La tercera sección desgana los resultados de dos grupos focales con actores

estratégicos, convocados por el PEN-Conare, en los cuales se discutieron la pertinencia y nivel de acuerdo sobre el diagnóstico, la problemática, la conceptualización general de reforma y las posibles soluciones o rutas específicas para reformar el sistema de financiamiento y el fortalecimiento a los partidos políticos.

La cuarta sección sintetiza una serie de experiencias internacionales vinculadas con los problemas y soluciones planteados en los grupos focales. Esta recopilación tiene como objetivo aportar un marco de referencia internacional a las propuestas planteadas en ambos temas. Finalmente, la quinta y última sección presenta las principales conclusiones de este capítulo.

### Metodología

La preparación de este capítulo se basa en la aplicación de tres abordajes metodológicos para cada una de las tres grandes partes: el diagnóstico del problema a resolver; la deliberación sobre las posibles rutas de ejecución para resolverlo y, por último, el análisis comparativo internacional.

La preparación del diagnóstico sobre las reformas del financiamiento y el fortalecimiento a los partidos políticos se basó, principalmente, en estudios previos del PEN-Conare sobre el tema. Estas investigaciones se han beneficiado del aumento en la cantidad, calidad y diversidad de las fuentes de información disponibles en el país para el estudio de ambos temas.

El ejercicio deliberativo se efectuó mediante la realización de dos grupos focales con personas vinculadas con el tema, de pensamiento y trayectorias diversas, según se detalla en el recuadro 9.1. El propósito era examinar la medida en que ellos y ellas podían, a partir del diagnóstico y el problema planteado, llegar a acuerdos sobre la naturaleza y alcance de las políticas requeridas.

Finalmente, se prepararon dos insumos con datos comparativos internacionales sobre la forma en la que se financian los partidos políticos en diversas democracias del mundo, así como normativa sobre el fortalecimiento de las agrupaciones políticas. Ambos insumos aportan un encuadre empírico a los hallazgos de las sesiones para trazar rutas de ejecución.

### Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo

En la Costa Rica contemporánea, los partidos políticos son la única vía para acceder al poder y materializar el principio de representación política. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la democracia costarricense experimentó profundos cambios en este tema. En una primera etapa, entre 1953 y 1982, el sistema de partidos se caracterizó por una fuerte hegemonía electoral del PLN y por la existencia de un pequeño pero cambiante grupo de agrupaciones que competían por convertirse en la principal fuerza de oposición al liberacionismo. La segunda etapa, entre 1983 y 2002, se distingue por la instauración de un bipartidismo clásico entre el PLN y el PUSC. Finalmente, en el siglo XXI, el sistema de partidos dio un giro importante y adoptó un formato multipartidista.

El tránsito del bipartidismo al multipartidismo, un cambio de gran magnitud fue acompañado por el debilitamiento de las organizaciones partidarias y de sus bases de apoyo territorial. Una consecuencia de este fenómeno fue que los partidos políticos triunfadores en las elecciones recientes ganan con una cantidad y proporción de votos muy inferior a los que obtenían las agrupaciones ganadoras en los comicios celebrados a mediados de los años noventa (ver capítulo 5 de este Informe).

La frágil condición de los partidos ha ocasionado una proliferación de nuevas agrupaciones políticas sin militancia, con débil estructura y con grandes dificultades para acceder al financiamiento político. Sumado a este proceso, la no obligatoriedad de realizar asambleas en todos los distritos del país debido a la sentencia de la Sala Constitucional n.º 9340-2010, propició la erosión de las bases de apoyo territorial de los partidos tradicionales, al debilitar los vínculos de estas agrupaciones políticas con sus dirigencias de base local. El resultado no solo ha sido una mayor lejanía entre las élites políticas nacionales y las bases locales partidarias, sino entre los partidos y la ciudadanía.

Un segundo factor con consecuencias importantes en el desempeño reciente de los partidos políticos es la salud de sus finanzas, una condición indispensable para que estas agrupaciones puedan representar los intereses de la ciudadanía y participar en la competencia electoral. La normativa vigente arrastra problemas, debilidades e inequidades que hacen vulnerables a los partidos a múltiples riesgos de captura por fuerzas indeseadas o capitales ilícitos, poniendo en juego la independencia misma de las organizaciones partidarias y su exclusiva misión en materia de representación política.

La combinación de muchos partidos políticos pero débiles desde el punto de vista orgánico con unas finanzas partidarias que fácilmente se pueden ver comprometidas, constituyen flancos preocupantes de debilidad de la democracia costarricense. En estas circunstancias, el sistema político debe ser capaz de encontrar alternativas para modernizar

#### Recuadro 9.1

### Abordaje metodológico del ejercicio deliberativo

#### ¿Qué se hizo?

Se organizaron dos grupos focales con personas involucradas en la fiscalización de las finanzas y el fortalecimiento de los partidos políticos.

#### ¿Cómo se hizo?

Las sesiones se realizaron el 26 de mayo del 2022, ambas presenciales, una durante la mañana y otra en la tarde. Las dos sesiones tuvieron una duración aproximada de 2 horas y 15 minutos cada una. En el caso del primero se contó con la participación de siete personas, entre las que se incluyeron personas funcionarios públicos, militantes de los partidos políticos y de la esfera académica. En el segundo participaron cinco personas con el mismo perfil que el del primer grupo. A las y los participantes se les facilitó antes de la reunión un documento con un breve diagnóstico y el planteamiento de la pregunta general que se pretendía resolver durante la discusión. La discusión fue guiada por una experta en la moderación de grupos focales. La sistematización de los planteamientos se realizó a partir de transcripciones de las grabaciones en audio y con notas que aportaron los participantes posteriormente. Para conocer los mayores detalles de los resultados específicos de los grupos focales ver Vargas y Román (2022).

#### ¿Cómo se analizó?

Se aplicó una metodología de escalas para no solo dar un tratamiento común a los contenidos de los grupos focales, sino para dibujar "meta-relatos". Las escalas están concebidas como tablas de la verdad. Combinaciones de presencia o ausencia de atributos deseables que definen los niveles de la escala. Cada "nivel" es un escenario cualitativo, que puede ser verbalizado con claridad. Las escalas están construidas a partir de los polos: presencia completa de atributos deseables / ausencia completa de atributos. A partir de estas situaciones polares, se definen los escenarios intermedios.

las reglas del financiamiento de la política y fortalecer a los partidos y su misión de representatividad de la sociedad, para evitar regresiones políticas.

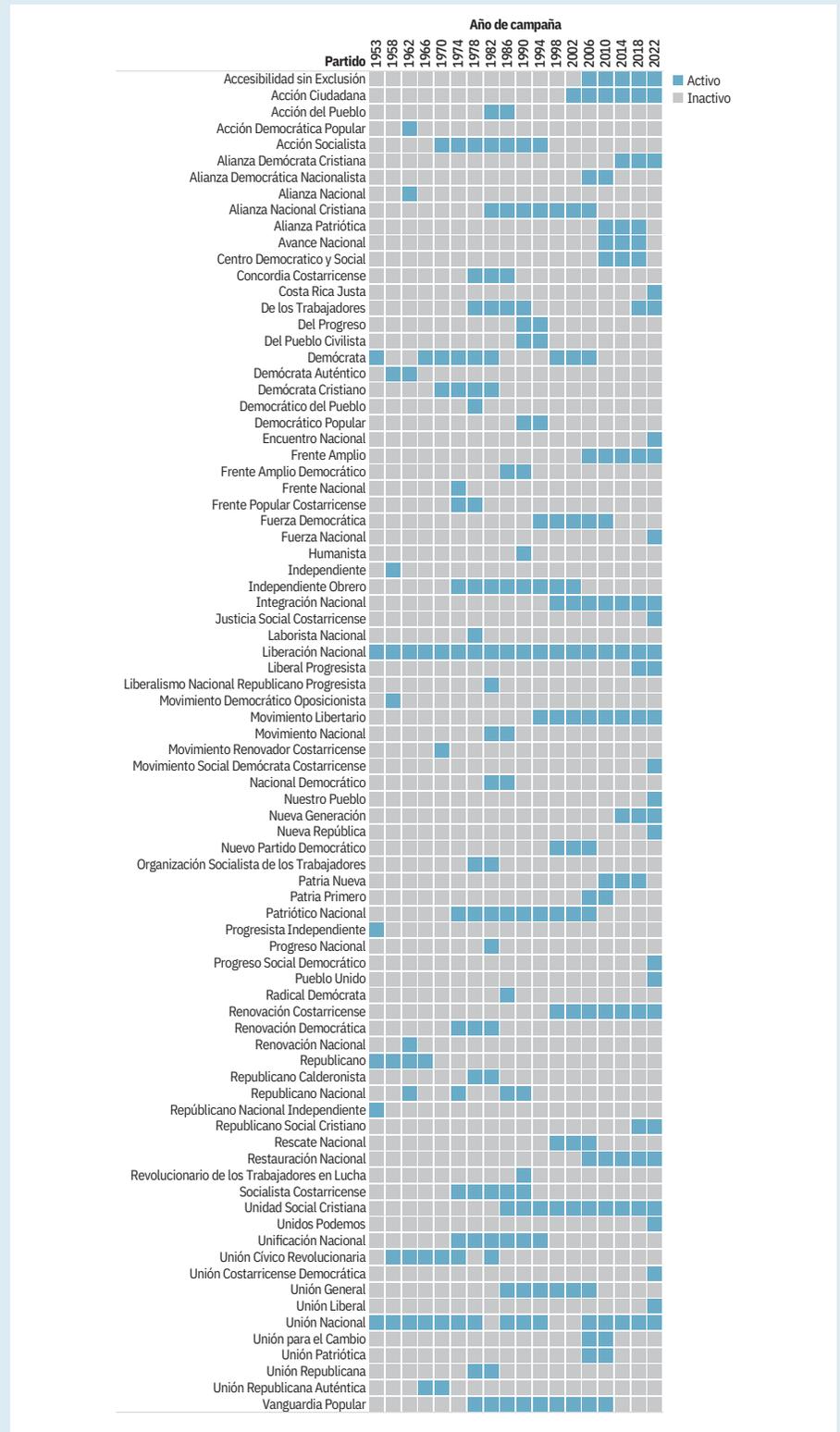
En setiembre de 2022, un total de 145 partidos políticos aparecían inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones (32 nacionales, 22 provinciales y 91 cantonales). Esta cifra se considera elevada para una democracia de las dimensiones de la costarricense que, además, no ha experimentado cambios significativos recientes en la normativa para la inscripción y registro de partidos. En términos generales, los requisitos existentes para formar partidos en Costa Rica no son restrictivos, pues son fáciles de cumplir y no implican grandes esfuerzos organizacionales, desde el punto de vista financiero o territorial. Por ejemplo, todo grupo de al menos 100 personas puede conformar un partido político. Además, se establece como requisito un total de 3.000 adhesiones para partidos nacionales, menos del 1 por mil del padrón electoral. Del mismo modo, solo las inscripciones de partidos que no alcancen una votación igual o mayor a 3.000 votos pueden ser canceladas. Todas estas mismas disposiciones ya estaban incluidas en la legislación electoral previa al 2009 y por sí mismas no dieron paso a una alta fragmentación de la oferta partidaria.

Al revisar el registro histórico de participación partidaria en las últimas siete décadas, la tendencia es una baja “esperanza de vida” de los partidos, en términos de la competencia electoral. En efecto, la gran mayoría de agrupaciones compiten en pocos procesos electorales; algunos de ellos, sin embargo, permanecen inscritos, a pesar de una clara inactividad orgánica. Son pocos los casos de organizaciones que participan en 10 o más contiendas. Esto refleja una alta inestabilidad partidaria y poca consolidación organizativa (gráfico 9.1).

Los requisitos legales para formar partidos no han variado significativamente. Sin embargo, las dirigencias partidarias han adoptado disposiciones estatutarias flexibles en sus respectivas organizaciones. Una de las más sensibles son los requisitos para aspirar a una de las candidaturas partidarias. Como se puede

Gráfico 9.1

Permanencia e inactividad de los partidos políticos en Costa Rica. 1953-2022



Fuente: González, 2022.

apreciar en el cuadro 9.1, la mayoría de los partidos exige militancia o una cantidad de años como miembro del partido. Sin embargo, estas disposiciones pueden ser suspendidas o levantadas por decisión de la Asamblea Nacional del partido, lo cual abre espacios y constituye un incentivo para políticos tráfugas o nómadas que saltan de una agrupación a otra (cuadro 9.1).

Un ámbito en el que sí ocurrió un cambio relevante en la última década es en la organización territorial de los partidos. En 2010, la Sala Constitucional declaró inconstitucional la obligatoriedad de realizar asambleas en los distritos del país (sentencia n° 9340-2010).

Otro aspecto con consecuencias importantes en el desempeño reciente de los partidos políticos son sus finanzas, el tema principal del presente capítulo. El financiamiento de los partidos es un factor clave para que estas agrupaciones puedan representar los intereses de la ciudadanía y participar en la competencia electoral. Al respecto cabe señalar que, a partir de la reforma electoral de 2009, el

Tribunal Supremo de Elecciones experimentó una significativa transformación de sus potestades fiscalizadoras sobre el recurso financiero administrado por los partidos políticos.

En un estudio especializado publicado en 2021, con datos del período 2006-2108, el *Informe Estado de la Nación* planteaba que uno de los principales retos en esta materia, radica en el hecho de que el endeudamiento es, en la actualidad, la principal fuente de ingresos de los partidos políticos, al tiempo que las donaciones se han reducido y el mercado de los certificados de cesión, uno de los instrumentos financieros más utilizados por las agrupaciones políticas, es cada vez más reducido. La combinación de estos resultados ha creado escenarios de múltiples riesgos para los partidos políticos, ya de por sí débiles y vulnerables, de ser capturados por fuerzas o capitales ilícitos, a pesar de que se han fortalecido los controles y se han sentado responsabilidades en varios casos de violación de la ley por varios partidos políticos (PEN, 2021).

El ciclo de finanzas electorales más reciente, que comprende de mayo de 2018 a marzo del 2022, no varió significativamente las tendencias mencionadas. Por ejemplo, según los reportes de ingresos de las distintas agrupaciones políticas, divulgados por el TSE<sup>3</sup>, el rubro de endeudamiento representó el 56% de los gastos de campaña de Nueva República, el 40% del PLN, el 28% del FA y PUSC, y el 25% de RN. A su vez, las donaciones de personas físicas constituyen una baja porción de sus fondos: menos del 2% de todos los recursos en los partidos PRSC, RN y PUSC; 5% en el PPSD, PLN y FA y 6% de NR. El único partido con un comportamiento distinto en materia de donaciones es el PLP, agrupación en la cual las donaciones ascendieron al 21% de sus fondos. En este ciclo de financiamiento electoral estudiado, las agrupaciones políticas que emitieron certificados de cesión para cubrir sus actividades por un monto global que superó la totalidad de la contribución estatal disponible.

## Cuadro 9.1

### Requisitos para aspirar a una candidatura en un partido político

Requisito de años	Requisito de militancia	Sin requisito
Accesibilidad sin Exclusión (1 año) <sup>a/</sup>	Costa Rica Justa	Liberal Progresista
Acción Ciudadana (4 años) <sup>b/</sup>	De los trabajadores <sup>c/</sup>	Movimiento Social Demócrata Costarricense
Alianza Demócrata Cristiana (30 días) <sup>a/</sup>	Encuentro Nacional	
Liberación Nacional (15 días)	Frente Amplio <sup>c/</sup>	
Progreso Social Democrático (2 años)	Fuerza Nacional	
Restauración Nacional (3 años) <sup>a/</sup>	Integración Nacional	
Unidad Social Cristiana (2 años)	Justicia Social Costarricense	
Unión Costarricense Democrática (6 meses)	Movimiento Libertario <sup>d/</sup>	
	Nuestro Pueblo	
	Nueva Generación <sup>c/</sup>	
	Nueva República	
	Pueblo Unido	
	Renovación Costarricense <sup>c/</sup>	
	Republicano Social Cristiano <sup>c/</sup>	
	Unidos Podemos	

a/ La Asamblea del Partido puede mediante votación interna suspender este requisito.

b/ La persona candidata puede ser una persona que tenga comprobada afiliación a una organización de la sociedad civil.

c/ La Asamblea Nacional del Partido puede mediante votación interna suspender el requisito, pero de inmediato la persona debe afiliarse.

d/ Debe ser un miembro acreditado, que implica que deben haber acudido a un programa de capacitación ideológica.

Fuente: Guzmán, 2022 a partir de la revisión de los estatutos de los partidos políticos.

## Voces de los actores: ideas para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos

El diagnóstico de la sección anterior fue el insumo que fue puesto a disposición de las y los participantes de los grupos focales para sus deliberaciones sobre posibles soluciones al problema de política pública que les fue planteado: ¿cómo mejorar el sistema de financiamiento de la política que conduzca a un fortalecimiento de los partidos y una mejora de la representación ciudadana, en un contexto de alta fragmentación del sistema de partidos, debilitamiento extremo de las estructuras internas de las agrupaciones, surgimiento de candidaturas sin militancia y la preponderancia del endeudamiento privado como principal fuente de financiamiento electoral, aspectos que en su conjunto crean riesgos para la independencia y la misión de los partidos políticos?

Esta sección sistematiza los principales hallazgos de los dos grupos focales realizados. En ésta se presentan las voces de los actores clave consultados como parte del ejercicio deliberativo. Por ello, sus sugerencias no representan la posición del PEN-Conare sobre el tema.

Para reportar los hallazgos de las sesiones de grupo focales la participación de un conjunto de personas, se definieron escalas cualitativas sobre el grado de acuerdo y avance en la construcción de las rutas de ejecución. En primera instancia, se sistematiza el grado de acuerdo en la definición del problema y en la construcción de las soluciones. En el resto de las secciones analiza las propuestas concretas sobre financiamiento partidario y fortalecimiento de los partidos políticos con base en cinco dimensiones: foco de las reformas, rectoría, gestión institucional, desempeño y financiamiento.

### Pertinencia y grados de acuerdo sobre el problema a resolver y sus soluciones

Los dos ejercicios deliberativos realizados mostraron, en términos generales, que las personas participantes estuvieron plenamente de acuerdo con el diagnós-

tico en materia de finanzas partidarias y condición de los partidos políticos publicado por el PEN, que se sintetizó en una sección previa de este texto. Lo calificaron como certero y completo. Concordaron en que había sido una buena decisión abordar estos dos temas de manera conjunta y no de forma aislada, como usualmente se hace. Además, admitieron como un hecho que existe una tensión para modernizar el sistema de financiamiento de la política y, al mismo tiempo, fortalecer a las agrupaciones políticas, en momentos en los que la democracia es más vulnerable a las amenazas existentes. El consenso entre ellas es que no es posible mejorar la forma en la que los partidos políticos acceden a dinero, sin tomar en consideración la frágil condición actual de las organizaciones partidarias, particularmente si de lo que se trata es incidir en la representatividad del sistema político, o viceversa.

En general, la discusión se orientó a la definición conjunta acerca de la naturaleza y alcance de las reformas pertinentes, aunque con matices y énfasis particulares en temas específicos. Por ejemplo, se planteó que una de las vías de perfeccionamiento de la democracia es el completo rediseño del modelo de financiamiento de la política, para cerrar portillos y vacíos que lesionan la autonomía de los partidos y comprometen su misión. A su vez, se reconoció que todas ellas están experimentando un serio debilitamiento orgánico e institucional. Debido a ello, se mencionó como prioritario la revisión de los requisitos para inscripción y desinscripción de agrupaciones políticas, con el fin de racionalizarlos.

Las personas participantes indicaron que la combinación de agrupaciones políticas frágiles con reglas permisivas en materia de financiamiento debilita y vulnera al sistema democrático. El fuerte consenso en estos temas confirma la pertinencia de la selección del problema y la imperiosa necesidad de plantear alternativas posibles. En suma, ambos ejercicios deliberativos permitieron identificar recomendaciones generales y propuestas concretas asociadas a un conjunto de aspectos relacionados con el fortalecimiento de los partidos políticos, y la

forma en la que se financian estas agrupaciones, los cuales se desarrollarán en los siguientes apartados.

Una segunda dimensión relevante corresponde a la valoración sobre el problema de política pública que les fue planteado a partir del diagnóstico. El resultado muestra un amplio acuerdo de las personas expertas en los grupos focales en que ese planteamiento es certero y completo. El ejercicio deliberativo confirmó que, ante la situación política prevaleciente, es pertinente que la sociedad costarricense discuta y promueva reformas para fortalecer a los partidos políticos, así como modernizar los mecanismos para que éstas accedan a financiamiento. Esta no es una tarea sencilla, pues los actores responsables de impulsar estas reformas son los propios partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, es decir, los partidos políticos son juez y parte. Sin embargo, el costo de mantener el *status quo* en ambos temas es alto y sus consecuencias pueden ser no deseadas.

La reingeniería del sistema de financiamiento de la política tendría un impacto sensible en la forma en la que estas agrupaciones cumplen con el principio de representación de la ciudadanía. Al mismo tiempo, partidos robustos y plurales, podrían acceder a recursos para financiarse en condiciones de mayor equidad, transparencia y publicidad.

También hubo acuerdo en que las reformas requeridas no pasan simplemente por tomar medidas mínimas sin impacto real en los dos ámbitos planteados. Postergar estas transformaciones podría poner a la democracia costarricense ante escenarios convulsos y de alta vulnerabilidad. Uno de los temas discutidos fue la pertinencia de definir equilibrios entre el TSE, la Sala Constitucional y los departamentos de Registro de Partidos Políticos y de Fiscalización del Financiamiento Partidario, éstas últimas instancias internas al mismo TSE. También se consideró necesario un mayor protagonismo de estas entidades en la implementación de acciones para fortalecer a las agrupaciones políticas y modernizar el acceso al financiamiento de la política. Las propuestas planteadas abarcan un amplio rango de posibilidades y temas.

Más adelante en este capítulo se detallan estos aspectos. Finalmente, se consideró necesario robustecer los requisitos para la inscripción y des-inscripción de partidos, evitando, al mismo tiempo, que requisitos más estrictos se conviertan en obstáculos a la formación y transformación de estas organizaciones.

### Foco de la reforma

La primera dimensión abordada en los ejercicios deliberativos fue el foco de la reforma. En esta dimensión interesó que las personas respondieran la siguiente pregunta: ¿qué debe cubrir y qué no una eventual reforma al financiamiento político y las normas sobre la organización y funcionamiento de los partidos? El foco, pues, refiere al lente que debe tener la política pública, su objeto y principios generales. ¿Qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

El principal hallazgo en este tema es que las personas participantes arribaron a un acuerdo sobre el foco de las reformas en materia de financiamiento y fortalecimiento de los partidos políticos y los ajustes requeridos (cuadro 9.2). Rechazaron el enfoque tradicional utilizado de tratar por separado ambos temas por insuficiente e inapropiado, pues los cambios y reformas en uno de estos ámbitos incidirá en el otro y viceversa. Al no abordarse de manera conjunta, las transformaciones tendrán un menor alcance y efectos o, incluso, podrían tener efectos no deseados o no anticipados.

El punto de partida de cualquier transformación es el cambio del enfoque tradicional: para fortalecer a los partidos hay que discutir alternativas para modernizar el acceso a su financiamiento. Asimismo, la mejora a las finanzas de los partidos políticos pasa por contar con organizaciones partidarias sólidas y que representen a la ciudadanía. En síntesis, los ajustes deberían contemplar temas de registro, inscripción, participación y financiamiento partidario en conjunto. Por lo tanto, en el tema del foco de las reformas hubo un amplio acuerdo.

### Rectoría de la política pública

La segunda dimensión del ejercicio deliberativo fue la discusión acerca de

#### Cuadro 9.2

### Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión del foco de la reforma

Dimensión	Foco
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay enfoque y no se requieren ajustes
<b>Opción 3</b>	<b>Sí hay enfoque, requiere ajustes y hay acuerdos</b>
Opción 4	Sí hay enfoque, requiere ajustes, pero no hay acuerdo de cuáles
Opción 5	No hay enfoque, se requiere definir, pero no hay acuerdo de cuál debería ser
Opción 6	No hay enfoque y sí hay acuerdo de la definición
Opción 7	No hay y no se requiere

Fuente: xxxxxx

#### Cuadro 9.3

### Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de rectoría del sector

Dimensión	Rectoría
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay rectoría y no se requieren cambios
<b>Opción 3</b>	<b>Sí hay rectoría, pero se requieren cambios y sí hay acuerdo sobre ubicación o funciones</b>
Opción 4	Sí hay rectoría, pero se requieren cambios y no hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 5	No hay, se requiere crearla y no hay acuerdo sobre ubicación y funciones
Opción 6	No hay, se requiere crearla y hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 7	No hay y no se requiere

la rectoría de la política pública que se pretende reformar. En ésta se responden las siguientes preguntas: ¿quién debe dirigir la institucionalidad a cargo del diseño y ejecución de la política pública? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan? La rectoría refiere al órgano o entidad con potestad de conducir en la materia, con capacidad de mando, por disposición legal. El resultado del ejercicio deliberativo muestra que, a pesar de que, legalmente hay una rectoría claramente estipulada por el marco normativo en materia de financiamiento y fortalecimiento de los partidos políticos, se requieren algunos ajustes y hay acuerdo sobre su ubicación o la delimitación de funciones (cuadro 9.3).

El principal problema señalado en este tema es que, a pesar de que el TSE es la máxima autoridad en materia electoral, la Sala Constitucional ha emitido jurisprudencia y ha reinterpretado normas, tanto en temas de formación de partidos políticos como en financiamiento, que entran en la categoría de conflictos de competencias con el TSE.

En términos generales, se enfatizó en que en temas particulares existen importantes diferencias de criterio entre el TSE y el tribunal constitucional. Por ejemplo, el TSE se ha opuesto, en varias ocasiones, a que sigan existiendo los certificados de cesión, mejor conocidos como bonos de la deuda política. Incluso, se ha incluido la eliminación de estos certificados

en proyectos de reforma electoral. No obstante, en su jurisprudencia, la Sala Constitucional ha avalado la existencia de estos mecanismos. Algo muy similar ha ocurrido con las discrepancias entre ambas entidades sobre los requisitos para la inscripción y permanencia de los partidos políticos.

Durante las sesiones nadie cuestionó la solvencia del TSE para velar por que las contiendas electorales se desarrollen con la mayor transparencia y en las mejores condiciones posibles, ni tampoco la capacidad de su personal técnico-profesional para desarrollar las actividades que se le han encomendado por Ley.

### Gestión institucional

La tercera dimensión en la discusión sobre las reformas al financiamiento político y la organización y funcionamiento de los partidos es la gestión institucional que una reforma en esta materia debe procurar. En esta dimensión se responden las siguientes preguntas: ¿quiénes deben ejecutar y qué roles/funciones deben tener? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

La principal conclusión de los ejercicios deliberativos fue que sí existe un esquema de gestión institucional sobre financiamiento y fortalecimiento partidario claramente establecido, pero que requiere importantes cambios. Además, hubo acuerdo sobre los cambios requeridos (cuadro 9.4).

Para varias de las personas participantes en las sesiones de grupo, abordar la situación imperante en el sistema de partidos y los mecanismos mediante los cuales acceden a financiamiento, requiere una revisión integral, para corregir las áreas grises que la normativa actual ha dejado al descubierto. Quienes proponen esto, tienen claro que esta reforma será muy compleja, no necesariamente por falta de acuerdos, sino porque hay obstáculos en el proceso de aprobación legislativo. Señalaron que varios cambios que se intentaron en el pasado (como la propuesta de reforma electoral de 2013 o la de inicios de siglo) no prosperaron, no porque carecieran de respaldo en la Asamblea Legislativa, sino por el veto ejercido por algunas agrupaciones políticas.

### Cuadro 9.4

#### Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de de gestión institucional

Dimensión	Gestión institucional
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay un esquema y no se requieren cambios
<b>Opción 3</b>	<b>Sí hay un esquema, requiere cambios y hay acuerdo sobre cuáles</b>
Opción 4	Sí hay un esquema, se requieren cambios y no hay acuerdo sobre cuáles o en qué sentido
Opción 5	No hay un esquema, se requiere definirlo, pero no hay acuerdo sobre cuál o cómo
Opción 6	No hay un esquema, se requiere definirlo y sí hay acuerdo sobre cuál o cómo
Opción 7	No hay y no se requiere



No se trata de poner más parches, porque se pone uno por aquí y por otro lado, algo se desordena”

Existe la percepción de que la contienda electoral del 2022 evidenció muchos problemas que urge resolver. Una de las personas panelistas indicó que la actual conformación del Congreso, “con bancadas ideológicamente más definidas y con mayor identidad partidaria”, podría ser una buena oportunidad para plantear una reforma profunda. La figura 9.1 resume los principales desafíos por atender, identificados durante las discusiones de grupo, así como las precauciones que se recomienda tener. En términos generales, se combinan aspectos generales, como la necesidad de “un cambio de mentalidad”, “no negociar la democracia” y “no involucionar”, con aspectos concretos como la reforma a la Constitución Política. Las precauciones, por su parte, se asocian a la necesidad de vencer las resistencias que previsiblemente ofrecerán actores con intereses creados en el status quo.

### Desempeño institucional

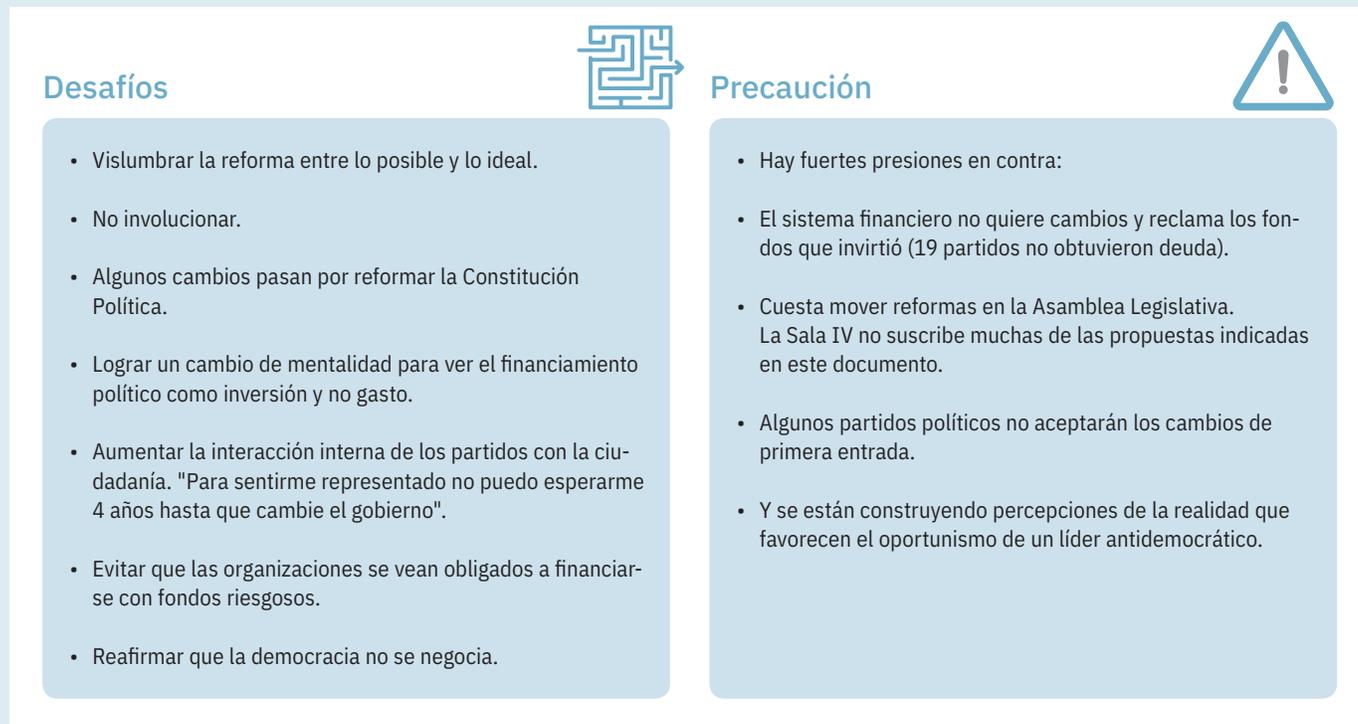
La cuarta dimensión en la discusión sobre el problema a resolver es el desempeño institucional. Esta se refiere a las capacidades que las entidades deben tener para ejecutar sus funciones con énfasis en identificar: ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan? ¿qué recursos técnicos y humanos se requieren una reforma? En este caso, el énfasis en los grupos focales no fue el TSE sino el desempeño de los partidos y, en particular, su relación con sus estructuras organizativas.

El ejercicio deliberativo muestra que, en opinión de las personas participantes, se requieren cambios en la forma en la que se ejecutan las acciones en materia de financiamiento y fortalecimiento de los partidos políticos. En este tema también hubo acuerdo general sobre en qué dirección debieran ir los ajustes en esta materia (cuadro 9.5).

La gestión de una reforma en materia de financiamiento político está íntimamente relacionada con la estructura y funcionamiento de las organizaciones partidarias. En los grupos focales hubo amplio acuerdo en que este ámbito organizativo se encuentra afectado por la situación actual, producto de modificaciones importantes en el comportamiento electoral de la ciudadanía, la erosión de las identidades partidarias tradicionales que no han sido reemplazadas por otras y, un conjunto de modificaciones a las reglas electorales. Sobre estas últimas,

Figura 9.1

### Desafíos y precauciones en el impulso de reformas al sistema de partidos y su financiamiento



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

Cuadro 9.5

### Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de desempeño

Dimensión	Desempeño
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios
<b>Opción 3</b>	<b>Se requieren cambios y hay acuerdo general sobre estos</b>
Opción 4	Se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios pero no hay acuerdo

la figura 9.2 sintetiza los cambios recientes de normativa más relevantes, que han tenido repercusiones en el sistema de partidos que tiene el país en la actualidad.

En el criterio de las personas consultadas, la ocurrencia de una serie de situaciones en los dos temas seleccionados para este estudio es un indicador de la necesidad de introducir reformas:

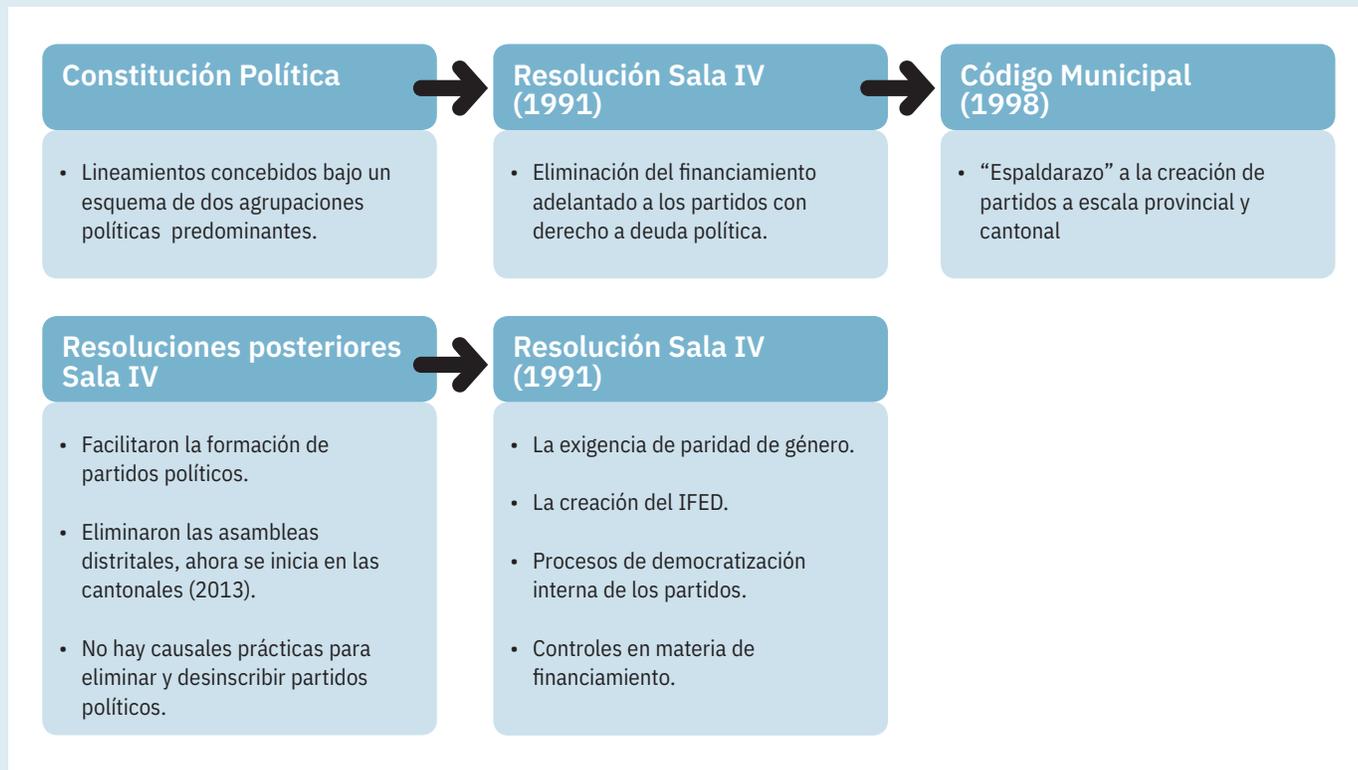
- A pesar de las buenas intenciones de las reformas acumuladas encaminadas a estimular la participación electoral, hoy día en Costa Rica es más fácil crear un partido político “de papel”, que uno “de sustancia”, con estructura, organización y militancia.
- Existen muchos partidos políticos,

pero la participación ciudadana en las elecciones es cada vez más baja. Los partidos no convocan a la ciudadanía.

- Los contribuyentes hacen un sustancial aporte (aproximadamente 19,000 millones de colones) para robustecer a la democracia y a los partidos políticos, pero en realidad ese aporte se está quedando en unos pocos actores.
- El esquema de financiamiento estatal está obsoleto. El dinero para cubrir la campaña política se presupuesta para el TSE 2 años antes. Durante esos 2 años no se ejecuta, mientras tanto, los partidos políticos no pueden acceder al financiamiento adelantado, precisamente cuando más lo necesitan y se ven obligados a recurrir al endeudamiento a elevadas tasas de interés.
- La falta de liquidez financiera de los partidos políticos es un grave problema para la vida interna y su participación en la competencia electoral.

Figura 9.2

**Cambios normativos que han incidido en el sistema de partidos actual**



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

- A pesar de las debilidades de los partidos políticos en términos de formación, desarrollo ideológico, organización y participación, hay agrupaciones que acumulan reservas financieras por años, incluso si no llegan a elegir a un solo diputado o diputada. Por otra parte, las organizaciones tradicionales que saben operar dentro de las normas establecidas resienten una pérdida de autonomía frente al TSE.

“Simpatizar está mal visto, ahora imagínese militar”.

Las personas participantes en las sesiones de grupo estuvieron de acuerdo en que hay un exceso en la oferta electoral en comparación con el tamaño del padrón de votantes. En las elecciones presidenciales y para diputados de 2022 se rompió el récord de agrupaciones participantes. Sin embargo, aunque todos los partidos son legalmente iguales, pues tienen la misma personería jurídica y están obligados al cumplimiento de determinados requisitos para su organización y funcionamiento, en la práctica sus organizaciones se diferencian entre sí por una serie de características (figura 9.3). La combinación de estas características crea perfiles organizativos particulares que podrían constituir un punto de referencia para la provisión de eventuales servicios de apoyo al fortalecimiento de su vida interna. Ediciones anteriores del Informe examinaron la estructura organizativa de varias agrupaciones y, en

efecto, confirman la existencia de particularidades importantes en esta materia.

La primera característica diferenciadora de las organizaciones partidarias es su alcance territorial, pues existen partidos cantonales, provinciales y nacionales. Pocos de éstos postulan candidaturas en todas las circunscripciones electorales del país, el resto lo hace en un reducido número<sup>4</sup>, lo que en opinión de las personas consultadas crea dudas sobre el alcance de la representatividad que de la mayoría de estas organizaciones. En términos de trayectoria legal, existen algunas agrupaciones consolidadas, con muchos años de existencia y otras emergentes, que aparecen en cada ciclo electoral; algunos de estos últimos pueden desaparecer rápidamente, aunque otros siguen inscritos sin mayor actividad. Asociada a la trayectoria legal está la experiencia de participación electoral. Mientras que algunos partidos acumulan

Figura 9.3

## Características diferenciadoras entre partidos políticos actuales



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

participaciones consecutivas en procesos electorales, otros pueden pasar varias elecciones sin postular ninguna candidatura, aun cuando realizan “todo el desgaste institucional” de mantenerse inscritos.

La combinación entre el alcance, la trayectoria legal y la experiencia de participación electoral define datos básicos de la organización partidaria. Programas orientados al fortalecimiento de los partidos pueden ser distintos de acuerdo con estos signos vitales, pues una organización emergente y sin experiencia de participación puede requerir apoyos muy distintos a un partido de alcance nacional con amplia trayectoria y experiencia<sup>5</sup>.

Un segundo tipo de características está más relacionado con la vida interna de las organizaciones: la claridad en la orientación ideológica, el nivel de actividad interna. Para empezar, hay partidos políticos con alguna claridad en su orientación ideológica, mientras que para otros se desconoce el tipo de ideas que suscriben. Debe recordarse que la legislación costarricense no establece requisitos para los estatutos, por lo que algunos de ellos son poco precisos y carecen de los postulados básicos sobre la realidad nacional y sobre temas éticos.

La norma entre los partidos políticos actuales son organizaciones con poca identidad hacia el electorado y hacia ellos mismos. Carecen de ideario político, no tienen una ideología claramente

definida, no tienen vida interna, no tienen militantes y los planes de gobierno “son cualquier cosa... una paginilla ahí que da vergüenza ajena”.

“

En ambos ejercicios de deliberación las personas hablaron insistentemente de los partidos “casarón”, que están formalmente constituidos, cumplen con los requisitos, pero la calidad de esos requisitos “deja mucho que desear”. Algunos de ellos “se alquilan al mejor postor”.

Por otra parte, algunos partidos realizan procesos internos de selección, asambleas, tienen grupos de estudio y pensamiento sobre temas nacionales, entre otros; mientras que otros que son “partidos donde un caudillo o una caudilla decide todo”.

La militancia política es muy volátil en Costa Rica. Hay altos niveles de

desafiliación partidaria. “Saltar” de un partido a otro es muy sencillo... “con solo indicar que se renuncia, puede afiliarse a otro”. La relación se ha vuelto, además, muy utilitaria. Las agrupaciones políticas son los órganos peor valorados por la ciudadanía. El voto “duro” con que cuentan es muy reducido, y es cada vez menor.

La combinación de claridad en su orientación ideológica y el nivel de actividad interna ofrece un perfil de la vida interna de las organizaciones partidarias legalmente constituidas. Nuevamente, los programas que podrían ofrecerse para el fortalecimiento de los partidos deberían ser distintos si de lo que se trata es de apoyar que una organización desarrolle un proceso para clarificar su orientación ideológica o apoyar a otra que requiere la actualización de su ideario. Una consideración similar se podría formular en relación con iniciativas tendientes a la activación de la actividad interna, pues una situación distinta es tratar con organizaciones altamente centralizadas y dependiente de un liderazgo particular, a otras en la que existe una diversidad de centros de poder.

“

Algunos más parecen sociedades mercantiles que partidos políticos”. “¡No llegan ni a pulpería!”

“

Si me inscribí en este partido, pero no recibo nada a cambio, renuncio y me voy a otro partido a ver si ahí consigo lo que quiero”

“

Mucho de la contienda electoral se dedica a captar al electorado sin partido”

“

Al IFED llega gente que no se sabe el nombre del partido al que pertenecen. Dicen ‘yo soy del partido de Chaves o del de doña Maricela’”

“

Mucha de la vida del debate político parte de la formación y de la solidez con que se abordan los temas al interior de los partidos políticos”

“

Les cuesta incorporar la normativa electoral en el día a día y no ven oportunidades de mejora en las reformas políticas”

Los perfiles de organización partidarias que emergen a partir de las combinaciones específicas descritas anteriormente inciden sobre la capacidad de los partidos para tener acceso al financiamiento público y privado para atender necesidades urgentes como el financiamiento de gastos de campaña o de actividades de la vida interna. Hay algunos que, por su debilidad interna, no logran tener acceso al financiamiento político público; por tanto, tienen poca liquidez y deben recurrir a otras fuentes (a veces legítimas, otras no tan claras) para asegurar recursos en momentos claves de su actividad. En caso de asumir créditos bancarios (si se los dan), quedan fuertemente endeudados. Adicionalmente, en épocas que no son de campaña, aun teniendo recursos disponibles, numerosos partidos tienen dificultades para gastarlos. Se hizo la observación de que buena parte de las reservas para capacitación y para el desarrollo interno se están desaprovechando en la actualidad (recuadro 9.1).

En síntesis, hay partidos políticos que pueden cumplir con las reglas establecidas “porque están armados para ello”

y otros que no pueden, por lo endeble de sus estructuras, la rotación de sus integrantes<sup>6</sup>, la falta de capacitación de quienes ocupan los principales cargos y el desconocimiento sobre la normativa electoral y hasta de temas básicos, como por ejemplo los necesarios para llevar la contabilidad del partido.

De acuerdo con los ejercicios deliberativos, los programas orientados al fortalecimiento de las organizaciones partidarias debieran atacar, a partir de los perfiles particulares de cada partido, una serie de desconexiones:

- Entre las cúpulas dirigenciales y las bases partidarias territoriales hay poca interacción, así como poco o nulo contacto con las comunidades.
- Entre la dirección del partido político y la bancada legislativa hay un divorcio que en ocasiones ha impedido que reformas que podrían favorecer a los partidos lleguen a pasar en la Asamblea Legislativa.

### Recuadro 9.1

#### Sobre las reservas de capacitación

Los partidos políticos enfrentan un problema de liquidez para financiar actividades de capacitación, pues los bancos solo les prestan durante períodos de campaña, pero no les prestan para este tipo de actividades u otras relacionadas con el funcionamiento organizativo. Actualmente, la mayor parte de los procesos de capacitación a los que acceden los partidos son proporcionados por el TSE. Por el artículo 24 del Código Electoral, el TSE no puede vender otros servicios a los partidos políticos, por lo que ampliar el portafolio de servicios pasaría por una reforma legal. Por esta razón, aunque muchos partidos han establecido institutos de capacitación para sus militantes, no los pueden ejecutar. En opinión de las personas consultadas, esta situación tiene consecuencias negativas sobre la formación política de los cuadros partidarios.

Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

Desde esta perspectiva, en opinión de las personas consultadas, desde que se eliminó el requisito de realizar elecciones distritales hay escaso trabajo de desarrollo con las dirigencias locales y se sugiere repensar las estructuras partidarias a nivel cantonal, provincial y nacional. Adicionalmente, “*se dejó de invertir en las ligas menores*” que son militantes del futuro.

El acuerdo fue que hoy día es excesivamente fácil crear un partido y que ello facilita la emergencia de partidos con poca vida interna y débiles estructuras. La cantidad de firmas necesarias para inscribirlos es muy baja y se recomienda incrementar la cantidad de adhesiones, así como su arraigo territorial. Aunque existe una prohibición para que una misma persona dé su adhesión a varios partidos políticos, con solo decir que ya no milita en una de las agrupaciones, puede sortear esta prohibición y afiliarse

a otro. Para algunas de las personas participantes, estos factores explican la alta migración entre ellos y la proliferación de partidos políticos que se ha venido observando recientemente. Esta proliferación se ve exacerbada por la posibilidad de transformación de escala, de partidos cantonales a provinciales o nacionales al momento de la inscripción.

Debido a un fallo de la Sala Constitucional, los partidos políticos no se pueden desinscribir de forma automática, independientemente de los resultados electorales que tengan o de que luego de un proceso electoral “apaguen la luz” hasta la siguiente contienda o por períodos aún más prolongados. Para mantener su inscripción, se requiere que la suma de las votaciones en todas las elecciones supere el nivel de adhesiones con que se inscribieron los partidos políticos. Esta es una exigencia sumamente fácil de cumplir en la mayoría de los casos e impide des-inscribirlos por bajo rendimiento electoral.

Un paso en la dirección correcta en la modificación de los requisitos básicos es la reciente creación de la figura del partido político *inactivo* con el objetivo de garantizar aquellos que participan en las contiendas electorales tengan vida interna y estén presentes en los procesos electorales. Esta figura está por reglamentarse, lo que permitiría establecer los requisitos necesarios para activarse después de cierta fecha. Esto permitiría concentrar los programas e incentivos de fortalecimiento partidario en las agrupaciones que se mantengan activas.

Sin embargo, la normativa vigente no favorece la creación de nuevos partidos con perfiles robustos. En buena parte, ello se debe a que el proceso de gestación y consolidación de éstos está excluido del financiamiento. Durante las etapas iniciales o en períodos que no son de campaña política, al TSE se le dificulta verificar qué sucede a lo interno, generando así una zona gris, porque las regulaciones arrancan a partir de que éstos se inscriben para la contienda electoral. Antes de esto, pueden saltarse regulaciones de financiamiento y probidad, pues no hay forma de seguir el rastro a ingresos y gastos de personas privadas.

“De acuerdo con la Sala Constitucional, como los partidos políticos son los únicos vehículos entre el poder y el pueblo, tenemos que incentivarlos”

“La verificación de ingresos y gastos son las dos caras de una migraña”

“Un ejemplo de lo compleja y desgastante que se ha vuelto la fiscalización tiene que ver con la verificación de las inversiones en redes sociales, que pueden tener un alto impacto en la opinión pública a muy bajo costo, pero requieren dedicar al personal a rastrear publicaciones, que a veces ya fueron eliminadas o retiradas”

Ciertamente, para la inscripción de partidos políticos en contiendas electorales hay numerosos requisitos, así como regular su participación en ellas y para acceder al financiamiento político público. Según los grupos focales, algunas de estas regulaciones “son de papel”, cuyo cumplimiento es satisfecho con la mera entrega o presentación de cierta documentación, pero ello no implica que lo que se entrega cumpla estándares mínimos de calidad. El ejemplo, más citado por los participantes en las sesiones es el de los planes de gobierno. Algunas agrupaciones entregan planes mínimos, sin objetivos claros, ni metas que se puedan medir, como ha registrado el PEN. Aunque el TSE debe respetar la libertad de expresión y abstenerse a formular juicios de valor sobre el contenido de esos planes, podría pensarse en crear incentivos que ayuden a los partidos en la formulación de estos documentos.

En opinión de las personas participantes en los ejercicios deliberativos, la normativa electoral actual busca la transparencia en la actividad partidaria por encima del castigo. Por tanto, deja en manos de los electores la decisión sobre la actuación de los partidos políticos. Sin embargo, la fiscalización que ejerce el TSE es muy amplia, detallada, a veces hasta engorrosa y tardada, por cuanto la revisión puede conllevar a sanciones penales. A menudo, los delitos que se identifican se juzgan mucho tiempo después, de que se cometen, por lo que los partidos políticos que incurrían en esas faltas pueden seguir participando en la contienda electoral, e incluso, salir electos. “*Esto desnivela la cancha*”.

El régimen de nulidades prevé solo tres situaciones en las que podría invalidarse una elección o algunos de los votos recibidos y ninguna de ellas está relacionada con faltas o sanciones por incumplimientos en materia de financiamiento: ante falta de requisitos de la persona electa; cuando el conteo está mal hecho y no refleja la voluntad del electorado; o cuando la junta receptora de votos está mal integrada. En todas las demás situaciones, priva el criterio de transparencia y el TSE ha tenido que usar la vía reglamentaria o de interpretación para resolver vacíos legales y normativos.

En línea con la consideración de la existencia de perfiles de organización partidaria distintas, en los grupos focales se señaló la posibilidad de abrir la opción de requisitos diferenciados, asociados al número de adhesiones requeridas para la inscripción del partido, la tenencia de una estructura operativa con determinadas características y a las responsabilidades que se les imponen, al acceso al financiamiento público, al porcentaje de votación obtenido o al beneficio de ciertos incentivos (relacionados con el cumplimiento de requisitos de participación, organización, renovación de estructuras y financiamiento, así como la transparencia de sus procesos internos, entre otros).

En cuanto al tipo de partidos, se habló de diversas opciones:

- Movimientos sociales interesados en transformarse en partidos políticos, para los cuales sería importante garantizar un “piso” de recursos, así como capacitación y acompañamiento para la consolidación.
- Partidos estables o permanentes. Se les exigirían requisitos, al tiempo que tienen acceso a más opciones de financiamiento, siempre y cuando cumplan con seguir activos, cumpliendo con las exigencias para su permanencia y manteniendo cierto caudal en las votaciones.
- Partidos con distintos niveles de representación territorial. En función de la escala, deberían ir los requisitos exigidos.
- Partidos inactivos (varias campañas sin participar). Se habló de la necesidad de pensar en algún tipo de consecuencias. Si mantienen reservas sin usarlas podría pensarse en algún tipo de penalización o descuento.

El principal afán de esta diferenciación sería brindar la posibilidad a nuevas agrupaciones políticas más cercanas al sentir ciudadano para que puedan iniciar su recorrido y consolidación como agrupaciones políticas; conforme van progresando y fortaleciéndose, se podría ir elevando el nivel de exigencia en

relación con los requisitos que deberían cumplir para mantenerse inscritas y tener acceso al financiamiento político. Varias personas abogaron por que se estipule por ley cuáles partidos se deben mantener dentro del registro y cuáles deberían excluirse. En relación con las elecciones primarias internas, una de las personas invitadas propuso que se implemente el voto electrónico, así como desarrollar e incentivar la figura de las coaliciones partidarias. Además, otras personas mencionaron la opción de realizar las elecciones primarias de los partidos políticos, el mismo día y supervisadas por el TSE, a pesar de que no todas las personas concordaron sobre este tema.

Una minoría de las personas participantes sugirió regular la transformación de escala de los partidos políticos e instituir regulaciones a partir de su creación, no solo cuando se inscriben para una campaña electoral. Estas personas insistieron en la necesidad de regular los criterios que deben cumplir los estatutos de las organizaciones partidarias.

En síntesis, la principal preocupación de las personas participantes en las sesiones de grupo fue la de recuperar la función social de los partidos políticos. Para todos los participantes la eliminación de las asambleas distritales fue un error y aunque algunos desearían recuperarlas, la mayoría lo ve muy difícil. En su opinión, los partidos políticos deberían mantener contacto y vínculos con las comunidades, no solo mediante

la realización de asambleas, sino también garantizando un mínimo de adhesiones en los distintos territorios que se supone representan. Sin embargo, concordaron en que algún tipo de regulación debe hacerse para controlar la proliferación de partidos. En las pasadas elecciones la preocupación fue en el plano de los comicios nacionales, pero un fenómeno similar ocurre en el nivel cantonal y esto repercutirá en las próximas elecciones municipales.

Se observaron dos posiciones en relación con las potestades de intervención del TSE en los esfuerzos para procurar el fortalecimiento de las organizaciones partidarias, según se observa en la figura 9.4. La más favorecida en los grupos es la que sugiere un rol activo del TSE<sup>7</sup> en algunas actividades básicas para el fortalecimiento y desempeño de los partidos políticos. Unos pocos participantes no se pronunciaron favorables a esta tesis o la contradijeron, indicando que, aunque el TSE cuenta con las capacidades para hacerlo, podría no ser conveniente desde un punto de vista del fortalecimiento democrático. Para estas personas, los partidos deberían mantener una autonomía vigilada, pero autonomía al fin, para tomar sus propias decisiones. En un determinado momento, una de las personas invitadas sugirió que, para “*nivelar la cancha*” y procurar el desarrollo de una representación de calidad, podría pensarse en una especie de incubadora de partidos políticos.

Figura 9.4

### Grados de intervención del TSE



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

## Financiamiento de la política pública

La última dimensión en la deliberación sobre una reforma al financiamiento político es, propiamente, la relacionada con los recursos a disposición de los partidos. En este ámbito se procuró responder a las siguientes preguntas: ¿qué recursos se requieren para llevar a cabo los objetivos? ¿de cuáles fuentes? ¿cómo se podrían obtener? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan? El ejercicio deliberativo concluyó que sí hay financiamiento de la política, pero que se requieren ajustes a la normativa. Hubo amplio acuerdo sobre cuáles son esas modificaciones.

Las personas indicaron que los principales desafíos del financiamiento político a los partidos son las crecientes dificultades para acceder a los recursos públicos, la falta de transparencia y la existencia de estructuras paralelas en las campañas electorales. El sentir general en ambos grupos focales es que el sistema financiero de reembolso está obsoleto, pues no permite a los partidos políticos competir en condiciones normales, ya que los partidos acceden a recursos que dedican a la organización de campaña, no a capacitar a su militancia ni a fortalecer procesos de participación interna. Así, por ejemplo, durante el periodo de gestación de un partido político, éste se ve obligado a atraer fondos más caros, fuera del Sistema Financiero Nacional, porque no tienen acceso a otro, y a menudo, quedan comprometidos, lo que limita el

financiamiento de actividades de desarrollo y consolidación, aparte de que se abre un portillo para recursos de dudosa procedencia a los que el TSE no puede dar trazabilidad ni verificar.

Las barreras de acceso al financiamiento público son tales que, de los 25 partidos que participaron en las elecciones presidenciales y para diputados de febrero 2022, solo 6 tuvieron acceso a la deuda. De los otros 19, entre los que hay partidos provinciales y cantonales, muchos no tienen recursos “para su diario vivir”. Pero incluso los partidos políticos que tienen derecho a dinero estatal típicamente no pueden acceder a los fondos cuando los necesitan, por el procedimiento de reembolso, según el cual hay que disponer de los recursos, realizar el gasto, probarlo y hasta después se reciben los recursos. Para el anticipo se

“

El concepto de deuda política de la Constitución Política no se adapta a las necesidades económicas de los partidos políticos”

“

Todos los partidos tienen problemas de liquidez”

exigen garantías que algunos partidos no pueden cumplir, y por lo tanto quedan excluidos. Hay fondos sobre los que no se presentan liquidaciones. Por ejemplo, en las últimas elecciones municipales de 2020, cerca de 1.300 millones de colones o no se comprobaron o no se justificaron como correspondía.

El procedimiento vigente de comprobación de los gastos está orientado a prevenir que financistas privados controlen los gastos en las campañas electorales. Sin embargo, al no girarse recursos hasta que se acreditan (es decir, hasta que se publicaron los estados financieros auditados y se comprueba la renovación de estructuras), los partidos políticos se ven obligados a recurrir al Sistema Financiero para endeudarse y conseguir los recursos requeridos, contra un resultado electoral incierto. ¿Por qué al sistema financiero? De todos los tipos de financiamiento es el más barato, “pero aun así es caro, porque se pagan tasas de interés activas y comisiones por la intermediación financiera”. Además, los partidos políticos quedan endeudados hasta que se agoten las reservas<sup>8</sup> ya que por normativa no tienen posibilidad de amortizar antes. Finalmente, la carga financiera solo es reconocida si la deuda es con una entidad del Sistema Financiero Nacional.

La excesiva concentración del financiamiento a los partidos en pocos intermediarios es una de las principales preocupaciones externadas en ambas sesiones de grupo (recuadro 9.3).

Una gran preocupación externada por las personas participantes es la figura de los certificados de cesión, también conocidos como bonos de la deuda política. Estos bonos se pueden emitir sin

### Cuadro 9.6

#### Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de financiamiento

Dimensión	Financiamiento
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay financiamiento y no requiere cambios
Opción 3	Sí hay financiamiento, se requieren ajustes y sí hay acuerdos sobre cuáles
Opción 4	Sí hay financiamiento, se requieren ajustes, pero no hay acuerdo sobre cuáles
Opción 5	No hay financiamiento, se requiere crear, pero no hay acuerdos
Opción 6	No hay financiamiento, pero sí existen acuerdos de cuáles crear

Fuente: xxxxxx

## Recuadro 9.3

**Excesivo poder de los intermediarios financieros**

En el proceso electoral del 2022, dos intermediarios financieros, ambos de la banca privada, concentraron los créditos para los partidos políticos. Uno de ellos manejó el 80% de los fondos. Entre ambos les prestaron recursos a los 5 primeros lugares en la contienda nacional, durante una elección compleja e incierta. Esto es un peligro porque, en opinión de las personas consultadas, el intermediario perfectamente podría llegar a solicitar favores bajo la premisa de que “ese dinero se lo di yo cuando más lo necesitaban”.

En las sesiones de grupo focal se indicó que los intermediarios financieros no solamente inciden en un proceso electoral al efectuar operaciones con unos partidos, mientras que dejan a otros sin acceso a recursos. Los criterios para dar los créditos son poco transparentes para el público en general. En algunos casos se los han concedido a partidos políticos que han tenido una liquidación exitosa, pero también ha habido casos en los que prestaron a

partidos “a los que nadie en su sano juicio les habría dado fondos”. Aún más, a algunos partidos no se les cobran las deudas. Sin embargo, en otros casos las entidades presionan bajo el argumento de que los fondos prestados provienen de los depósitos del público. A cambio de la intermediación financiera, se dejan “una tajada enorme” de los recursos. El TSE les paga alrededor de 1.800 millones de colones por comisiones, aparte de los costos que pagan los partidos políticos por los recursos.

En 2013 el TSE presentó un proyecto de reforma al Código Electoral que entre otras cosas dividía el apoyo estatal a los partidos políticos en aporte directo y en aporte indirecto (las franjas publicitarias). Este proyecto fracasó, entre otras cosas, por la fuerte oposición que plantearon los intermediarios financieros.

Fuente: Vargas y Román, 2022 a partir de los grupos focales.

“

Cuando no quieren prestar, no lo hacen... Yo llegué a escuchar que les pedían requisitos que no existen con tal de no darles la plata, porque ¡qué pereza lidiar con estos!”

límite de suma y se puede colocar por un monto mayor al que les corresponde a los partidos políticos con derecho a la deuda. Estos certificados generan un alto malestar en algunas personas que los adquieren debido a la insatisfacción de expectativas de pago al no recibir los reembolsos prometidos. Por otra parte, a pesar de los controles que se han establecido para verificar ingresos y gastos de los partidos políticos, el financiamiento de campaña ha llegado, en ocasiones, a “engordar” las finanzas de empresas afiliadas a familiares de candidatos o de ciertos militantes. El TSE puede comprobar los gastos y que fueron realmente utilizados para lo que se dice que se usaría, pero no prevenir este tipo de situaciones. Por otra parte, la normativa vigente favorece a algunos pocos actores como las entidades

“

Mucha gente en los cantones, a veces incurriendo en altos costos, aportan a las campañas y salen por dentro porque el partido, que les dijo que los certificados eran plata segura, después no les pueden pagar por falta de liquidez... Aparte de la afectación económica, esto genera desencanto y desafección hacia la democracia”

del Sistema Financiero Nacional y los medios de comunicación, “que hacen el agosto durante las campañas”.

Un tema que concentró la atención en los grupos focales fue la no existencia de trato diferenciado, en materia de financiamiento político, a un partido nacional y a otro cantonal. Tampoco la hay, entre uno consolidado y uno emergente. En otras palabras, la desarticulación de la normativa de financiamiento con la normativa que rige a la organización partidaria. Así, por ejemplo, en ambos casos se les pide el 4% de votación o la elección de un diputado o diputada para demostrar trayectoria y acceder a recursos. Sin embargo, las agrupaciones emergentes requieren otras condiciones para tener una organización, desarrollar una estructura, un ideario y un plan de gobierno. Asimismo, los emergentes y/o los que operan a nivel cantonal o provincial, deben cumplir las mismas responsabilidades que aquellos con trayectoria, en términos de los comprobantes financieros que deben aportar, aun cuando están accediendo a un sistema de

financiamiento diseñado para otro tipo de agrupaciones. Esto los deja en una situación endeble: para obtener recursos para postularse a una campaña política requieren financiamiento que terminan obteniendo en condiciones desfavorables que los deja comprometidos. Debe recordarse que la deuda anticipada aplica fundamentalmente para los partidos tradicionales, a pesar de que se exigen garantías que las agrupaciones no poseen o no están en capacidad de acceder. Las organizaciones emergentes definitivamente no tienen acceso a estos recursos.

Durante la contienda electoral, no existe un sistema de franjas que permita a los distintos partidos acceder en pie de igualdad a espacios en medios de comunicación para divulgar su propaganda. Como no hay límites de gasto en publicidad, un partido político puede comprar toda la pauta de un medio de comunicación la semana previa a una elección y dejar a los demás sin oportunidad, incluso si estos cuentan con fondos para comprarla<sup>9</sup>. Sobre este tema, varios participantes coincidieron en que el sistema de pauta tradicional no está funcionando, especialmente porque no hay control sobre lo que se puede gastar en redes sociales (recuadro 9.4).

Uno de los puntos débiles de la legislación vigente es que, en materia de financiamiento político, las responsabilidades legales de los partidos están concentradas casi en su totalidad en las personas que ocupan la tesorería. Aproximadamente el 80% de los delitos recaen sobre ellas, pese a que muchos de los problemas suceden durante las contiendas electorales y en esas épocas, quienes manejan los fondos son los comandos de campaña.

Si algún miembro del partido hace uso indebido de los recursos del partido a espaldas de quien ocupa la tesorería, igual recae sobre ésta última la responsabilidad. Pese a ello, funcionan con muy poca ayuda de los tesoreros o tesoreras cantonales o provinciales. Sin embargo, el TSE da cuenta de que muchas de las personas que ocupan este cargo, desconocen las reglas del financiamiento partidario e incluso muestran debilidades hasta en el manejo de una contabilidad básica. No sorprende que muchos tesore-

ros renuncien (como se detalló en la nota al pie 2) y que otros desarrollen problemas de salud por las presiones internas y externas que deben afrontar.

Las reformas al modelo de financiamiento político son de amplio espectro. Un conjunto de medidas se relaciona con los requisitos, modalidades y objetivos de este financiamiento, asociado con las responsabilidades de las organizaciones partidarias. En este tema, las medidas sugeridas fueron las siguientes:

- Establecer y comunicar que el financiamiento político no es un gasto, sino una inversión.
- Sujetar el financiamiento al aumento de umbrales de participación ciudadana.
- Ampliar el objeto del financiamiento de manera que no solo cubra la campaña política sino también en otras fases o actividades con el fin de que obtengan recursos en momentos de gestación y para fortalecer sus estructuras y su militancia, mediante la operación de centros de estudio o la realización de asambleas, entre otros.
- Eliminar el financiamiento político por reembolso con el objetivo de reducir el endeudamiento de los partidos.
- Contemplar esquemas de financiamiento directo e indirecto (por ejemplo, las franjas para publicidad).
- Repensar las responsabilidades y sanciones que recaen sobre las personas que ocupan el puesto de tesoro(a). Debería fomentarse una responsabilidad solidaria, por lo menos a nivel del directorio del partido.
- Buscar la disminución del costo financiero de la deuda, permitiendo que lo que se ahorre se pueda canalizar a otros rubros necesarios para el financiamiento de los partidos políticos.
- Subordinar la reforma del financiamiento a lo que se defina en la normativa que rige la organización partidaria y no al revés.

## Recuadro 9.4

### El rol de las redes sociales

En una de las sesiones de grupos se abordó el tema de las redes sociales en las campañas electorales. Funcionarios del TSE indicaron lo engorroso que resulta verificar la inversión en redes sociales, que es baja, pero con un enorme potencial. Se indicó que para la elección anterior el TSE logró algún tipo de negociación con *Meta* (anteriormente Facebook) para controlar los ataques abusivos y la dispersión de noticias falsas. Sin embargo, al no llegarse a un acuerdo con otras plataformas, los esfuerzos se ven severamente limitados.

Uno de los participantes de un partido político recalzó a lo que hay que poner atención es al rol de las redes sociales en las “tribus”. Entre más cerrada la “tribu”, la pauta es más efectiva. Pero esa labor política no se hace por Twitter, sino en plataformas como *Teams*, *Zoom* y *WhatsApp*.

Fuente: Vargas y Román, 2022 a partir de los grupos focales.

- Explorar la posibilidad de implementar mecanismos de presupuestación que se usen en la Administración Pública, mediante los cuales los recursos se presupuestan y el Ministerio de Hacienda se encarga de pagar cuando corresponda.

Un segundo conjunto de medidas se dirige a modificar el monto del financiamiento político, así como los instrumentos por medio de los cuales éste se otorga a los partidos. En este tema las recomendaciones llegaron a ser, en algunos casos, puntuales:

- Establecer, en materia de ingresos, un tope de financiamiento de las personas físicas. Esta es una recomendación que han hecho en forma reiterada las misiones observadoras de la OEA. Se podría incentivar las donaciones

políticas, permitiendo que se descuenten de la declaración de renta, mediante incentivos fiscales.

- Definir un techo de financiamiento, porque no todos los partidos se pueden endeudar al mismo nivel.
- Eliminar los certificados de cesión, que son los que hacen depender de financiamiento externo. Esto se podría compensar con un sistema de franjas adicionado a un financiamiento mínimo equitativo y no reembolsable para los partidos.
- Analizar la opción de bancarización obligatoria de las contribuciones políticas.
- Valorar la posibilidad de crear una cuenta única para todo tipo de ingreso.
- Procurar la democratización de los recursos: más para las bases, no solo para las cúpulas.
- Incentivar la creación de fideicomisos partidarios para cuando falte liquidez. De esta forma se garantizaría un financiamiento a una tasa pasiva, en lugar de la tasa activa que priva bajo el esquema actual. El Sistema Financiero Nacional participaría como inversionista, no como intermediario financiero. Si los recursos del fideicomiso no se utilizan, no se genera una carga financiera.

Un tercer conjunto de recomendaciones se orienta a atender el tema de los gastos de los partidos una vez que reciben el financiamiento. Las principales sugerencias en este campo fueron las siguientes:

- Establecer topes de gasto.
- Construir un registro de proveedores con precios de mercado y reconocer gastos a precios razonables.
- Exigir a los partidos políticos que elaboren presupuestos de operación en tiempos fuera y durante la campaña. Esta es, sin embargo, una tesis que no es suscrita por todos los participantes. Quienes la sostienen, indican que los presupuestos deberían plantearse por objetivos y detallar una lista de compras. En este sentido, el TSE podría manejar un presupuesto para financiar a los partidos políticos determinados rubros más estándar, contra factura. Nuevamente, el punto es garantizar la trazabilidad de lo que se paga con fondos públicos, al quedar los gastos automáticamente acreditados, y que los partidos tengan menos presión sobre su liquidez en momentos de fuerte presión sobre sus recursos.
- Premiar los gastos transparentes. Para gastos preestablecidos y estándares, se puede pensar en un porcentaje de las liquidaciones adelantadas, con el fin de garantizar a los partidos “que no se les para la bicicleta”.

La pauta publicitaria es un importante rubro de gasto de los partidos durante los procesos electorales. En los ejercicios deliberativos se consideró que, consecuentemente, una reforma en el financiamiento político debiera contemplar medidas que modifiquen la manera como se ejecuta la publicidad electoral. En relación con este tema se recomendó analizar diversas opciones:

- Adoptar un sistema de franjas<sup>10</sup> tanto en medios tradicionales como en redes sociales.
- Prohibir la compra de pauta publicitaria por parte de terceros.
- Indagar la pertinencia de que sea el TSE quien pague la pauta tanto en medios tradicionales como en redes sociales, y así aprovechar economías de escala.

Las sugerencias emanadas de los grupos focales abordaron otros temas específicos. Si el financiamiento debe estar claramente articulado con la organización y funcionamiento de los partidos, el tema de la capacitación a los cuadros partidarios reviste un gran interés. En este sentido, la mayoría coincidió en que son necesarias capacitaciones adicionales a cargo del IFED en temas relacionados con la inscripción de partidos, fortalecimiento de las estructuras partidarias, el proceso electoral o temas contables relevantes, entre otros aspectos. Estos servicios estarían disponibles para todas las agrupaciones, no solo para los que tienen deuda.

Sin embargo, no hubo acuerdo acerca de si debiera autorizarse al IFED la venta de servicios de capacitación a los partidos, descontándolo de los fondos de reserva no liquidados. Quienes no apoyan esta idea mencionan la preocupación de una pérdida de autonomía de las organizaciones partidarias frente al TSE. Por su parte, quienes apoyan esta tesis sostienen que los partidos políticos podrían plantearle al IFED una lista de temas de interés e incluso aportar o sugerir capacitadores. Para estas personas, esta forma de proceder tendría varias ventajas:

“

Más vale muchos donando poco, que pocos donando mucho.”

“

Es importante reconocer gastos a tarifas de mercado. No pagar ocurrencias”

- No se requeriría un desembolso, por lo que no se afectaría la liquidez inmediata de los partidos.
- Se haría uso de los fondos de reserva no liquidados, actualmente subutilizados.
- Habría comprobación automática del gasto.
- Se garantizaría la calidad de la capacitación, que las capacitaciones son reales y que la asistencia es la que se reporta.

La educación política y la promoción de liderazgos alternativos también salió a relucir en las sesiones, aunque a diferencia de los asuntos anteriores, no se arribó a sugerencias específicas. Así, se habló de la importancia de incluir en la educación cívica el tema ideológico, que la gente pueda formular su orientación. Asimismo, se reseñó la importancia de educar a la ciudadanía sobre el financiamiento político, para que no resulten engañados o experimenten mermas a sus patrimonios por apoyar a los partidos políticos y se mencionó la necesidad de capacitar a los intermediarios financieros sobre las consecuencias del trato diferenciado que están dando a los partidos políticos. Un punto de particular urgencia fue procurar el desarrollo de liderazgos de hombres y mujeres para cumplir con la paridad de género en las postulaciones.

Se abordó el tema de las sanciones a los partidos que incumplen la normativa del financiamiento político. Las personas insistieron en la importancia de mantener la línea de la transparencia, por encima de buscar meramente las sanciones. Aunque algunos mencionaron como posibilidad, la aplicación de sanciones sobre los resultados electorales, como ha sucedido en México; sin embargo, varias personas no favorecieron esta opción, porque irrespeta la voluntad de la mayoría de los y las votantes.

Hubo plena coincidencia en que las sanciones que se lleguen a imponer deben ser más oportunas, especialmente cuando se refieren a incumplimientos de requisitos que podrían ser importantes para la decisión electoral de los ciudadanos: por ejemplo, cuando un

partido político no presenta los estados financieros auditados u omite presentar las liquidaciones de gastos, o cuando contrata medios de comunicación no reconocidos o registrados.

Finalmente, en las sesiones de grupo se abordaron algunos comentarios sobre el sistema electoral que resultan de interés, aunque no estaban directamente relacionados con el problema de política pública planteado como origen del ejercicio deliberativo. Por una parte, se planteó que la división territorial del país y el sistema de elección de representantes no se corresponde con la situación política y las realidades socioeconómicas subyacentes. Parte del fraccionamiento territorial que se está viviendo, con el surgimiento de nuevos cantones debiera llevar a pensar a cambios en la representación territorial en el congreso. Por otra parte, aunque a nivel cantonal ya se han registrado ejemplos, a nivel nacional no existe una figura legal para las coaliciones, lo que podría aliviar el exceso de partidos en contiendas políticas.

### Síntesis: mirada general sobre los resultados de la deliberación

El cuadro 9.7 integra los resultados del ejercicio deliberativo en las cinco dimensiones consideradas para identificar “rutas de ejecución” que permitan reformar las finanzas partidarias y fortalecer a los partidos políticos para mejorar la representación política

En términos generales hubo acuerdo en rediseñar por completo, y de manera conjunta, los requisitos para la formación y permanencia de los partidos políticos, al tiempo que se modernizan los mecanismos a través de los cuales acceden a recursos para financiar sus actividades. La posibilidad de reformas menores o de simples “maquillajes” queda descartada en opinión de las personas participantes. También, se recomendó discutir reformas o cambios sobre los dos temas al mismo tiempo, y no seguir la estrategia de separar los ámbitos. Aunque hubo desacuerdos en aspectos específicos, fue posible identificar una hoja de ruta del alcance y los principales contenidos de la reforma en el ámbito del financiamiento político y la normativa relacionada con las organizaciones partidarias.

### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INFORME DE LOS GRUPOS FOCALES

véase Vargas y Román, 2022  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Experiencias internacionales en la implementación de políticas para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos

La presente sección examina, con perspectiva comparada, las similitudes y diferencias, de los requisitos y criterios en materia de fortalecimiento de los partidos y financiamiento vigentes en el país, con respecto a las disposiciones existentes en otros países. Primero se presentan los requerimientos sobre organizaciones partidarias y luego se abordan los aspectos de índole financiero. Esta aproximación comparativa permite enmarcar la discusión sobre las recomendaciones formuladas en los grupos focales para el caso costarricense.

En cuanto a los requisitos para la formación de agrupaciones políticas, de los 23 países considerados en este análisis, Costa Rica forma parte de las 16 naciones en las que se establece como requisito presentar un número determinado de firmas de adherentes. Aunque en la mayoría de estos casos, existe este requisito, existen dos diferencias relevantes: la manera en la que se define la cantidad de adhesiones y su vínculo con una elección reciente o con arraigo territorial (cuadro 9.8).

Un primer elemento diferenciador con respecto a los demás, es que en el caso costarricense se exige una cantidad nominal de firmas (3.000 en el caso de partidos nacionales), mientras que en el resto de las naciones se establece una cifra porcentual del padrón que varía entre menos del 0,3% de los habilitados a sufragar como en Argentina o en Guatemala, y el 1,5% de las firmas de las personas empadronadas como se define

Cuadro 9.7

### Construcción de un meta-relato de las rutas de ejecución para el financiamiento y el fortalecimiento de los partidos políticos

	Opciones						
	1	2	3	4	5	6	7
<b>Dimensiones</b>	No se trató	No se requieren cambios a la situación actual	Sí hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general	Sí hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdo parcial	Se requieren cambios y no hay acuerdo sobre qué hacer	Sí hay acuerdos, se requiere definirlo y hay acuerdos específicos	No hay acuerdo y no se requiere lograr uno
Foco de la reforma			Sí hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general				
Rectoría institucional			Sí hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general				
Gestión institucional			Sí hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general				
Desempeño de las instituciones y programas			Sí hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general				
Sostenibilidad financiera			Sí hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general				

en Bolivia. En Costa Rica, las 3.000 firmas exigidas para fundar un partido político están muy por debajo de estos porcentajes, pues no llega siquiera al 0,1% del padrón nacional. La segunda diferencia importante es que el requisito vigente de la cantidad de firmas en Costa Rica no está ligado con un porcentaje de votos en una elección cercana, como sí lo establecen las reglas en naciones como Brasil o Panamá. Tampoco, es necesario que esas firmas tengan un determinado arraigo territorial. Es decir, todas las firmas podrían ser de personas que habiten en una misma región del país. En este caso en particular Costa Rica, pertenece al grupo mayoritario de naciones en las que no se exige este tipo de vínculo territo-

rial, con la excepción de los partidos que compiten a escala provincial o cantonal. En 14 de las 23 naciones no se estipula este ligamen territorial. Solamente en 9 países si se considera este requisito, que varía en detalles como que las firmas provengan de una determinada cantidad de circunscripciones como el caso de Chile (en 8 de las 15 regiones) o en Ecuador (la mitad de las provincias); o demostrar presencia de la agrupación política en las provincias del país, como sucede en Perú y Venezuela.

En síntesis, si bien en Costa Rica se exige una cantidad de firmas para fundar un partido político, como en la mayoría de los casos analizados, la cifra requerida es nominal y no porcentual y es

muy pequeña con respecto al padrón. Además, no se exige arraigo territorial de dichas adhesiones ni su ligamen con resultados electorales recientes, como sí sucede en otras naciones.

El desafío para los responsables de la formulación de políticas sobre el financiamiento público a los partidos y los políticos reside en encontrar el equilibrio entre limitar los efectos negativos y favorecer la consolidación de la democracia a través de una competencia plural (IDEA, 2012). Los costos elevados de las campañas obligan a los candidatos a buscar fondos en muchas fuentes distintas. Con frecuencia, las agrupaciones se vuelven dependientes de grandes donaciones privadas o de fondos estatales.

## Cuadro 9.8

## Requisitos para formar partidos políticos en países seleccionados

País	Firmas	Cobertura regional	Normativa
Alemania	Sí	No	Federal Elections Act
Argentina	Sí	No	Ley 23298
Bolivia	Sí	Sí	Ley 1096-2018
Brasil	Sí	No	Ley 9504; Ley 9096
Chile	Sí	Sí	Ley 18603
Colombia	No	No	Constitución Política de Colombia; Código Electoral; Ley 1475
Costa Rica	Sí	No	Ley 8765
Ecuador	Sí	Sí	Constitución de la República del Ecuador; Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia
El Salvador	Sí	No	Decreto No. 307 — Ley de Partidos Políticos
España	No	No	Ley Orgánica 6/2002; Ley Orgánica 5/1985
Francia	No	No	Código electoral
Guatemala	Sí	No	Ley Electoral y de Partidos Políticos
Haití	Sí	No	Ley electoral
Honduras	Sí	Sí	Ley electoral y de las organizaciones políticas
México	Sí	Sí	Ley General de Partidos Políticos
Nicaragua	No	Sí	Ley Electoral No. 331
Panamá	Sí	Sí	Código electoral
Paraguay	No	No	Código Electoral Paraguayo
Perú	Sí	Sí	Ley 28094, de organizaciones políticas
Reino Unido	No	No	Elections and Referendums Act 2000
República Dominicana	No	No	Ley Orgánica de Régimen Electoral
Uruguay	Sí	No	Ley de Partidos Políticos
Venezuela	Sí	Sí	Ley de partidos políticos, reuniones públicas y manifestaciones

Fuente: González, 2022.

En el primer caso aumenta el riesgo de que las personas que donan grandes sumas de dinero ejerzan una mayor influencia en el proceso político que otras; en el segundo, de partidos con escasa autonomía y vida interna.

Según un análisis reciente de 180 países realizado y actualizado por IDEA Internacional a setiembre del 2022<sup>11</sup>, es común que exista alguna modalidad de tope, límites o prohibiciones a las contribuciones o donaciones. Las restricciones más usuales son prohibiciones a las donaciones de fuentes internacionales (en 70% de los países), de fuentes anónimas (56%) o a recursos estatales (67%). También en buena parte de los países se prohíben donaciones de compañías estatales o

con contratos gubernamentales. En contraste, únicamente el 27% de las naciones (49 casos) prohíbe las donaciones de empresas. Lo interesante es que esta restricción es más común en Europa, donde el 41% de los países la restringe. En perspectiva global, el 48% de los países no establece límites en la cantidad de dinero que puede ser donado a partidos políticos. Además, 101 países (56%) no establecen límites sobre la cantidad de dinero donado a las personas candidatas. A su vez, en 125 naciones existen disposiciones que regulan el financiamiento público a los partidos políticos.

Uno de los controles más frecuentes está relacionado con el requisito de presentar algún tipo de reporte o informe

financiero por parte de las agrupaciones políticas o candidaturas. Este requisito es exigido en el 78% de los países (141 casos). En cuanto a la existencia de financiamiento denominado indirecto, los reportes comparativos indican que en el 69% de los casos existen disposiciones que regulan el acceso libre o subsidiado a los medios de comunicación para los partidos políticos. Asimismo, los incentivos fiscales son el mecanismo más usual en esta materia, pues existe en el 33% de las naciones.

En síntesis, la experiencia internacional muestra una gran variación de normativa en relación con el financiamiento de la política. No existen modelos universalmente aceptados como deseables.

Una consecuencia de esta constatación es que cada país debe diseñar las políticas en este campo a partir de los desafíos particulares que desea superar y los problemas que requiere evitar. Si bien la mirada comparativa no es concluyente en términos de las buenas prácticas, si aporta evidencia robusta de los problemas creados por normativas inadecuadas y omisas.

### Conclusión: elementos para la discusión

El diagnóstico aportado por el PEN para el ejercicio deliberativo rompió con el esquema tradicional que considera al fortalecimiento de los partidos políticos y al financiamiento partidario como dos aspectos separados y desligados el uno del otro. En su lugar, se argumentó que para pensar en reformas de política pública en estos ámbitos es necesario partir de un enfoque en el que se contemple de manera conjunta ambos aspectos. Ello fue completamente aceptado por las personas que participaron en los grupos focales: en los dos ejercicios deliberativos respaldaron el cambio de enfoque mencionado y resaltaron la pertinencia de este abordaje articulado.

La situación del sistema de partidos en Costa Rica -caracterizado por la erosión de las identidades partidarias y la “explosión” de nuevas agrupaciones, así como los desafíos en el tema de sus finanzas, que ponen en riesgo la independencia y autonomía de los éstos- fueron señaladas como razones pertinentes para discutir y deliberar sobre reformas en estos dos ámbitos, partiendo del hecho de que lo que se modifique en uno de los ámbitos incidirá en el otro y viceversa.

La combinación de muchos partidos políticos pero débiles desde el punto de

vista orgánico con unas finanzas partidarias comprometidas, constituyen flancos preocupantes de debilidad de la democracia costarricense. Hubo un amplio acuerdo en los grupos focales sobre la necesidad de que la sociedad costarricense encuentre rutas y alternativas para modernizar el sistema de financiamiento de la política y, al mismo tiempo, fortalecer a las agrupaciones políticas, en momentos en los que la democracia es más vulnerable a las amenazas existentes.

En general, la discusión corroboró que el foco de la reforma debe abordar el fortalecimiento de los partidos junto con los mecanismos mediante los cuales estas agrupaciones acceden al financiamiento. En opinión de las personas consultadas, este énfasis es correcto y pertinente. Asimismo, consideraron que, pese a una rectoría institucional alojada en el Tribunal Supremo de Elecciones, existen temas en disputa y conflictos de competencias entre el TSE y la Sala Constitucional en esta materia que deben resolverse.

Una consecuencia de estas consideraciones fue el convencimiento de que el fortalecimiento de la democracia costarricense requiere, por una parte, rediseñar por completo el modelo de financiamiento de la política, para cerrar portillos y vacíos que lesionan la autonomía de los partidos y comprometen su misión; por otra, rediseñar la normativa vigente en relación con la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, para atender su debilitamiento orgánico e institucional.

En la dimensión del financiamiento político, la opinión prevaleciente fue que, a pesar de que disponerse de recursos para este fin resulta indispensable resolver los siguientes desafíos prioritarios:

las crecientes dificultades para acceder al financiamiento político, la falta de transparencia de los mecanismos vigentes y la existencia de estructuras paralelas para el financiamiento de las campañas electorales. En la dimensión de organización partidaria, se sugirió la flexibilización de la normativa y la creación de criterios diferenciados según el perfil de la organización partidaria.

En síntesis, los ejercicios deliberativos evidenciaron la existencia de un amplio consenso sobre la pertinencia de las reformas para fortalecer a los partidos políticos y el sistema de financiamiento. Crucialmente, se encontró que en los temas en los que requieren cambios y transformaciones, hay respaldos significativos sobre las reformas que debieran implementarse. Concordaron en que se dispone de recursos financieros para atender los desafíos identificados. Ello sugiere que los mayores obstáculos para estas reformas no son un problema de enfoque o la falta de acuerdos entre distintos actores, sino de gestión política. Concretamente, el problema principal es la viabilidad política de una reforma en estos ámbitos: los representantes políticos a quienes les corresponde aprobar estos cambios se constituyen en actores con poder de veto, pues no vislumbran incentivos para reformar los sistemas y mecanismos mediante los cuales fueron electos. Asimismo, influye la influencia de grupos de interés para los cuales la situación actual es beneficiosa.

**Investigador principal:**

Ronald Alfaro Redondo.

**Insumos:** *Reporte de los principales hallazgos de las sesiones de grupo sobre la tensión relacionada con fortalecimiento de la democracia*, de Ana Jimena Vargas y Marcela Román. *Requisitos para la inscripción de partidos políticos*, de Jesús Guzmán y *Datos actualizados de financiamiento partidario*, de Sebastián González.

**Coordinación:** Ronald Alfaro Redondo.

**Borrador del capítulo:** Ronald Alfaro Redondo.

**Edición técnica:** Jorge Vargas Cullell.

**Asesoría metodológica:** Jorge Vargas Cullell.

**Lectores críticos:**

Leonardo Merino y Jorge Vargas Cullell.

**Revisión y corrección de cifras:**

Jesús Guzmán Castillo.

**Diseño y diagramación:**

Erick Valdelomar / Insignia | ng

## Notas

1 El conflicto de competencias en materia electoral surge debido a las diferencias de criterio entre el TSE y la Sala Constitucional en diferentes temas. La Sala IV ha entrado a revisar la constitucionalidad de algunas normas electorales aun y cuando esa potestad es reclamada por el TSE.

2 Un problema es una falla o rezago para remediar que crea un cuello de botella clave para el desarrollo humano, que constituye una amenaza contra la capacidad futura del país de alcanzar un alto nivel de desarrollo. Se formula en términos de una pregunta que plantea una tensión entre un objetivo deseable de resolver y un conjunto de condiciones de partidas, o restricciones, que reducen el margen de maniobra para actuar y las capacidades para atender ese objetivo deseable.

3 Información disponible en: <https://www.tse.go.cr/fpp-infofacilitada.htm>

4 Se mencionó el caso del PAC que en varias elecciones ha inscrito candidaturas en la Gran Área Metropolitana pero no en las costas.

5 En el capítulo 5 de este Informe se discuten las características de agrupaciones políticas “primerizas” del 2022.

6 Durante la primera sesión se informó que desde febrero de 2022 han renunciado tesoreros(as) nacionales, propietarios o suplentes de cuatro partidos (entre ellos el PAC y Costa Rica Justa) y un presidente propietario del Comité Ejecutivo del partido Encuentro Nacional.

7 Un participante indicó que podría ser el TSE o alguna otra institución pública.

8 En la segunda sesión se mencionó que algunos partidos políticos conocen muy bien el “teje y maneje financiero”: Como las reservas se pueden aumentar en proporción de lo que no se logre liquidar por concepto electoral, hay partidos que fijan las reservas en un 50%. Si les va bien en la elección, no pierden nada, y si no, tampoco, porque lo que no logran liquidar es inferior a la reserva. Cabe resaltar que las reservas **ni tienen límite, ni caducan**. Los partidos políticos pueden estar inactivos y aun así pueden tener reservas, lo cual es un contrasentido en épocas de severa restricción fiscal.

9 Con respecto al pago de servicios, por ejemplo, los de comunicación (que son gastos millonarios), una de las personas participantes en las sesiones de grupo planteó el tema de cómo el IVA golpea la liquidez de los partidos, porque estos no operan con presupuestos en los que se puede contemplar el pago del IVA, sino que este se deduce directamente de los fondos disponibles.

10 Uno de los participantes fue muy insistente en que un sistema de franjas por sí solo no resuelve las brechas de acceso de algunos partidos políticos a la pauta, si no se toman medidas para regular el gasto ilimitado en medios o la posibilidad de que terceros paguen pauta en medios tradicionales o en redes sociales.

11 Para esto se utilizó la herramienta denominada Financiamiento Político disponible en <https://www.idea.int/data-tools/question-view/>. Se consultaron las preguntas 527, 529, 538, 542, 546, 552, 559 y 564.