

Memoria: elecciones 2010, la aplicación de un nuevo modelo fiscalizador

Ronald Chacón Badilla*
Mario Andrés Matarrita Arroyo**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 8 de abril de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de junio de 2014.

Resumen: La transformación en el paradigma normativo que supuso la implementación de un nuevo Código Electoral, en 2009, trajo consigo la reforma del sistema de control en el financiamiento de los partidos políticos. Con las nuevas reglas vigentes, los procesos electorales nacional y municipal de 2010 representaron la primera experiencia de aplicación del modelo de fiscalización actual.

Palabras clave: Financiamiento del partido político / Liquidación de gastos / Contribución Estatal / Control financiero / Deuda política.

Abstract: The transformation of the regulatory paradigm in 2009, which involved the implementation of a new Electoral Act, brought about the reform of the control system of funding of political parties. With the new rules in effect, the national and municipal elections of 2010 represented the first enforcement experience of the current control model.

Key Words: Funding of political parties / Liquidation expenses / State contribution / Financial control / Political debt.

* Costarricense, administrador y contador, correo: rchaconb@tse.go.cr. Bachiller en Administración, y licenciado y máster en Contaduría Pública. Acreditado en febrero de 2010 como "Certified Government Auditing Professional" por *The Institute of Internal Auditors* (IIA). Jefe del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, desde abril de 2010. Previamente había ocupado, durante más de 19 años, cargos relacionados con la fiscalización de recursos públicos en la Contraloría General de la República.

** Costarricense, abogado, correo mmatarrita@tse.go.cr Estudiante regular de la Maestría en Justicia Constitucional de la Universidad de Costa Rica y licenciado en Derecho con énfasis en formación de Jueces por esa casa de estudios superiores. Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia y diploma de Especialización en Justicia Constitucional y Tutela de los Derechos Fundamentales por la Universidad de Pisa, Italia. Abogado del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE. Los autores agradecen la gentil colaboración de los señores Reinaldo González Zúñiga y Humberto Cordero Arguedas, funcionarios del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE, en la gestión de este escrito.

1. Nociones preliminares

Por primera vez en la historia costarricense, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y su Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos (DFPP) llevaron a la práctica, con ocasión de los comicios electorales presidencial y municipal de 2010, la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos mediante la ejecución integral del proceso de revisión, liquidación y comprobación de esos rubros para su reconocimiento con recursos de la contribución estatal; entre otras labores¹.

El modelo de fiscalización propuesto por el anterior Código Electoral (CE) estipulaba que el TSE, por medio de la Contraloría General de la República (CGR), “*revisará las liquidaciones y los comprobantes*” (artículo 178 del CE derogado)². Si bien ese sistema se mantuvo vigente por muchos años, la capacidad de fiscalización fue más bien poca. De tal forma, el desafío por erradicar la opacidad en el manejo de los fondos públicos -y lograr así niveles superiores de transparencia- exigía mejores y más eficientes controles.

El modelo implementado por el Código Electoral de 2009 (ley n.º 8765) fue diseñado para transparentar en mayor grado, y con enfoque integral, el ejercicio económico de los partidos políticos. Ese innovador sistema de fiscalización fue puesto a prueba con las elecciones presidencial y municipal de 2010; y el análisis de sus resultados, sin lugar a dudas, se justifica por razones de interés histórico al tiempo que permite la rendición de cuentas ante la institucionalidad y la ciudadanía costarricense.

¹ Véase el apartado sobre “Transparencia en el sistema de financiamiento electoral” del Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Costa Rica, emitido el 3 de febrero de 2014.

² Sobre el particular véanse, asimismo, los artículos 176 y 177 del Código Electoral derogado, ley n.º 1536.

2. Superación de un modelo de fiscalización

De previo a la promulgación del CE de 2009, la praxis jurídica propugnaba un control limitado y fragmentario sobre la actividad económica de los partidos políticos. El anterior modelo de control ofrecía, por ejemplo, una endeble fiscalización en materia de donaciones privadas toda vez que la normativa derogada facultaba al TSE, únicamente, a velar por la oportuna presentación de los reportes periódicos de contribuciones. El Órgano Electoral, en ese supuesto, no contaba con la habilitación legal para ejercer controles ulteriores ante lo que la efectividad del sistema se sabía insuficiente.

Asimismo, en relación con el financiamiento público, la CGR se limitaba a verificar el cumplimiento de los requisitos formales de los documentos aportados por los partidos políticos para respaldar sus gastos, esto con el propósito de recomendar al TSE la proporción del gasto que debía reconocerse con cargo a la contribución estatal.

Los señalamientos precedentes recogen algunos factores que permiten convenir en la debilidad y limitaciones del otrora modelo de fiscalización. Tras estas condiciones imperantes, el “oscurantismo” financiero en el manejo de las finanzas representó una amenaza al compromiso de transparencia del modelo democrático costarricense, siendo su punto más álgido de materialización de riesgo el hallazgo de contribuciones privadas no reportadas en el proceso electoral de 2002 recibidas mediante estructuras paralelas³.

Así, con la reforma al CE en 2009 se produjo un cambio significativo en los roles y responsabilidades de los actores involucrados en el control de las finanzas partidarias: el nuevo paradigma normativo centralizó en

³ En relación con lo indicado, véase Sobrado González, L., *La Financiación de los Partidos Políticos en Costa Rica*, en Revista de Derecho Electoral n.º 8, correspondiente al primer semestre de 2009.

el TSE la ejecución de las labores contraloras indicadas con una vocación de fiscalización integral respecto del ejercicio económico de los partidos políticos.

De manera adicional, el legislador costarricense implícitamente sentó las bases de lo que posteriormente el DFPP adoptó como *Modelo de Fiscalización de las Finanzas Partidarias*⁴. Bajo esta plataforma de trabajo se integran labores en el ámbito de auditoría, análisis financiero, proceso de revisión de liquidaciones de gastos y aquellas relacionadas con el desarrollo de las investigaciones motivadas por la identificación de presuntas irregularidades y la interposición de denuncias⁵.

A partir de ese esquema operativo, el que es nutrido con la información financiero-contable remitida por los partidos políticos, se habilita un control cruzado tomando como base la información generada en las diferentes áreas de análisis, lo que permite contar con insumos precisos a los efectos de fundamentar las acciones correctivas, solicitudes de aclaración o recomendaciones para los partidos políticos.

Por último, y en armonía con las nuevas atribuciones encomendadas al TSE, la normativa introdujo un sólido régimen sancionatorio con el propósito de superar la ineffectividad coercitiva del modelo anterior.

Esos aspectos comentados permiten deducir que la implementación del nuevo CE representó un “parteaguas” en la historia de la fiscalización de las finanzas partidarias en Costa Rica. Así, con el propósito de conocer cuáles fueron los resultados de ese ejercicio fiscalizador, en los siguientes apartados se analizan algunos factores derivados del

⁴ Así, en el artículo *Un acercamiento al modelo de fiscalización de las finanzas partidarias: su robustecimiento a partir de la ley n.° 8765* en Revista de Derecho Electoral n.° 11, correspondiente al primer semestre de 2011.

⁵ En relación con lo indicado se sugiere la lectura del XVIII Informe del Estado de la Nación en su capítulo 5, “Fortalecimiento de la Democracia”. En ese apartado del documento se detallan las investigaciones que el DFPP instauró en contra de los partidos políticos por presuntas irregularidades en su gestión financiera (págs. 237 a 240 del informe).

financiamiento de los partidos políticos con ocasión de las elecciones nacionales y municipales de 2010; en ese sentido, se procurará examinar rubros especialmente relevantes de las liquidaciones de gastos y aspectos puntuales sobre los ingresos y gastos partidarios.

3. Determinación de la contribución estatal

Prevista en el numeral 96 constitucional, la contribución estatal se entiende como aquel aporte patrimonial que el Estado destina al mantenimiento del régimen democrático y que se materializa con la entrega de recursos económicos a los partidos políticos, a fin de permitir a esas agrupaciones el reconocimiento -vía reembolso- de los gastos en que incurran con ocasión de su participación en un proceso electoral. Además de la previsión constitucional antes señalada, el régimen normativo de la contribución estatal se complementa con la letra del CE (artículos 89 en adelante), los reglamentos sobre el financiamiento de los Partidos Políticos (RFPP) y sobre el registro de contadores públicos autorizados para los servicios atinentes a las liquidaciones de gastos de los partidos políticos ante el TSE, y la jurisprudencia emanada del Órgano Electoral⁶.

Para febrero de 2010, el TSE -de conformidad con el indicado artículo 96 inciso 1) de la Constitución Política y las disposiciones del CE- fijó el monto máximo de la contribución estatal correspondiente a las elecciones de presidente, vicepresidentes y diputados a la Asamblea

⁶Justamente en relación con la jurisprudencia electoral, el TSE se ha aproximado al tema de la contribución estatal desde la trascendencia que representa, para el régimen democrático nacional, la posibilidad de que los partidos políticos puedan optar al financiamiento público para sufragar los gastos derivados de su participación en comicios electorales. Tal posición de la Magistratura Electoral se ha sustentado en virtud del efecto sobre la promoción de la competitividad entre todos los actores políticos y su rol como factor medular de equidad en la contienda. Asimismo, se destaca la contribución del aporte estatal como elemento importante en la promoción de un sistema de partidos políticos vigoroso, pluralista, con presencia permanente en la vida colectiva de las diferentes fuerzas políticas. Por último, la jurisprudencia electoral ha reiterado que con la contribución estatal también se busca evitar el tráfico de influencias y el ingreso de dinero ilícito en el escenario electoral. En relación con los temas señalados, véanse resoluciones del TSE n.ºs 2887-E8-2008, 5131-E8-2010, 6575-E8-2010, 6930-E10-2010.

Legislativa en ₡17.174.926.340,00 (diecisiete mil ciento setenta y cuatro millones novecientos veintiséis mil trescientos cuarenta colones exactos) (\$30.890.155,28 al tipo de cambio de abril 2014⁷)⁸. Sobre este punto: si bien el numeral 96 constitucional establece que el tope máximo de la contribución estatal será de un cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del Producto Interno Bruto (PIB) correspondiente al año tras anterior a la celebración de las elecciones nacionales, para las elecciones de febrero de 2010 ese tope de contribución fue reducido por el legislador nacional hasta un cero coma once por ciento (0,11%) del PIB del año 2008⁹.

Esa cantidad de recursos debía ser distribuida entre las 18 agrupaciones políticas participantes: de la totalidad de esos partidos políticos, nueve se inscribieron a nivel nacional e igual número a escala provincial.

Por su parte, para las elecciones de diciembre de 2010, y por primera vez en la historia del sistema electoral costarricense, los comicios municipales contaron con un financiamiento autónomo y específico, de conformidad con lo previsto por el numeral 91 del CE. Puesto que esa disposición legal estipula que *“el Estado contribuirá con un cero coma cero tres por ciento (0,03%) del PIB para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a ellos (sic) por su participación en los procesos electorales de carácter municipal”*, por resolución n.º 4129-E8-2009, el TSE fijó en ₡4.684.070.820,00 (\$8.424.587,80) el monto máximo al cual podrían optar las agrupaciones políticas para el reembolso de los gastos derivados en tales comicios.

⁷ El tipo de cambio referido será empleado, en el cuerpo de este texto, para la totalidad de las conversiones de colones a dólares estadounidenses.

⁸ Dicho monto representó el 0,11% del Producto Interno Bruto correspondiente al año 2008, y fue fijado mediante resolución n.º 4129-E8-2009 de las 15:00 horas con veinte minutos del 3 de setiembre de 2009, al tenor de lo previsto en el artículo 96 de la Constitución Política, con base en el Transitorio I del CE y la información que para tales efectos suministró el Banco Central de Costa Rica.

⁹ Véase Transitorio X del Código Electoral de 2009.

Así, en síntesis, la financiación pública de los partidos políticos en los procesos electorales nacional y municipal de 2010 fue cubierta, en total, con un monto que ascendió al 0,14% del PIB nacional (¢21.858.997.160,00 o, también, \$39.314.743,09).

4. Financiamiento anticipado

Después de haber sido suspendido por la Sala Constitucional en 1997, para las elecciones nacionales de 2010 el mandato constitucional del artículo 96 relativo al adelanto de la contribución estatal fue aplicado nuevamente. Con esa nueva habilitación del Tribunal Constitucional fueron destinados ¢2.576.238.951,00 (dos mil quinientos setenta y seis millones doscientos treinta y ocho mil novecientos cincuenta y un colones exactos) (\$4.633.523,29) a título de financiamiento anticipado en orden a lo dispuesto por el numeral 96 del CE¹⁰.

En consecuencia, las agrupaciones partidarias inscritas a escala nacional podían recibir -como máximo- un adelanto de la contribución del Estado por un monto de ¢228.999.017,86 (\$411.868,73); por su parte, los partidos inscritos a escala provincial podían recibir, por el mismo concepto, hasta un monto máximo de ¢57.249.754,46 (\$102.967,18); sin embargo, ninguna de las nueve agrupaciones inscritas en esa segunda escala realizó las gestiones de solicitud sobre el particular.

Dicho lo anterior, los partidos políticos con derecho a optar por esta modalidad de financiamiento rindieron, ante el TSE, las garantías líquidas suficientes para asegurar los montos que les serían otorgados¹¹, las cuales fueron analizadas por el DFPP a efectos de evaluar su idoneidad

¹⁰ Según el procedimiento descrito, los partidos políticos podrían recibir, de forma anticipada y previa rendición de las garantías líquidas suficientes, hasta un 15% del monto determinado como contribución estatal. De tal porción, el 80% podría ser utilizado equitativamente por los partidos inscritos a escala nacional y el restante 20%, de la misma manera, por los inscritos a escala provincial.

¹¹ En esta oportunidad las agrupaciones políticas utilizaron el instrumento denominado "Garantía de Cumplimiento" emitida por los bancos de Costa Rica y Lafise, a efectos de respaldar el giro del anticipo de la contribución estatal.

como instrumentos de respaldo y protección del patrimonio público. También destacó, como parte de esas labores de revisión, la tarea de verificación practicada entre las publicaciones partidarias de estados auditados de finanzas y listas de contribuyentes en diarios de circulación nacional¹².

Concluida la revisión indicada, y comprobados los demás requisitos estipulados en la ley, la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda procedió a girar, por orden del TSE, aproximadamente ₡709,99 millones (\$1,276.960,43) en total para ser distribuidos entre los partidos solicitantes. Dicha suma representó el 27,56% del monto total previsto como adelanto y, como se observa en el *cuadro n.° 1*, los beneficiarios de esa distribución fueron únicamente los partidos Acción Ciudadana, Liberación Nacional, Movimiento Libertario y Renovación Costarricense.

Cuadro n.° 1 – Monto de financiamiento anticipado distribuido
- En millones de colones -

Partido Político	Monto adelantado	Resolución
Acción Ciudadana	₡228,00	0506-E10-2010
Liberación Nacional	₡228,99	5722-E10-2009
Movimiento Libertario	₡228,00	0441-E10-2010
Renovación Costarricense	₡25,00	5754-E10-2009
TOTAL	₡709,99	

Fuente: Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

Por último, es necesario señalar que los datos referidos corresponden, únicamente, al proceso electoral nacional de febrero de 2010. La elección municipal de ese mismo año no derivó datos para el análisis de este

¹² Deber que se desprende del numeral 34 del RFPP.

punto toda vez que, por diseño legal, el financiamiento anticipado está previsto únicamente para las elecciones de presidente, vicepresidentes y diputados.

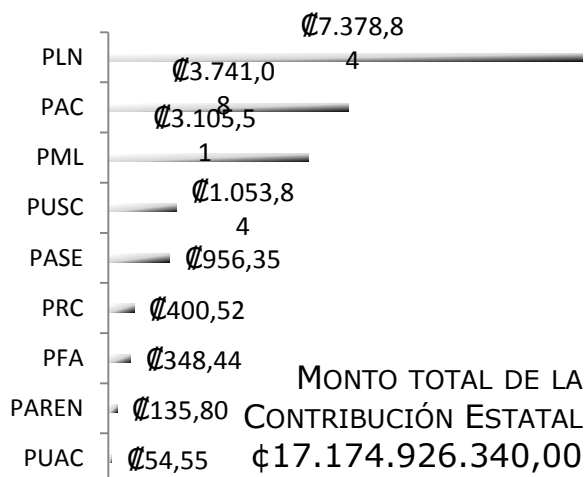
5. Cálculo del monto máximo de la contribución estatal

Una vez celebrados los procesos electorales de 2010, fueron definidos los montos máximos de la contribución estatal que habrían de ser distribuidos a cada una de las agrupaciones políticas que alcanzaron tal derecho conforme al caudal electoral obtenido por cada una de ellas¹³.

Así pues, con base en el escrutinio definitivo de los votos válidamente emitidos (en adelante VVE) para la elección de presidente y vicepresidentes, y diputados a la Asamblea Legislativa, el TSE indicó cuáles partidos políticos podrían optar por el derecho a la contribución estatal, así como el monto máximo por recibir previa presentación de las liquidaciones de gastos para su respectiva revisión -comprobación de gastos- a cargo del DFPP. La información precitada se detalla en la *figura n.º1*.

¹³ El monto máximo de la contribución estatal a los partidos políticos fue precisado por el TSE en la resolución n.º 2124-E10-2010 de las 11:00 horas del 26 de marzo de 2010.

Figura n.º 1 - Monto máximo de la contribución estatal a los partidos políticos, en el período 2006-2010
- En millones de colones -



*Las siglas corresponden a los siguientes partidos políticos: PLN (Liberación Nacional); PAC (Acción Ciudadana); PML (Movimiento Libertario); PUSC (Unidad Social Cristiana); PASE (Accesibilidad sin Exclusión); PRC (Renovación Costarricense); PFA (Frente Amplio); PAREN (Restauración Nacional); PUAC (Unión Agrícola Cartaginés).

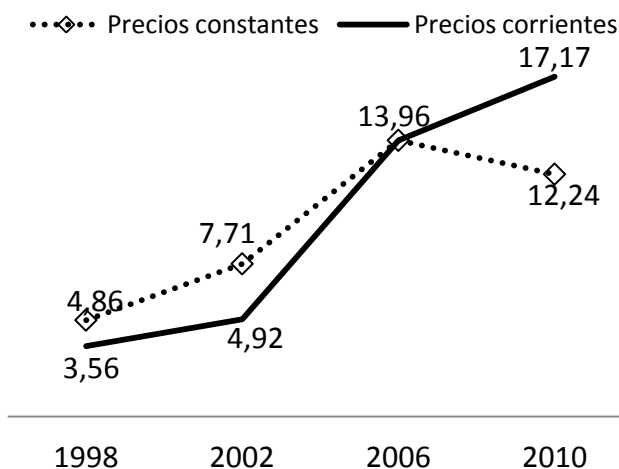
Fuente: Resolución n.º 2124-E10-2010 del TSE.

Por otra parte, aunque la cifra nominal correspondiente a la contribución estatal para el año 2010 es significativamente superior al monto precisado para el año 2006, resulta oportuno destacar que los partidos políticos experimentaron, en términos reales, una disminución en la contribución estatal de aproximadamente un 13,98%, tal como se puede apreciar en la *figura n.º 2*¹⁴. En ese diagrama se ilustra un ejercicio analítico en el cual fueron convertidas a colones las cifras de la contribución estatal del mes de julio de 2006, con el fin de obtener cifras

¹⁴ Es preciso indicar que la reducción real de la contribución estatal sería más pronunciada si se efectuara a un cálculo per cápita o por elector.

expresadas en términos constantes, esto mediante la utilización del Índice de Precios como deflactor¹⁵.

Figura n.º 2 - Monto de la contribución estatal a precios corrientes y precios constantes (julio 2006)
- Miles de millones de colones -



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del sitio web del Banco Central de Costa Rica y las resoluciones del TSE.

Sin perjuicio de la disminución señalada en la figura anterior, las razones tras este decrecimiento apuntan a indicar que para el período electoral de 2002-2006 el porcentaje previsto por el artículo 96 constitucional (0,19% del PIB) para la financiación de los partidos políticos no sufrió rebajo alguno, como sí ocurrió en los comicios correspondientes al período electoral de 2006-2010.

¹⁵ Para el ejercicio propuesto se utilizó el IPC correspondiente al mes de julio de cada año en que fueron celebradas las elecciones y el PIB consignado en las resoluciones del TSE en las que se determina la contribución estatal, a saber: n.ºs 1103-1997 (elección de 1998), 2718-E-2001 (elección de 2002), 2310-E-2005 (elección de 2006) y 4129-E8-2009 (elección de 2010).



En punto al proceso electoral municipal de diciembre de 2010, de cuarenta y ocho (48) partidos políticos participantes -inscritos a escala nacional, provincial o cantonal- a cuarenta y tres de ellos (43) asistió el derecho de recibir recursos como parte de la contribución estatal, según se expresa en el *cuadro n.º 2* siguiente:

Cuadro n.º 2- Partidos políticos con derecho a contribución estatal en las elecciones municipales de 2010

- En millones de colones -

Partido	Monto	Partido	Monto
Accesibilidad sin Exclusión	¢157,66	Cívico de Tibás Fuenteovejuna	¢13,06
Acción Ciudadana	¢595,80	Curridabat Siglo XXI	¢45,06
Alianza Patriótica	¢12,86	Del Sol	¢15,09
Frente Amplio	¢30,30	El Puente y los Caminos de Mora	¢8,76
Integración Nacional	¢43,10	Garabito Ecológico	¢5,43
Liberación Nacional	¢2.074,85	Goicoechea en Acción	¢13,76
Movimiento Libertario	¢430,06	Independiente Belemita	¢4,93
Renovación Costarricense	¢120,96	Integración Barbareña	¢5,27
Unidad Social Cristiana	¢675,52	Movimiento Avance Santo Domingo	¢13,45
Movimiento de Trabajadores y Campesinos	¢7,64	Unión Agrícola Cartaginés	¢22,59
Unión Poaseña	¢9,92	Organización Social Activa	¢6,13
Transparencia Cartaginés	¢5,53	Renovemos Alajuela	¢50,46



Verde Ecologista	¢4,60	Tarrazú Primero	¢6,03
Acción Cantonal Siquirres Independiente	¢4,87	Todo por Flores	¢10,73
Acción Naranjeña	¢5,89	Único Abangareño	¢7,72
Acción Quepeña	¢1,85	Unión Ateniense	¢11,87
Acuerdo Cantonal Desamparadeño	¢11,02	Unión Palmareña	¢14,34
Autónomo Oromontano	¢5,18	Yunta Progresista Escazuceña	¢30,01
Coalición Alianza Zarcereña	¢3,84	Coalición Barva Unida	¢5,34
Coalición Cartago Unido	¢68,82	Coalición Montes de Oca Unida	¢7,75
Coalición Ramonense	¢28,03	Coalición Unidos por San Carlos	¢80,21
Coalición Unión Liberiana	¢7,75		

Fuente: Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos

Cabe reconocer que si bien el número de agrupaciones con derecho a recibir alguna proporción del aporte estatal para los comicios municipales comentados fue elevado, lo cierto es que no todas esas agrupaciones presentaron sus respectivas liquidaciones de gastos, por lo que fue improcedente el giro de monto alguno. Por esta razón, y como se verá más adelante, la lista de los partidos favorecidos con deuda política fue más limitada que la del cuadro de los partidos con derecho a contribución.

6. Desarrollo del proceso de revisión

En procura de recibir el monto de la contribución estatal correspondiente al caudal electoral obtenido en la votación de las elecciones presidenciales de febrero de 2010, las nueve agrupaciones políticas con derecho a ello presentaron, ante el TSE, su respectiva liquidación de gastos.

Con los preceptos implementados en el nuevo modelo de fiscalización, el proceso de presentación de las liquidaciones partidarias experimentó una considerable mejora a causa de que el nuevo cuerpo normativo eliminó las liquidaciones parciales y el proceso de subsanación asociado a estas, alcanzando con ello mayores niveles en términos de fluidez y eficacia¹⁶.

Así las cosas, el DFPP inició el proceso referido con la recepción de los documentos relativos a un total de nueve liquidaciones de gastos (presentadas casi en su mayoría entre el 15 y 16 de junio de 2010)¹⁷ cuya revisión dio lugar a la emisión de diez informes con sus correspondientes resultados. De esos diez informes, ocho se refieren al pronunciamiento sobre la totalidad de los gastos liquidados por cada una de las diferentes agrupaciones políticas, mientras que los dos restantes consignan, únicamente, los resultados parciales de una de las liquidaciones presentadas.

¹⁶ Las limitaciones aparejadas a la revisión de las liquidaciones parciales fueron apuntadas, en su momento, por la CGR. Como referencia, pueden consultarse los informes del órgano contralor n.ºs DFOE-GU-9/2003 y DFOE-PGA-37/2007 cuyo contenido resume los resultados globales derivados de los procesos de revisión de liquidaciones de gastos correspondientes a los ciclos electorales 1998-2002 y 2002-2006 respectivamente.

¹⁷ El plazo para la presentación de las liquidaciones de gastos se extendió desde el 17 de marzo hasta el 16 de junio de 2010, según el cálculo realizado por el DFPP con base en lo dispuesto en el artículo 107 del CE. Tomando ese plazo en cuenta, ese departamento recibió las liquidaciones de gastos por parte de los partidos políticos en las siguientes fechas: partido Renovación Costarricense, 18 de mayo de 2013; partido Restauración Nacional, 14 de junio de 2013; partidos Accesibilidad sin Exclusión y Unión Agrícola Cartaginés, 15 de junio de 2013; y, partidos Liberación Nacional, Acción Ciudadana, Unidad Social Cristiana, Frente Amplio y Movimiento Libertario, 16 de junio de 2013.

Es preciso indicar que la revisión de las liquidaciones es un proceso laborioso que, desarrollado en el marco del principio de comprobación del gasto, involucra procedimientos de revisión de carácter aleatorio respecto del cumplimiento de los requisitos dispuestos en la normativa electoral y cualesquiera otras normas afines. En 2010, la ejecución de esas labores estuvo a cargo de tres equipos de trabajo conformados por aproximadamente 40 funcionarios quienes requirieron, para su finalización, de un período de cinco meses y medio, plazo significativamente menor al empleado por la CGR en la revisión de los documentos de respaldo de los gastos relativos al ciclo electoral 2002-2006¹⁸.

A partir de ese panorama, debe considerarse el impacto significativo que la reforma legislativa tuvo sobre el proceso de revisión de las liquidaciones partidarias. Particularmente, la implementación del nuevo modelo fiscalizador repercutió desde tres aristas que convergieron como factores de reducción de los lapsos temporales empleados para el desarrollo de dicho proceso, esto en comparación con las experiencias de las dos justas electorales anteriores.

El primero de estos elementos lo constituye la indicada eliminación de las liquidaciones parciales¹⁹ y el establecimiento, en su lugar, de una liquidación única que, con fundamento en el artículo 95 del CE, debe ser presentada por los partidos políticos a efectos de optar por el aporte estatal. Al nuevo paradigma de control debe reconocérsele la reducción en ese carácter fragmentario que propiciaba un engorroso proceso de revisión y subsanaciones con consecuencias tan nocivas como los

¹⁸ El proceso de revisión de liquidaciones a cargo de la CGR, correspondientes al ciclo electoral 2002-2006, demoró aproximadamente 20 meses.

¹⁹ El artículo 178 del CE anterior obligaba a los partidos políticos a presentar al menos una vez al mes, durante el período comprendido entre la fecha de convocatoria a elección de presidente, vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa y la fecha de la declaratoria de elección de estos últimos, las liquidaciones de gastos admitidos por la normativa electoral.

considerables retrasos en el pronunciamiento definitivo para la emisión de múltiples informes por agrupación política. A ello se agregaba la revisión de liquidaciones de gastos presentadas por partidos políticos quienes, posteriormente, no superaban el umbral de votación requerido para optar por alguna porción de la contribución estatal.

En segundo lugar, el cuerpo normativo vigente hace posible seleccionar una muestra aleatoria de documentos de respaldo para efectuar el pronunciamiento definitivo sobre la totalidad de los gastos incluidos en las liquidaciones, lo cual agiliza el desarrollo del proceso de revisión. En caso de que existiere alguna circunstancia que haga presumir la inconformidad de la totalidad de los gastos liquidados o parte de ellos, el Tribunal podría ordenar la revisión de la totalidad de los documentos (así con los partidos Renovación Costarricense y Movimiento Libertario en las elecciones nacionales de 2010)²⁰.

Como tercer elemento importante debe destacarse el salto cualitativo que, en materia funcional, experimentó el rol de los contadores públicos autorizados. Al respecto, el paradigma normativo anterior contemplaba la participación de estos profesionales en la emisión de informes relativos a los estudios que efectuaban para certificar cada una de las liquidaciones de gastos; no obstante, la jurisprudencia del TSE tenía tales certificaciones como un requisito subsanable y, en ciertos casos, prescindible²¹. Actualmente, el marco regulatorio prevé, como causal de rechazo de plano de las liquidaciones, la omisión en la presentación de la certificación e informes de ese contador, situación que posiciona a ese

²⁰ Al respecto se considera oportuno mencionar que el DFPP solicitó en dos ocasiones el pronunciamiento del TSE para ampliar el período estipulado en la normativa y realizar una revisión total de los documentos de respaldo al gasto.

²¹ Así fue señalado por el TSE en sus resoluciones n.ºs 898-1-2002 de las 15:30 horas del 30 de mayo de 2002 y 1528-E-2002 de las 10:20 horas del 14 de agosto de 2002.

profesional en un rol protagónico dentro del proceso de comprobación indicado²².

Aunque para algunas agrupaciones políticas el aporte de los contadores públicos autorizados en 2010 fue fundamental, a manera de filtro adicional, se visualizan diversas áreas en las que existe un considerable espacio de mejora justificado en los bajos porcentajes de comprobación mostrados por algunas agrupaciones políticas o, también, en la presentación de gastos carentes de los requerimientos técnicos exigidos por la normativa, como se mostrará en el siguiente apartado.

7. Comprobación del gasto

De conformidad con los resultados del proceso de liquidación indicado, el TSE revisó a los partidos políticos la documentación de respaldo de gastos por un total de ₡19.476,51 millones (\$35.029.694,24)²³, de lo que se desprende un exceso que rondó, en promedio, un 13,4% con respecto al monto máximo de la contribución estatal al cual tenían derecho.

En relación con la comprobación del gasto debe indicarse que la normativa electoral vigente no compele a las agrupaciones políticas a presentar, en sus liquidaciones, la documentación de respaldo de la totalidad de sus erogaciones. No obstante lo anterior, el indicado exceso de gastos respaldados por los partidos -para su pretendido reembolso- es reflejo de que esas agrupaciones, en conjunto, superaron en esos términos el monto de aporte estatal dispuesto en esa oportunidad vía Constitución. Así las cosas, aún en un escenario de óptimo reconocimiento de gastos, una porción de estos ₡17.174.926.340,00

²² Sobre este particular debe indicarse que, de conformidad con los numerales 105 y 46 del CE y el RFPP, respectivamente, el contador público autorizado debe estar registrado ante la CGR.

²³ Véanse artículos 47 y siguientes del RFPP.

-como máximo de la contribución estatal- no podía ser redimible con cargo al financiamiento público²⁴.

Como dato relevante, en esta ocasión se revirtió la tendencia decreciente en cuanto al porcentaje de aprobación del gasto a los partidos políticos –iniciada a partir de los comicios de 2002²⁵- al registrar un porcentaje de comprobación total del 86,86%²⁶. Comparativamente, el *cuadro n.º 3* refleja, en valores consolidados, los porcentajes de aprobación de gastos, con respecto a los montos máximos de contribución estatal, y los montos girados a los partidos con ocasión de las últimas cuatro elecciones presidenciales.

Cuadro n.º 3- Efectividad en la aprobación de gastos con ocasión de los procesos electorales nacionales de 1998, 2002, 2006 y 2010
- En montos y porcentajes -

Proceso electoral	Totalgirado	Porcentaje de aprobación*
1998	¢2.924.830.540,01	82,21%
2002	¢3.594.965.362,66	73,14%
2006	¢7.452.461.329,58	53,40%
2010	¢14.918.085.415,99	86,86%

*Monto derivado de la operación aritmética total girado/máximo de la contribución estatal para cada uno de los períodos reseñados.

Fuente: Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

²⁴ El modelo de financiamiento mixto adoptado en Costa Rica permite el aporte de contribuciones privadas a los partidos políticos con las limitaciones previstas en la Sección VII, Capítulo VI, Título III del CE y las disposiciones reglamentarias correspondientes.

²⁵ Las liquidaciones de la campaña electoral 1994-1998 mostraron un porcentaje de aprobación del 82,21%; por su parte, en la campaña 1998-2002 esa aprobación fue de 73,14%; y, en la campaña 2002-2006 se mostró el punto más bajo, pues el porcentaje de aprobación que se alcanzó fue del 53,40% del monto determinado en la contribución estatal.

²⁶ Esta cifra está calculada con base en la suma determinada por el TSE como monto máximo de la contribución estatal a los partidos políticos. De realizarse el cálculo sobre el monto presentado en la documentación de respaldo, los partidos políticos únicamente alcanzarían un porcentaje de aprobación del 76,8%.



En consecuencia, con la información de la tabla anterior, en 2010 los partidos políticos alcanzaron el punto más alto en efectividad de comprobación de gastos de los anteriores cuatro procesos electorales. Así, con particularidad para los comicios generales de febrero de 2010, el *cuadro n.º 4* muestra un resumen de los resultados del proceso de revisión de las liquidaciones presentadas por las agrupaciones políticas en esa ocasión.

Cuadro n.º 4 – Gastos aprobados, presentados y objetados para el proceso electoral nacional de 2010

- En millones de colones -

P.p.	Aprobado	Presentado	Objetado
PLN	¢7.030,7	¢7.866,1	¢835,4
PAC	¢3.189,5	¢4.270,4	¢1.080,9
PML	¢2.673,9	¢3.922,4	¢1.248,5
PUSC	¢968,2	¢1.095,3	¢126,5
PASE	¢598,8	¢911,9	¢313,1
PFA	¢296,4	¢341,8	¢45,4
PAREN	¢129,0	¢204,9	¢75,89
PRC	¢31,0	¢808,8	¢777,8
PUAC	¢00,0	¢55,0	¢55,0
TOTAL	¢14.917,5	¢19.476,5	¢4.558,5

Fuente: Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

Por su parte, el TSE estableció el monto definitivo de gastos que se tuvieron por comprobados y, por lo tanto, reconocidos a cada una de las agrupaciones políticas, así como las sumas por reservar para cubrir los gastos partidarios en los rubros permanentes de capacitación y organización política durante el ciclo electoral 2010-2014, tal como se muestra en el *cuadro n.º 5*.



Considérese que, del monto reconocido a los partidos políticos, la normativa establece una previsión de retención tanto de las sumas que se hayan otorgado por concepto de adelanto de la contribución como de la aplicación de cualesquiera otras retenciones previstas en la ley.

Cuadro n.º 5 – Montos reconocidos a los partidos políticos con cargo a la contribución estatal y reserva para gastos de capacitación y organización política
- En millones de colones -

P.p.	Reconocimiento	Reserva	Resolución n.º
PLN	¢7.030,7	¢348,13	6797-E10-2010
PAC	¢3.189,5	¢551,60	7235-E10-2010
PML	¢2.673,9	¢431,63	1337-E10-2011
PUSC	¢968,2	¢85,03	6566-E10-2010
PASE	¢598,8	¢357,5	2387-E10-2011
PFA	¢296,4	¢52,08	0089-E10-2011
PAREN	¢129,0	¢6,78	7547-E10-2010
PRC	¢31,0	¢369,51	6930-E10-2010
PUAC	¢0,0	¢14,18	6774-E10-2010
TOTAL	¢14.805,9	¢2.230,62	-----

Considérese que el monto total reconocido incluye las sumas que por reserva fueron determinadas por los partidos políticos.

Fuente: Resoluciones del TSE.

A este punto no puede dejarse de lado que dentro de ese total de montos reconocidos, una porción significativa de ellos ha sido objeto de investigación en razón de presuntas irregularidades detectadas las cuales son actualmente valoradas en la sede penal como hechos presuntamente constitutivos de delitos.



Por su parte, si bien en los comicios electorales municipales de 2010 la cantidad de recursos distribuidos entre las agrupaciones fue menor al de las elecciones nacionales de ese mismo año (tan solo 0,03% del PIB), el número de partidos que recibieron algún aporte proveniente del erario fue exponencialmente mayor. En ese sentido, el *cuadro n.º 6* detalla los pormenores del proceso de liquidación de gastos correspondientes a las elecciones de diciembre de 2010.

Cuadro n.º 6- Gastos aprobados, presentados y objetados para el proceso electoral municipal de 2010
- En millones de colones -

Partido	Monto Aprobado	Monto Presentado	Monto Objetado
Liberación Nacional	¢1.473,53	¢1.543,78	¢70,25
Movimiento Libertario	¢430,06	¢590,35	¢160,29
Unidad Social Cristiana	¢444,20	¢700,54	¢256,34
Acción Ciudadana	¢191,68	¢294,91	¢103,23
Accesibilidad sin Exclusión	¢65,09	¢147,32	¢82,23
Renovación Costarricense	¢32,79	¢121,69	¢88,89
Frente Amplio	¢20,47	¢36,15	¢15,68
Integración Nacional	¢0,46	¢43,70	¢43,24
Alianza Patriótica	¢0,00	¢25,43	¢25,43
Unión Agrícola Cartaginés	¢2,23	¢2,57	¢0,34
Movimiento de Trabajadores y Campesinos	¢1,13	¢2,08	¢1,30
Acción Naranjeña	¢5,55	¢8,40	¢2,85
Acuerdo Cantonal Desamparadeño	¢0,00	¢14,81	¢14,81
Curridabat Siglo XXI	¢0,00	¢54,52	¢54,52



Del Sol	¢5,19	¢5,83	¢0,64
El Puente y los Caminos de Mora	¢4,41	¢7,75	¢3,34
Independiente Belemita	¢4,93	¢5,75	
Movimiento Avance Santo Domingo	¢3,28	¢5,70	¢4,32
Renovemos Alajuela	¢29,96	¢31,23	¢1,27
Todo por flores	¢10,68	¢10,68	¢0,00
Único Abangareño	¢0,00	¢11,11	¢11,11
Unión Ateniense	¢10,85	¢10,85	¢0,00
Unión Palmareña	¢4,78	¢7,03	¢2,25
Yunta Progresista Escazuceña	¢18,33	¢19,94	¢1,61
Coalición Alianza Zarcereña	¢1,72	¢1,72	¢0,00
Coalición Barva Unida	¢0,50	¢0,50	¢0,00
Coalición Cartago Unido	¢8,12	¢12,08	¢3,96
Coalición Montes de Oca Unida	¢0,38	¢0,78	¢0,40
Coalición Ramonense	¢3,99	¢5,01	¢1,02
Coalición Unidos por San Carlos	¢47,36	¢55,49	¢8,13
Coalición Unión Liberiana	¢0,00	¢16,45	¢16,45

Fuente: Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos

Retomando lo dicho, aun cuando el número de agrupaciones con derecho a recibir alguna proporción del aporte estatal para los comicios municipales comentados fue elevado, también fue una realidad que no todas esas agrupaciones presentaron sus respectivas liquidaciones de gastos. De esta forma, los partidos Alianza Patriótica, Transparencia Cartaginés, Verde Ecologista, Acción Cantonal Siquirres Independiente, Acción Quepeña, Acuerdo Cantonal Desamparadeño, Auténtico

Oromontano, Cívico de Tibás Fuenteovejuna, Garabito Ecológico, Goicoechea en Acción, Integración Barbareña, Organización Social Activa, Tarrazú Primero, Todo por Flores aunque contaban con la posibilidad de liquidar total o parcialmente los gastos derivados de su participación en los comicios municipales de 2010, esos partidos no gestionaron ese reembolso. En parte, esa situación puede atribuirse, entre otras cosas, a la falta de experiencia partidaria en el acopio y cumplimiento de requisitos de la documentación de respaldo que corresponde presentar como parte de tales liquidaciones de gastos.

También, del *cuadro n.º 6* se destacan dos factores que merecen ser tenidos en cuenta: en primer lugar, llama la atención el dominio del partido Liberación Nacional a nivel de captación de preferencias en el estrato municipal. Esa preponderancia del PLN queda demostrada cuando se hace notar que, de los ₡2.822,06 millones debidamente aprobados a las agrupaciones participantes en conjunto, ₡1.473,53 millones (52,21% del total) correspondieron a esa agrupación en razón de los votos recibidos en los 81 cantones en que fuera celebrada la elección. En segundo lugar, y en relación con lo señalado en la línea anterior, otro factor importante por destacar tiene que ver con la concentración de los recursos de la contribución estatal girados a los nueve partidos políticos inscritos a escala nacional²⁷ en contraste con lo otorgado a los partidos inscritos en las escalas provincial y cantonal. El *cuadro n.º 6* evidencia que, aun cuando se trató de comicios municipales, el peso relativo de los partidos provinciales y cantonales en la distribución del aporte estatal fue bajo toda vez que del total de ₡2.822,06 millones, los partidos “nacionales” acumularon en conjunto ₡2.658,29 millones (94,2%), frente a los ₡3,36 millones aprobados a los partidos provinciales (0,11%), los

²⁷ Partidos Accesibilidad sin Exclusión, Acción Ciudadana, Frente Amplio, Integración Nacional, Liberación Nacional, Movimiento Libertario, Renovación Costarricense y Unidad Social Cristiana. De esa clasificación se excluye el partido Alianza Patriótica por cuanto no presentó su liquidación de gastos.

¢97,36 millones de los partidos cantonales (3,47%) y los ¢62,45 millones aprobados a las coaliciones (2,21%).

8. Análisis de la concentración del gasto

Como se indicó con anterioridad, para recibir la proporción de financiamiento público al cual tenían derecho, los partidos políticos presentaron la documentación de respaldo de los gastos asociados a su participación en los procesos electorales de 2010, así como aquellos destinados a las actividades permanentes.

En este contexto, y de previo al estudio de la concentración del gasto, es preciso referirse a la modificación que sufrió el modelo de financiamiento político con la reforma electoral en 2009, particularmente respecto de la inclusión de un mecanismo de financiamiento permanente cuya instrumentación jurídica se materializa en la habilitación para realizar liquidaciones periódicas de gastos.

Este novedoso régimen implica la superación del paradigma normativo anterior ya que bajo ese diseño se habilitaba la liquidación de gastos permanentes en conjunto con los gastos electorales; esta situación es diametralmente opuesta en la actualidad dada la previsión del CE y el RFPP de realizar liquidaciones con periodicidad trimestral, en época no electoral, a fin de recibir el aporte del Estado para cubrir aquellas erogaciones de naturaleza permanente en los rubros de capacitación y organización política, lo cual reduce la "intermitencia" en la gestión de los partidos políticos al robustecer su permanencia allende las campañas electorales.

Por otra parte, la normativa estructura una tipología de los gastos referidos cuyo criterio de clasificación se centra en el momento -dentro del *iter* procesal electoral- en el que estos tienen lugar. Los gastos del

período no electoral se asocian con las actividades permanentes de capacitación y organización política mientras que los gastos del período electoral –gastos de campaña– pueden incluir tanto gastos de capacitación y organización política como aquellos destinados a propaganda y signos externos, entre otros²⁸.

En lo que respecta al estudio desarrollado, los gastos correspondientes al período no electoral estuvieron comprendidos por aquellas erogaciones hechas entre el día inmediato siguiente de aquel en que los partidos políticos entregaron al TSE la liquidación final de la campaña anterior (2002-2006) y hasta el 7 de octubre de 2009, fecha en que tuvo lugar la convocatoria a las elecciones para presidente, vicepresidentes y diputados de la República por celebrarse en febrero de 2010²⁹. Por su parte, los gastos del período electoral fueron aquellos efectuados entre el 7 de octubre de 2009 y el 24 de marzo de 2010³⁰.

Sin perjuicio de su distinta categorización, ambas cuentas de gastos fueron sometidas a su debida revisión. Ese proceso culminó con la liquidación única correspondiente al proceso electoral 2006-2010; con posterioridad a ella, las agrupaciones políticas han presentado sus liquidaciones con una regularidad trimestral y de conformidad con lo ordenado en el artículo 95 del CE.

Tomando como base las premisas indicadas, los gastos partidarios pueden agruparse -con fines analíticos- en tres grandes categorías distinguidas por la normativa electoral: a) gastos de organización, operacional, técnico, funcional, administrativo, de dirección y censo; b) en segundo término, los gastos de propaganda; y, c) gastos de

²⁸ Los artículos 92, 93 y 94 del CE desarrollan ampliamente el elenco de los gastos que los partidos políticos pueden someter a revisión para su eventual reconocimiento con cargo a la contribución estatal.

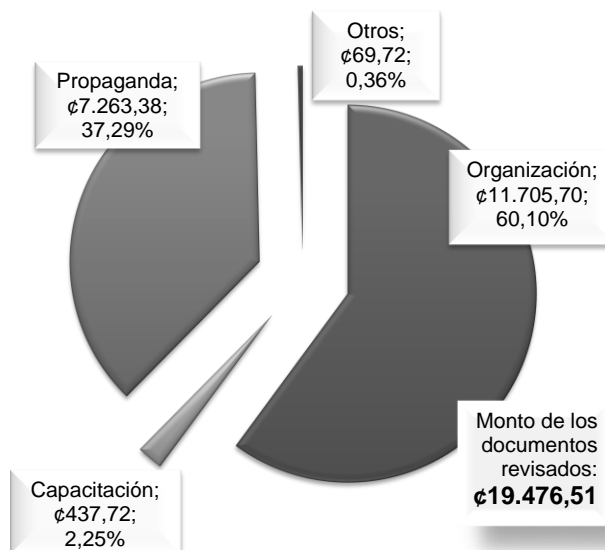
²⁹ Así lo dispone el Transitorio IV del CE, al referirse al tema de liquidaciones de gastos correspondientes a la campaña política 2006-2010.

³⁰ La fecha 24 de marzo fue establecida contando 45 días naturales después de celebradas las elecciones nacionales, según lo dispuesto en el artículo 92 del CE.

capacitación política. Dentro de la categorización, derivadas de la elección de febrero de 2010, las cuentas de mayor magnitud correspondieron, en orden decreciente, a las líneas de organización política, propaganda y capacitación, según se muestra en la *figura n. ° 3*

Figura n. ° 3 – Monto de los gastos presentados por las agrupaciones políticas en sus liquidaciones de gastos

- En millones de colones y valor relativo -



El rubro "Otros" se compone de la porción de gastos determinados como no redimibles y los pasivos reportados por el partido Unión Agrícola Cartaginés, los que fueron rechazados con posterioridad a su revisión.

Fuente: Informes de revisión de liquidación emitidos por el DFPP.

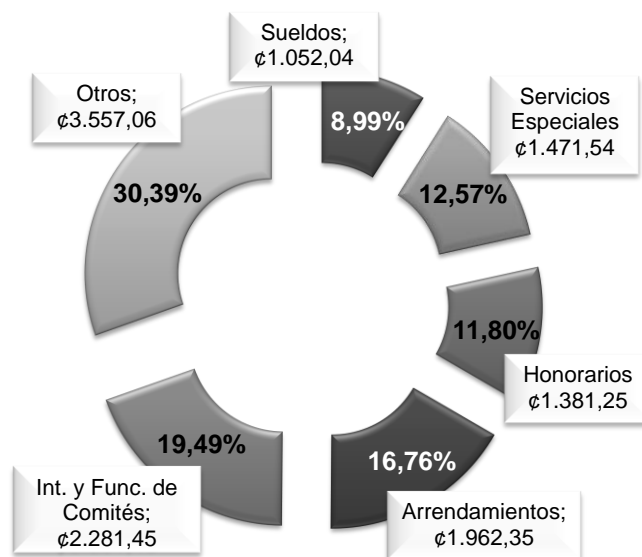
a) Gastos de organización

El cuadro y manual de cuentas del RFPP dispone 32 rubros para la contabilización de los gastos asociados a la organización política³¹.

³¹ El inciso a) del artículo 93 del CE señala que el gasto de organización política "comprende todo gasto administrativo para fomentar, fortalecer y preparar a los partidos políticos para su participación de modo permanente en los procesos político electorales". Asimismo, son también gastos de organización política aquellos relacionados con divulgación, censo, empadronamiento, investigación y estudios de opinión, según lo previsto en los incisos c) y d) de ese mismo artículo.

Dentro de estas categorías de gasto -según la cuantía mostrada en el proceso de revisión de liquidaciones desarrollado- se destacaron individualmente cinco cuentas que, en conjunto, representaron aproximadamente el 70% de los gastos asociados a esta categoría, y el 41,84% respecto del total de gastos presentados por las agrupaciones políticas. La *figura n.º 4* ilustra la composición de los gastos correspondientes a organización política para el proceso electoral nacional de 2010.

Figura n.º 4 - Monto y valor relativo de los gastos de organización política presentados por las agrupaciones políticas en sus liquidaciones
- En millones de colones y valor relativo -



Fuente: Informes de revisión de liquidación emitidos por el DFPP.

Nótese que el rubro individual "Integración y funcionamiento de comités, asambleas, convenciones y plazas públicas" constituyó la cuenta no agregada más representativa de esta categoría de gastos, ascendiendo a un monto aproximado a ₡2.281,45 millones (19,49% del total de los gastos de organización). Esta cuenta se conforma por todas

aquellas erogaciones partidarias por concepto de: banderas, gorras, camisetas, calcomanías, distintivos y alimentación para sus seguidores y adeptos. En punto a los gastos agrupados en el rubro residual "Otros" se destacan, entre otras erogaciones, las correspondientes al pago de obligaciones obrero-patronales, viáticos, transportes, combustibles, instalación de clubes, equipos de oficina y cómputo, descuentos aplicados a los certificados de cesión, intereses y comisiones.

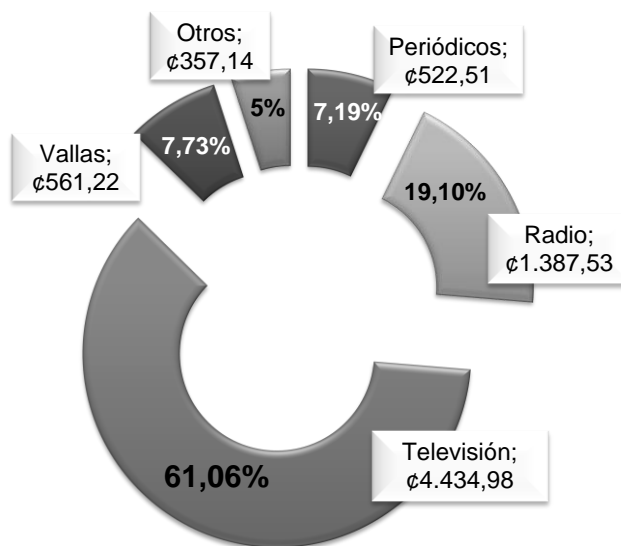
En este sentido, el espectro diverso que comprende la cuenta de organización y su importancia para el mantenimiento de las agrupaciones políticas, así como de la divulgación de las propuestas, entre otros aspectos, salta a la vista cuando se toma en consideración que esta cuenta agrupó un poco más de la décima parte del total de gastos revisados en el proceso de liquidaciones (específicamente un 11,71%).

b) Gastos de propaganda

Con respecto a los gastos de propaganda³², el marco normativo vigente en la actualidad dispone de 13 cuentas para realizar su registro. De estas, las cuentas más representativas de las erogaciones por liquidar fueron las asociadas a los servicios televisivos y radiales cuyos valores relativos alcanzaron, respectivamente, un 61,06% y un 19,10% con relación al monto revisado en las cuentas de propaganda, según se muestra en la *figura n.º 5*.

³² De conformidad con el numeral 94 inciso a) del CE la propaganda electoral se define como "la acción de los partidos políticos para preparar y difundir sus ideas, opiniones, programas de gobierno y biografías de sus candidatos a puestos de elección popular, por los medios que estime convenientes".

Figura n.º 5 - Monto y valor relativo de los gastos de propaganda presentados por las agrupaciones políticas en sus liquidaciones
- En millones de colones -



Fuente: Informes de revisión de liquidación emitidos por el DFPP.

Vale la pena mencionar que el rubro de *Televisión y Servicios de audio y video para cortos de televisión* conjuntamente representó un 22,77% del total de gastos sujetos a revisión, y un 25,86% del monto de la contribución estatal definida para distribuir entre los partidos políticos participantes en el proceso electoral 2006-2010, lo que coloca a dicho rubro, en términos comparativos, como el de mayor magnitud pese a que no todas las agrupaciones políticas presentan gastos en esta cuenta.

c) Gastos de capacitación

Las cuentas contables contenidas en la categoría de gastos de capacitación³³, presentadas por las agrupaciones políticas, se

³³ El inciso b) del artículo 93 del CE indica que los gastos de capacitación se relacionan con las actividades que permiten a los partidos políticos desarrollar la formación política, técnica o ideológico-programática de las personas, así como la logística y los instrumentos necesarios para llevarlas a cabo.

constituyeron como la tercera y última categoría respecto de su peso relativo (cuantía), pues únicamente representaron el 2,95% del total de erogaciones sometidas a revisión.

De las cuentas más representativas en esta tipología de gasto, los "Cursos de Formación" acapararon aproximadamente el 82,62% en virtud de que el monto reportado en ese rubro ascendió a ₡361,6 millones; mientras que las cuentas "Seminarios y Talleres" y "Becas" agruparon el restante 17,38%, para un total de ₡76,10 millones.

Así, pues, en este rubro los partidos políticos sometieron a revisión un monto de gastos que parece, en principio, poco significativo pese al mandato constitucional dispuesto en el segundo párrafo del inciso 1.º del artículo 96. Esto podría llevar a concluir que los partidos han subutilizado los recursos previstos para la capacitación y formación de los integrantes de órganos internos y militantes, siendo desaprovechados recursos que los partidos podrían capitalizar de una mejor forma.

En consideración de esa realidad en las estructuras financieras de los partidos políticos, el TSE adoptó una posibilidad de alternativa en la canalización del gasto, por intermedio de su resolución n.º 3646-E3-2013, a fin de que las reservas de organización y capacitación puedan ser redistribuidas -en cuanto a los montos que las integran- siempre y cuando esta modificación sea registrada en el estatuto interno del partido y adoptada mediante acuerdo de la Asamblea Superior del partido político, así como que esa nueva distribución de los fondos no vacíe la reserva que será disminuida con la aplicación de ese movimiento. Esa flexibilización de las reglas vigentes en materia de reservas de capacitación y organización pretende que los partidos políticos logren un máximo aprovechamiento con miras a asegurar una presencia activa y permanente en el escenario político nacional.

En lo atinente a la fiscalización en los rubros enunciados así como del control de ingresos y otros aspectos de interés (v.gr. pasivos y patrimonio) para el período objeto de análisis, el DFPP del TSE desarrolló auditorías en cuatro agrupaciones políticas a partir de las cuales fueron emitidas, en cada caso, las recomendaciones orientadas al mejoramiento continuo de la gestión financiera en esas agrupaciones.

9. Rango de ley de las reservas para gastos de organización política y capacitación

El tópico del financiamiento permanente de los partidos políticos fue otro de los que dio un importante giro con la reforma del CE, en el tanto la normativa vigente modificó, de conformidad con el artículo 107 del CE, la forma en que los gastos de organización política y capacitación serán reconocidos con cargo a la contribución estatal. Esa transformación se fundamenta en el pretendido fortalecimiento de los partidos como "*(...) entes permanentes que vivifiquen la democracia costarricense y que sirvan como instrumentos básicos para la participación política y no simples maquinarias electorales (...)*"³⁴.

a) Determinación y cálculo

De previo a la promulgación del nuevo CE, los gastos de organización política y capacitación podían ser objeto de reconocimiento siempre y cuando fueran presentados, en el proceso de liquidaciones parciales, con arreglo a las formalidades en ese momento exigidas. Para optar por el reconocimiento de los gastos con recursos del patrimonio estatal, como se ha dicho anteriormente, los partidos debían superar el umbral del 4% de los votos válidamente emitidos o la designación de, al menos, un diputado a la Asamblea Legislativa, al tiempo que debían

³⁴ En ese sentido véase resolución del TSE n.º 3146-E-2000.

demostrar la congruencia de sus gastos con las previsiones de sus estatutos dispuestas al efecto.

En ese anterior escenario, el modelo de financiamiento obligaba a las agrupaciones partidarias a sufragar gastos con una cuota de incertidumbre durante el período no electoral, pues se veían forzadas a ejecutar sus recursos con base en una expectativa de reconocimiento derivada del resultado por obtener en los futuros comicios³⁵, lo que indudablemente complicaba la adecuada planificación y administración del recurso financiero.

El nuevo procedimiento asociado al reconocimiento de gastos de capacitación y organización permite definir un monto, en función de reserva, con base en el porcentaje dispuesto por los estatutos de cada partido y el derecho a la contribución estatal determinado a la luz del caudal electoral captado por los partidos en los comicios generales. De forma distinta a lo prescrito por el otrora modelo de financiamiento, esa reserva no se ve reducida por los gastos de organización política y capacitación del ciclo electoral concluido, sino que se mantiene, exclusivamente, con el fin de sufragar los gastos futuros en estas cuentas. Para acceder a estos montos, según se dijo, las agrupaciones deberán presentar trimestralmente sus liquidaciones de gastos, las cuales son revisadas por el DFPP para su eventual reconocimiento (art. 107 del CE)³⁶.

³⁵ Considérese que la porción de la contribución estatal que las agrupaciones políticas destinan para los rubros de organización política y capacitación se definen porcentualmente y, por lo tanto, el monto máximo de la contribución estatal -calculado con base en el caudal electoral- afecta directamente la cuantía monetaria de dicha porción.

³⁶ La transición normativa experimentada con la promulgación del nuevo CE sería, en principio, la única excepción a esta regla, pues en el proceso de revisión de liquidaciones, los gastos de capacitación y organización política correspondientes al ciclo electoral 2006-2010 fueron cargados a la reserva calculada con base en los porcentajes definidos estatutariamente, disminuyendo el monto del que las agrupaciones políticas disponen para cubrir este tipo de gastos durante el ciclo electoral 2010-2014. Así fue dispuesto mediante resolución n.º 4877-E8-2010 de las 12:30 horas del 13 de julio de 2010.



Dicho lo anterior, el proceso de revisión de las liquidaciones de gastos permitió a los partidos políticos conformar unas reservas de gastos permanentes de organización y capacitación en las proporciones detalladas en el *cuadro n.º 7*.

Cuadro n.º 7 - Reservas para gastos de organización política y capacitación, por partido político³⁷ - en millones de colones -				
P.P.	Reserva según Estatutos		Reserva después de la liquidación	
	Org. (%)	Cap. (%)	Org.	Cap.
PASE	¢430,36 (45%)	¢44,67 (5%)	¢312,86	¢44,67
PAC	¢374,11 (10%)	¢374,11 (10%)	¢49,78	¢501,82
PFA	¢34,65 (10%)	17,42 (5%)	¢34,65	¢17,42
PLN	¢737,88 (10%)	¢73,79 (1%)	¢237,85	¢110,28
PML	¢310,55 (10%)	¢155,28 (5%)	¢264,03	¢167,60
PRC	¢292,38 (73%)	¢20,03 (5%)	¢345,82	¢23,69
PUSC	¢105,38 (10%)	¢31,62 (3%)	¢53,41	¢31,62
PRN	¢8,15 (6%)	¢6,79 (5%)	¢0,00	¢6,79
PUAC	¢5,45 (10%)	¢1,64 (3%)	¢10,91	¢3,27

Fuente: Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

Con los datos arrojados por el cuadro anterior cabe destacar que, indudablemente, las reservas previstas en la ley para destinar a los rubros de organización y capacitación representan sumas nada despreciables que facilitarían, en tesis de principio, el funcionamiento

³⁷ Cifra compuesta por las previsiones estatutarias formuladas al efecto y las proporciones de montos "remanentes no reconocidos" que, en ciertos casos, correspondió adicionar a los rubros en cuestión.

regular de las agrupaciones partidarias. Adicionalmente, nótese que una vez deducidos del monto total de la reserva aquellos gastos relativos a las cuentas de capacitación y organización presentados en las liquidaciones correspondientes al ciclo electoral 2006-2010, se estableció el monto definitivo de los recursos que serían destinados para cubrir los gastos permanentes futuros de las agrupaciones políticas. En ese sentido, para el período comprendido entre el último trimestre de 2010 y setiembre de 2013 (período no electoral) los partidos Accesibilidad sin Exclusión, Acción Ciudadana, Frente Amplio, Liberación Nacional, Movimiento Libertario, Renovación Costarricense, Unidad Social Cristiana, Restauración Nacional y Unión Agrícola Cartaginés tenían a su disposición, aproximadamente y en conjunto, ₡2.500 millones de colones para sufragar los gastos derivados de esas cuentas.

b) Evolución durante el ciclo 2010-2014

Con base en la información incluida en el apartado anterior, a los partidos políticos asiste el derecho de utilizar las reservas comentadas para sus gastos permanentes de organización y capacitación una vez que los recursos económicos sean integrados a esos fondos con posterioridad a las elecciones nacionales de 2010. Así, con base en datos actualizados a enero de 2014, las agrupaciones políticas presentaron un total de 80 liquidaciones trimestrales de gastos y, producto de estas gestiones, los montos revisados y el estado actual de las reservas permanentes se resumen en el *cuadro n.º 8* que a continuación se detalla.



Cuadro n.º 8 – Liquidaciones trimestrales y remanente de las reservas para gastos permanentes
- En millones de colones, a enero de 2014 -

P.p.	Total	Monto Comprobado	Remanente	
			Org.	Cap.
PASE	8	¢0,58	¢312,28	¢44,67
PAC	14	¢86,79	¢0,00	¢443,98
PFA	6	¢39,19	¢0,00	¢15,89
PLN	14	¢253,56	¢0,00	¢110,28
PML	6	¢270,18	¢0,00	¢166,94
PRC	11	¢57,65	¢288,18	¢22,69
PUSC	7	¢59,69	¢0,00	¢31,62
PAREN	14	¢0,00	¢0,00	¢6,79
PUAC	0	¢0,00	¢10,91	¢3,27
Total	80	¢767,63	¢611,37	¢846,13

Fuente: Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos

De lo visto, particular atención merecen las situaciones de los partidos Liberación Nacional y Acción Ciudadana, por ejemplo, cuyos montos reservados para cubrir los gastos de organización política estarían completamente agotados en el rubro de organización. En el caso de ambas agrupaciones, el PLN utilizó toda su reserva durante los primeros dos trimestres subsiguientes a la conclusión del ciclo electoral 2006-2010, mientras que la segunda agrupación agotó ese fondo con su tercer trimestre liquidado³⁸.

³⁸ Considérese que el período no electoral en el que se liquidan gastos de naturaleza permanente consta, aproximadamente, de 14 trimestres los cuales se encuentran comprendidos entre marzo de 2010 y octubre de 2013, mes en que -según la normativa electoral- se realizaría nuevamente la convocatoria a las elecciones nacionales del 2 de febrero de 2014.

Esa situación reviste particular importancia en virtud del acento que ha querido poner el TSE en punto a la especial importancia de contar con un robusto sistema de partidos que, con recursos financieros suficientes, permita a estas agrupaciones constituirse en entes permanentes y protagónicos de la democracia costarricense³⁹.

10. Conclusión

La reforma del Código Electoral, en 2009, significó un cambio de paradigma en la regulación de la financiación de los partidos políticos. Las experiencias derivadas de la implementación del nuevo sistema de fiscalización permiten convenir que, frente al modelo derogado, el Código Electoral, el Reglamento sobre Financiamiento de los Partidos Políticos y la jurisprudencia electoral han dado un salto cualitativo en procura de un mejor resguardo de los principios de seguridad, transparencia, publicidad y comprobación de los gastos como pilares fundamentales que son en el régimen democrático costarricense. No obstante lo anterior, la aplicación del nuevo modelo regulatorio se sabe todavía reciente, razón por la cual, y en aras de potenciar sus efectos beneficiosos, es necesario atender los espacios de mejora que fueron concretados en la propuesta de reformas electorales sugerida por el Tribunal Supremo de Elecciones a efectos de robustecer ese modelo de fiscalización de las finanzas partidarias imperante en Costa Rica.

³⁹ Como referencia se pueden consultar las resoluciones n.ºs 3146-E-2000 de las 8:05 horas y del 8 de diciembre de 2000; 1236-3-E-2001 de las 14:40 horas del 7 de junio de 2001; 2287-E8-2008 de las 14:30 horas del 26 de agosto de 2008; 2141-E8-2011 de las 10:15 horas del 2 de mayo de 2011, entre otras.

Literatura consultada

CHACÓN BADILLA, R. y GONZÁLEZ ZÚÑIGA, R. (2013). "Un acercamiento al modelo de fiscalización de las finanzas partidarias: su robustecimiento a partir de la ley N.º 8765". En: *Revista de Derecho Electoral*, n.º 11.

SOBRADO GONZÁLEZ, L. (2009). "La financiación de los partidos políticos en Costa Rica y equidad del financiamiento partidario". En: *Revista de Derecho Electoral*, n.º 8.

Informes

ESTADO DE LA NACIÓN (2012) *Informe XVIII la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*. San José: Programa de Estado de la Nación.

Costa Rica. Contraloría General de la República, informes n.º DFOE-GU-9/2003 de 2003 y DFOE-PGA-37/2007 de 2007.

Leyes electorales y proyectos de ley

Costa Rica. Código Electoral, ley n.º 8765 del 2 de agosto de 2009.

Costa Rica. Código Electoral, ley n.º 1536 del 10 de diciembre de 1952.

Jurisprudencia

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, resoluciones n.ºs 2887-E8-2008, 5131-E8-2010, 6575-E8-2010, 6930-E10-2010, 4129-E8-2009, 2124-E10-2010, 1103-1997, 2718-E-2001, 2310-E-2005, 4129-E8-2009, 898-1-2002, 1528-E-2002, 3146-E-2000, 4877-E8-2010.

Costa Rica. Sala Constitucional del Poder Judicial, resoluciones n.ºs 15343-2013 de las 16:30 horas del 21 de noviembre de 2013 y 980-1991 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991.