

Vida interna en los partidos políticos

Introducción:

La calidad democrática en los partidos políticos

El presente capítulo de la Auditoría evalúa la pregunta ¿cuál es la calidad democrática de la vida interna de los partidos políticos en Costa Rica? Por calidad democrática de la vida interna de los partidos políticos se entiende el grado en que la organización, actividades y financiamiento de los partidos políticos, o vida interna, se conducen mediante la aplicación de normas democráticas. Estas son las normas que garantizan la protección de los derechos políticos y civiles de sus afiliados, su participación en la formación de los liderazgos partidarios y en la elaboración de los programas ideológicos y de gobierno, el ejercicio de la petición y rendición de cuentas y una apertura razonable de la vida interna al escrutinio público¹.

Este capítulo desarrolla una visión “hacia adentro” de los partidos políticos (Panebianco, 1988), que rescata su función como el mecanismo clásico de participación ciudadana en la política (Sartori, 1976). Debe recordarse que, en Costa Rica, los partidos constituyen el único mecanismo legal que hoy en día tienen las y los ciudadanos para ser electos en cargos de representación política dentro del Poder Ejecutivo, el Legislativo y las municipalidades². Sin embargo, su vida interna ha sido poco estudiada y, pese a su importancia, es poco conocida por la ciudadanía. Al entreabrir la puerta al estudio de este tema, el presente capítulo aboga por recordar a las personas que, más allá del extendido escepticismo y descontento ciudadano con los partidos (véase más adelante), estos siguen siendo parte indispensable de la convivencia democrática.

Vistos los partidos políticos como organizaciones, su vida interna conforma el “hábitat” dentro del

cual las y los ciudadanos se agrupan para expresar sus ideas políticas, presentar a sus conciudadanos propuestas de gobierno y competir efectivamente por el poder³. Este hábitat está conformado por un complejo entramado de asambleas, directorios, tribunales electorales, órganos de gestión administrativa, foros de discusión, fracciones internas, jerarquías, liderazgos, instancias de planeación y ejecución de campañas electorales que, en algunos casos, moviliza cuantiosos recursos financieros y técnicos e incide sobre la deliberación y gestión de los asuntos públicos.

Un funcionamiento democrático de la vida interna de los partidos crearía estructuras y prácticas de participación que sujetan a las y los líderes partidarios, los programas ideológicos y de gobierno y los recursos que administran, al control y fiscalización de los afiliados y de los entes públicos encargados por la ley de supervisar sus actividades. Por el contrario, la ausencia de estructuras y prácticas democráticas delega la representación de miles de personas en manos de dirigencias y convierte a los partidos en entidades especialmente vulnerables a las presiones indebidas de inversionistas políticos⁴, pues en esas circunstancias los dirigentes tienen la potestad inconsulta para hablar, pactar y actuar, por sí y ante sí, en nombre de miles de personas. En consecuencia, la capacidad de los partidos políticos para representar responsable y oportunamente las aspiraciones y preferencias de la mayoría de sus afiliados depende, en una buena medida, del funcionamiento democrático de su

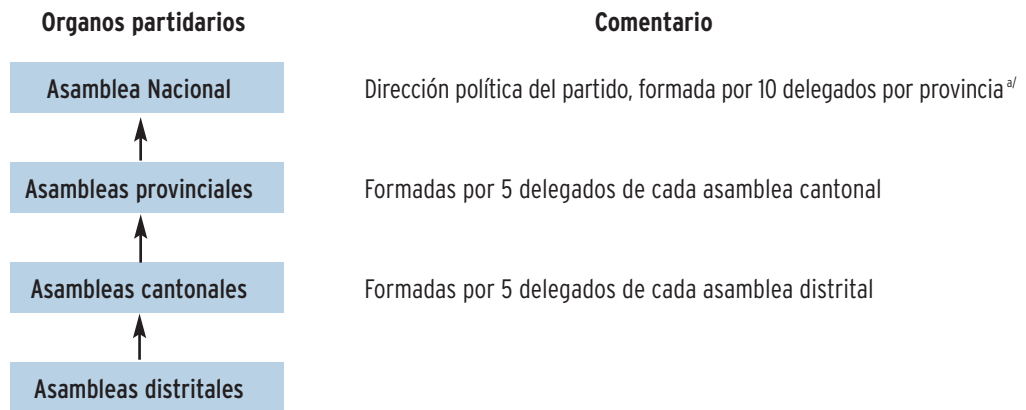
La estructura organizativa de los partidos en la legislación electoral costarricense

La Constitución Política estipula el derecho de las y los ciudadanos a agruparse en partidos políticos, cuyo compromiso es respetar el orden constitucional de la República (artículo 98). Asimismo, confiere al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) la jurisdicción exclusiva en cuanto a la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, lo cual incluye normas

para la inscripción y funcionamiento de los partidos políticos y para el financiamiento político. El artículo 60 del Código Electoral establece una estructura territorial de organización de los partidos políticos, pero garantiza la libertad de estos para crear otras instancias internas, de conformidad con sus estatutos.

CUADRO 9.1

Estructura de los partidos según el artículo 60 del Código Electoral



a/ Los partidos pueden crear otras instancias con delegados en la Asamblea Nacional, siempre que el número de delegados de ésta sea menor a los electos por las instancias territoriales.

FUENTE: ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, 1952.

El Código Electoral no estipula requisitos específicos que puedan ser interpretados como estándares para el funcionamiento democrático interno de los partidos políticos. En este sentido:

- cada partido elige sus candidatos a cargos populares según lo prescriban sus propios estatutos, ratificados por la Asamblea Nacional;
- el órgano político superior del partido es el responsable de organizar y dirigir las convenciones nacionales, aunque puede delegar esta función en un tribunal de elecciones internas. Es decir, no se exige que exista una instancia con autonomía, que se encargue de la organización y supervisión de los procesos electorales internos (artículo 74).

- no se establecen derechos mínimos para los afiliados de los partidos; únicamente se señala que son afiliados quienes firmen una hoja de adhesión (artículo 69).

El inciso h) del artículo 19 indica que el TSE tiene la facultad de vigilar los procesos internos para la designación de candidatos a puestos de elección popular. En virtud de ello, el TSE ha conocido denuncias por irregularidades electorales (como se verá más adelante en este capítulo). Sin embargo, precisamente durante la edición final del presente informe, el TSE se declaró sin capacidad para supervisar los procesos electorales internos de los partidos políticos, por falta de recursos.

vida interna⁵, que constituye un contrapeso a la formación de oligarquías partidarias (Michels, 1959)⁶.

Finalmente, cabe señalar que la presente indagación sobre la democracia interna de los partidos no supone un tipo determinado de estructura y organización partidaria. Cualquiera que sea dicha organización, lo que aquí se observa es la existencia de ciertas prácticas y garantías democráticas en el funcionamiento partidario. Debe recordarse que, en Costa Rica, los partidos políticos tienen amplia libertad para organizarse, dentro de los requisitos establecidos por el Código Electoral (recuadro 9.1).

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad se esperaría que los partidos políticos propicien y protejan la libertad de expresión y la participación de las y los afiliados en sus actividades y organismos internos. Las y los afiliados a los partidos elegirían a sus dirigentes y candidatos a cargos públicos de manera libre, competitiva, limpia y con garantías suficientes y eficaces para proteger este derecho. Asimismo, los partidos desarrollarían mecanismos para incentivar la participación de sus afiliados en la definición de los programas ideológicos y de gobierno, así como en la formación de los órganos electorales internos. Las y los afiliados contarían con medios para remover a los líderes partidarios y, como parte de las prácticas democráticas, podrían ejercer el derecho de petición de cuentas a sus líderes por diversos medios, sin que ello implicase alguna amenaza o violación a su integridad, su patrimonio o sus derechos. La organización partidaria debería contemplar órganos ante los cuales pudiera recurrir el afiliado en caso de que sus derechos fueran violados o amenazados.

En materia de financiamiento de los partidos, se esperaría que la legislación establezca controles adecuados sobre el origen y uso de ese financiamiento, en cuyo marco los organismos de fiscalización realizarían una supervisión oportuna y eficaz. Los candidatos partidarios a cargos públicos se abstendrían de recibir dinero de fuentes ilícitas y publicarían detalladamente los balances financieros de sus partidos; de tal forma la ciudadanía tendría acceso a cualquier información que requiriera sobre el financiamiento de los partidos y contaría con medios jurídicos para garantizar la protección de su derecho a la información.

Aspiraciones

Las aspiraciones de alta calidad democrática definidas por el Consejo Consultivo para el tema de partidos políticos son las siguientes:

RECUADRO 9.2

Preguntas de evaluación e indicadores

Las 2 aspiraciones del tema de partidos políticos fueron desagregadas en 12 preguntas de investigación, para abarcar 20 indicadores.

De estos indicadores, 12 fueron evaluados por el panel de expertos, 5 son indicadores de comprobación, cuya verificación estuvo a cargo del equipo técnico de la Auditoría y 3 fueron descartados por falta de información.

- Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas.
- El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al examen público.

Referencias

Como ya se señaló, el presente capítulo se centra en el estudio de la vida interna de los partidos políticos. No entra a examinar otras facetas de los partidos políticos costarricenses, como sus ideologías y el sistema de partidos políticos del cual forman parte, temas abordados por otras investigaciones (véase más adelante la sección “Métodos empleados”). Una perspectiva histórica de los partidos políticos y los sistemas de partidos en el país fue presentada brevemente en los capítulos 2 y 3.

El tema del financiamiento de los partidos y el uso y manejo de los fondos que reciben para participar en la contienda electoral, uno de los puntos más polémicos de las últimas campañas electorales, fue también tratado en la referencia sobre las reformas al sistema electoral costarricense propuestas en 1999 (capítulo 6).

Valoración general

La valoración de la calidad democrática de la vida interna en los partidos políticos costarricenses, realizada por el panel evaluador, tendió a ubicarse en una calificación intermedia. 9 de las 12 opiniones del panel fueron por consenso y, de éstas, 6 obtuvieron una calificación de cumplimiento medio o balance de logros e incumplimientos en la aspiración democrática. No se asignó ninguna calificación extrema.

De acuerdo con la evidencia reunida y la opinión de los evaluadores, en los procesos de elección de las dirigencias de los partidos políticos y

de las y los candidatos a cargos públicos no son una práctica frecuente las amenazas al patrimonio y la integridad de las personas. Sin embargo, las garantías jurídicas para elecciones internas limpias y transparentes son débiles. En primer lugar, solamente en algunos partidos, Liberación Nacional, PLN, y Unidad Social Cristiana, PUSC (en adelante, partidos mayoritarios), las elecciones para escoger al candidato presidencial se realizan por medio de convenciones abiertas al voto directo de sus afiliados, aunque no sucede lo mismo en la escogencia de candidatos a cargos públicos en otros poderes del Estado. En segundo lugar, las instancias encargadas de organizar los procesos electorales internos carecen de autonomía y de recursos técnicos y financieros para garantizar la pureza y transparencia electoral. En tercer lugar, no existe supervisión del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) sobre los procesos electorales internos. Finalmente, se presentan irregularidades, de las cuales la más notable, pero no la única, fue el fraude en las elecciones internas de 1997 para la escogencia del candidato presidencial en uno de los partidos mayoritarios.

Los estatutos de los partidos contemplan la libre participación en la definición de su programa, la libertad de expresión de los afiliados y las sanciones a violaciones de los estatutos. Sin embargo, el ejercicio de estos derechos es limitado. La participación de los afiliados en los asuntos partidarios es ocasional y se limita, en lo fundamental, a los procesos de selección de las y los integrantes de las asambleas territoriales (distrital, cantonal, provincial y nacional) y a las convenciones para escoger el candidato presidencial, eventos que ocurren una vez cada cuatro años. Por otra parte, los partidos costarricenses tienen estructuras organizativas poco desarrolladas. Sus aparatos administrativos, cuando existen, cuentan con pocos recursos técnicos y carecen de información básica sobre el funcionamiento del partido; las estructuras territoriales y sectoriales se activan durante los procesos de escogencia interna de candidatos a cargos públicos y durante los procesos electorales, pero hibernan durante los períodos no electorales. Aún en estos períodos de activación, la organización se forma alrededor de los precandidatos y candidatos, no del partido.

La supervisión del financiamiento público de los partidos es responsabilidad del TSE y de la Contraloría General de la República. Se realiza en el período fiscal posterior al proceso electoral, pero los mecanismos efectivos de control son recientes. El financiamiento privado no está bajo fiscalización de una institución pública. No existe

supervisión sobre la fuente de los recursos que sostienen las estructuras partidarias, ni de las campañas electorales para los procesos internos de selección de candidatos a cargos de representación política.

En el ejercicio de su derecho de información, la ciudadanía tiene acceso libre y oportuno a la información sobre el financiamiento público de los partidos políticos. Además, existen entidades a las cuales las personas pueden recurrir con el fin de obligar a un partido a brindar información sobre sus estados financieros, en caso de que se negara. Sin embargo, los partidos no siempre tienen la contabilidad al día, no es posible saber si informan veraz y exhaustivamente sobre el financiamiento privado y la eficacia de las entidades encargadas de resolver un reclamo y remediar la violación al derecho a la información no garantiza un acceso oportuno a la información deseada. En síntesis, las y los ciudadanos no suelen pedir cuentas sobre los estados financieros de los partidos, ni éstos acostumbren rendirlas.

Métodos utilizados

La información sobre los asuntos internos (inscripciones, elecciones, renuncias de dirigentes, etc.) fue recopilada fundamentalmente por medio de la búsqueda de registros administrativos en los partidos mayoritarios (Brenes et al, 1999). También por este medio se recopilaron datos de la Contraloría General de la República sobre los montos del financiamiento estatal en los últimos diez años (Brenes et al, 1999).

La ponencia especializada titulada *El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al examen público* fue la base para evaluar la segunda aspiración de este capítulo (Weisleder, 1999).

Como complementos, un análisis jurídico presentó la normativa actual que rige el financiamiento estatal y privado a los partidos políticos (Castillo, 1999). Este tema también se vio enriquecido por la información de una investigación temática (Muñoz, 1999).

Por medio de los ejercicios de observación experimental, se buscó conocer la percepción de las personas sobre el financiamiento de los partidos políticos (Borge, 1999).

La legislación utilizada fue esencialmente el Código Electoral (Asamblea Legislativa, 1952), el Reglamento sobre pago de gastos a los partidos políticos (Contraloría General de la República, 1997) y alguna jurisprudencia del TSE (Tribunal Supremo de Elecciones, 1997b y 1999). También se revisaron los estatutos de todos los partidos políticos

inscritos para verificar la inclusión de ciertas reglas democráticas; estos textos fueron tomados de la página web del TSE (www.tse.go.cr).

Varias investigaciones fueron consultadas en este capítulo: el apartado “Financiación de partidos políticos y campañas electorales en Costa Rica”, del libro *Financiación de la política en Iberoamérica* (Cerdas, 1998); los aspectos relacionados con el sistema electoral del libro *Costa Rica Contemporánea* (Masís, 1999), el *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (Proyecto Estado de la Nación, 1999) y un estudio sobre la orientación ideológica de los partidos (Coppedge, 1997).

En materia de participación de las mujeres en los partidos se consultó una tesis sobre el mismo tema (Zúñiga, 1996) y un estudio acerca de la militancia en los partidos mayoritarios (Delgadillo, 1998).

Algunos estudios de opinión utilizados para analizar el grado de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos fueron las encuestas “Evolución de la opinión pública en Costa Rica” y la de Procesos (Garita y Poltronieri, 1997; Alcántara y Guzmán, 1998; PNUD, 1998; Rodríguez et al, 1998).

El panel de expertos estuvo constituido por un académico, un abogado y una exministra de gobierno, estos dos últimos con experiencia en participación en dirigencias de partidos políticos.

Limitaciones

Una de las mayores dificultades para la realización de este capítulo fue la escasa información disponible sobre la dinámica interna de los partidos. En las oficinas administrativas de los partidos políticos, aún en los mayoritarios, se encontró archivos históricos incompletos y carencia de informes de labores. Aún cuando para algunos temas exista la información, no hay oficinas de documentación o atención al público en donde ésta se pueda obtener fácilmente. Por lo general no existe control sobre los documentos que contienen esos archivos y las anotaciones no son sistemáticas. Por ejemplo, cuando algún dirigente renuncia o fallece, se escribe a mano en el margen de la lista de la Asamblea Nacional una leyenda como “renunció” o “fallecido”. En los partidos minoritarios estos problemas son más agudos, por la falta de recursos para sostener una organización administrativa permanente. Por ello, la mayoría de las investigaciones de este capítulo debió limitarse a los partidos mayoritarios.

Otra limitación importante es la dificultad para establecer, en la práctica, quienes son las y los simpatizantes, afiliados, adherentes o militantes de

un partido político. En Costa Rica los partidos no tienen registros sistemáticos de sus miembros. Con excepción de las antiguas agrupaciones de izquierda, que exigían a sus afiliados la participación en sus actividades y estructuras, los partidos políticos costarricenses no tienen estructuras territoriales de funcionamiento permanente, en las cuales las personas ejerzan el derecho y el deber de participar en la deliberación y conducción de los asuntos internos. En las convenciones se ha exigido a las personas firmar hojas de adhesión, pero los resultados del procesamiento de esta información no estuvieron disponibles y, según fue señalado a investigadores de la Auditoría, la información no es procesada del todo. En consecuencia, en este capítulo se utilizará el término “afiliado” de manera genérica, para denotar a las personas que participan, al menos, en los procesos de escogencia de las y los candidatos a cargos públicos dentro de un partido político y que se reconocen como seguidores de ese partido.

El financiamiento político es un tema todavía poco investigado en Costa Rica, especialmente en lo que concierne el financiamiento privado, sobre el cual existe escasa información. Se trata de un asunto manejado con mucho secreto y poca transparencia en los partidos políticos. A pesar de los rumores, percepciones públicas y denuncias en los medios de comunicación colectiva, no se logró encontrar evidencia sobre el monto y los tipos de financiamiento privado. La información que se incluye es la reportada por los partidos mayoritarios en la última campaña electoral (1997-1998), la que presenta indicios de una fuerte sub-declaración.

Antecedentes: el ambivalente descontento ciudadano con los partidos

Esta investigación se realiza en momentos en que existe un extendido descontento ciudadano con los políticos y los partidos. En los últimos años, los resultados de diversas encuestas de opinión coinciden en apuntar que los partidos políticos son percibidos por las y los costarricenses como una de las principales causas de los problemas nacionales; además son señalados como una de las instituciones u organizaciones que gozan de menor confianza y aprobación pública (Garita y Poltronieri, 1997; Alcántara y Guzmán, 1998; PNUD, 1998; Rodríguez et al, 1998; UNIMER, 1999 y 2000; UNIMER R.I.-La Nación, 2001). En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, los partidos políticos fueron calificados como las instituciones que menos trabajan por el bienestar de las personas y de su comunidad (lugar 12 de 12 entidades) y obtuvieron el antepenúltimo lugar en

la calificación de las instituciones que ayudan a que los políticos rindan cuentas (lugar 15 de 17, apenas sobrepasando a dos instituciones poco conocidas para el público: la Superintendencia General de Valores, SUGIVAL, y el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) (UNIMER, 1999). En el año 2000, el 44,2% de las personas mencionó a los partidos como la principal causa de los problemas que afronta Costa Rica, muy por encima de la falta de participación (25,2%) y la falta de un rumbo claro para el país (24,9%) (UMIMER R.I., 2000).

Empero, el descontento ciudadano no implica -aún- que en Costa Rica las personas hayan desahuciado a los partidos políticos. En una reciente encuesta nacional que investigó en profundidad las percepciones y actitudes de las y los costarricenses hacia el sistema político, el 89,9% de los entrevistados afirmó que los partidos políticos “son necesarios para la democracia”, el 56% les reconoció haber contribuido al desarrollo nacional y el 43,4% señaló estar dispuesto a ser miembro o a colaborar con nuevos partidos; los partidos

mayoritarios fueron ubicados en segundo lugar en la identificación de los actores que pueden liderar las transformaciones “que el país requiere” y los minoritarios, en el séptimo (UNIMER R.I. – La Nación, 2001). En las elecciones nacionales de 1998, pese a que el abstencionismo aumentó significativamente, el 70% de las y los ciudadanos votó (capítulos 3 y 6). Esta ambivalencia ciudadana en relación con los partidos políticos fue sintetizada recientemente como sigue:

“Están molestos con ellos. Les encuentran muchos defectos: creen que están lejos del pueblo, los perciben como maquinarias electorales, los acusan de permitir la corrupción y les reclaman liderazgos. Los costarricenses juzgan de una manera severa a los partidos políticos tradicionales. Pero piensan que son necesarios para el funcionamiento de la democracia y sostienen que han contribuido al desarrollo nacional” (Ramírez, 2001).

Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas

La conducción de los asuntos internos de los partidos por medio de reglas democráticas fue estudiada por la Auditoría por medio de 7 factores:

- Las y los dirigentes de base de los partidos gozan de libertad de expresión en las discusiones internas.
- Las y los afiliados de los partidos eligen a sus líderes y a sus candidatos y candidatas a cargos públicos mediante elecciones periódicas, libres, limpias y competidas.
- En las elecciones internas realizadas en las instancias partidarias de representación, y en las sesiones convocadas para aprobar el programa del partido, los delegados votan de manera directa y dicho programa se aprueba mediante elecciones libres y limpias.
- Las y los afiliados de los partidos tiene la capacidad de remover de sus cargos a sus líderes y a sus candidatos y candidatas a cargos públicos, mediante procedimientos democráticamente aprobados.
- Las y los afiliados de los partidos exigen la rendición de cuentas de sus líderes y candidatos y candidatas a cargos públicos, sin menoscabo de sus derechos civiles y políticos ni sufrir la expulsión del partido.
- Las y los afiliados tienen libre acceso a medios jurídicamente establecidos para sancionar el incumplimiento de las reglas democráticas.
- Para la selección de los líderes y candidatos o candidatas, las y los afiliados tiene voz y voto en las instancias de representación del partido encargadas de realizar dicha selección.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 9.2

Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS



- En los estatutos de los 32 partidos políticos inscritos para las elecciones de 1998, 10 (31,2%) contenían normas explícitas para proteger la libertad de expresión de sus afiliados en las actividades del partido. De éstos, 7 son partidos que funcionan a escala cantonal o provincial.
- El TSE ha resuelto que los órganos internos de los partidos políticos son los únicos que tienen potestad para vigilar los procesos de elección internos de los partidos. La intervención del TSE se justifica ante hechos, resoluciones o acuerdos concretos que violen la Constitución Política o la ley. Tampoco es procedente un recurso de amparo ante actuaciones irregulares en las elecciones internas de los partidos políticos, porque la Sala Constitucional no tiene potestad en materia electoral.
- Los órganos internos de los partidos encargados de la organización y supervisión de los procesos de escogencia de los candidatos a cargos públicos están subordinados a la Asamblea Nacional; además, cuentan con poco presupuesto, infraestructura logística y de comunicaciones y carecen de un padrón actualizado, exhaustivo y depurado de las y los afiliados.
- En las últimas 3 elecciones, los candidatos presidenciales de los partidos mayoritarios (PLN y PUSC) fueron seleccionados mediante una convención abierta a todos los afiliados del partido. Antes de 1990 solamente un partido realizaba convención abierta para elegir al candidato presidencial. Los candidatos presidenciales de los partidos

CONTINUA ►

▶ CONTINUA



minoritarios con representación en la Asamblea Legislativa durante el período 1991-2002 fueron electos mediante una Asamblea Nacional del partido, que incluyó a los representantes seleccionados durante las elecciones distritales, cantonales y provinciales.

- Las y los candidatas a diputados de los partidos mayoritarios se eligen por medio de la Asamblea Nacional. En el caso del principal partido minoritario (Fuerza Democrática), los candidatas a diputados se eligen en la Asamblea Provincial y son ratificados por la Asamblea Nacional.
- Los candidatas a regidores municipales de los partidos mayoritarios se eligen en una Asamblea Cantonal. Hasta las elecciones del año 2002 se elegirá por votación directa al alcalde municipal; antes lo elegía el Concejo Municipal.
- Para las elecciones nacionales de 1998, se denunció ante el TSE un fraude en las elecciones para el candidato presidencial de uno de los partidos mayoritarios. El tribunal de elecciones interno declaró que se anularon 29.611

papeletas por diferentes irregularidades comprobadas, de un total de 173.483 votos emitidos. Sin embargo el proceso no fue anulado, porque la diferencia entre los precandidatos era más del doble de las papeletas anuladas.

- Aunque la proporción de afiliados a los partidos políticos que son mujeres se estima en alrededor del 50%, la proporción de candidatas a cargos públicos ha sido históricamente baja, especialmente en los puestos de diputados y la Presidencia de la República. En los órganos internos de los partidos, las mujeres son nombradas mayoritariamente en los cargos de delegada distrital y miembro del comité político local.
- En una búsqueda de registros administrativos realizada en los partidos mayoritarios (PLN y PUSC) se detectó deficiencias en la sistematización de la información histórica administrativa del partido, de tal forma que no fue posible reconstruir con detalle la conformación de la Asamblea Nacional durante los últimos 10 años, las sustituciones de miembros ni los procedimientos empleados para tal fin.

Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE



- Según Coppedge (1997), durante el período 1948-1994 han participado más de 50 partidos políticos en las elecciones nacionales.
- Durante el período 1948-1994, siguiendo la clasificación de Coppedge, se han presentado partidos de diversas ideologías: 1 cristiano de derecha, 1 cristiano de centro-izquierda, 4 seculares de derecha, 3 seculares centro-derecha, 3 seculares centro-izquierda, 13 seculares de izquierda,

16 personalistas y otros desconocidos o de otras ideologías.

- En el período 1994-1998, las y los diputados de los partidos mayoritarios (PLN y PUSC) no creían que existiera un alto nivel de democracia interna en sus partidos, aunque existen diferencias significativas entre ambas agrupaciones.

EVALUACION DEL PANEL

Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas



Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO ^{a/} Balance de logros e incumplimientos en la conducción de los asuntos de los partidos políticos mediante reglas democráticas.
Nivel de acuerdo	BAJO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 3 de 5 asuntos evaluados.
Asuntos mejor calificados	CUMPLIMIENTO MEDIO <ul style="list-style-type: none"> ■ Elecciones internas libres en los partidos políticos. ■ Libre escogencia del programa del partido político. ■ Sanción por incumplimiento de normas democráticas en los partidos políticos.
Asunto peor calificado	NINGUNO
Asuntos sin acuerdo	NO HAY <ul style="list-style-type: none"> ■ Libertad de expresión dentro de los partidos políticos. ■ Elecciones internas limpias en los partidos políticos.

Comentario general

No existe evidencia de que las amenazas a la integridad o el patrimonio de las y los afiliados a los partidos políticos durante los procesos de escogencia de los líderes de sus partidos sea una práctica generalizada o frecuente. No obstante, en ciertas elecciones locales existen prácticas aisladas para coaccionar la preferencia electoral de las y los electores.

Los partidos mayoritarios realizan convenciones abiertas para escoger a sus candidatos presidenciales. Las elecciones abiertas y directas de candidatos a diputados, regidores y síndicos no constituyen una práctica generalizada, ni frecuente. En años recientes uno de los partidos mayoritarios experimentó parcialmente con la selección de candidatos a diputados mediante procesos electorales abiertos.

Las garantías jurídicas para la realización de procesos limpios en la escogencia de candidatos a cargos públicos dentro de los partidos son pocas. El TSE no ejerce supervisión sobre estos procesos; los órganos de organización y supervisión internos, como los tribunales internos de elecciones, cuen-

tan con pocos recursos técnicos y financieros y su autonomía frente a la conducción política del partido no está garantizada; los registros de afiliados, cuando existen, están desactualizados.

En la década de los noventa se registró al menos un fraude en las elecciones internas para la escogencia del candidato presidencial en uno de los partidos mayoritarios. Sin embargo, el panel discrepó sobre la importancia de este hecho para la evaluación. La mayoría consideró que la magnitud del fraude fue pequeña y no se conoce de fraudes en otros partidos. Para una minoría del panel este fraude representa un incumplimiento de la aspiración de elecciones limpias, pues ocurrió en un partido mayoritario, la respuesta del TSE fue ineficaz y ello abona el camino para la comisión impune de irregularidades en el futuro.

Los estatutos de los partidos en general no contemplan explícitamente la libre participación en la definición de sus programas. Sin embargo, en la práctica los partidos políticos realizan congresos en los que definen sus programas. El panel consideró que existe una escasa participación de los afiliados,

desinterés de los dirigentes por difundir el programa en sus bases y falta de eficacia para aplicarlo.

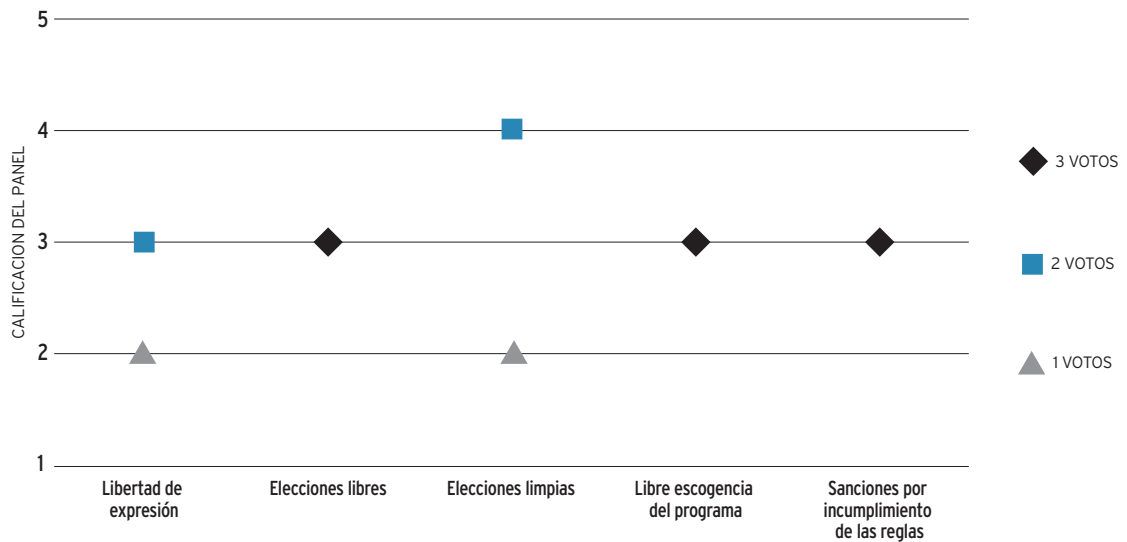
El panel discrepó sobre el ejercicio de la libertad de expresión dentro de los partidos. Una mayoría consideró que hay un balance de logros e incumplimientos; existe normativa que garantiza la libertad de expresión y está regulada por los estatutos internos del partido. El principal problema no es la falta de garantías, sino el escaso interés de los miembros por ejercitar esta libertad. Una minoría del panel estimó que se incumple en general con la libertad de expresión en los partidos. La forma de aplicar el reglamento en las sesiones de los órganos internos, las prácticas “clientelistas” y el poder del grupo dirigente limitan la posibilidad de que los afiliados se expresen libremente.

Los afiliados tienen acceso a instancias internas para denunciar violaciones a la normativa partidaria y aplicar las sanciones respectivas, pero estas instancias son débiles. La tutela de los derechos de las y los afiliados ha sido ejercida por la Sala Constitucional debido a la renuencia del TSE a intervenir en la vida interna de los partidos políticos.

a/ Calificaciones discrepantes refuerzan la tendencia promedio.

GRAFICO 9.1

Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 9.5

Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
✓	Elecciones internas periódicas en los partidos políticos.
X	Capacidad de remover a los líderes y candidatos partidarios.
ⓘ	Procedimiento democrático para remover a los líderes y candidatos partidarios.

Número de indicadores de comprobación **3**
 Número de indicadores cumplidos **1**

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⓘ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

CUADRO 9.6

Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas

INDICADORES DESCARTADOS

Indicador	Motivo
Elecciones internas competidas en los partidos políticos	No hay información
Limpia escogencia del programa del partido político	No hay información
Exigencia de rendición de cuentas en los partidos políticos	No hay información

Información de base

¿Tienen las y los afiliados de los partidos políticos libertad de expresión en las discusiones internas?

RA Los estatutos de 21 los 32 partidos políticos⁷ inscritos para la campaña electoral de 1997-1998 no contenían ninguna norma explícita para proteger la libertad de expresión de sus afiliados en las actividades del partido (cuadro 9.7). En sólo 10 partidos (31,2%) se les confería voz y voto a los afiliados en las reuniones de partido o se les permitía hacer sugerencias, interponer mociones o simplemente expresar sus opiniones sobre la dinámica de la organización. De estos 10 partidos, 7 funcionan a escala cantonal o provincial.

La estructura territorial de los partidos (recuadro 9.1) define en cierta forma las posibilidades que tienen los afiliados de expresar sus pensamientos en cada uno de sus órganos, dependiendo de si se trata de instancias de participación libre o no. Las principales instancias de decisión de los partidos son constituidas por medio de procesos de elección escalonados (asamblea distrital, cantonal, provincial y nacional). En los primeros niveles la participación es abierta, en el sentido de que cualquier afiliado puede postular su nombre y también puede asistir a votar (véase apartado siguiente), pero en los siguientes niveles sólo pueden participar los que resultan electos. Por ejemplo, en las asambleas nacionales de los partidos participan 10 delegados de cada provincia.

Cabe mencionar, por último, que la revisión de los estatutos de los 31 partidos políticos inscritos para las elecciones de 1998, realizada con el propósito de identificar normas que protegen el ejercicio de cinco garantías democráticas (libertad de expresión, participación de afiliados en la aprobación del programa, posibilidad de remover a los líderes, presentación de informes y sanciones por violación de estatutos) arrojó el siguiente resultado (cuadro 9.7): en 14 partidos (43,7%) el estatuto no contenía referencia alguna a las garantías examinadas y en 6 (18,7%) únicamente se incluía una norma. Solo en 6 partidos los estatutos contenían normas que protegen las cinco garantías examinadas.

IT Una precondition para ejercer la libertad de expresión dentro de los partidos políticos es el interés de las personas en participar en las actividades partidarias. En 1998, los resultados para Costa Rica del *Latinobarómetro* del PNUD, en la pregunta ¿cómo se siente respecto de los partidos políticos? fue el siguiente: un 8,2% respondió que muy próximo, un 8% bastante próximo, un 40,5% se

manifestó simplemente como simpatizante y el 46,2% indicó que no está próximo a ningún partido (*Latinobarómetro*, citado en Muñoz, 1999).

OI La opinión generalizada de los diputados⁸ del período 1994-1998, es que la participación popular en los partidos políticos se limita a las elecciones (el 70% opina de esta forma). Una minoría (20%) señala que existe una participación activa y constante de los afiliados (Alcántara y Guzmán, 1998).

RA En la revisión de estatutos partidarios se encontró dos casos que limitan la libertad de expresión de los afiliados fuera de la organización. Se trata de normas que establecen límites poco definidos al ejercicio de esta libertad. Aunque este asunto no estaba bajo evaluación de la Auditoría, se consigna por su potencial conflicto con el ejercicio de un derecho fundamental de las personas. El artículo 16 del estatuto del Partido Liberación Nacional establece que:

“Es prohibido a los liberacionistas hacer comentarios que vayan contra el buen nombre y prestigio de los compañeros o del propio Partido. Como regla de conducta se establece la obligación para todos sus miembros, de fortalecer la unión interna de la organización partidaria y de ventilar los desacuerdos y confrontaciones mediante el diálogo entre las partes involucradas...”

También el artículo 7, inciso g), del Partido Alajuelita Nueva señala que es una obligación de los miembros: “Expresar las críticas que considere necesarias, para promover la autocrítica como práctica de superación de los problemas internos que surjan, pero teniendo como regla que la crítica debe hacerse dentro y no fuera del organismo del partido.”

RECUADRO 9.3

Valoración del panel

En el aspecto de la libertad de expresión dentro de los partidos, los evaluadores no lograron llegar a un consenso. Para dos de ellos hay un balance de logros e incumplimientos. En los últimos años, los partidos políticos en Costa Rica se han abierto, en distinto grado, a la participación de los militantes en la toma de decisiones, pero no puede negarse que en todos ellos existen mecanismos y grupos de dirigencia que impiden el ejercicio de la libertad de expresión dentro de los partidos. Para otro evaluador hay un incumplimiento general de la aspiración, pues los partidos son máquinas electorales y, fuera de este período, las y los afiliados no tienen instancias permanentes donde puedan deliberar sobre la conducción del partido, en el ámbito nacional o local. Por ello, no se cumple con el ejercicio de democracia interna.

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

IT INVESTIGACIÓN TEMÁTICA

OI OTRAS INVESTIGACIONES

Aspiraciones de alta calidad democrática incluídas en los estatutos de los partidos políticos inscritos para las elecciones de 1998

Partido ^{a/}	Escala	Libertad interna de expresión ^{b/}	Participación de afiliados en aprobación del programa ^{c/}	Posibilidad de remover a los líderes ^{d/}	Presentación de informes periódicos de actividades ^{e/}	Sanciones por violaciones al estatuto ^{f/}
Acción Democrática Alajuelense	Provincial	No	No	No	No	No
Acción Laborista Agrícola	Provincial	No	Sí	No	No	No
Agrario Nacional	Provincial	Sí	Sí	No	No	No
Alajuelita Nueva	Cantonal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Alianza Nacional Cristiana	Nacional	No	No	No	No	No
Auténtico Limonense	Provincial	No	No	No	No	No
Coalición Cambio 2000	Nacional	No	No	No	No	No
Cambio YA	Provincial	No	Sí	No	No	No
Convergencia Nacional	Provincial	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Curridabat Siglo XXI	Cantonal	No	No	No	No	No
Del Sol	Cantonal	Sí	No	No	No	No
Demócrata	Nacional	No	Sí	Sí	No	No
Garabito Ecológico	Cantonal	No	No	No	No	No
Fuerza Agraria de los Cartagineses	Provincial	No	No	No	No	No
Fuerza Democrática	Nacional	Sí	No	Sí	No	Sí
Guanacaste Independiente	Provincial	Sí	Sí	No	No	No
Liberación Nacional	Nacional	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Movimiento Libertario	Nacional	No	No	No	No	Sí
Nacional Independiente	Nacional	No	No	No	No	No
Nuevo Partido Democrático	Nacional	No	No	No	No	No
Pueblo Unido	Nacional	No	No	No	No	No
Humanista de Heredia	Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Humanista de Montes de Oca	Cantonal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Independiente	Nacional	No	No	No	No	No
Independiente Belemita	Cantonal	No	No	No	No	No
Integración Nacional	Nacional	No	No	No	No	No
Renovación Costarricense	Nacional	No	Sí	No	No	No
Rescate Nacional	Nacional	Sí	No	No	No	Sí
Unidad Social Cristiana	Nacional	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Unión Agrícola Cartaginés	Provincial	No	No	No	No	No
Unión General	Nacional	No	No	No	No	No
Yunta Progresista Escazuqueña	Cantonal	No	No	Sí	Sí	Sí
Total de menciones	32	10	12	9	6	10
Porcentaje de menciones		31,2	37,5	29,0	18,7	31,2

a/ El Partido Acción Golfiteña fue inscrito en este proceso electoral pero su estatuto no se localizó en la página *web* del TSE.

b/ Se refiere a la existencia de artículos dentro de los estatutos que regulen el uso de la palabra en las actividades del partido o establezcan una garantía explícita para la libre expresión de los afiliados.

c/ El estatuto contempla mecanismos específicos que posibiliten la participación de todos los afiliados al partido en la elaboración o modificación del programa de trabajo.

d/ Hay procedimientos legales determinados para remover a los dirigentes de sus cargos cuando hayan cometido faltas a los estatutos.

e/ Se contempla la presentación de informes de actividades periódicos por parte de los dirigentes, además del informe financiero que es exigido por el TSE.

f/ Existe un órgano o un procedimiento establecido para sancionar a los afiliados que incumplan los estatutos.

FUENTE: TEXTOS DE LOS ESTATUTOS, TOMADOS DE LA PÁGINA *WEB* DEL TSE (WWW.TSE.GO.CR).

¿Eligen las y los afiliados de los partidos a sus líderes y candidatos mediante elecciones periódicas, libres, limpias y competidas?

L Para la inscripción de los partidos políticos, el Código Electoral exige que estos presenten en sus estatutos constitutivos la manera en que se elegirá a los dirigentes respectivos. Por ello, en todos los casos, los estatutos de los partidos contienen regulaciones sobre la elección periódica de los líderes y candidatos a cargos públicos. Sin embargo, el Código no establece como requisito el que la selección de líderes y candidatos se realice mediante procesos electorales democráticos, sino que el artículo 60 estipula un proceso escalonado de designación en distintos niveles, distrital, cantonal y provincial (Asamblea Legislativa, 1952). Sobre la importancia de las asambleas de distrito, primer nivel de la organización, la Sala Constitucional ha reconocido que:

“...constituye además el sustento, el primer peldaño, en la pirámide organizativa de los partidos políticos. Sobre lo resuelto por los miembros del partido en las asambleas de distrito se constituye el resto del andamiaje estructural, en forma directa, y se designan los delegados de distrito a la asamblea cantonal. Así escalonadamente se va articulando la organización de estructura del partido”. (Sala Constitucional, voto 781-92, citado en Muñoz, 1999).

Estos órganos colegiados tienen una doble función: participan en el proceso de selección de delegados, en diversos grados, hasta las asambleas nacionales que designan a los candidatos a diputados; también escogen directamente a los candidatos a puestos de concejos municipales (Muñoz, 1999).

IT Jurisprudencia de la Sala Constitucional dispone que la elección de líderes y candidatos a cargos públicos se regulará con “garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género” (Sala Constitucional, voto 781-92, citado en Muñoz, 1999). Esta resolución ha creado la posibilidad de exigir el cumplimiento de estándares democráticos en los procesos electorales internos. Sin embargo, hasta la fecha la Asamblea Legislativa no ha realizado los cambios correspondientes en el Código Electoral que establezcan, con claridad, las normas y procedimientos para el ejercicio y la tutela de las garantías

democráticas en dichas actividades. En consecuencia, el TSE no tiene como una potestad específica velar por que se cumpla con estas garantías.

PE Un partido político puede organizarse tomando en cuenta, además de las instancias territoriales contempladas en el Código Electoral, criterios de representación sectorial. En la actualidad, los partidos mayoritarios han garantizado espacios para diversos sectores de la sociedad civil (juventud, mujeres, profesionales, cooperativas, etc.) mediante normas previstas en sus estatutos (Muñoz, 1999). En estos partidos, los dirigentes de los sectores se nombran generalmente por medio de convenciones abiertas con la participación exclusiva de los miembros del sector; por ejemplo, los jóvenes nombran al presidente de la Juventud Liberacionista.

RA De conformidad con el Código Electoral y los estatutos partidarios, la Asamblea Nacional es nominalmente el órgano de más relevancia en el partido, pues en ella se elige a los candidatos a diputados, a los miembros de las instancias más importantes del partido, como el tribunal de ética y disciplina y el tribunal de elecciones internas y, en los partidos sin convención nacional, se elige a los candidatos presidenciales en esta asamblea. Por su parte, las asambleas cantonales eligen a los candidatos a regidores. No obstante, en la práctica los partidos han creado instancias de dirección política ejecutiva (denominados directorios políticos o comisiones políticas) que son los órganos a cargo de la conducción del partido. Mientras que una Asamblea Nacional se reúne esporádicamente, el órgano de dirección política funciona con base en reuniones periódicas. En esta materia existen notables variantes entre los partidos, al amparo de la libertad que el Código Electoral les concede para organizar y conducir sus asuntos internos. Para las elecciones de 1998, el PUSC mezcló un proceso de convención abierta con la elección por parte de la Asamblea Nacional, para escoger a las y los candidatos a diputados. El partido Fuerza Democrática eligió en sus asambleas provinciales a las y los candidatos a diputado, quienes fueron ratificados por la Asamblea Nacional.

RA Con el fin de ilustrar las diferencias entre los partidos políticos en cuanto a la selección de sus candidatos a cargos populares, se estudió las tres agrupaciones que, en el período 1978-1998, tuvieron mayor caudal electoral. Dos de ellos (Coalición Pueblo Unido y Fuerza Democrática) están relacionados, pues Fuerza Democrática surgió en

L	LEGISLACIÓN RELACIONADA
IT	INVESTIGACIÓN TEMÁTICA
PE	PONENCIA ESPECIALIZADA
RA	REGISTROS ADMINISTRATIVOS

la década de 1990 a partir de un sector que antiguamente componía Pueblo Unido. Sin embargo, los dos partidos se inscribieron por separado en el proceso electoral de 1997-1998.

De los partidos presentados en el cuadro 9.7, dos incluyen en su estatuto la participación directa de las personas, a través de un proceso de convención directa, para la escogencia del candidato a presidente. Con vistas al proceso electoral de 1997-1998, el PUSC experimentó con un sistema mixto para la elección de candidatos a diputados, y en el PLN no se cumplió con el mandato aprobado en el plebiscito interno de 1993, para la escogencia de candidatos a diputados mediante convención abierta (cuadro 9.7). Por otra parte, aunque no se incluye en el cuadro, la designación del candidato presidencial y de los diputados por la Asamblea Nacional mediante procesos cerrados -sin elecciones abiertas en las que participan sus afiliados- es la regla en los partidos minoritarios.

RA Los candidatos partidarios a cargos públicos se eligen cada cuatro años. Cada partido establece una fecha dentro de los plazos estipulados por el Código Electoral. En el PLN, las elecciones para las asambleas distritales, movimientos y sectores se realizan el segundo domingo de marzo, dos años después de la escogencia del Presidente de la República. Dependiendo del tiempo que tome revisar las papeletas de las distritales, se establece la fecha para las elecciones de las asambleas cantonales, las provinciales y la Asamblea Nacional. Todas estas elecciones deben estar finalizadas en antes del primer domingo de junio del año anterior a las elecciones nacionales. La fecha de las elecciones para la Asamblea Cantonal varía según la organización de cada cantón (puede haber 81 fechas diferentes). La fecha de las elecciones para la Asamblea Provincial también es diferente por provincia, aunque se procura que las siete sean en una misma semana. Las elecciones directas para la escogencia de candidato a Presidente de la República, diputados, regidores y alcaldes se realizan el primer domingo del año anterior a las elecciones nacionales (Ramírez, 1999).

En el PUSC, los nombramientos de quienes ocupan los cargos de dirección de los diversos organismos del partido se llevan a cabo en el primer semestre del año inmediatamente anterior al de las elecciones nacionales. Los titulares duran en sus cargos cuatro años a partir de su nombramiento y juramentación. En caso de que se requiera sustituir a algún delegado a las asambleas cantonales, provinciales o nacional, el Comité Ejecutivo hace la respectiva convocatoria. Todo nombramiento se

considera automáticamente prorrogado y así se consigna en el Registro, hasta tanto no se inscriba formalmente el nombre del nuevo designado. La elección de los delegados a las asambleas distritales y cantonales debe realizarse a más tardar durante el segundo semestre del año tras anterior a las elecciones nacionales (Gutiérrez, 1999).

El partido Fuerza Democrática realiza el nombramiento de sus miembros (Asamblea Distrital, Cantonal, Provincial y Nacional) entre los veinte y los diez meses anteriores a las elecciones nacionales (Partido Fuerza Democrática, 1992).

RA De conformidad con el Código Electoral, los estatutos de todos los partidos estudiados prevén la creación de un órgano distinto a la Asamblea Nacional, pero nombrado por y subordinado a ella, encargado de realizar y fiscalizar los procesos electorales (en adelante, por comodidad, se denominará tribunales electorales internos). El TSE no tiene ingerencia en estos procesos, a menos de que se presenten irregularidades que violen la Constitución Política y que su intervención sea solicitada por un 10% de los miembros de la asamblea en la cual se presenta la denuncia (Tribunal Supremo de Elecciones, 1997b). Los tribunales electorales internos de los partidos mayoritarios organizan y supervisan procesos complejos (convenciones abiertas y elecciones distritales y cantonales), en los que participan miles de personas. Sin embargo, son órganos poco desarrollados: cuentan con escasos recursos financieros, personal técnico, infraestructura logística y de comunicaciones. La ausencia de registros actualizados, depurados y exhaustivos de afiliados ocasiona que estos órganos tengan limitaciones para detectar y sancionar irregularidades electorales en los lugares de votación.

RA La Auditoría detectó menciones en los medios de comunicación colectiva, sobre irregularidades en los procesos partidarios para la escogencia de sus candidatos a cargos de elección popular, en 1993 y 1997. No obstante, el único caso documentado de fraude electoral es el que se denunció en la convención nacional del PLN en 1997, que provocó la anulación de 29.611 votos, de un total de 176.483 emitidos durante ese proceso (16,8%). Se anulaban 4.350 papeletas en las que se omitió la firma en las papeletas de votación; 12.481 en las que faltaba la adhesión respectiva, por no haberse exigido antes de la emisión del voto o por haberse extraviado las mismas; 3.190 en las que no aparecía parte o todo el material electoral, por no haberse enviado o por extravío;

Instancias y normas para la escogencia de las y los candidatos a cargos públicos y de los integrantes de los órganos de dirección en los partidos políticos

Ciclo electoral

1998

1994

1990

1986

1982

1978

Partido Liberación Nacional

1. Candidato a presidente	Convención abierta	Convención abierta	Convención abierta	Convención abierta	Convención abierta	Convención abierta ^{af}
2. Candidatos a diputados	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional ^{bv}
3. Candidatos a regidores	Asamblea Cantonal	Asamblea Cantonal	Asamblea Cantonal	Asamblea Cantonal	Asamblea Cantonal	Asamblea Cantonal
4. Miembros de Asamblea Nacional	Asamblea Provincial	Asamblea Provincial	Asamblea Provincial	Asamblea Provincial	Asamblea Provincial	Asamblea Provincial
5. Miembros del Directorio Político	Estatuto y Órgano Consultivo Nacional ^{cf}	Estatuto y Órgano Consultivo Nacional	Estatuto y Órgano Consultivo Nacional	Estatuto y Órgano Consultivo Nacional	Estatuto y Órgano Consultivo Nacional	Estatuto y Órgano Consultivo Nacional
6. Tribunal Interno de Elecciones	Órgano Consultivo Nacional	Órgano Consultivo Nacional	Órgano Consultivo Nacional	Órgano Consultivo Nacional	Órgano Consultivo Nacional	Órgano Consultivo Nacional
7. Tribunal de Ética y Disciplina	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional

Partido Unidad Social Cristiana^{af}

1. Candidato a presidente	Convención abierta	Convención abierta	Convención abierta	Convención abierta	Convención abierta	Convención abierta
2. Candidatos a diputados	Designación	Designación	Delegados de Asamblea	Delegados de Asamblea	Delegados de Asamblea	Mixto: convención y delegados Asamblea
3. Candidatos a regidores	Designación	Designación	Asamblea Cantonal	Asamblea Cantonal	Asamblea Cantonal	Asamblea Cantonal
4. Miembros de Asamblea Nacional	NA	NA	Asamblea Provincial	Asamblea Provincial	Asamblea Provincial	Asamblea Provincial
5. Miembros del Directorio	NA	NA	Estatuto y Comité Ejecutivo Nacional ^{ef}	Estatuto y Comité Ejecutivo Nacional	Estatuto y Comité Ejecutivo Nacional	Estatuto y Comité Ejecutivo Nacional
6. Tribunal interno de Elecciones	NA	NA	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional
7. Tribunal de Ética y Disciplina	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional

Coalición Pueblo Unido^{af}

1. Candidato a presidente	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación
2. Candidatos a diputados	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación
3. Candidatos a regidores	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación
4. Miembros de Asamblea Nacional	NA	NA	NA	NA	NA	NA
5. Miembros del Directorio	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación



Coalición Fuerza Democrática

1. Candidato a presidente	NA	NA	NA	NA	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional
2. Candidatos a diputados	NA	NA	NA	NA	Asamblea Nacional	Asamblea Provincial, ratificados por Asamblea Nacional
3. Candidatos a regidores	NA	NA	NA	NA	Asamblea Cantonal	Asamblea Cantonal
4. Miembros de Asamblea Nacional	NA	NA	NA	NA	Asamblea Provincial	Asamblea Provincial
5. Miembros del Directorio	NA	NA	NA	NA	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional
6. Tribunal Interno de Elecciones	NA	NA	NA	NA	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional
7. Tribunal de Ética	NA	NA	NA	NA	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional

Otros partidos minoritarios ^{a/ h/}

1. Candidato a presidente	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación
2. Candidatos a diputados	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación
3. Candidatos a regidores	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación
4. Miembros de Asamblea Nacional	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación
5. Miembros del Directorio	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación	Designación

Convención abierta: las y los candidatos son escogidos mediante procesos electorales abiertos a la participación de, al menos, las y los afiliados del partido.

Designación: las y los candidatos son escogidos en una negociación entre dirigentes, sin la realización de una convención, o mediante una escogencia por un órgano partidario.

Asamblea Nacional: las y los candidatos son escogidos por una instancia partidaria con facultades estatutarias para hacerlo. Ésta se elige en un proceso escalonado que inicia con las asambleas distritales, que son abiertas a la participación de todos los ciudadanos y eligen a los miembros de las asambleas cantonales, y éstos a su vez los miembros de las asambleas provinciales, que finalmente eligen la Asamblea Nacional.

a/ En la convención interna del PLN para la escogencia del candidato a la Presidencia de la República hubo irregularidades electorales que fueron públicamente denunciadas ante el Tribunal Supremo de Elecciones y ampliamente divulgadas en los medios de comunicación colectiva (véase más adelante).

b/ En esta escogencia de las y los candidatos a diputados del PLN, para las elecciones de 1998, no se cumplió con el mandato emanado de un plebiscito realizado durante la convención de 1993 para la escogencia del candidato presidencial, que resolvió a favor de la escogencia de candidatos en elecciones abiertas a las y los afiliados.

c/ El Órgano Consultivo Nacional elige cuatro candidatos a diputado, que ocuparán los primeros cuatro puestos en la papeleta por San José (dos serán los presidentes de la Juventud Liberacionista y el Movimiento Femenino); elige además al Directorio Político Nacional y a los miembros de los tribunales internos del Partido.

d/ En 1978 y 1982, el actual Partido Unidad Social Cristiana era una coalición de partidos; no fue sino hasta el año 1986 que participó como partido.

e/ El Comité Ejecutivo Nacional es nombrado por la Asamblea Nacional; está integrado por el Presidente y el Vicepresidente del Partido, el Secretario General, la Tesorería y un vocal.

f/ Pueblo Unido es una coalición de partidos cuyo apoyo electoral tradicional fue captado, a partir de la elección de 1994, por el Partido Fuerza Democrática. Sin embargo, fue inscrita aún en el proceso electoral de 1998.

g/ Incluye a los partidos inscritos a escala nacional. De acuerdo con Coppedge (1997), en el período 1978-1994 compitieron más de 50 partidos políticos.

h/ En todos los casos se clasificó el proceso de escogencia como “designación”, pues en los partidos consultados no hay evidencia de que se hubiese hecho de otra manera.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA CONSULTA A LOS ESTATUTOS DE LOS SIGUIENTES PARTIDOS POLÍTICOS: LIBERACIÓN NACIONAL, UNIDAD SOCIAL CRISTIANA, FUERZA DEMOCRÁTICA, MOVIMIENTO LIBERTARIO Y PÁGINA WEB DEL PARTIDO INTEGRACIÓN NACIONAL.

8.344 en las que se alteró la voluntad del electorado, y 1.246 votos que ya habían sido anulados por las juntas receptoras de votos. El Tribunal de Elecciones Internas del PLN declaró:

“Habiéndose detectado en el desarrollo de la Convención, 62 casos en donde se alteró la voluntad del electorado, se acuerda remitir dichas actuaciones al Tribunal de Ética y Disciplina del Partido, para que este órgano proceda conforme corresponda” (Tribunal Supremo de Elecciones, 1997b).

El TSE no intervino en el recuento de los votos, ni en las investigaciones internas del PLN. Con base en la información recibida, se limitó a declarar que la convención era válida, pese a las irregularidades detectadas, pues la diferencia entre los candidatos era más del doble de los votos anulados (Tribunal Supremo de Elecciones, 1997).

El TSE sólo aceptó parcialmente uno de los dos recursos presentados por los precandidatos del PLN. En su argumentación el Tribunal explicó que:

“La vigilancia autorizada (al TSE) por el legislador, no implica la revisión total de cuanto proceso interno realicen los partidos políticos, sino tan sólo de aquellos hechos concretos, acuerdos o resoluciones provenientes de sus órganos internos que hayan afectado o afecten derechos fundamentales de alguien, violen la Constitución Política, la ley o los propios estatutos y siempre que el reclamante, con interés legítimo, haya agotado previamente los recursos internos previstos estatutariamente por la propia agrupación política.”

L 01 En 1996 se efectuó una reforma al Código Electoral que estableció como requisito que los estatutos de los partidos incluyan una norma que garantice la participación de las mujeres en un 40%, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular (artículo 58, Código Electoral). Un estudio específico para los partidos mayoritarios demuestra que, hasta diciembre del 2000, dicha previsión no se cumple. Por una parte, la participación de las

RECUADRO 9.4

Valoración del panel

Los evaluadores calificaron dos asuntos relacionados con los procesos electorales internos de los partidos: si son procesos libres y si son limpios. Sobre la libertad en las elecciones internas, el panel coincidió en asignar una calificación intermedia. Señaló que, si bien es cierto que en algunos partidos mayoritarios se realizan convenciones abiertas y se cumple con el proceso de escogencia escalonada de los integrantes de las asambleas territoriales, aún en estos partidos, el “clientelismo” político y la falta de supervisión efectiva sobre estos procesos por parte del TSE o de una instancia partidaria autónoma no permite, en muchas ocasiones, garantizar a los afiliados escoger los candidatos de su preferencia. Además se presentan problemas en los niveles distrital y cantonal, donde la competencia no es equitativa y la supervisión es menor. De acuerdo con los evaluadores, el principio de ir elevando la escogencia de delegados desde los niveles distrital, cantonal, provincial y finalmente nacional va disminuyendo la ingerencia de las bases o los afiliados en la conducción de los asuntos internos de los partidos. Lo mismo sucede con el incumplimiento de la norma sobre la participación de las mujeres.

Con respecto a la limpieza de las elecciones internas en los partidos políticos no se logró una calificación de consenso. Todos los panelistas afirmaron que la mayoría de las elecciones internas de los partidos realizadas durante los últimos decenios han sido legítimas, pese a ciertas irregularidades y a la falta de garantías legales en esta materia. La diferencia de opiniones estuvo en la importancia que le otorgaron al fraude registrado en la convención liberacionista de 1997. Para dos evaluadores este fue un hecho aislado, que además no afectaba en forma importante el resultado final de la votación, según fue comprobado por el TSE. Para otro evaluador, este fraude es muy importante, no tanto como hecho en sí, sino porque puso en evidencia la incapacidad de respuesta del TSE y del Tribunal de Elecciones Internas para denunciar, detener y sancionar a los responsables. Ello demuestra que existe un serio riesgo de que, en el futuro, en cualquier partido político se cometan irregularidades y éstas queden impunes.

mujeres en los órganos internos del partido es menor conforme aumenta el nivel de éstos. De acuerdo con el último censo disponible del PUSC (1989), la población femenina de afiliadas era de 196.269, lo cual representaba el 50,1% del total. En el período 1987-1996, las mujeres que participaron en candidaturas dentro de las elecciones internas del partido fueron alrededor de 11.247 (44,4% del total). Según los resultados de un cuestionario aplicado a 60 mujeres dirigentes del PUSC, el mayor porcentaje (33,3%) ha participado en los comités a nivel cantonal; en segundo lugar, ocupan los puestos de delegadas distritales (30%) o cantonales (25%) (Zúñiga, 1996). En los procesos de elecciones internas de 1993, el PUSC eligió 287 delegadas distritales, 42 delegadas cantonales, 42 delegadas provinciales y 4 para la Asamblea Nacional. Para ese mismo año, el PLN eligió 722 (33,7%) delegadas distritales, 82 cantonales (20,2%) y 3 nacionales (4,2%) (Delgadillo, 1998). Por otra parte, tomando en cuenta el total de los partidos inscritos, la presencia de mujeres en puestos elegibles en las papeletas de candidatos a la Asamblea Legislativa en las elecciones de 1998 fue bastante inferior a lo dispuesto en el Código Electoral (capítulo 4).

01 Un reciente estudio aplicó una encuesta a los 51 diputados a la Asamblea Legislativa del período 1994-1998 pertenecientes a los partidos mayoritarios, a quienes se les preguntó sobre diversos temas relacionados con el funcionamiento de sus respectivos partidos. Pese a la falta de garantías legales que tutelen la aplicación de normas democráticas en la conducción de los asuntos internos, la respuesta mayoritaria de los diputados del PLN (52%) fue que el nivel de democracia interna de su partido era alto. En el caso de los diputados del PUSC, la mayoría (66%) afirmó que el nivel de democracia interna era medio (Alcántara y Guzmán, 1998).

¿Aprueban los delegados partidarios el programa de su partido mediante un proceso libre, limpio y participativo?

La Auditoría no logró reunir información sistemática sobre la libertad y limpieza en la elaboración y aprobación de los programas de los partidos políticos (plataforma ideológica y programa de gobierno), ni sobre la apertura de estos procesos a la participación de las y los afiliados o sus delegados. Tampoco se logró conocer la proporción de partidos que elaboran programas de gobierno (nacional o local) y los presentan a consideración de la ciudadanía. Se pudo determinar que el

36,3% (12) de los partidos inscritos en la campaña de 1998 contemplaban en sus estatutos mecanismos para que las y los afiliados participen en la elaboración de sus programas de gobierno. De estos, 7 son de escala cantonal o provincial y 5 de escala nacional. Las normas establecen mecanismos de carácter general y de diversa índole, como consultas, asambleas provinciales y nacionales, congresos, o participación directa por medio de cartas y reuniones (cuadro 9.7).

¿Tienen los miembros de los partidos capacidad de remover a sus líderes y a sus candidatos a cargos públicos por medio de procedimientos democráticos?

RA El 25,7% de los partidos políticos que se inscribieron para las elecciones de 1998 incluyen en sus estatutos algún procedimiento para destituir de sus cargos a los dirigentes del partido cuando hayan cometido faltas (cuadro 9.7). Generalmente se establece como órgano encargado de imponer sanciones el Tribunal de Ética y Disciplina del partido; en algunos casos se requiere también la ratificación de la Asamblea Nacional.

RA En una búsqueda de registros administrativos realizada en los partidos mayoritarios se detectó deficiencias en la sistematización de la información histórica administrativa del partido, de tal forma que no fue posible reconstruir con detalle la conformación de la Asamblea Nacional durante los últimos 10 años, las sustituciones de miembros, ni los procedimientos empleados para tal fin. En el PLN se encontró un listado de los miembros de la Asamblea Nacional para los períodos 1991-1992 y 1999-2000. Solamente para este último período hay indicaciones en el margen de las páginas con respecto a la renuncia o fallecimiento de los miembros. Para los períodos anteriores no existe información; de hecho, la persona encargada señaló que él mismo rescató las listas de un archivo abandonado (Lizano, 1999). No es posible tampoco conocer la fecha de remoción de las personas que ocupan puestos en las estructuras del partido, ni las causas. Esta información no se mantiene por escrito. Según el listado de la Asamblea del período 1999-2000, siguiendo las anotaciones al margen, se han producido 3 sustituciones (pueden ser remociones o renunciaciones) y 4 fallecimientos y uno de los miembros fue suspendido por el Tribunal de Ética.

En el PUSC se informó que, por ausencias injustificadas, se ha removido a 14 personas integrantes del Directorio Político Nacional, que en

todos los casos fueron sustituidas. Estas remociones se dieron a partir del 11 de agosto de 1999 y la última ocurrió el 27 de enero del 2000. Se han hecho otras sustituciones en diversos órganos del partido, originadas por personas que se trasladaron al Gobierno a partir del 1 de mayo de 1998 y que, por la naturaleza de sus funciones, debieron renunciar a cualquier actividad partidista, de conformidad con lo que estipula el Código Electoral. Sin embargo, los casos de remoción se han dado únicamente en el Directorio Político Nacional (Gutiérrez, 1999).

¿Pueden los miembros de los partidos exigir a sus líderes y candidatos a cargos públicos que rindan cuentas por sus acciones, sin menoscabo de sus derechos civiles y políticos, ni ser expulsados?

El Código Electoral exige a los partidos políticos, para su inscripción, que incluyan en su estatuto la forma en que se administrarán los recursos, así como el medio y la periodicidad con que se informará a los afiliados. También está regulada la manera en que deben presentar sus informes de gastos a la Contraloría General de la República para su reintegro. Otros esfuerzos que apuntan en este sentido son las auditorías financieras, internas o externas, y los informes del contador público autorizado para llevar las cuentas del partido. Aparte de estos informes financieros exigidos por ley, solamente en 6 (19,3%) de los 31 partidos inscritos en las elecciones de 1998 el estatuto establece la obligación de los dirigentes de presentar informes de labores periódicos a los afiliados.

IT Con base en su experiencia personal, uno de los investigadores de la Auditoría señaló que a las personas que exigen transparencia y explicaciones a los dirigentes de los partidos se les sanciona de diversas maneras. Las represalias no son abiertas, evidentes o drásticas, sino que se presentan de modo más sutil como “caer en desgracia con el líder del partido o con su cúpula”. De modo paulatino la persona abandona “voluntariamente” el partido, o es calificada como “incómoda”, no se le nombra, no se le llama, se le ignora, se le excluye políticamente, pero no se le expulsa, ni tampoco se amenaza su integridad (Muñoz, 1999). Asimismo, continúa el investigador, las y los afiliados a los partidos no tienen la costumbre de pedir cuentas a sus dirigentes por sus actuaciones. No se enfrentan las cosas directamente para discutir y pedir explicaciones. Con frecuencia las denuncias son el resultado de intereses políticos o, si no, se manejan mediante el chisme, para no tener que

asumir responsabilidades. Tal vez para el miembro de un partido sea más fácil hacer un comentario no favorable sobre un dirigente en ausencia de éste, que hacerle directamente una pregunta para aclarar su proceder. El pedir y dar cuentas no es la regla general en los partidos políticos. Una pregunta sobre conductas públicas de los dirigentes políticos puede resultar no sólo indiscreta, sino insultante. Ni al miembro del partido le gusta preguntar, ni al dirigente contestar determinadas preguntas (Muñoz, 1999).

¿Tienen los miembros de los partidos acceso a medios jurídicos para sancionar el incumplimiento de normas democráticas?

L Cuando se trata de violaciones a los derechos fundamentales (constitucionales) en materia electoral, tanto en el ámbito nacional como dentro de los partidos, el TSE ha tramitado las denuncias por medio de la figura del “amparo electoral”. Este recurso tiene como base el recurso de amparo regulado en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, pero se utiliza únicamente cuando se trata de materia electoral, pues el TSE es la instancia competente para conocerlo y resolverlo (Tribunal Supremo de Elecciones, 2000).

Los artículos 9, 99 y 102 de la Constitución Política le encargan al TSE, en forma exclusiva e independiente, “la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio” y la interpretación “en forma exclusiva y obligatoria de las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral”. El artículo 19, inciso h) del Código Electoral también lo faculta para “vigilar, conforme al ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de los candidatos a puestos de elección popular”. Con base en este marco legal, el Tribunal se ha encargado de conocer y resolver reclamos por irregularidades internas en los partidos, denunciadas por los mismos afiliados mediante el denominado amparo electoral. La Sala Constitucional ha sostenido que, en materia de elecciones y en el procedimiento de amparo, sólo asume la competencia cuando el propio Tribunal la ha declinado (véase, entre otros, el voto 2150-92, del 8 de agosto de 1992) (Tribunal Supremo de Elecciones, 2000).

Este recurso, al igual que los amparos convencionales, puede ser presentado por cualquier ciudadano contra el partido político o los dirigentes que considere que están violando sus derechos. Uno de los casos de amparo electoral encontrados

en la jurisprudencia del TSE se presentó contra la Asamblea Nacional del PLN. La gestión la realizó una afiliada al partido, porque consideró que los artículos 161 y 162 del estatuto, junto con la aplicación que de éstos hizo el Tribunal de Elecciones Internas para la calendarización del proceso electoral, quebrantan el derecho de igualdad consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política (Tribunal Supremo de Elecciones, 2000). El recurso fue declarado sin lugar, pero constituye un precedente al cual los afiliados pueden recurrir en casos de incumplimiento de las normas democráticas dentro de los partidos.

Por otra parte, la Sala Constitucional también puede declarar inconstitucionales las normas que

se incluyen en los estatutos de los partidos políticos, si estos no se ajustan a los derechos y principios de la Constitución Política, aunque hayan sido aprobados por el TSE durante el proceso de inscripción de los partidos (Tribunal Supremo de Elecciones, 2000).

RA Un 31,2% (10) de los partidos políticos inscritos para las elecciones de 1998 establecen sanciones a sus miembros por incurrir en violaciones al estatuto. Las sanciones pueden ser desde amonestaciones por escrito, hasta la expulsión del partido. En los partidos mayoritarios no existen registros sistemáticos sobre la cantidad de personas amonestadas y expulsadas.

El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público

La Auditoría estudió si el financiamiento de los partidos políticos es legal y está abierto al escrutinio público por medio de los siguientes factores:

- La legislación sobre la financiación de los partidos políticos establece controles adecuados sobre el origen y publicidad de las fuentes de financiamiento.
- Las instancias jurídicamente establecidas ejercen una supervisión oportuna y eficaz sobre la financiación de los partidos políticos.
- Los partidos políticos y sus candidatos a cargos públicos no reciben dineros de fuentes ilícitas.
- La ciudadanía tiene acceso a información oportuna y veraz sobre la financiación de los partidos políticos.
- Los partidos políticos hacen públicos sus balances financieros, de manera detallada y oportuna.
- La ciudadanía tiene acceso a medios jurídicamente establecidos para proteger el ejercicio de su derecho a la información sobre la financiación política.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 9.9

El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- El financiamiento público a los partidos políticos está regulado por la Constitución Política, el Código Electoral, el Reglamento sobre el Pago de los Gastos de los Partidos Políticos y jurisprudencia de la Sala Constitucional. Este financiamiento está destinado a cubrir los costos de los partidos de participar en las elecciones presidenciales y legislativas. No sufraga los costos en que los partidos incurren en los procesos internos de selección de los cargos de elección popular.
- La más reciente reforma a las normas sobre la contribución del Estado a los partidos políticos (ley 7675, del 2 de julio de 1997) disminuyó el porcentaje requerido para que los partidos tengan derecho al aporte estatal, de un 5% a un 4% de los votos emitidos en las elecciones nacionales. Estableció la contribución estatal en 0,19% del PIB del año trans anterior a las elecciones y planteó regulaciones incipientes para las contribuciones privadas.
- La Contraloría General de la República es la entidad encargada de fiscalizar la utilización de la contribución estatal a los partidos y aprobar los gastos presentados por éstos, para determinar el desembolso correspondiente.
- La normativa establece que las contribuciones privadas a los partidos están sometidas al principio de publicidad. Se prohíbe a los partidos aceptar contribuciones o préstamos



CONTINUA ►

▶ CONTINUA



de extranjeros, excepto que éstos se destinen específicamente a labores de capacitación o investigación de los partidos. Sin embargo, no crea medios efectivos para supervisar esta materia.

- La normativa sobre el financiamiento de los partidos políticos no contempla regulación sobre las contribuciones privadas que reciben los precandidatos y sus tendencias.
- Los partidos políticos son los encargados de llevar su contabilidad y auditar sus finanzas. En las elecciones de 1998 la Contraloría General de la República realizó por primera vez una auditoría a las tesorerías de los partidos, para verificar que trabajaran apegados a los principios de contabilidad.

● Las tesorerías de los partidos deben reportar trimestralmente al TSE las contribuciones privadas. Desde la fecha de convocatoria de las elecciones hasta la realización de las mismas, el informe de las contribuciones privadas debe ser mensual. No obstante, es frecuente el atraso de la mayoría de los partidos en la presentación de informes.

● La información relacionada con el financiamiento público o privado de los partidos se encuentra en los registros del TSE y en la Contraloría General de la República, y es de carácter público.

● Las contribuciones privadas reportadas por los partidos mayoritarias durante el proceso electoral de 1997-1998 son una proporción pequeña (menor al 10%) del financiamiento público recibido.

El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

● A partir de las elecciones del año 2002, el TSE asumirá la organización y los costos del transporte el día de las elecciones. Ningún gasto de los partidos políticos relacionado con transporte para los votantes podrá ser cubierto con la contribución estatal. Para las elecciones de 1998 se había excluido del aporte estatal los gastos correspondientes a embanderamiento.

● Aunque en la legislación no existe un límite para los gastos de los partidos, se han impuesto algunas regulaciones tendientes a limitarlos. Por ejemplo, las empresas de publicidad o medios de comunicación utilizados por los partidos debe estar inscritos ante el TSE; se permite un máximo de 25 plazas públicas a cada partido; se excluye de la contribución estatal los gastos de embanderamiento

y transporte y, por último, no se aprueban gastos de propaganda durante la tregua electoral (16 de diciembre al 1 de enero del año anterior a las elecciones).

● La mayoría de las personas (80,7%) considera que la deuda política debe disminuirse, contra un 5,3% que cree que debe aumentar (Maestría de Ciencias Políticas, 1998).

● Los nacionales podrán contribuir con los partidos políticos, por año, hasta un monto máximo de 45 salarios mínimos mensuales, es decir, 2.585.700 colones (tomando en cuenta el salario mínimo para 1999, en colones corrientes de julio de 1999).



EVALUACION DEL PANEL

El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público



Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en cuanto al carácter legal y permanentemente abierto al escrutinio público del financiamiento de los partidos políticos.
Nivel de acuerdo	ALTO Unanimidad en 6 de 7 asuntos evaluados.
Asunto mejor calificado	CUMPLIMIENTO GENERAL Información oportuna sobre el financiamiento político.
Asuntos peor calificados	INCUMPLIMIENTO GENERAL <ul style="list-style-type: none"> ■ Recepción de dinero de fuentes ilícitas por parte de las agrupaciones políticas. ■ Información veraz sobre el financiamiento político.
Asunto sin acuerdo	Ejercicio de supervisión oportuna sobre el financiamiento político.

Comentario general

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la Contraloría General de la República (CGR) son las entidades encargadas de ejercer un control sobre el financiamiento público de los partidos políticos. El control ejercido por el TSE es periódico. La CGR ha aplicado controles en el período fiscal posterior al proceso electoral. El financiamiento privado de los partidos políticos no está bajo fiscalización de una institución pública.

El panel discrepó sobre la oportunidad de la supervisión del financiamiento público de los partidos. Una mayoría consideró que el control de la deuda política se realiza de manera oportuna, en los plazos legalmente previstos. Una minoría estimó que el control no se realiza de manera oportuna, pues se trata de un control *ex post*.

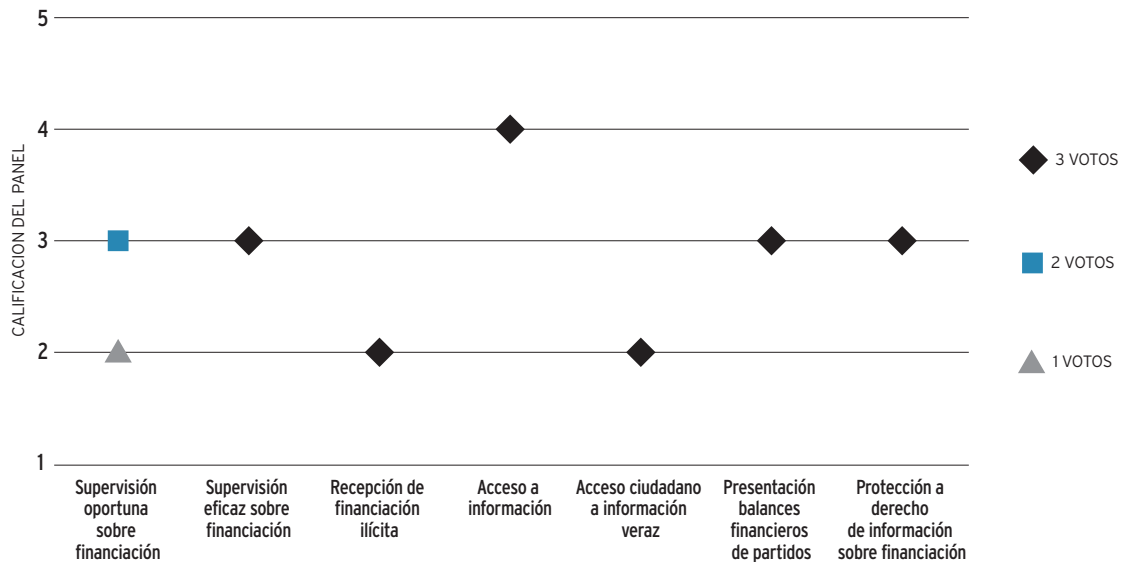
La ciudadanía tiene acceso a la información sobre el financiamiento público de las agrupaciones políticas. Existen instancias a través de las cuales el ciudadano puede obligar a un partido a brindarle información sobre sus estados financieros, en caso de que éste se la negara. El panel reconoció el acceso de las personas, pero cuestionó la aplicación de los fallos de estas instancias y su eficacia para remediar las violaciones al derecho de información.

De acuerdo con los evaluadores, la información disponible para la ciudadanía sobre el financiamiento de los partidos pocas veces es correcta, completa y detallada. Las prácticas contables internas y la actitud de los dirigentes incumplen, en general, la rendición de cuentas en materia de financiamiento público y privado. Los ciudadanos no suelen pedir cuentas sobre los estados financieros de los partidos, ni éstos acostumbran rendirlas.

Los partidos presentan sus estados financieros en las instituciones encargadas, de acuerdo con la legislación vigente. El panel consideró que los balances financieros de los partidos no aplican los principios de la contabilidad generalmente aceptados.

El panel recomendó investigar con mayor profundidad en el futuro el tema del financiamiento privado a los partidos políticos. Consideró importante señalar que no toda contribución privada es ilícita, pero que la falta de una supervisión efectiva en esta materia ocasiona dos problemas: por una parte, el cumplimiento de las normas vigentes en relación con los montos máximos de contribución privada y, por otra, la detección del financiamiento proveniente de fuentes ilícitas. En este último sentido, existen denuncias ante los medios de comunicación colectiva sobre esta práctica, pero se necesita más evidencia y estudios sobre el tema.

El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 9.12

El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
✓	Existencia de controles sobre el financiamiento político.
✓	Presentación oportuna de balances financieros por los partidos políticos.
Número de indicadores de comprobación	2
Número de indicadores cumplidos	2

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⊕ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Establece la legislación electoral controles adecuados y requisitos de publicidad acerca del origen y destino de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos?

OI El financiamiento público a los partidos políticos en el país está regulado en el artículo 96 de la Constitución Política, el Título X del Código Electoral (reformado en 1996) y dos reglamentos emitidos por el TSE y la Contraloría General de la República, ambos denominados “Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos”. El financiamiento privado a los partidos está incipientemente regulado en el Código Electoral.

Sobre el financiamiento estatal

IT AJ De conformidad con la Constitución Política, el Estado contribuye a la financiación y pago de los gastos de los partidos políticos para elegir los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de las autoridades locales, así como para los gastos permanentes de los partidos políticos (Muñoz, 1999). La contribución del Estado a los partidos políticos durante las campañas electorales tiene las siguientes características (Castillo, 1999):

- Es directa, porque se entrega a los partidos políticos.
- Es por cuota: los partidos reciben una cuota por voto recibido.
- Tiene un requisito mínimo. Para poder aspirar al financiamiento estatal el partido debe obtener al menos el 4% de los votos emitidos en las elecciones nacionales (o de la respectiva provincia, si se trata de un partido a escala provincial). En el caso de los partidos a escala provincial (los que postulan candidatos a diputados por una provincia a la Asamblea Legislativa o una Asamblea Nacional Constituyente), se admite el criterio de la representación parlamentaria.
- Se financia únicamente los gastos electorales establecidos por la legislación, aunque se permite destinar esos recursos a capacitación y organización política según los porcentajes que el mismo partido establezca (están excluidos los gastos relacionados con embanderamiento, transporte de electores y aquellos superiores a 25 plazas públicas por partido) (Cerdas, 1998).

- Es igual al 0,19% del producto interno bruto (PIB) del año transanterior a la celebración de las elecciones nacionales.

- No es anticipada, es decir, los partidos deben esperar los resultados de la elección para que se realice el aporte correspondiente, según su desempeño electoral (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

- Opera con el mecanismo de emisión de bonos. A más tardar en la fecha de convocatoria de elecciones nacionales, el Poder Ejecutivo emite “Bonos de contribución del Estado a los partidos políticos”, por el monto que le corresponde a cada partido para pagar sus gastos; éstos son hechos efectivos después de la declaratoria oficial de diputados electos, en estricta proporción con el número de votos obtenidos por cada partido y según los comprobantes de gastos aprobados por la Contraloría General de la República⁹.

AJ Al ser la contribución del Estado a los partidos políticos fondos públicos, su uso está sujeto a limitaciones. En primer lugar, los recursos deben estar incorporados en el Presupuesto Nacional, lo que obliga a la Contraloría General de la República a ejercer la fiscalización respectiva y posibilita su seguimiento por los medios de comunicación colectiva (Castillo, 1999).

Los recursos provenientes de la contribución estatal sólo pueden destinarse a los rubros que la legislación electoral señala (organización, censo y propaganda, no así transporte, ya que a partir de las elecciones del 2002 esta actividad la asumirá el TSE). Cuando los partidos políticos incurren en gastos distintos a los indicados, o se exceden en cuanto al monto al que tienen derecho, las erogaciones no pueden ser cubiertas con la contribución del Estado. Corresponde a la Contraloría General de la República realizar el control sobre la utilización correcta y legal de la contribución pública a los partidos políticos.

OI El monto total de la deuda política en 1990-1994 fue de 1.982,6 millones de colones, y en 1994-1998, de 2.931,4 millones de colones. Estas cifras corresponden al 0,12% y el 0,08% del PIB, respectivamente, si se toma como base el PIB del año de la elección (según la nueva metodología de cálculo del BCCR). El cuadro 9.12 muestra, además, que el financiamiento público ha cubierto los gastos electorales de los partidos mayoritarios en una proporción mucho más alta que en el caso de los minoritarios (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

OI OTRAS
INVESTIGACIONES

IT INVESTIGACIÓN
TEMÁTICA

AJ ANÁLISIS
JURÍDICO

OI OTRAS
INVESTIGACIONES

Evolución histórica de la legislación sobre la deuda política

En 1956 se reformó la Constitución Política con el propósito de establecer la contribución estatal a los partidos políticos. Se dispuso que el aporte sería del 2% del promedio de los presupuesto ordinarios de la República durante los últimos tres años anteriores a la elección, y que se distribuiría proporcionalmente a los votos obtenidos por los partidos que hubieren obtenido al menos un 10% de los votos válidos a escala nacional o provincial.

En 1971 (por la Ley 4765, del 17 de mayo) se volvió a reformar este artículo, estableciendo el "pago adelantado" de la deuda política. A esta reforma siguió otra (Ley 4973, del 16 de mayo de 1972), que redujo de un 10% a un 5% de los votos válidos la cantidad mínima requerida para obtener el financiamiento estatal.

La Sala Constitucional, en 1991 (resolución 980-91, del 24 de mayo), declaró inconstitucional el financiamiento previo, aunque no la contribución estatal.

El sistema utilizado actualmente establece en el presupuesto del año anterior a la elección una partida para el pago y amortización de bonos e intereses, los cuales se emiten como Bonos de Deuda Política, por el monto total por financiar como pago previo, esto es, un 70% del total de la contribución estatal estimada por el Tribunal. En todo caso, los partidos deben comprobar sus gastos ante el TSE para poder recibir el aporte (Cerdas, 1998).

La más reciente reforma se realizó en 1996, cuando la Asamblea Legislativa limitó la contribución estatal a un máximo del 0,19% del producto interno bruto del año transanterior al año de las elecciones. También limitó las contribuciones privadas a no más de 45 salarios base por año y prohibió la contribución de personas físicas o jurídicas extranjeras.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CERDAS, 1998; MASÍS, 1999.

CUADRO 9.13

Aporte estatal a los partidos políticos en las campañas de 1994 y 1998 (porcentajes)

Partido	Aporte para cada partido con respecto al total del financiamiento estatal		Gastos presentados con respecto al total del aporte		Gastos aprobados con respecto al total de gastos presentados	
	1990-1994 ^{a/}	1994-1998 ^{b/}	1990-1994 ^{a/}	1994-1998 ^{b/}	1990-1994 ^{a/}	1994-1998 ^{b/}
Unidad Social Cristiana	48,0	51,5	71,2	61,2	59,8	62,0
Liberación Nacional	49,9	45,6	28,7	30,9	78,0	76,4
Fuerza Democrática	0,8	2,3	179,3	276,3	35,8	26,6
Agrario Nacional	0,6	0,4	116,4	232,7	46,2	36,4
Unión Agrícola Cartaginés	0,4	0,2	22,7	61,5	81,5	61,9
Auténtico Limonense	0,4		72,3		60,8	
TOTAL			50,9	53,0	67,2	65,4

a/ Corresponde a la elección de 1994.

b/Corresponde a la elección de 1998.

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

A ciertos partidos minoritarios la Contraloría les aprueba porcentajes muy reducidos en comparación con el total de gastos presentados. Por ejemplo, en 1998 a Fuerza Democrática únicamente se le aprobó un 26,6% del monto que presentó. Esto se debe, por una parte, a que los partidos presentan gastos muy superiores al monto del financiamiento que les corresponde, casi tres veces mayores para los casos de Agrario Nacional y Fuerza Democrática. Por otro lado, también se presentan incumplimientos de los requisitos establecidos por la Contraloría, por ejemplo, la no presentación de comprobantes originales y la solicitud de pago de actividades no autorizadas por el Código Electoral, entre otros (Vargas, 1999).

RECUADRO 9.6

Valoración del panel

Los panelistas hicieron dos aclaraciones importantes durante su evaluación del desempeño las variables relacionadas con el financiamiento a los partidos políticos:

- En todos los casos sus valoraciones se limitaron a calificar lo relacionado con el financiamiento estatal hacia los partidos políticos. Señalaron un gran vacío en la legislación, y en este trabajo, sobre el tema del financiamiento privado, aunque reconocieron que con respecto a una década atrás, el TSE y la CGR han introducido los primeros controles (aún insuficientes) en esta materia.
- Si las calificaciones se limitan a ver el punto de vista formal, es decir, el cumplimiento de la ley, los resultados serían positivos. Pero desde el punto de vista operacional (sustantividad del control) hay muchas deficiencias. En sus valoraciones los expertos trataron de no "seguirle el juego a lo formal", porque de esta forma se encubre la responsabilidad del control, aunque subrayaron que la evaluación planteada por la Auditoría enfatizó en este aspecto.

Un evaluador solicitó explícitamente incluir su consideración sobre la constitucionalidad del financiamiento público a los partidos políticos. En su opinión, existen problemas de equidad constitucional que tornan injustificable este mecanismo. Por una parte, no ha funcionado como inhibidor de la inversión privada, lo que presenta un problema de doble financiamiento. Por otra parte, la fiscalización de la Contraloría General de la República es *ex post*, lo que, en su criterio, viola principios en materia de contratación administrativa o de ejecución de fondos públicos (aunque sean hechos con carácter de reintegro).

Pese a rumores sobre el uso indebido de los recursos del financiamiento público (sobrepagos en la compra de bienes y servicios, desvío de fondos para otras actividades no previstas en la ley), la Auditoría no encontró estudios previos, denuncias o resoluciones que permitieran corroborar tal situación.

01 Según la encuesta sobre las elecciones de 1998 realizada por la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, en lo que respecta al tratamiento de la deuda política para futuras elecciones, un 80,7% de las personas considera que debe disminuirse, contra un 5,3% que piensa que debe aumentarse; un 12,7% cree necesario que se mantenga como está, y un 1,4% querría que se eliminara. Por otra parte, el 65,3% de los entrevistados considera que la deuda debería distribuirse en forma equitativa entre los diferentes contendientes, mientras que un 33,5% cree que debe hacerse en función de los votos obtenidos. Por último, en cuanto a la posibilidad de garantizar un espacio equitativo en los medios de comunicación colectiva para todos los partidos, el 89,2% se manifiesta de acuerdo, contra un 10,8% en desacuerdo (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, 1999).

Sobre el financiamiento privado

L Además de la contribución del Estado, los partidos políticos se financian por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones de otras personas físicas y jurídicas, por las asignaciones testamentarias y por los frutos o productos de los bienes de patrimonio (Muñoz, 1999).

Hasta la reforma parcial de la legislación electoral, en 1996, y de la Constitución Política en 1997, las contribuciones particulares a los partidos políticos no fueron objeto de ningún tipo de regulación. Estas reformas establecieron las primeras normas sobre el financiamiento privado a los partidos. Como se verá, se trata de normas de alcance limitado pues, aún hoy, las fuentes de financiamiento privado de las tendencias dentro de los partidos, de los precandidatos a diputados y regidores, no son objeto de fiscalización por ningún ente público. De acuerdo con un investigador de la Auditoría, ello plantea un serio desafío: la democratización organizativa de los partidos políticos implica procesos internos de selección de los candidatos a diputados y regidores o concejales y alcaldes más abiertos, que generan altos costos para los aspirantes a diputados en un distrito o un cantón

y requiere importantes sumas de dinero en propaganda (Muñoz, 1999).

L El artículo 96 de la Constitución Política, en su inciso 4, señala que las contribuciones privadas a los partidos políticos están sometidas al principio de publicidad. Por su parte, el Código Electoral, reformado por la Ley 7653, en su artículo 176 bis, establece las regulaciones indicadas en el cuadro 9.13.

01 En las elecciones de 1998, por primera vez, se realizó un levantamiento de información sobre las contribuciones privadas que los partidos reportaron, a partir de los informes trimestrales que los tesoreros de cada agrupación deben presentar ante

el TSE. Las cifras son muy pequeñas en comparación con el aporte estatal, al menos en el caso de los partidos mayoritarios (cuadro 9.14). Aún cuando se supusiera que, en estos partidos, las contribuciones privadas se triplicaron durante el período octubre 1997-febrero 1998 en relación con lo captado a lo largo de los primeros diez meses de ese año, en ninguno de los dos casos la proporción llegaría al 12% del financiamiento público. Al 10 de octubre de 1997, un total de 17 partidos no habían presentado oportunamente su informe trimestral (9 de escala nacional y 8 provinciales) (Cerdas, 1998). Ambas situaciones son indicios de que el financiamiento privado a las campañas electorales no está abierto al escrutinio público.

CUADRO 9.14

Regulaciones al financiamiento privado a los partidos políticos en el Código Electoral vigente y comentarios

Regulación	Comentario
Prohibición a los partidos políticos de recibir financiamiento de personas físicas y jurídicas extranjeras, excepto para labores de capacitación, formación e investigación.	No se define capacitación, formación e investigación.
Tope equivalente a 45 salarios mínimos a los aportes privados al financiamiento de los partidos políticos.	No hay mecanismos de verificación cruzada para comprobar el cumplimiento de este tope.
Acumulación de donaciones, contribuciones o aportes durante el período presidencial respectivo.	
Prohibición de donaciones, contribuciones o aportes en nombre de otra persona.	No hay mecanismos de verificación cruzada para comprobar el cumplimiento de este tope.
Obligación de los tesoreros de los partidos políticos de informar periódicamente al TSE sobre las contribuciones privadas que reciban.	Mayoría de partidos políticos inscritos no presentan oportunamente sus registros contables.
Obligación de llevar contabilidad al día y los comprobantes de gastos ordenados según el reglamento que dicte la Contraloría General de la República.	
Identificación de los donadores privados de los partidos (nombre y cédula) en los informes financieros, que son documentos públicos.	El TSE, la Contraloría General de la República y los partidos tienen información, pero no acostumbran divulgarla en los medios de comunicación colectiva.

FUENTE: ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, 1952; LOS COMENTARIOS SON DEL EQUIPO TÉCNICO DE LA AUDITORÍA.

Contribuciones privadas reportadas por el PLN y el PUSC. Enero-setiembre de 1997

(COLONES CORRIENTES)

Período del informe	PUSC	PLN
Enero- marzo	2.567.280	1.676.800
Abril-junio	21.283.021	1.253.000
Julio-setiembre	13.628.706	648.000
Total contribuciones privadas reportadas	37.533.007	3.577.800
Financiamiento estatal 1994-1998 ^{a/}	951.159.255	988.614.439
Porcentaje del financiamiento estatal 1994-1998	3,9	0,4

a/ Se refiere al total de gastos aprobados por la Contraloría General de la República para el proceso electoral de 1997-1998. Cabe señalar que el período del reporte sobre el financiamiento privado (enero-setiembre de 1997) es menor que el período del financiamiento estatal. Sin embargo, la comparación es válida, puesto que no existen razones para esperar que la baja proporción del financiamiento privado reportado en relación con el financiamiento estatal varíe significativamente al incluir el período setiembre 1997-febrero 1998.

FUENTE: CERDAS, 1998, CON BASE EN DATOS OFICIALES DEL TSE.

Durante el año 1996, los tesoreros de los partidos mayoritarios declararon en reportajes de prensa montos y números de contribuyentes muy distintos a los reportados un año después ante el TSE. En el caso del PLN, su tesorero señaló que el presupuesto mensual del partido era de aproximadamente 3 millones de colones y se financiaba con el aporte de 4.000 afiliados. Por su parte, el tesorero del PUSC informó de un gasto de 2 millones de colones mensuales, sufragados por 10.000 partidarios (La República, 1996; La Nación, 1997). En los reportes trimestrales de 1997 al TSE, el PUSC estableció que el número de contribuyentes privados era de 471 al inicio de ese año, y de 492 en setiembre. Los informes del PLN indicaban 59 contribuyentes en el primer trimestre y 18 en setiembre (Cerdas, 1998).

RA En las oficinas centrales de uno de los partidos mayoritarios se colocan periódicamente las listas de contribuyentes del partido, en unas pizarras visibles en la recepción. No existe un método independiente para verificar la exactitud y exhaustividad de esta lista. En el otro partido mayoritario esta información no estaba disponible.

¿Ejercen las instancias jurídicamente responsables una supervisión oportuna y eficaz sobre la financiación de los partidos políticos?

RA La Contraloría General de la República sirve al TSE como auditor de los partidos políticos cada vez que se realizan elecciones, con el propósito de

revisar las facturas de los gastos efectuados y evaluar si proceden para la asignación del financiamiento público (Tribunal Supremo de Elecciones, 1977; Contraloría General de la República, 1997). Además de este control al finalizar las campañas, los partidos también deben llevar libros de actas y de contabilidad, debidamente autorizados por el TSE, así como un registro de cheques para cada cuenta corriente, registros de contratos de bonos y de proveedores de bienes y servicios. Este último registro debe actualizarse mensualmente ante la Contraloría, y no se reconocen los gastos cuyos suplidores no se encuentren anotados (Cerdas, 1998).

El TSE, a su vez, se encarga de fiscalizar las contribuciones privadas de los partidos por medio de los informes trimestrales que deben entregar los tesoreros. En época electoral los informes se deben entregar mensualmente. Éstos incluyen el nombre y número de cédula de los contribuyentes y el monto de sus aportes. Si el tesorero de la agrupación no entrega el informe, o lo retrasa injustificadamente, podrá ser penado con prisión de dos a doce meses (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1952).

Para las elecciones de 1998 se realizó, por primera vez, previo a la presentación de los gastos, una auditoría a los partidos que recibieron financiamiento estatal para la campaña 1994, con el propósito de verificar si estaban llevando los registros de contabilidad de acuerdo con lo establecido en el reglamento, hacer las recomendaciones del caso y agilizar la revisión de los gastos y entrega del dinero (Vargas, 1999).

¿Reciben los partidos y candidatos dinero de fuentes ilícitas?

RA A diciembre de 2000, el TSE no registraba ninguna denuncia contra los partidos políticos por violar la legislación en materia de donaciones privadas.

L Solamente en uno de los estatutos internos de un partido mayoritario se encontró una cláusula específica que establece una prohibición para “aceptar o recibir, directa o indirectamente, de personas físicas y jurídicas extranjeras, contribuciones, donaciones, préstamos o aportes, en dinero o en especie, para sufragar sus gastos de administración y los de sus campañas electorales”, acorde con lo establecido en el Código Electoral.

RA En la campaña electoral de 1998 las relaciones de políticos con actividades o personas extranjeras fue un tema de debate público. En esa oportunidad los medios de comunicación colectiva revelaron la relación entre dirigentes de un partido mayoritario con un empresario mexicano, al cual la prensa internacional vinculaba con el narcotráfico. De una muestra de 21 cortos televisivos pautados por el PUSC y PLN entre el 17 y el 30 de noviembre de 1997, 12 (57,14%) hacen alusión a ese caso (Matute, 1997). La denuncia fue investigada posteriormente por la Comisión Especial Permanente sobre Narcotráfico de la Asamblea Legislativa, de la cual resultaron tres informes, cada uno emitido por uno de los partidos políticos representados en la Comisión, sin que pudiese determinarse si, independientemente de los nexos del empresario mexicano con el narcotráfico, hubo financiamiento extranjero a la campaña electoral de ese partido político (expresamente prohibido por la legislación costarricense).

OE En los ejercicios de observación experimental se les hizo estas preguntas a todos los grupos de discusión y a ciudadanos individualmente:

- ¿De dónde toman el dinero los partidos políticos para hacer su campaña electoral?
- ¿Se vigila de dónde sacan el dinero para las campañas políticas?

Con pocas excepciones, los interlocutores conocían el sistema de financiamiento de los partidos políticos y se reconocieron como financiadores de los partidos mediante el mecanismo de la deuda política. Ellos sabían qué es y en qué consiste la deuda política y manifestaron un acuerdo a medias con dicho mecanismo. Les pareció “bien” que sea el Estado el que financie, pero mostraron fuertes sospechas de que no hay un buen control contable sobre los mismos fondos. Luego ubicaron otra fuente de financiamiento, las grandes empresas privadas, que a su juicio hacen dicho financiamiento como una forma de inversión que luego cobran con creces:

“Vea el caso Alem; se dijo de todo, pero todos los medios y los políticos tuvieron el suficiente cuidado de no relacionar abiertamente que este señor estaba en el comando de campaña de un candidato presidencial y que era de los que manejaba el dinero. Siempre los políticos han recibido fondos oscuros en su origen, pero muchas veces se usan testaferros y no hay como probar nada”. (Borge, 1999).

OI Estas percepciones concuerdan con las captadas por una encuesta realizada por la Universidad de Costa Rica a lo largo de varios años. El registro más actualizado de dicha encuesta señala que el 63% de las personas estaban de acuerdo con la

CUADRO 9.16

Percepción sobre el ligamen de políticos y el narcotráfico. 1991, 1992 y 1995
(PORCENTAJES)

Tema de conflicto	Modalidad de respuesta	Años		
		1991	1992	1995
Hay políticos ligados al narcotráfico	Desacuerdo	4	10	8
	Podría estar de acuerdo	16	24	22
	De acuerdo	77	63	63
	NR	2	4	7

FUENTE: PROYECTO “ESTRUCTURAS DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA”. UNIVERSIDAD DE COSTA RICA, ENCUESTAS NACIONALES DE 1988 A 1997.

Valoración de los evaluadores



El panel recomendó la necesidad de investigar con mayor precisión y profundidad el tema del financiamiento privado a los partidos políticos y, dentro de este, el del financiamiento proveniente de fuentes ilícitas. En esta materia es necesario distinguir problemas que con frecuencia se mezclan como si fueran el mismo problema:

- la inexistencia de controles adecuados sobre el financiamiento privado;
- las contribuciones privadas que no cumplen con la normativa establecida (por monto, origen o aplicación) pero que no proviene de fuentes ilícitas;
- las contribuciones privadas que provienen de fuentes ilícitas (grupos ligados al narcotráfico, contrabando, prácticas corruptas en la administración pública).

afirmación de que “hay políticos que están ligados al narcotráfico”. En 1991 este porcentaje era mayor: 77%.

¿Tiene la ciudadanía acceso a información veraz y oportuna sobre el financiamiento de partidos políticos?

OI Los informes financieros que entregan los partidos, tanto para la Contraloría como para el TSE, son documentos públicos y, por lo tanto, pueden ser consultados por cualquier persona que así lo solicite en alguna de esas instituciones. Sin embargo, no son publicados de manera periódica o masiva, ni por la instituciones ni por los partidos (Cerdas, 1998).

En el área de las precampañas, es decir, de las luchas internas entre tendencias para elegir candidatos a presidente y diputados, el ciudadano no tiene posibilidades de acceder a información relativa al financiamiento. Las actividades proselitistas para las convenciones internas se consideran de carácter privado; por lo tanto, ni los gastos que realizan los precandidatos a presidentes o diputados, ni las fuentes de donde obtienen financiamiento se registran en los balances de los partidos, hasta que hayan sido electos como candidatos del partido por medio de los procesos de convención.

OE Se hizo el experimento de solicitar información sobre la deuda política al TSE y a las oficinas del Partido Liberación Nacional. Dos personas distintas lo hicieron con resultados similares. En ambos lugares se les atendió con amabilidad, se les brindó la información requerida, se les explicó extensamente las dudas y los funcionarios se mostraron contentos porque estos dos ciudadanos se interesaron en dicha información. En el PLN la secretaria se quejó de que los militantes no piden información sobre estos asuntos, a pesar de que está disponible (Borge, 1999).

PE Otro ejercicio práctico y sencillo para determinar la posibilidad de acceso de un ciudadano a la información que, sobre contribuciones recibidas por los partidos políticos, éstos deben enviar al TSE fue el siguiente: a solicitud de un investigador de la Auditoría, una ciudadana envió una nota al TSE para solicitar dicha información. Como respuesta se recibió el oficio 3244, en el que el Secretario del Tribunal comunica un acuerdo de dicho órgano, señalando: “Se comunica a la gestionante que la información solicitada se encuentra en el Archivo de este Tribunal, por lo que puede apersonarse a solicitarla”. Este ejercicio comprueba la posibilidad de acceso a esa información, pero, a la vez, que ni el Tribunal ni los partidos han desarrollado mecanismos institucionales para difundirla por su cuenta, ni para facilitar el acceso a la misma, quedando a cargo del interesado la realización del trabajo para hacer efectivo ese derecho (Weisleder, 1999).

OI OTRAS INVESTIGACIONES

OE OBSERVACIÓN EXPERIMENTAL

PE PONENCIA ESPECIALIZADA

Valoración del panel



En sus comentarios individuales, los expertos señalaron que la información que se brinda a la ciudadanía es esporádica y reactiva. Depende de lo que los partidarios y las instituciones contraloras requieran. No existe una costumbre de los partidos de difundir sus estados financieros a sus partidarios, ni tampoco éstos los solicitan. En general, las personas confían en el control del TSE y de la Contraloría. Algunos partidarios que están más involucrados con el partido saben que es necesario trabajar con cierta informalidad en el manejo de los fondos.

En materia del financiamiento político privado, en especial, los evaluadores hicieron un llamado de atención. El financiamiento privado de las campañas electorales de los precandidatos presidenciales y precandidatos a diputados no es regulado, monitoreado ni supervisado por la Contraloría y el TSE. Los precandidatos presidenciales de los partidos políticos no tienen por costumbre difundir información sobre las fuentes de financiamiento de sus campañas, ni existen los medios para verificar la veracidad de los datos. Por ello, los evaluadores señalaron que no existe evidencia de que la información sobre el financiamiento privado a los partidos sea veraz y comprensiva.

¿Hacen públicos los partidos políticos sus balances financieros de manera detallada y oportuna?

RA Aparte de los informes trimestrales y mensuales exigidos por el Código Electoral, sólo el 19% (6) de los estatutos de los partidos políticos establecen algún mecanismo para la presentación de informes a las y los afiliados. En el caso de los partidos mayoritarios, sus estatutos incluyen, como una de las funciones del tesorero, la elaboración de los informes financieros requeridos por el TSE, pero en ningún caso se incluye la difusión de esta información a las y los afiliados.

Los informes para el TSE deben ser entregados en una fecha previamente establecida y el atraso puede ser sancionado. También el informe de gastos para la Contraloría General de la República tiene un plazo máximo de entrega, que corresponde a los treinta días siguientes a la declaratoria de elección de diputados, en el caso de los partidos con derecho a recibir el aporte estatal (artículo 88 del Código Electoral).

El detalle de los balances financieros de los partidos está establecido en el “Manual sobre el Pago de Gastos de los Partidos Políticos”, que entre otras cosas exige un libro de actas, un libro de contabilidad actualizado diariamente, un registro de proveedores actualizado mensualmente y la utilización de un sistema de contabilidad general diseñado por la Contraloría General para los partidos políticos (Manual de Cuentas para los Partidos Políticos).

PE De acuerdo con un investigador de la Auditoría, el debate sobre la transparencia y el principio de publicidad en las cuentas de los partidos no está exento de objeciones. Algunas interrogantes que se plantean con respecto a esta temática se refieren, en primer lugar, a la capacidad y a los costos de responder a las peticiones que se harían a los partidos en demanda de esta información, ya sean estas de carácter legítimo y de buena fe, o de tipo malicioso o con fines de obstrucción operativa en la actividad de una o más comunidades políticas. En segundo lugar, podría indicarse u objetarse que la difusión del detalle de los fondos que dan sustento al financiamiento de un partido político puede incidir sobre la capacidad de competencia de este partido y, por lo tanto, afectar su estrategia

de acción política. En este sentido, y sólo para efectos comparativos, puede argüirse que los partidos son organizaciones que, al igual que otro tipo de entidades en la sociedad (individuos, empresas, clubes deportivos, etc.), participan de una competencia en la cual el conocimiento de cierta información por parte de los competidores puede afectar la propia capacidad de operar en la arena de la competencia que, al final de cuentas, constituye una parte esencial del libre juego partidario en las democracias (Weisleder, 1999).

¿Tiene acceso la ciudadanía a medios jurídicamente establecidos para proteger su derecho a informarse sobre el financiamiento político?

PE No existen medios jurídicos clara y explícitamente establecidos que otorguen a los ciudadanos el derecho a la información sobre el financiamiento político de los partidos, excepto por la protección que a nivel constitucional tienen todos los ciudadanos del llamado “derecho de petición”, contemplado en el artículo 27 constitucional¹⁰ (Weisleder, 1999). Este “derecho de petición” se consagra claramente para las entidades de carácter estatal, de carácter público o aquellas en las que exista claramente un interés público. En este sentido, los fondos públicos que la legislación contempla para el financiamiento de las campañas de los partidos políticos estarían contemplados y amparados por este derecho. Eventualmente, también ampararía ese derecho los fondos de origen privado que, como donaciones, préstamos u otros, obtengan los partidos políticos, dado el claro interés público de su actividad y, por lo tanto, de conocer y hasta vigilar el financiamiento de estas entidades. Así, el ciudadano podría acudir tanto al TSE y la Contraloría, como a los mismos partidos y solicitar información, en el ejercicio de su derecho constitucional de petición. No obstante lo anterior, debe reconocerse que ese derecho no ha sido aún probado en la práctica, puesto que no existe ninguna acción o recurso ante los órganos de control constitucional dirigido a hacer efectivo ese derecho en materia de financiamiento de partidos políticos. Esto último conforme a consultas realizadas ante la propia Sala Constitucional y la revisión de sus resoluciones¹¹.

Notas

1 Los partidos políticos no pueden ser completamente transparentes frente a sus afiliados y, en general, frente a la opinión pública. Exigirles transparencia completa implicaría difundir información estratégica que disminuiría sus oportunidades de obtener resultados favorables en las competencias electorales, o afectaría su participación en la deliberación de asuntos públicos en instancias de representación política como la Asamblea Legislativa y los Concejos Municipales. De manera inversa, existen asuntos sobre los cuales no caben justificaciones para eludir el escrutinio público; por ejemplo, la administración partidaria de los recursos públicos recibidos para financiar sus actividades y la pureza de los procesos de elección interna de líderes y candidatos a cargos públicos. Es necesario reconocer que no existe una frontera precisa para clasificar los asuntos partidarios que, en aras del escrutinio público; deben o no trascender y que probablemente exista una tensión permanente entre el derecho ciudadano a la información y el derecho ciudadano a la libre organización sin intromisiones externas. La inclusión del término “razonable”, inevitablemente ambiguo, procura reconocer la validez de dos proposiciones: la aspiración democrática de que la vida interna de los partidos políticos esté abierta al escrutinio público y el reconocimiento de que ello no significa la transparencia completa del partido frente a la opinión pública.

2 Se trata de una disposición legal sin rango constitucional. La Constitución Política señala el derecho de las y los ciudadanos de organizarse en partidos políticos, pero no establece un monopolio de la representación política a favor de estas organizaciones. Sin embargo, el Código Electoral sí estipula que los partidos políticos son las únicas organizaciones mediante las cuales las y las ciudadanas pueden presentar sus candidaturas a cargos públicos.

3 El recuadro 2.4 del capítulo 2 contiene una síntesis de las funciones de los partidos políticos en una democracia.

4 Los inversionistas políticos son las personas físicas y jurídicas que conceden recursos financieros a los partidos políticos a cambio de que se les permita seleccionar a personas de su confianza para puestos de elección popular (compra de cargos) o que en la deliberación y aprobación de políticas públicas el partido adopte posiciones favorables a sus intereses.

5 Ciertamente este no es el único factor, pues una dirigencia políticamente astuta y visionaria es, por ejemplo, un ingrediente clave para que un partido desarrolle una representación política responsable.

6 El término oligarquía partidaria es adaptado de la obra de Michels, que la considera una “ley de hierro”, de carácter universal, acerca de la inevitabilidad de la formación de oligarquías en los partidos políticos, aún aquellos de vocación democrática y socialistas. Esta supuesta ley estaría basada en factores tanto psicológicos (la necesidad de liderazgo y la incompetencia de las masas), como sociológicos (la creciente complejidad y tamaño de los partidos requiere la creación de burocracias especializadas). La Auditoría emplea el término de oligarquía partidaria por su utilidad para justificar la importancia de estudiar la vida interna de los partidos políticos, sin acoger por ello esta “ley de hierro” (Michels, 1959).

7 Los partidos políticos inscritos para las elecciones de 1998 eran 33. Sin embargo, no fue posible localizar el estatuto de uno de ellos en la página *web* del TSE. Por eso los cálculos y análisis se hacen únicamente para 32 partidos.

8 Esta información proviene de un estudio sobre percepciones, valores y actitudes de las y los diputados costarricenses. La información se recolectó entre septiembre y noviembre de 1995, a través de entrevistas individuales mediante un cuestionario estructurado y cerrado que se presentó a 51 diputados (Alcántara y Guzmán, 1998).

9 Para una explicación detallada sobre el mecanismo de bonos de deuda política véase la Ley 7653, del 28 de noviembre de 1996; Código Electoral, artículos 179 y 180 y (Cerdas, 1998).

10 “Artículo 27. Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución” (Constitución, 1994).

11 Esta afirmación se desprende de conversaciones del investigador con magistrados de la Sala Constitucional (Luis Paulino Mora, Luis Fernando Solano y Carlos Arguedas), que confirmaron haber conocido de consultas o acciones referentes al tema del financiamiento de los partidos políticos, la más importante y trascendente de las cuales fue la acción de la Lic. Estela Quezada, que culminó en la declaratoria de inconstitucionalidad de varios artículos del Código Electoral, concretamente en lo referente al uso de los resultados de las elecciones anteriores para el adelanto de fondos de la contribución estatal. Pero, en definitiva, sobre el tema de acceso a la información no se conoce de recursos o acciones ante la Sala (Weisleder, 1999). Esto queda confirmado por consulta al sistema informático de casos pendientes y casos resueltos de la Sala Constitucional.