



# Desafíos políticos de la Costa Rica actual

Jorge Rovira Mas • Editor

The logo for Editorial UCR, featuring three horizontal white lines above the text "EDITORIAL UCR" in a white, sans-serif font.

EDITORIAL  
UCR

**Desafíos  
políticos  
de la  
Costa Rica  
actual**

**Jorge Rovira Mas • Editor**



320.972.86

R875d Rovira Mas, Jorge, 1950-

Desafíos políticos de la Costa Rica actual / Jorge Rovira Mas, editor; Rovira Mas Jorge [y otros diecisiete]. –Primera edición digital.– San José, Costa Rica: Editorial UCR, 2020.

1 recurso en línea (xix, 318 páginas): 2 ilustraciones en blanco y negro, gráficos a color, archivo de texto, PDF, 2.7 MB.

ISBN 978-9968-46-882-4

1. COSTA RICA – POLÍTICA Y GOBIERNO. 2. REFORMA TRIBUTARIA – COSTA RICA. 3. COSTA RICA – POLÍTICA SOCIAL. 4. COSTA RICA – POLÍTICA ECONÓMICA. 5. PARTIDOS POLÍTICOS – COSTA RICA. 6. CORRUPCIÓN POLÍTICA – COSTA RICA. I. Rovira Mas, Jorge, 1950- , editor. II. Título.

CIP/3540

CC.SIBDI.UCR

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Primera edición impresa: 2007.

Primera edición digital (PDF): 2020.

Editorial UCR es miembro del Sistema Editorial Universitario Centroamericano (SEDUCA), perteneciente al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

Revisión filológica y corrección de pruebas: *Jorge Rovira M.* • Diseño y diagramación: *Everlyn Sanabria R.* Diseño de portada: *Boris Valverde G.* • Realización del PDF y control de calidad de la versión digital: *Alejandra Ruiz B.*

© Editorial de la Universidad de Costa Rica. Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción de la obra o parte de ella, bajo cualquier forma o medio, así como el almacenamiento en bases de datos, sistemas de recuperación y repositorios, sin la autorización escrita del editor.

Edición digital de la Editorial Universidad de Costa Rica. Fecha de creación: junio, 2020.

Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

---

Apdo. 11501-2060 • Tel.: 2511 5310 • Fax: 2511 5257 • [administracion.siedin@ucr.ac.cr](mailto:administracion.siedin@ucr.ac.cr) • [www.editorial.ucr.ac.cr](http://www.editorial.ucr.ac.cr)

# **EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA: Rasgos del desarrollo histórico de su marco normativo y propuestas para su modificación**

*Gerardo Hernández Naranjo*

## **INTRODUCCIÓN**

En este artículo se presentan algunos de los rasgos que han caracterizado, en el ámbito institucional, al actual sistema de financiamiento de los partidos políticos, particularmente en las normas jurídicas que lo han regulado. Dichos rasgos son atribuidos en parte a la incidencia que los propios partidos tienen en la definición de dichas normas, lo cual se expresa también en la distancia entre todo lo que se propone reformar en la Asamblea Legislativa y lo que finalmente es aprobado o no por los propios partidos en la misma. Al final del artículo se presentan algunas reflexiones sobre la trayectoria histórica y la situación actual, lo mismo que una serie de propuestas para el debate y la definición de posibles reformas en la materia.

Estudiar el desarrollo histórico y la situación actual del marco normativo que ha regido el financiamiento de los partidos políticos, supone ante todo diferenciar entre el diseño institucional entendido como una tarea de especialistas (“ingenieros electorales”), por un lado, y el diseño institucional como resultante histórica de

los procesos políticos donde son los propios actores quienes lo construyen, por otro. Dicho de otra forma, diferenciar entre el conjunto de opciones que han sido planteadas para regular ese componente del régimen electoral y aquellas que en definitiva fueron adoptadas por los partidos políticos en sus dinámicas de interacción (competencia y cooperación).

Y es que en la conformación del marco institucional referido al financiamiento de los partidos tenemos una situación muy particular, la cual, a pesar de su obviedad, es fundamental: son los propios partidos los que toman las decisiones sobre un aspecto medular para su funcionamiento. En efecto, al decidir sobre los mecanismos de financiamiento lo hacen sobre un aspecto que incide directamente en sus intereses, lo cual marca, en mucho, el ritmo y el contenido de las reformas electorales en este ámbito tan sensible.

### **LA DISTANCIA ENTRE LO PROPUESTO Y LO ADOPTADO**

El tema del financiamiento a los partidos ha sido –desde la Constituyente de 1949– uno de los más destacados en el debate sobre reformas electorales. Así, por ejemplo, de las 122 iniciativas de reforma al Código Electoral presentadas a la Asamblea Legislativa desde su promulgación (1952) hasta finales del 2001, una cuarta parte de ellas tocaban la materia del financiamiento de los partidos políticos. Y desde que se instaló la Asamblea Legislativa correspondiente al período constitucional 2002-2006, 8 de las 15 iniciativas de modificación del mencionado código tocan este asunto.

**CUADRO 1**  
**Iniciativas de reforma al Código Electoral**  
**presentadas a la Asamblea Legislativa**  
**e iniciativas relacionadas con el**  
**financiamiento a los partidos**  
**1952-2005**

<b>1952-2001</b>				
	<b>Total de Iniciativas</b>		<b>Iniciativas que tocaron materia de financiamiento</b>	
Presentadas	122	100%	30	24,5%
Aprobadas	35	28,7%	10	28,5%
Archivadas	74	60,6%	15	20,0%
En la Corriente	13	10,7%	5	38,5%
<b>2002-2005</b>				
Presentadas	15	100%	8	53,3%

**FUENTE:** Elaboración propia, a partir de datos del archivo de la Asamblea Legislativa.

El tema de las reformas electorales en general, y de aquellas que se refieren al financiamiento de los partidos en particular, ha estado permanentemente en la agenda legislativa y en el debate público. Sin embargo, como se muestra en el cuadro 1, existe un gran contraste entre el total de iniciativas presentadas entre 1952 y el 2001, y el porcentaje de ellas que resultaron aprobadas por la Asamblea Legislativa (28,7%). Por su parte, de las 15 iniciativas presentadas en el actual período legislativo, ninguna había sido aprobada al momento de escribir este artículo. Todo ello es muestra de un proceso político de diseño institucional marcado por la selectividad y por una dirección particular que le han impreso los partidos políticos con mayor capacidad de influencia y decisión.

Por otro lado, es interesante observar que a lo largo de la historia se han dado una serie de coyunturas en

las que el debate público sobre el financiamiento de los partidos ha cobrado una mayor presencia –adquiriendo incluso matices de escándalo político– al vincularse, por ejemplo, con el narcotráfico, con estructuras paralelas para la captación de recursos, con fuentes cuestionables o desconocidas, con recursos provenientes del extranjero, con la falta de transparencia, etc. En ciertos momentos, también, el monto total de la contribución del Estado para dicho financiamiento ha sido el centro del debate.

Precisamente después de las elecciones del 2002 asistimos a una de esas coyunturas. Algunos medios de comunicación dieron a conocer entonces prácticas irregulares para la captación y el manejo de fondos por parte de los grandes partidos políticos, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). La respuesta institucional fue, como en otras ocasiones, el nombramiento en la Asamblea Legislativa de una Comisión Especial Investigadora del Financiamiento y las Donaciones a los Partidos Políticos, para que indagara lo sucedido. Y al igual que en coyunturas anteriores, se generó la expectativa de que habrían reformas importantes en esta materia, muestra de lo cual fueron las iniciativas presentadas entre el 2002 y el 2005 como lo anotamos arriba. Sin embargo, las reformas no se han hecho efectivas aún, lo cual coincide con lo ocurrido en otros momentos cuando no se aprobó ninguna modificación o solo se hicieron reformas mínimas.

¿Cómo comprender lo que sucede en este campo de la vida política nacional? Una de las respuestas que podemos dar en este momento es que la distancia entre lo que se propone y se adopta, entre el diseño institucional teórico y el diseño institucional histórico, tiene que ver con una situación en la cual los partidos políticos son los principales protagonistas –con muy pocos o nulos contrapesos– en los diferentes planos de dicho campo: son los constructores históricos del marco normativo general respecto a este asunto; son

los creadores y usufructuarios del derecho al financiamiento público; son los promotores del financiamiento privado y los responsables de la falta de regulación sobre el mismo; son los practicantes de irregularidades en relación con dicho marco y al mismo tiempo los investigadores de esas irregularidades; son los proponentes de medidas para corregirlas pero también, y quizá lo más importante, los que deciden en definitiva cuáles reformas adoptar y cuáles no.

### **RASGOS PRINCIPALES DEL DESARROLLO HISTÓRICO DEL MARCO NORMATIVO SOBRE EL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS**

El desarrollo histórico del marco normativo sobre el financiamiento (incluyendo sus vacíos), en la segunda mitad del siglo XX, puede ser caracterizado y sintetizado como *el tránsito de una apropiación unilateral de recursos públicos para financiar las actividades políticas de los ganadores en las elecciones (o en otro tipo de justas como veremos) a la prohibición constitucional de esa forma de apropiación*, y de ahí al *establecimiento de una obligación del Estado de contribuir con los gastos de campaña de los partidos*.

En lo que se refiere al último momento de ese proceso, la selectividad y la direccionalidad que le han dado los partidos políticos con posibilidad de incidir en el tema dieron como resultado un sistema de financiamiento marcado por tres rasgos fundamentales. El primero de ellos, el énfasis en garantizar el acceso a cierta cantidad de recursos públicos para financiar los gastos de las campañas electorales. El segundo, un prolongado vacío normativo o débil regulación en cuanto al financiamiento privado. El tercero, un muy escaso desarrollo legislativo en cuanto a la forma en que los partidos deben utilizar los recursos, así como en lo referente a los mecanismos de fiscalización y a las sanciones que corresponderían a los transgresores.

### ***De la apropiación unilateral y arbitraria a la construcción de un derecho***

El pago de los gastos de campaña del partido ganador de las elecciones, mediante deducciones a los salarios de los empleados públicos, había sido la práctica predominante en la primera mitad del siglo XX. La Constituyente de 1949 prohibió expresamente dicha práctica pero no estableció con claridad el financiamiento público a los partidos, si bien esa era una de las propuestas incluidas en el proyecto de constitución enviado por la Junta Fundadora de la Segunda República a aquella. No fue sino hasta 1956 cuando mediante una reforma constitucional se estableció la contribución del Estado al pago de los gastos en que incurrieran los partidos políticos en las elecciones para presidente y diputados. Dicha contribución sería para aquellos partidos que obtuvieran como mínimo un 10% de los votos válidos en el nivel nacional o provincial<sup>1</sup>.

Pero antes de la reforma de 1956, que estableció propiamente el derecho a la contribución estatal, se dieron una serie de prácticas que evidencian la apropiación unilateral y arbitraria de fondos públicos tanto para gastos de campañas electorales como también para los de la guerra civil. Reseñémoslas brevemente.

- El 12 de marzo de 1948, días después de la anulación de las elecciones de febrero de ese año por el Congreso y justo en la misma fecha en que se inició la guerra civil, fue emitida la ley No. 1 113 –sancionada el mismo día por el presidente de la República, Lic. Teodoro Picado– en la que se establecía un impuesto a las mercaderías desalmacenadas de las aduanas, destinado a pagar las deudas políticas de los partidos Republicano Nacional

---

1 Se trató de la ley No. 2 036 del 18 de julio de 1956. *Colección de Leyes y Decretos*, segundo semestre de 1956.

(PRN), Unión Nacional (PUN) y Vanguardia Popular (PVP), contraídas en la campaña electoral de 1948. La ley autorizaba además al Poder Ejecutivo a emitir bonos para ese mismo fin, los cuales se denominarían “Deuda Política 1948”. Esta era la primera vez que se planteaba formalmente el pago de los costos de la campaña electoral a todos los partidos concurrentes. Sin embargo, en el último párrafo de dicha ley se establecía que no podría beneficiarse de la misma el partido que impulsara o incurriera en actos de sedición<sup>2</sup>. Con base en esta ley y mediante el decreto No. 20 del 14 de abril de 1948 –seis días antes de llamar al Tercer Designado, el ingeniero Santos León Herrera, para que le sustituyera en su cargo– el presidente Picado ordenó la emisión de “Bonos Deuda Política 1948” por un monto de ₡6 600 000, los cuales posteriormente fueron entregados en su totalidad al tesorero del PRN, Virgilio Calvo Brenes.

- Pasada la guerra civil e instalada la Junta Fundadora de la Segunda República, esta emitió un decreto que anulaba la ley No. 1 113 y el decreto No. 20, calificándolos de “defraudación al fisco”, y ordenando que se quemara la parte de los bonos que había sido recuperada (entregados voluntariamente por quienes los poseían) por un monto de ₡4 188 000. También ordenó al Ministerio Público levantar una investigación y presentar acusación ante el Tribunal de Sanciones Inmediatas contra las personas que correspondiera<sup>3</sup>.

---

2 Ley No. 1 113, del 12 de marzo de 1948. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1948.

3 Decreto No. 20 del 20 de mayo de 1948, de la Junta Fundadora de la Segunda República. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1948.

- Pero un mes después, la propia Junta emitió un nuevo decreto con el que estableció el pago de los gastos de la campaña revolucionaria. Es así como, mediante el decreto No. 80 del 26 de junio de 1948, se fijó en seis millones de colones la deuda de la Campaña de Liberación Nacional, incluyendo los preparativos de los revolucionarios, los gastos de campaña del ejército, los de desmovilización, las indemnizaciones y auxilios a víctimas de la revolución y a ex combatientes. El decreto estableció que para dicho pago se destinara parte del impuesto del 10% al capital particular que la Junta estableció en un principio, y que el pago se girara al tesorero del Ejército de Liberación Nacional<sup>4</sup>.
- Terminado el gobierno de facto de la Junta y restablecido el orden constitucional mediante la promulgación de la Constitución de 1949, la instalación de la Asamblea Legislativa y el inicio de la Administración Ulate (1949-1953), se emitió una ley mediante la cual se autorizaba al Poder Ejecutivo a cancelar la deuda política del PUN contraída con motivo de la campaña electoral de 1948, de la elección de representantes para la Constituyente y de diputados para la Asamblea Legislativa, todo por un monto de ₡3 425 406,70. El pago se haría al tesorero del PUN por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, y para ello se utilizarían Bonos de Refundición de la Deuda Interna<sup>5</sup>.
- Después de las elecciones generales de 1953, ganadas con amplia ventaja por el PLN, la Asamblea

---

4 Decreto No. 80 del 26 de junio de 1948, de la Junta Fundadora de la Segunda República. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1948.

5 Ley No. 1 227 del 14 de noviembre de 1950. *Colección de Leyes y Decretos*, segundo semestre de 1950.

Legislativa emitió el 3 de junio de 1954 una ley mediante la cual se autorizó al Poder Ejecutivo a cancelar la deuda política en que incurrió dicho partido en esas elecciones por un monto de ₡6 889 601, 20, cantidad que se le entregaría al tesorero de ese partido. Una novedad en esta ley fue que estableció que la Contraloría General de la República examinaría las cuentas del PLN y podría objetar partidas de las mismas<sup>6</sup>. Un mes después, mediante otra ley, la Asamblea Legislativa autorizó el pago de las deudas políticas de los partidos Demócrata y Republicano Nacional Independiente<sup>7</sup>, por un monto de ₡2 952 146, 45, siendo esta la primera vez que se incluía a los partidos perdedores en el pago estatal de gastos de campaña.

Como se puede observar, en los orígenes del actual sistema de financiamiento estatal a los partidos políticos, hubo prácticas unilaterales y discriminatorias que favorecían fundamentalmente a la agrupación triunfadora o gobernante. Estos elementos podrían haber contribuido al carácter polémico que lo ha acompañado a lo largo de su historia, a pesar de su evolución gradual posterior hacia un derecho garantizado constitucionalmente y por las leyes. A esto se agrega el hecho de que, por otro lado, después de la reforma constitucional de 1956 pasaron 13 años hasta que, en 1969, se introdujo en el Código Electoral el capítulo 10 titulado “De la Deuda Política”, que vino a regular de manera más específica la disposición constitucional. En ese lapso, la Asamblea Legislativa emitió leyes específicas para efectos del pago de los gastos de campaña de los partidos.

---

6 Ley No. 1 748 del 3 de junio de 1954. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1954.

7 Ley No. 1 780 del 30 de julio de 1954. *Colección de Leyes y Decretos*, segundo semestre de 1954.

### ***Derecho de los partidos pero no de todos***

Ahora bien, ¿cuáles son las características de ese derecho de los partidos y obligación del Estado?

El financiamiento estatal fue estableciéndose poco a poco como un derecho de los partidos, pero no de todos. En primer lugar, desde el inicio y hasta la fecha, los recursos públicos han estado destinados únicamente a sufragar gastos de los partidos correspondientes a las elecciones presidenciales y legislativas, dejando por fuera el nivel municipal. En segundo lugar, la contribución estatal estuvo garantizada, de 1956 a 1972, únicamente a los partidos que obtuvieran como mínimo un 10% de los votos válidos. En 1972 esa barrera fue reducida a un 5% y en 1997 al 4% o a los que eligieran como mínimo un diputado, lo cual sigue vigente hasta hoy (cuadro 2). En tercer lugar, cuando en 1971 las dos agrupaciones mayoritarias negociaron y establecieron la denominada “deuda política adelantada” –mediante un procedimiento que 20 años más tarde (en 1991) sería calificado como inconstitucional por la Sala IV– introdujeron el criterio del pasado electoral (los votos obtenidos en la elección anterior) para, junto con la barrera de acceso, determinar cuáles partidos tendrían derecho al financiamiento previo y el monto del mismo, dejando en clara desventaja a los que participaran por primera vez en una elección.

En términos generales, podemos ver que en su origen y hasta la fecha, el sistema ha tenido un carácter selectivo tanto en lo que se refiere a los niveles de elección incluidos como a las barreras de acceso establecidas, si bien estas se han ido reduciendo paulatinamente.

### ***Énfasis en el monto de la contribución estatal***

En el proceso de construcción histórica del sistema de financiamiento estatal, los partidos políticos, sus principales protagonistas, le han dado un particular

**CUADRO 2**  
**Evolución de algunos componentes del sistema de financiamiento a nivel constitucional 1949-1997**

Ley	Concepto	Monto máximo	Barrera de acceso	Niveles de elección y gastos abarcados
Constitución 1949	Prohíbe deducciones a servidores públicos.	--	--	--
Nº 2 036 18 Julio 1956	Estado contribuirá al pago de los <u>gastos</u> de los partidos.	No superior al 2% de los Presupuestos Ordinarios de 3 años anteriores al de la elección.	10% de votos válidos a escala nacional o provincial.	Para elegir miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo.
Nº 4 765 17 de mayo de 1971	Estado contribuirá a <u>financiación</u> previa y pago de <u>gastos</u> .	Igual.	Igual.	Igual.
Nº 4 073 16 mayo 1972	Igual.	Igual.	5% de votos válidos a nivel nacional o provincial.	Igual.
RES. 980-91 Sala IV 24 Junio 1991	Inconstitucionalidad en la forma en que se introdujo la financiación previa en 1971.	Igual.	Igual.	Igual.
Nº 7 675 2 Julio 1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado contribuirá a sufragar gastos de los partidos políticos.</li> <li>- Restablece la posibilidad de adelanto de parte de la contribución.</li> <li>- Introduce el principio de publicidad de contribuciones privadas y que la ley las regulará.</li> </ul>	0 19% del PIB del año tra-s anterior al de las elecciones. Ley determinará casos en que pueda acordarse reducción.	4% de votos validos a nivel nacional o provin-cial, o elegir al menos un diputado.	Además de gastos para elecciones presidenciales y legislativas, agrega organización y capacita-ción política, en porcen-tajes que cada partido definirá.

**FUENTE:** Elaboración propia a partir de las leyes correspondientes.

énfasis a garantizar una determinada cantidad de recursos públicos para financiar sus gastos de campaña electoral. Dicho monto fue entre 1956 y 1997 del 2% de los Presupuestos Ordinarios de la República de los 3 años anteriores al de las elecciones. En 1997, ese criterio fue variado por el del 0,19% del PIB del año tras anterior al de las elecciones, abriendo además la posibilidad de reducirlo mediante un acuerdo legislativo expresado en una ley.

**CUADRO 3**  
**Trayectoria del sistema de financiamiento a los partidos**  
**en el Código Electoral**

LEY	ACCIÓN
<b>4 341</b> <b>30 mayo 1969</b>	Introduce en el Código Electoral el Capítulo denominado "De la Deuda Política".
<b>4 794</b> <b>16 de julio 1971</b>	Especifica mecanismos para el financiamiento anticipado.
<b>6 833</b> <b>27 diciembre de 1982</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma para permitir fusión de partidos manteniendo derecho a financiamiento estatal.</li> <li>- Especifica barrera del 5% de votos válidos.</li> </ul>
<b>7 094</b> <b>14 junio de 1988</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introduce sistema de financiamiento permanente.</li> <li>- Establece monto de la contribución en 0,27% del PIB del año tras anterior al de las elecciones.</li> </ul>
<b>980-91</b> <b>24 Junio 1991</b>	RESOLUCION DE LA SALA IV: DECLARA INCONSTITUCIONALES la forma en que se introdujo el financiamiento anticipado en 1971, así como muchas de las disposiciones introducidas en 1988 sobre financiamiento anticipado y permanente.
<b>7 653</b> <b>23 diciembre de 1996</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restablece el sistema de pago posterior.</li> <li>- Cambia título del capítulo a "De la contribución pública y privada para financiar los gastos político electorales de los partidos políticos".</li> <li>- Excluyen gastos de embanderamiento; no se reconocerán más de 25 plazas públicas por partido, ni los gastos de transporte.</li> <li>- Introduce el artículo 176bis sobre contribuciones privadas.</li> </ul>

<p><b>Ley 8 119 y 8 121 de 27 agosto 2001</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (8 119) Transitorio al 187: para las elecciones del 2002 la contribución estatal no podrá exceder el 0,10% del PIB del año tras anterior a la celebración de la elección presidencial.</li> <li>- (8 121) Se reconocerán gastos de transporte hasta que exista voto electrónico.</li> </ul>
<p><b>8 123 22 agosto del 2001</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinación del costo individual del voto (dividiendo el total de la contribución entre el número total de votos obtenidos por los partidos en presidenciales y legislativas)</li> </ul>

**FUENTE:** Elaboración propia a partir de las leyes correspondientes

Independientemente del criterio, lo cierto es que los partidos se han garantizado el acceso a los recursos públicos a pesar de que el monto total del mismo ha sido uno de los aspectos que ha generado mayor polémica cuando ha sido considerado como excesivo por algunos grupos o sectores de la opinión pública. Ese ha sido su principal eje de acción o de omisión, a pesar de las múltiples dimensiones involucradas en el sistema y de las múltiples propuestas de reformas que han llegado a la Asamblea Legislativa.

No es casual, en ese sentido, que en los debates más recientes del año 2005 sobre reformas electorales en la comisión legislativa que analizaba algunas propuestas, las dificultades para lograr acuerdos se dieron en gran medida alrededor del monto de la contribución estatal. Y tampoco es casual, en ese mismo sentido, que al no alcanzar las fracciones legislativas de los partidos ningún acuerdo, resultara imposible la realización de reformas electorales aplicables para las elecciones del 2006. Esto, nuevamente, a pesar de los escándalos de la elección anterior, de las expectativas generadas y de las múltiples promesas hechas por los propios partidos.

### ***El vacío o la débil regulación en materia de financiamiento privado***

A la par del énfasis en el acceso a recursos públicos y de que uno de los supuestos justificativos originales

del sistema fue el que los partidos tuvieran más independencia respecto a los grupos económicamente más fuertes, sistemáticamente los partidos han omitido la introducción de regulaciones efectivas en materia de financiamiento privado.

A nivel constitucional, fue hasta 1997 que se introdujo alguna normativa en la materia, por lo que hasta ese momento los partidos políticos habían manejado sin ningún control las contribuciones privadas para financiar gastos de campaña o de otro tipo. La ley 7 675 de 1997 introdujo en la Constitución el principio de publicidad de la contribuciones privadas y estableció que las mismas serían reguladas por la ley.

A nivel del Código Electoral, en 1996 se introdujeron algunas normas sobre contribuciones privadas y provenientes de extranjeros. Mediante la ley 7 653 se incorporó el artículo 176 bis que dice:

*"Prohíbese a los partidos políticos aceptar o recibir, directa o indirectamente, de personas físicas y jurídicas extranjeras, contribuciones, donaciones, préstamos o aportes, en dinero o en especie, para sufragar sus gastos de administración y los de sus campañas electorales.*

*Ninguna de las personas señaladas podrá adquirir bonos ni realizar otras operaciones que impliquen ventajas económicas para los partidos políticos. No obstante, quedarán autorizadas para entregar contribuciones o donaciones dedicadas específicamente a labores de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos.*

*Las personas físicas y jurídicas nacionales podrán destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los partidos políticos, hasta por un monto anual equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo menor mensual que figure en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, vigente en el momento de la contribución. Se permite la acumulación de donaciones, contribuciones o aportes, durante el período presidencial respectivo".*

*Se prohíben las donaciones, contribuciones o aportes en nombre de otra persona. Será sancionado con la pena referida en el artículo 152 de este Código, quien contraenga las prohibiciones incluidas en este artículo.*

*Los tesoreros de los partidos políticos estarán obligados a informar, trimestralmente, al Tribunal Supremo de Elecciones, acerca de las contribuciones que reciban. Sin embargo, en el periodo comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, deberán rendir informe mensual. De no informar a tiempo, el Tribunal Supremo de Elecciones los prevendrá, personalmente, para que cumplan con esta obligación dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de esa prevención. Omitir el envío del informe o retrasarlo injustificadamente, una vez practicada la prevención, será sancionado con la pena que se señala en el artículo 151 de este Código” (el destacado es nuestro)<sup>8</sup>.*

La disposición constitucional y el artículo 176 bis del Código Electoral citado, constituyen prácticamente el marco normativo vigente en la materia en este momento. Obviamente, son un avance importante si consideramos el enorme y prolongado vacío normativo que les antecedió. Sin embargo, dicho avance ha resultado insuficiente para regular debidamente este campo del sistema de financiamiento a los partidos, de lo cual dieron cuenta las prácticas de los grandes partidos en las elecciones del 2002. En ese sentido, las conclusiones a que llegó la comisión legislativa que estudió dichas prácticas son muy claras:

“La investigación realizada por la Comisión arroja resultados sorprendentes, que rebasan las expectativas iniciales: donaciones ocultas no reportadas, estructuras paralelas dentro de los partidos, confusiones en el origen de fondos, estructuras partidarias que sirven para anunciar actividades lucrativas personales, donaciones con destinos ajenos a la campaña, son parte del descubrimiento, por cuanto ocurrieron en esta campaña y en las anteriores.

Para obviar los controles legales, se utilizaron estructuras paralelas en lo relativo al financiamiento. Esas estructuras paralelas sirvieron para manejar las cuentas y los ingresos no reportados. Fueron el modo de

---

8 Véase el Código Electoral en su parte correspondiente.

esconder al TSE y a la ciudadanía costarricense, el sin número de violaciones electorales, en que incurrieron algunas agrupaciones políticas. La estructura paralela siempre se hizo con la dirección o la anuencia de los comités ejecutivos y los candidatos presidenciales”<sup>9</sup>.

Frente a esa situación de insuficiencia normativa y las irregularidades observadas, tanto el TSE como la misma comisión legislativa que investigó la campaña del 2002, han hecho propuestas de reformas electorales en la materia con el objetivo de contar con instrumentos para un mayor control y fiscalización de los aportes privados y de recursos provenientes del extranjero. Sin embargo, como ya lo mencionamos, los partidos no han logrado un acuerdo hasta el momento para aprobarlas, por lo que la campaña del 2006 se ha realizado bajo las mismas normas vigentes desde 1996 y 1997 con todas sus limitaciones y vacíos.

### ***Ausencia de regulación sobre cómo deben gastarse los recursos***

El último rasgo característico del sistema de financiamiento, tal como ha resultado de su desarrollo histórico, es el de la poca regulación en cuanto a los objetivos que debe cumplir el financiamiento y las formas en que los partidos deberían invertir esos recursos. En ese sentido, el financiamiento público se ha convertido sobre todo en un derecho de los partidos por sí mismos y por encima de aquello que debería ser lo fundamental en un régimen democrático: los derechos de la ciudadanía y sus necesidades en los procesos electorales.

Desde la inclusión del capítulo “De la Deuda Política” en el Código Electoral en 1969 se establecieron algunas normas sobre aquello que podrían justificar los partidos como gastos de campaña, incluyendo los espacios por día en los medios de comunicación, el

---

9 Véase el expediente No. 15 796, 3 de la Asamblea Legislativa.

número de plazas públicas, etc. Sobre todo se trata de limitaciones a la propaganda.

Como hemos dicho, los partidos le han dado un énfasis particular a garantizar el acceso a una cierta cantidad de recursos públicos para solventar sus gastos en las campañas electorales, debatiendo principalmente sobre el monto total de la contribución estatal. Por otro lado, han sido omisos o muy parcos en la regulación del financiamiento privado. Y en tercer lugar, por la ausencia de normas en cuanto al destino y formas de invertir dichos recursos, prácticamente los han utilizado a la libre y principalmente en proselitismo electoral, de maneras que no siempre han contribuido a la educación, a la capacitación y a la debida información de la ciudadanía. En ese sentido, los intereses de los partidos han tendido a la construcción de “derechos” para ellos, por encima de los intereses, derechos y necesidades de la ciudadanía en un proceso electoral.

## **A CINCUENTA AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1956**

Este año se cumplen cincuenta años de la reforma de 1956 mediante la cual se creó, a nivel constitucional, la obligación del Estado de contribuir a los gastos de los partidos políticos. O lo que es lo mismo, el derecho de estos a recibir recursos públicos para sus gastos de campaña. El tema ha sido uno de los más polémicos en los debates sobre el régimen electoral costarricense durante toda su historia y aún hoy sigue siendo objeto de discusión entre los propios partidos y en algunos ámbitos de la opinión pública. En ese marco es importante hacer algunas reflexiones sobre su trayectoria y situación actual:

- A pesar de la importancia que los reformadores electorales, los teóricos y los estudiosos, le han dado al tema del financiamiento a los partidos y de

la importancia que se le atribuye para la democracia, lo cierto es que no se ha logrado crear una cultura de confianza y apoyo de parte la ciudadanía, que lo sigue percibiendo negativamente.

- Los rasgos de unilateralismo, discriminación y manipulación que caracterizaron los inicios del sistema de financiamiento, no han sido erradicados totalmente del mismo.
- A pesar de que el financiamiento público puede haber permitido, ciertamente, mayores márgenes de autonomía a los partidos que si no hubieran contado con este recurso, lo cierto es que la promesa inicial de que el mismo redundaría en beneficio de la democracia y de la ciudadanía en la medida en que los partidos tendrían una mayor capacidad para representar intereses de sectores mas amplios y plurales que aquellos de los reducidos círculos del poder económico, a la postre, no ha sido cumplida del todo. El peso del capital privado en la dinámica de ciertos partidos sigue siendo muy fuerte, sobre todo en épocas de campañas electorales.
- Si los partidos mismos no son bien percibidos por la ciudadanía y han perdido centralidad en lo que a articulación de intereses, demandas y formas de participación política se refiere, no podemos esperar que sea bien percibido el hecho de que, con fondos públicos, se esté financiando a organizaciones cuyos rendimientos han venido siendo percibidos como decrecientes.
- Con el sistema de financiamiento público que se ha venido desarrollado desde la década de los 50 y con los rendimientos actuales de los partidos, ninguno de los dos, ni el financiamiento ni los partidos, parecen estar muy bien parados, al menos en las percepciones y calificaciones de la ciudadanía.

A partir de lo anterior, es importante hacerse algunas preguntas que permitan, con base en la experiencia histórica y la situación actual, pensar también sobre el futuro del financiamiento a los partidos: ¿está incidiendo positivamente el sistema de financiamiento en el rendimiento de los partidos en lo que tiene que ver con la representación de intereses, la agregación de demandas, la promoción de participación política, la definición de proyectos y programas de gobierno, la construcción de gobernabilidad democrática, de políticas públicas y servicios públicos eficientes y eficaces? En última instancia, ¿cumplen con aquello que se supone deben ser los partidos políticos como intermediarios entre la sociedad y el Estado? ¿O se ha convertido el sistema de financiamiento en un derecho de los partidos por sí mismos y por encima de los deberes y responsabilidades que los mismos deberían cumplir con respecto a la ciudadanía?

### **ALGUNAS PROPUESTAS**

Para concluir, quisiera plantear algunas propuestas que desde mi punto de vista podrían orientar el debate y la definición de algunas reformas en materia de financiamiento a los partidos:

1. Si la constitución de partidos políticos es un derecho fundamental de la democracia y si el financiamiento público a los partidos ha sido establecido como un derecho en nuestro régimen electoral, dicho derecho debe ser efectivo para todos los partidos en todas las escalas. En esa medida, me parece que se debe avanzar hacia la erradicación de limitaciones discriminatorias.
2. Si bien es cierto que los partidos políticos son organismos fundamentales para el funcionamiento de la democracia representativa, hay que considerar que

los derechos de estas organizaciones, como el conjunto del marco normativo de la democracia, deben tener como referente fundamental los derechos y necesidades ciudadanas. El desarrollo histórico del derecho al financiamiento público de los partidos ha tendido a convertirse en un derecho de estos como tales. Por ello creo que es necesario visualizar y normar el financiamiento desde los derechos de los ciudadanos y desde las responsabilidades que deben cumplir los partidos para con ellos: derechos de información clara y precisa sobre las propuestas de los partidos; derecho a participar en los debates; a ser escuchados en las campañas; a solicitar cuentas; a no ser manipulados ni coaccionados; a que no se invada ámbitos que no han cedido, entre otros.

3. Es necesario construir un concepto de financiamiento de las campañas electorales más amplio que incluya: el del TSE; el de los partidos como tales; el que tenga que ver con los derechos ciudadanos en las campañas y con el tipo de ciudadanía que queramos construir. Esto debería conducir, entre otras cosas, a normas que sean más indicativas de las formas en que los partidos deben usar los fondos públicos que reciben y a garantizar una mayor equidad en la información.
4. En la medida en que tengamos como referente los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas, y al Estado como garante de los mismos, por un lado; y por otro, de que se trata de fondos públicos, me parece que se justificaría que el TSE maneje parte de los recursos destinados al financiamiento de las campañas, de manera de que asegure, por ejemplo, un acceso más equitativo de los partidos a los medios de comunicación y la reproducción de documentos con los programas de gobierno de todos los partidos para distribuirlos al conjunto de la población. Se justificaría, también, la creación de

mejores y eficaces mecanismos de control y fiscalización de los partidos por parte del TSE.

5. Es necesario repensar la relación entre los derechos ciudadanos y los derechos de los partidos, dándole prioridad a los primeros. Los derechos de los partidos no agotan de ninguna manera los de aquellos y aquellas. Aunque los partidos están llamados a constituir una cierta mediación de los derechos ciudadanos, es importante tener presente que se pueden convertir en una perversión de aquellos. Cuando un partido dice una cosa en campaña y hace otra en el gobierno o en la Asamblea Legislativa, pervierte los derechos ciudadanos y la representación; cuando un partido financia ilegalmente sus campañas o recibe contribuciones a cambio de favorecer intereses particulares, pervierte los derechos ciudadanos; cuando un partido expresa más los intereses corporativos que lo sostienen que los de aquellos que le dan su voto, pervierte los derechos e intereses de los ciudadanos y peor aún, estos simplemente quedan instrumentalizados en función de aquellos otros.
6. Sería deseable que existiera algún tipo de control y fiscalización ciudadanas sobre las formas en que los partidos realizan sus campañas, utilizan los recursos públicos y captan los privados.
7. Es fundamental que se avance hacia la transparencia en cuando al funcionamiento interno de los partidos para que los ciudadanos podamos contar con criterios sobre quiénes son los que los sustentan en sus campañas con las contribuciones privadas.

**DOCUMENTOS**

## ASAMBLEA LEGISLATIVA

- Ley No. 1 113, del 12 de marzo de 1948. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1948.
- Decreto No. 20 del 20 de mayo de 1948, de la Junta Fundadora de la Segunda República. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1948.
- Decreto No. 80 del 26 de junio de 1948, de la Junta Fundadora de la Segunda República. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1948.
- Ley No. 1 227 del 14 de noviembre de 1950. *Colección de Leyes y Decretos*, segundo semestre de 1950.
- Ley No. 1 748 del 3 de junio de 1954. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1954.
- Ley No. 1 780 del 30 de julio de 1954. *Colección de Leyes y Decretos*, segundo semestre de 1954.
- Ley No. 2 036 del 18 de julio de 1956. *Colección de Leyes y Decretos*, segundo semestre de 1956.
- Expediente No. 15 796, 3.

La licencia de este libro se ha otorgado a su comprador legal.

Valoramos su opinion. Por favor  
[comente esta obra](#)



Adquiera más de nuestros  
libros digitales en la [Librería UCR virtual](#)

LIBRERÍA  
UCR  
  
VIRTUAL

¿Por qué no se ha aprobado aún una reforma tributaria acorde con las necesidades presentes del desarrollo de Costa Rica? ¿Cuáles son las perspectivas y los factores que conviene tomar en consideración para el rediseño del Estado costarricense? ¿Cuáles son los resultados fundamentales de las políticas económicas que el país ha venido concretando en las dos últimas décadas y cuáles son los desafíos que se enfrentan en este importantísimo terreno? ¿Cómo está cambiando el comportamiento electoral de los ciudadanos y cómo dicho comportamiento está impactando el sistema de partidos políticos y sus posibilidades de transformación? ¿Cuáles son las reformas electorales necesarias? ¿Cuáles cambios llevar a cabo en el sistema de financiamiento privado y público de los partidos políticos? ¿Cómo aproximarse de una mejor manera al fenómeno de la corrupción, las élites políticas, los escándalos mediáticos y las propuestas neoliberales de reforma del Estado costarricense? ¿Cuáles son las transformaciones en curso en el imaginario social sobre lo público y sobre su proceso de construcción?

\*\*\*

Con las contribuciones de 18 autores, que aportaron 20 trabajos especialmente preparados para el ciclo *Entre el malestar y la esperanza: Desafíos políticos de la Costa Rica actual*, esta obra pretende llamar la atención no sólo alrededor de temas políticos claves de la actual coyuntura histórica en la cual se debate el país, sino que igualmente con ellos se intenta proponer cursos de acción y alternativas de cambio, que orienten la toma de decisiones de los actores políticos y el posicionamiento fundado de los actores sociales.

Este ciclo de análisis y reflexión fue convocado y desarrollado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, durante los meses de junio, agosto y setiembre del 2005.



EDITORIAL  
UCR

Instituto de Investigaciones Sociales