

## Monitoreo 2017-2018: Cobertura de un punto ciego de fiscalización de gastos partidarios

Reinaldo González Zúñiga\*



### Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 27 de abril de 2018.

**Revisión, corrección y aprobación:** 28 de mayo de 2018.

**Resumen:** El monitoreo de gastos de los partidos políticos en Costa Rica se ha convertido en un punto de certeza fundamental dentro del esquema de fiscalización integral de su actividad económica, pues cubre un área sensible del universo auditable, tanto de ingresos como de gastos. En este documento se recoge la experiencia del órgano técnico en el desarrollo de esta labor y su utilidad en la identificación de flujos económicos no reportados.

**Palabras clave:** Control financiero / Estados financieros / Financiamiento del partido político / Contribución estatal / Contribuciones privadas / Gastos de organización / Gastos de capacitación.

**Abstract:** The monitoring of expenditures of political parties in Costa Rica has become a fundamental point of certainty within the scheme of comprehensive supervision of their economic activity since it covers a sensitive area of the auditable universe, including both revenue and expenditure. This document addresses the experience of the technical entity in the development of this project and its usefulness in the identification of unreported economic flows.

**Key Words:** Financial control / Financial Statements / Funding of political party / State contribution / Private contribution / Organization expenditure / Training expenditure.

---

\* Costarricense, economista, correo [rgonzalez@tse.go.cr](mailto:rgonzalez@tse.go.cr) Máster en Economía con énfasis en Banca y Mercado de Capitales y certificado como Técnico en Auditoría Financiera, ambos por la Universidad de Costa Rica. Funcionario del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica desde octubre de 2009, tiempo en el que ha fungido como coordinador del Área de Análisis Financiero (2014-2016) y se desempeña actualmente como coordinador del subárea de Monitoreo.

## **1. FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS PARTIDARIOS EN COSTA RICA**

Como punto de partida, conviene contextualizar brevemente la forma en la que se encuentra concebido el esquema costarricense del financiamiento de los partidos políticos. El marco jurídico vigente, definido a partir de lo descrito en el artículo 96 constitucional, propone un modelo mixto que permite a las organizaciones políticas financiar sus actividades con recursos de origen privado y, de forma posterior a la elección, solicitar el reintegro de sus gastos con dineros públicos<sup>1</sup>. Este subsidio postelectoral les permite honrar los compromisos financieros previos y reponer su patrimonio, para lo cual deben superar el escrutinio de gastos aplicado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en el marco de un proceso ordinario de liquidación.

El sistema también contempla el financiamiento de sus actividades permanentes en los rubros de organización política y capacitación, bajo una modalidad trimestral, sujeto a reglas de comprobación similares a las que operan para el proceso electoral.

En todo caso, debe hacerse énfasis en el hecho de que la contribución del Estado es un aporte, una colaboración, un subsidio económico, fundamental, mas no exclusivo ni excluyente, para el financiamiento de los partidos políticos. Tales organizaciones –en un marco de autogestión e independencia– disciernen entre los mecanismos económicos idóneos para transmitir su proyecto político al electorado como respuesta a las necesidades de la sociedad civil.

No obstante lo anterior, los partidos enfrentan en la actualidad serios problemas para obtener un volumen suficiente de recursos económicos privados no exigibles (contribuciones, donaciones o aportes) que les permita desarrollar sus actividades ordinarias y de naturaleza electoral; en su lugar, se ha visualizado una importante dependencia de los pasivos para satisfacer sus necesidades de financiamiento.

Naturalmente, la crédito-dependencia excesiva podría colocarlos en una posición vulnerable si no logran superar las barreras para optar por el aporte del Estado o si el Órgano Electoral objeta el reintegro de sus gastos, dada

---

<sup>1</sup> Como excepción de lo planteado, el artículo 96 del Código Electoral, Ley 8765, posibilita el adelanto de una porción de la contribución estatal a los partidos que disputan elecciones nacionales (presidente, vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa); no obstante, dicho monto –en su conjunto– equivale únicamente al 15% del aporte del Estado.

la consecuente insuficiencia de disponibilidades para honrar los compromisos financieros adquiridos –de previo– para operar.

En este contexto, la lógica de reintegro genera peligrosos incentivos para la simulación de gastos: el financiamiento electoral por medios prohibidos (estructuras paralelas), ilegal (por extranjeros o desde el extranjero) o de naturaleza espuria (proveniente de actividades ilícitas)<sup>2</sup>.

Considérese que, a la fecha de este estudio, colaboradores de dos agrupaciones políticas han recibido condenatorias penales por el delito de estafa contra el Estado, en razón de ficción o simulación de gastos, posteriormente reintegrados con el subsidio público<sup>3</sup>.

Así pues, el Órgano Electoral, sustentado en las potestades contempladas en el Código Electoral (CE), Ley 8765, llevó a la práctica un modelo de fiscalización que le permitiese tener un aseguramiento razonable con respecto a la congruencia entre el monto de recursos económicos allegados a los partidos políticos y su respectiva aplicación en gastos, considérese –a efectos ilustrativos– la figura 1.

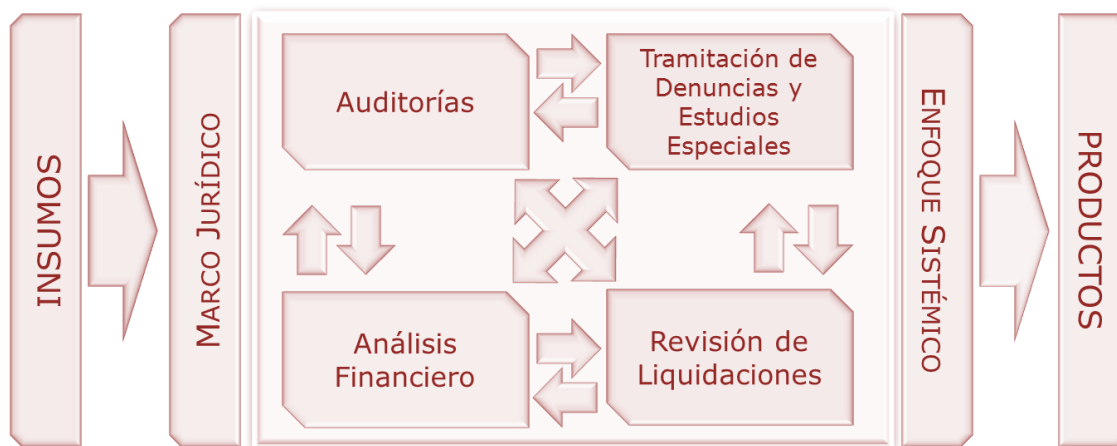


Figura 1. Mapa de fiscalización del financiamiento de los partidos políticos. Chacón y González (2011).

<sup>2</sup> El Código Electoral vigente dio un salto cualitativo importante en materia sancionatoria, pues incorporó un capítulo exclusivo de ilícitos electorales (faltas y delitos), lo cual sustituyó a las otrora inocuas disposiciones sancionadoras.

<sup>3</sup> Los casos del Partido Movimiento Libertario (ficción de gastos en la cuenta de Capacitaciones) y el Partido Acción Ciudadana (ficción de gastos en la cuenta de Servicios Especiales) fueron de las primeras sanciones penales y pecuniarias registradas en Costa Rica que guardan relación con el tema del financiamiento político-electoral.

Sin embargo, la infracción del sistema, la imposibilidad práctica de identificar flujos económicos no revelados y contrastar los gastos de propaganda, uno de los rubros más significativos del gasto electoral (mayor al 30% del total de erogaciones), amenazaban la eficacia del modelo de fiscalización implementado, particularmente en un área sensible e inalcanzable con labores ordinarias de escritorio: los gastos no registrados.

Debe quedar claro que el modelo de aquel entonces proveía una cobertura razonable de la actividad económica partidaria reflejada en los estados financieros y soportes contables, tanto de ingresos como de gastos; asimismo, el necesario tamiz del Órgano Electoral para que los partidos pudiesen optar por el reintegro de sus gastos los obligaba a registrar todos aquellos sometidos a cobro y, por lo tanto, a justificar el origen lícito de los recursos con los que fueron sufragados, situación que –naturalmente– podría no operar para los gastos efectuados al margen de la estructura partidaria.

En ese contexto, el sistema de fiscalización requería de una herramienta para identificar fuentes no reveladas de financiamiento, lo cual parte de una proposición contable simple: debe existir una congruencia absoluta entre el origen y la aplicación de los recursos económicos administrados por los partidos políticos. Así pues, el escenario de fiscalización adoptaba la cobertura ilustrada en la figura 2.

|  | <b>Gastos reales</b>                            | <b>Gastos simulados</b>                   |
|--|---|---|
| <b>Registrados</b><br>contablemente    | Área de Auditoría / Área de Análisis Financiero | Área de Auditoría / Área de Liquidaciones |
| <b>No registrados</b><br>contablemente | ¿?  |   |

Figura 2. Mapa de fiscalización según la condición y registro de los gastos partidarios.

## 2. LÍNEAS DE FISCALIZACIÓN: SISTEMA EN EVOLUCIÓN

En setiembre de 2009, la reingeniería del régimen legal relativo al financiamiento partidario (Sobrado, 2014) despertó importantes expectativas de cara al proceso electoral que iniciaba en octubre siguiente, particularmente, respecto del seguimiento de los reportes de contribuciones

y estados financieros<sup>4</sup>, todo esto lo efectuaba el Área de Financiamiento Privado, posteriormente rediseñada y denominada Área de Análisis Financiero.

Esta línea de fiscalización tiene como objetivo verificar el apego de los movimientos financiero-contables efectuados por los partidos políticos al bloque de legalidad vigente, así como constatar su adecuada revelación en los estados financieros intermedios<sup>5</sup>. Dicha función se desarrolla con el propósito de obtener una seguridad razonable con respecto a la utilidad de la información que describe su situación financiera<sup>6</sup>, así como verificar el origen y destino de los recursos que administra para la consecución de sus objetivos.

Finalizados los primeros comicios bajo el nuevo esquema, la atención se dirigió hacia el Área de Financiamiento Público, posteriormente denominada Área de Liquidaciones, cuya responsabilidad es efectuar el escrutinio de los respaldos documentales presentados para su reintegro por parte de los partidos políticos bajo el esquema de liquidaciones. Esta línea de fiscalización verifica el cumplimiento de los parámetros y requisitos reglamentarios para tener por comprobados los gastos –en este sentido– justificables de reconocimiento con el subsidio estatal<sup>7</sup>.

No obstante, la imposibilidad del Órgano Electoral para verificar la existencia de una cifra importante de erogaciones sometidas a liquidación y la identificación de conductas presuntamente irregulares (sobreevaluación y ficción de gastos) evidenciaron la necesidad de efectuar verificaciones de campo, contrastes y estudios más profundos sobre la documentación analizada, cobertura que efectuó el Área de Auditoría.

Las herramientas técnicas propias de esta especializada materia dan un soporte metodológico indispensable para efectuar el contraste de la realidad documental de las operaciones contables, lo cual posibilita la detección de

---

<sup>4</sup> Los artículos 132 y 133 establecen que los partidos políticos deben remitir al Órgano Electoral el listado de sus contribuyentes, estados financieros, auxiliares y estados de cuenta bancarios. Esta obligación es trimestral en periodo interelectoral y mensual en periodo electoral.

<sup>5</sup> En el año 2015 se desarrolló una metodología semiautomatizada para efectuar el análisis de los agregados contables revelados en la información financiera partidaria, a efectos de verificar su congruencia e identificar operaciones o registros no explicados.

<sup>6</sup> Según el Marco Conceptual de las Normas Internacionales de Información Financiera "Para ser útil, la información financiera debe no solo representar los fenómenos relevantes, sino que también debe representar fielmente los fenómenos que pretende representar". (El subrayado no corresponde al texto original)

<sup>7</sup> Nótese que la reglamentación establece que "Es responsabilidad de los partidos políticos demostrar en debida forma sus gastos y únicamente a ellos corresponderá comprobar su efectiva existencia y clasificación dentro de los gastos justificables" (art. 42 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos).

gastos u operaciones inexistentes, así como la identificación de registros contables atípicos que pudiesen tratar de ocultar movimientos económicos prohibidos<sup>8</sup>.

A esa altura, existía una cobertura razonable del panorama documental de los partidos políticos: debía verificarse un registro íntegro de sus operaciones, congruente con la realidad y necesario para optar por el reintegro de gastos. El escenario de fiscalización del financiamiento político-electoral *ex ante* (auditoría y análisis) y *ex post* (auditoría y liquidaciones), adolecía de un medio de contraste que permitiese dar seguimiento a los gastos no sometidos a liquidación y a las fuentes de su financiamiento, todo lo cual se promovió con la definición de un Área de Monitoreo.

El nuevo engranaje del sistema de fiscalización constituye una pieza fundamental que mejora sustancialmente la noción del espectro auditable, toda vez que permite visibilizar un cúmulo importante de los gastos político-electorales, sin que para ello medie la participación de la agrupación política. Este criterio de independencia brinda un componente de certeza respecto de su efectiva existencia y cumple un rol fundamental como medio objetivo de contraste para interpelar a las organizaciones partidarias, particularmente, en aquellos casos en que los gastos detectados no hayan sido revelados en su información financiera.

En el modelo de fiscalización actual se perciben herramientas mucho más efectivas para la identificación de donaciones en especie o flujos de efectivo no revelados, fraudes contables (ocultación, ficción o sobrevaloración de registros), operaciones efectuadas al margen de la tesorería del partido político (estructuras paralelas), entre otras actuaciones prohibidas por la normativa vigente.

### **3. MONITOREO 2017-2018: CIFRAS E IMPRESIONES**

Si bien la primera aproximación a un ejercicio de monitoreo concomitante con el desarrollo de la campaña electoral tuvo lugar durante el proceso electoral municipal 2015-2016, la génesis de esta iniciativa se gestó en el marco de una cooperación horizontal brindada por el Instituto Federal

---

<sup>8</sup> Los procedimientos analíticos y sustantivos de auditoría, la comprobación de saldos y la aplicación de diferentes cédulas de verificación son fundamentales para examinar la razonabilidad de los saldos reflejados por los partidos políticos en sus estados financieros.



Electoral (actual Instituto Nacional Electoral de México) al Tribunal Supremo de Elecciones: la *Pasantía sobre Fiscalización a los Partidos Políticos*<sup>9</sup>.

Tal experiencia le permitió al Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos (DFPP) interiorizar respecto de la necesidad de tener un punto de contraste objetivo de los gastos partidarios, condición fundamental en un modelo de reintegro postelectoral, lo cual resultaba necesario no solamente para verificar la existencia de las erogaciones sometidas a liquidación, sino –principalmente– para gestionar los riesgos asociados con el eventual ingreso de flujos económicos no reportados o prohibidos.

En este contexto, una vez analizados los resultados de su implementación como plan piloto en la elección municipal, se diseñó una estrategia estructurada en microciclos de fiscalización para enfrentar el proceso electoral presidencial 2017-2018<sup>10</sup>. En cada uno de estos bloques o conjunto de acciones se efectuó el contraste de información obtenida de cuatro fuentes distintas: los informes contables presentados por los partidos políticos, los medios de comunicación, los recorridos para la detección de publicidad en exteriores y el monitoreo de medios<sup>11</sup>.

#### **a. INFORMACIÓN DE PROVEEDORES: FUENTE DE PRIMERA MANO**

Como primer frente de fiscalización, el órgano técnico solicitó a más de 250 agentes comunicadores (responsables de medios y conductores de programas) su colaboración para facilitar información resumida y respaldo digital de los soportes documentales en los que se acreditaron los servicios brindados a los partidos políticos durante el proceso electoral 2017-2018. Los gastos capturados por esta vía ascendieron aproximadamente a \$5.258,00 millones.

Así pues, el insumo obtenido directamente de los proveedores de tales servicios fue utilizado como medio de contraste respecto de la información financiero-contable revelada en los informes mensuales presentados por los partidos políticos y también con la información capturada por el sistema de

<sup>9</sup> Aún hoy día y con ese mismo nombre, puede consultarse el programa de esta pasantía en el sitio web del Instituto Nacional Electoral mexicano, lo que incluye el programa, los participantes, objetivos, metodología, etc. (verificación efectuada el día 23 de abril de 2018).

<sup>10</sup> Para ello el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos estableció el *Plan de Monitoreo 2017-2018*; y el *Programa de Implementación del proyecto "Monitoreo 2017-2018"*.

<sup>11</sup> El Órgano Electoral contrató una empresa especializada en el monitoreo de medios televisivos, radiales, escritos (periódicos y revistas), publicidad exterior (Vallas, tapias, mupis, traseras de autobuses), salas de cine, entre otros.

monitoreo contratado, de tal suerte que se asegurara la imparcialidad de los medios de comunicación en el cobro de la pauta transmitida, puesto que la normativa electoral prohíbe las donaciones, contribuciones o aportes de figuras jurídicas<sup>12</sup>.

El resumen de las cifras remitidas por los diferentes proveedores se visualiza en la tabla 1.

Tabla 1

*Gastos de propaganda –en millones de colones– reportados por diferentes medios de comunicación ante el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, durante el periodo electoral 2017-2018*

| Partido Político              | Monto de pauta reportada por tipo de medio |               |                |               |               | Total           |
|-------------------------------|--|---------------|----------------|---------------|---------------|-----------------|
|                               | TV   | Vallas        | Radio          | Prensa        | Otros         |                 |
| Liberación Nacional           | 547,06                                     | 368,09        | 49,62          | 21,23         | 261,53        | <b>1.247,53</b> |
| Rep. Social Cristiano         | 338,01                                     | 7,82          | 256,00         | 96,68         | 158,19        | <b>856,71</b>   |
| Acción Ciudadana              | 477,15                                     | 87,93         | 115,98         | 21,81         | 121,94        | <b>824,83</b>   |
| Unidad Social Cristiana       | 527,21                                     | 112,59        | 89,24          | 1,53          | 2,46          | <b>733,04</b>   |
| Restauración Nacional         | 244,38                                     | 26,55         | 33,20          | 11,70         | 26,86         | <b>342,69</b>   |
| Integración Nacional          | 265,47                                     | 12,43         | 47,90          | 10,26         | 0,00          | <b>336,07</b>   |
| Movimiento Libertario         | 132,61                                     | 0,46          | 0,20           | 53,27         | 53,56         | <b>240,10</b>   |
| Frente Amplio                 | 122,97                                     | 15,64         | 76,72          | 4,21          | 0,00          | <b>219,54</b>   |
| Nueva Generación              | 1,38                                       | 7,49          | 201,04         | 0,35          | 0,00          | <b>210,25</b>   |
| Todos                         | 26,99                                      | 5,56          | 41,21          | 0,00          | 10,85         | <b>84,62</b>    |
| Alianza Demócrata Cristiana   | 0,00                                       | 1,67          | 43,18          | 1,60          | 0,00          | <b>46,45</b>    |
| Integración Nacional          | 31,07                                      | 0,00          | 0,00           | 0,00          | 0,00          | <b>31,07</b>    |
| Accesibilidad sin Exclusión   | 5,11                                       | 0,00          | 19,65          | 0,65          | 0,00          | <b>25,41</b>    |
| Renovación Costarricense      | 1,24                                       | 1,91          | 19,02          | 0,00          | 0,00          | <b>22,18</b>    |
| De los Transportistas         | 0,00                                       | 0,00          | 15,00          | 0,00          | 0,00          | <b>15,00</b>    |
| Vamos                         | 0,00                                       | 0,00          | 0,00           | 0,00          | 11,98         | <b>11,98</b>    |
| Actuemos Ya                   | 2,27                                       | 4,65          | 1,75           | 0,00          | 0,00          | <b>8,67</b>     |
| Liberal Progresista           | 0,00                                       | 0,69          | 0,00           | 0,00          | 0,00          | <b>0,69</b>     |
| Auténtico Limonense           | 0,00                                       | 0,00          | 0,60           | 0,00          | 0,00          | <b>0,60</b>     |
| Patria, Igualdad y Democracia | 0,00                                       | 0,00          | 0,40           | 0,00          | 0,00          | <b>0,40</b>     |
| Comunal Unido                 | 0,00                                       | 0,00          | 0,17           | 0,00          | 0,00          | <b>0,17</b>     |
| Unión Guanacasteca            | 0,00                                       | 0,00          | 0,00           | 0,00          | 0,00          | <b>0,00</b>     |
| <b>Total</b>                  | <b>2722,94</b>                             | <b>653,50</b> | <b>1010,89</b> | <b>223,28</b> | <b>647,39</b> | <b>5.258,00</b> |

Nota: Elaborado con base en información del DFPP, correspondiente al periodo electoral 2017-2018.

## b. RECORRIDOS DE MONITOREO

<sup>12</sup> El inciso b) del artículo 139 del CE exige que las empresas y medios de comunicación inscritos ante el TSE para brindar servicios de propaganda garanticen igualdad de condiciones y de trato a todos los partidos políticos.



El Órgano Electoral, por medio del DFPP, programó el desarrollo de 33 recorridos que cubrieron más de 8 000 kilómetros de las principales carreteras de Costa Rica, labor que tuvo lugar en equipos de dos fiscalizadores. Como resultado del ejercicio, se identificaron locales y publicidad exterior en 71 cantones distintos<sup>13</sup> (86,58% de cobertura) cuya distribución, por partido político, se muestra en la tabla 2.

Tabla 2

*Signos identificados en los recorridos de monitoreo durante el periodo electoral 2017-2018, por partido político*

| Partido Político             | Tipo de signo identificado |            |            |              |
|------------------------------|----------------------------|------------|------------|--------------|
|                              | Lona                       | Valla      | Locales    | Total        |
| Liberación Nacional          | 131                        | 84         | 26         | <b>241</b>   |
| Unidad Social Cristiana      | 166                        | 24         | 32         | <b>223</b>   |
| Republicano Social Cristiano | 120                        | 37         | 10         | <b>167</b>   |
| Acción Ciudadana             | 57                         | 25         | 20         | <b>102</b>   |
| Integración Nacional         | 57                         | 2          | 4          | <b>63</b>    |
| Frente Amplio                | 36                         | 14         | 9          | <b>59</b>    |
| Nueva Generación             | 38                         | 7          |            | <b>45</b>    |
| Renovación Costarricense     | 41                         |            |            | <b>41</b>    |
| Restauración Nacional        | 32                         | 3          | 2          | <b>37</b>    |
| Accesibilidad sin Exclusión  | 30                         |            |            | <b>30</b>    |
| Actuemos Ya (Cartago)        | 19                         | 6          |            | <b>25</b>    |
| Auténtico Limonense (Limón)  | 5                          | 17         | 3          | <b>25</b>    |
| Alianza Demócrata Cristiana  | 20                         | 2          | 1          | <b>23</b>    |
| Movimiento Libertario        | 15                         |            | 1          | <b>16</b>    |
| Recuperando Valores (Limón)  | 10                         |            |            | <b>10</b>    |
| Todos (San José)             | 4                          |            |            | <b>4</b>     |
| Liberal Progresista          | 4                          |            |            | <b>4</b>     |
| Comunal Unido (San José)     | 2                          |            |            | <b>2</b>     |
| De los Trabajadores          | 2                          |            |            | <b>2</b>     |
| <b>Total general</b>         | <b>789</b>                 | <b>222</b> | <b>108</b> | <b>1.119</b> |

Enlace al mapa



*Nota:* Informe n.º DFPP-MON-02-2018, facilitado por el DFPP.

Según se puede comprobar al seguir el código QR inserto en la tabla 2, el órgano técnico utilizó la aplicación *MyMaps* de Google, para geoposicionar los elementos detectados y algunas de las imágenes capturadas. La concentración de tales signos por provincia y los cantones en los que se visualizó mayor número de ellos se muestran en la figura 3.

<sup>13</sup> La división administrativa de Costa Rica comprende 82 cantones distribuidos en siete provincias.

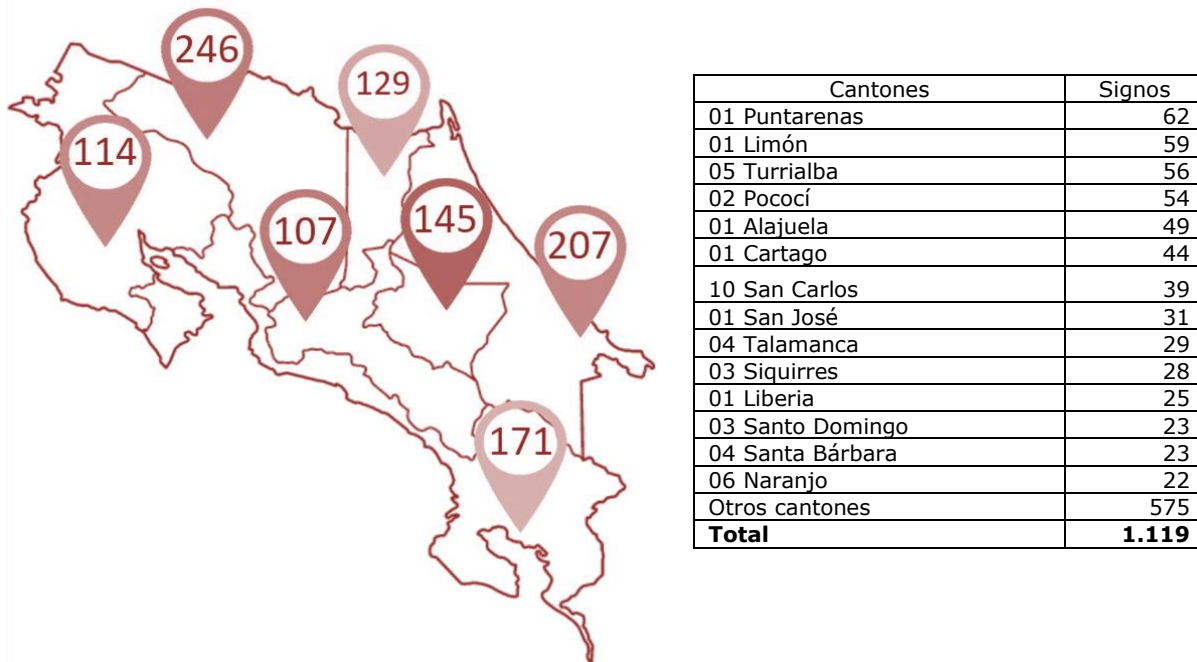


Figura 3. Mapa de signos publicitarios identificados por provincia y cantones. Elaborado a partir de lo descrito en el informe n.º DFPP-MON-02-2018.

Como labor adicional, el DFPP se dio a la tarea de incorporar información que pudiese utilizarse como insumo para efectuar análisis posteriores bajo un enfoque de género, en razón de lo cual capturó las imágenes y registró en las bases de datos si en los signos externos se visualizaban mujeres y en qué posición del plano se ubicaban.

Como resultado numérico, se determinó la incorporación de figuras femeninas en el 46,29% del total de los signos identificados durante los recorridos (468 de 1.011, excluyendo locales y sedes partidarias), según se resume –por partido político– en la tabla 3.

Tabla 3

*Presencia relativa de la figura femenina en los elementos identificados por el DFPP para el proceso electoral 2017-2018*

| Partido político            | Tipo de signo |           | Total con Mujeres | 1er plano  | Total general | % (Muj/Tot)   |
|-----------------------------|---------------|-----------|-------------------|------------|---------------|---------------|
|                             | Lona          | Valla     |                   |            |               |               |
| Liberación Nacional         | 69            | 33        | 102               | 86         | 215           | 47,44%        |
| Unidad Social Cristiana     | 84            | 3         | 87                | 68         | 191           | 45,55%        |
| Rep. Social Cristiano       | 40            | 5         | 45                |            | 157           | 28,66%        |
| Acción Ciudadana            | 30            | 4         | 34                | 23         | 82            | 41,46%        |
| Integración Nacional        | 23            | 2         | 25                | 18         | 59            | 42,37%        |
| Frente Amplio               | 33            | 10        | 43                | 36         | 50            | 86,00%        |
| Nueva Generación            | 30            | 6         | 36                | 33         | 45            | 80,00%        |
| Renovación Costarricense    | 25            |           | 25                | 25         | 41            | 60,98%        |
| Restauración Nacional       | 11            |           | 11                | 9          | 35            | 31,43%        |
| Accesibilidad sin Exclusión | 12            |           | 12                | 12         | 30            | 40,00%        |
| Actuemos Ya (Cartago)       | 9             | 3         | 12                | 1          | 25            | 48,00%        |
| Auténtico Limonense (Limón) | 3             | 14        | 17                | 8          | 22            | 77,27%        |
| Ali. Demócrata Cristiana    | 14            |           | 14                | 9          | 22            | 63,64%        |
| Movimiento Libertario       | 3             |           | 3                 | 3          | 15            | 20,00%        |
| Recuperando Valores (Limón) | 1             |           | 1                 | 1          | 10            | 10,00%        |
| Todos (San José)            |               |           |                   |            | 4             | 0,00%         |
| Liberal Progresista         | 1             |           | 1                 | 1          | 4             | 25,00%        |
| Comunal Unido (San José)    |               |           |                   |            | 2             | 0,00%         |
| De los Trabajadores         |               |           |                   |            | 2             | 0,00%         |
| <b>Total general</b>        | <b>388</b>    | <b>80</b> | <b>468</b>        | <b>371</b> | <b>1011</b>   | <b>46,29%</b> |

Nota: Informe n.º DFPP-MON-02-2018, facilitado por el DFPP.

Según lo descrito, casi la mitad de la publicidad exterior capturada mostraba la presencia de mujeres; no obstante, solo en 371 casos (el 36,70%) las imágenes de las mujeres se visualizaban en un primer plano. Destacan algunos partidos políticos que incluyeron la figura femenina en una importante proporción de sus vallas y lonas: Frente Amplio (86,00%), Nueva Generación (80,00%) y Auténtico Limonense (77,27%).

### **C. MONITOREO RADIAL, TELEVISIVO Y DE OTROS MEDIOS**

El tercer frente de fiscalización se concentró en el monitoreo de las pautas contratadas por los partidos políticos en medios radiales y televisivos, con énfasis sobre el periodo comprendido entre el 4 de octubre de 2017 y el 1.º

de abril de 2018. Este objetivo se materializó por medio de la contratación de una empresa especializada en la identificación de este tipo de gastos, cuyo paquete de servicios incluyó el monitoreo de exteriores (vallas, tapias, mupis, traseras de autobuses, etc.), periódicos, cines y revistas. El resumen de las cifras estimadas de gasto reportadas ante el Órgano Electoral se recoge en la tabla 4.

Tabla 4

*Monto aproximado de los gastos partidarios efectuados durante la campaña electoral 2017-2018, por tipo de medio, en millones de colones*

| P.P.         | Prensa        | Pub. exterior | Radio           | TV Nac.         | TV Pago       | Total           |
|--------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|---------------|-----------------|
| PRSC         | 59,89         | 3,21          | 210,22          | 461,00          | 0,00          | <b>734,32</b>   |
| PUSC         | 0,00          | 42,07         | 143,59          | 503,71          | 42,83         | <b>732,19</b>   |
| PAC          | 29,95         | 35,85         | 180,86          | 387,09          | 54,44         | <b>688,18</b>   |
| PLN          | 3,96          | 125,29        | 88,06           | 414,57          | 28,48         | <b>660,35</b>   |
| PIN          | 14,09         | 0,57          | 83,86           | 271,38          | 5,20          | <b>375,10</b>   |
| PRN          | 20,02         | 12,58         | 67,73           | 238,66          | 0,00          | <b>338,99</b>   |
| PNG          | 1,63          | 10,52         | 186,71          | 1,28            | 0,00          | <b>200,14</b>   |
| PML          | 62,91         | 2,70          | 0,93            | 111,25          | 0,00          | <b>177,80</b>   |
| PFA          | 3,75          | 11,38         | 26,59           | 70,87           | 7,50          | <b>120,09</b>   |
| TODOS        | 0,00          | 1,77          | 20,01           | 25,09           | 0,00          | <b>46,87</b>    |
| ADC          | 0,00          | 3,13          | 38,96           | 0,00            | 0,00          | <b>42,09</b>    |
| PASE         | 0,62          | 0,00          | 31,28           | 6,17            | 0,00          | <b>38,07</b>    |
| PRC          | 0,00          | 1,60          | 34,44           | 0,00            | 0,00          | <b>36,04</b>    |
| PAY          | 0,00          | 2,91          | 0,13            | 1,85            | 0,00          | <b>4,88</b>     |
| PDLT         | 0,00          | 1,05          | 0,00            | 0,00            | 0,00          | <b>1,05</b>     |
| PLP          | 0,00          | 0,20          | 0,00            | 0,00            | 0,00          | <b>0,20</b>     |
| PID          | 0,10          | 0,00          | 0,00            | 0,00            | 0,00          | <b>0,10</b>     |
| <b>Total</b> | <b>196,93</b> | <b>254,83</b> | <b>1.113,36</b> | <b>2.492,92</b> | <b>138,45</b> | <b>4.196,49</b> |

Nota: Elaborado a partir de información del DFPP.

En el caso particular de los medios radiales (34) y canales televisivos (41), resulta evidente la concentración de los gastos, cuyos importes agrupan el 89,23% del importe total detectado por el monitoreo. Estos habrían cubierto la transmisión de 45 124 anuncios con un costo aproximado a los ₡3.744,73 millones.

Por otra parte, partido Republicano Social Cristiano, partido Unidad Social Cristiana, partido Liberación Nacional, partido Acción Ciudadana y partido Integración Nacional concentraron el 76,78% de la inversión aproximada en radio y televisión, posteriormente una sexta se les sumó en el orden el partido Restauración Nacional (PRN), con motivo de su participación en la segunda ronda electoral. La tabla 5 expone la evolución de los importes para el periodo objeto de estudio.

Tabla 5

*Monto aproximado de gastos partidarios en millones de colones para cada mes del periodo electoral 2017-2018*

| Partidos Políticos           | OCT           | NOV           | DIC           | ENE             | FEB          | MAR           | Total           |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|--------------|---------------|-----------------|
| Unidad Social Cristiana      | 16,99         | 116,29        | 140,73        | 415,94          | 0,18         | 0,00          | <b>690,13</b>   |
| Republicano Social Cristiano | 63,10         | 167,90        | 194,61        | 245,43          | 0,18         | 0,00          | <b>671,22</b>   |
| Acción Ciudadana             | 27,66         | 27,57         | 22,06         | 209,99          | 44,04        | 291,07        | <b>622,39</b>   |
| Liberación Nacional          | 67,66         | 126,31        | 68,35         | 268,62          | 0,18         | 0,00          | <b>531,11</b>   |
| Integración Nacional         | 14,43         | 68,80         | 74,67         | 202,42          | 0,12         | 0,00          | <b>360,44</b>   |
| Restauración Nacional        | 0,00          | 0,14          | 1,02          | 11,37           | 0,00         | 293,86        | <b>306,39</b>   |
| Nueva Generación             | 0,00          | 53,84         | 46,95         | 87,19           | 0,00         | 0,00          | <b>187,99</b>   |
| Movimiento Libertario        | 0,00          | 0,00          | 0,00          | 112,19          | 0,00         | 0,00          | <b>112,19</b>   |
| Frente Amplio                | 2,17          | 6,19          | 50,04         | 46,56           | 0,00         | 0,00          | <b>104,96</b>   |
| Todos                        | 0,00          | 0,00          | 0,00          | 45,10           | 0,00         | 0,00          | <b>45,10</b>    |
| Acción Democrática Cristiana | 0,00          | 0,00          | 0,00          | 38,96           | 0,00         | 0,00          | <b>38,96</b>    |
| Accesibilidad sin Exclusión  | 0,00          | 1,28          | 1,28          | 34,89           | 0,00         | 0,00          | <b>37,45</b>    |
| Renovación Costarricense     | 0,00          | 0,00          | 0,00          | 34,44           | 0,00         | 0,00          | <b>34,44</b>    |
| Actuemos Ya                  | 0,00          | 0,00          | 0,00          | 1,97            | 0,00         | 0,00          | <b>1,97</b>     |
| <b>Total</b>                 | <b>192,01</b> | <b>568,32</b> | <b>599,71</b> | <b>1.755,06</b> | <b>44,70</b> | <b>584,93</b> | <b>3.744,73</b> |

*Nota:* Elaborado a partir de información del DFPP.

Adicionalmente, y como parte del análisis aplicado sobre los reportes generados por el sistema de monitoreo, se determinó que para la transmisión del mensaje político el medio radial fue preferido sobre el televisivo, estrategia que parece obedecer al costo considerablemente menor de los anuncios, condición que presupone una relación "exposición/costo" más provechosa para las organizaciones políticas; como

se verá, cada anuncio televisivo costó en promedio 4,5 veces más que uno transmitido en medios radiales.

En este mismo sentido, considérese que el anuncio más costoso transmitido en medios televisivos fue valorado en ₡7,52 millones (*spot* de 235 segundos), mientras que su contraparte radial solamente alcanzó un valor aproximado a los ₡166 mil (*spot* de 125 segundos), todo lo cual se visualiza en la información resumida en la tabla 6.

Tabla 6

*Caracterizadores del monitoreo de radio y televisión, durante la campaña electoral 2017-2018, cifras absolutas y promedios*

| Indicadores                            | Radio       | Televisión    | Total             |
|--|-------------|---------------|-------------------|
| Cantidad de anuncios                   | 29.605      | 15.519        | <b>45.124</b>     |
| Media de anuncios diarios <sup>a</sup> | 191         | 100,12        | <b>291,12</b>     |
| Exposición en segundos                 | 976.625     | 488.355       | <b>1.464.980</b>  |
| Exposición en minutos                  | 16.277,08   | 8.139,25      | <b>24.216,33</b>  |
| Máxima duración en segundos            | 125         | 355           |                   |
| Inversión total en millones            | ₡1.113,36   | ₡2.631,37     | <b>₡3.744,73</b>  |
| Costo medio por anuncio                | ₡37.607,33  | ₡169.557,74   | <b>₡82.987,58</b> |
| Costo medio por segundo                | ₡1.140,01   | ₡5.388,22     | <b>₡2.556,16</b>  |
| Spot de mayor costo                    | ₡166.666,67 | ₡7.520.000,00 |                   |
| Spot de menor costo                    | ₡4.634,00   | ₡5.512,50     |                   |

*Nota:* Elaboración a partir de información del DFPP.

<sup>a</sup> La campaña se extendió por 155 días hasta la segunda ronda, sin considerar los días de tregua establecidos en el artículo 136 del Código Electoral vigente.

Por otra parte, se determinó que la concentración de las transmisiones detectadas muestra énfasis en algunas franjas específicas. A efectos ilustrativos, considérese el diagrama incorporado en la figura 4.



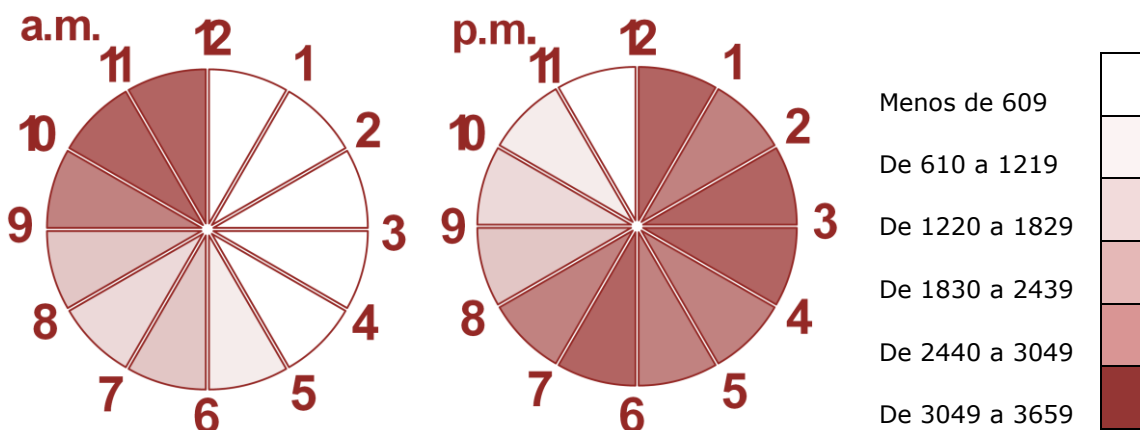


Figura 4. Mapa de calor de los anuncios detectados durante la campaña electoral 2017-2018, según la franja horaria. Elaboración propia a partir de la información del DFPP.

Asimismo, en horario antes del meridiano, la tendencia de las transmisiones es relativamente creciente hasta el medio día; en horas de la tarde, la captura de anuncios se eleva cerca de las 3 p.m. Finalmente, en el horario vespertino, entre las 6 de la tarde y las 7 de la noche, se registró un incremento de los *spots* partidarios para –luego de esa hora– mostrar una tendencia decreciente como se aprecia en la figura 5.

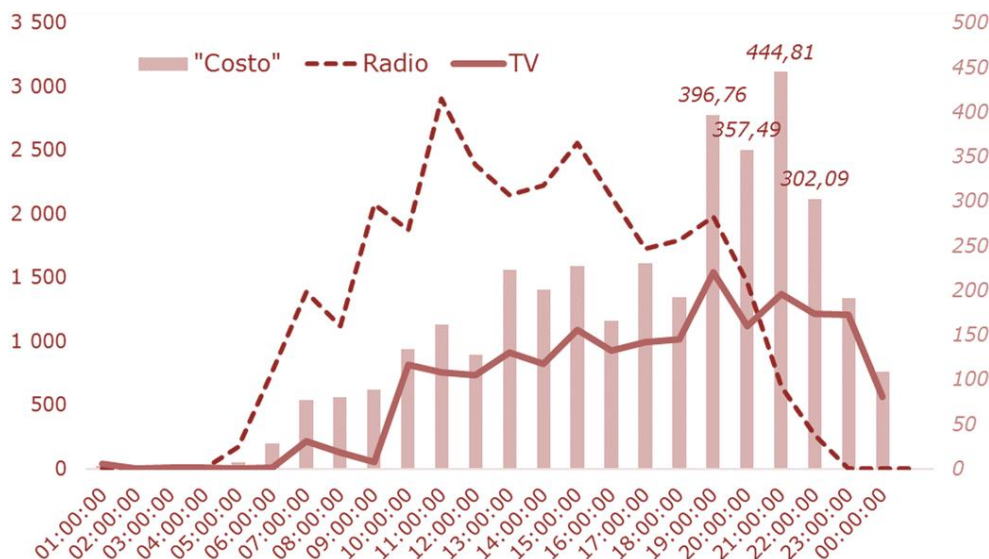


Figura 5. Cantidad de anuncios capturados en radio y televisión (líneas), y costo total de la pauta en millones de colones (barras) por franja horaria. Elaboración a partir de información del DFPP.

Adicionalmente, en el caso de los anuncios transmitidos en medios radiales, se visualiza una tendencia creciente desde tempranas horas de la mañana

(5 a.m.) hasta el mediodía, para luego descender moderadamente hasta cerca de las 7 de la noche, momento a partir del cual disminuye considerablemente.

En su lugar, la transmisión de los anuncios televisivos inicia cerca de las 10 de la mañana, muy por debajo de la cantidad de *spots* radiales y con una tendencia creciente hasta cerca de las 7 de la noche, para luego descender moderadamente hacia el final del día, pero mostrando una presencia relativa mayor con respecto a los anuncios radiales. Por tal motivo, la inversión de los partidos políticos en propaganda radial y televisiva se incrementa con el paso del día, toda vez que –en la noche– el horario *prime time* televisivo incrementa considerablemente los costos de la transmisión, lo cual alcanza su máximo en la franja de 8 a 9 de la noche, tal y como se mostró en la figura 5.

Como elemento final, merece la pena destacar que las herramientas de análisis incorporadas en el sistema automatizado de monitoreo le facilitaron al Órgano Electoral la detección de pauta publicitaria transmitida dentro del periodo de “tregua navideña” o “veda publicitaria” (art. 136 CE), situación que el órgano técnico no había podido identificar en elecciones previas.

Tal hallazgo ameritó la emisión de 19 documentos en los que se advirtió la presunta violación del periodo de veda por parte de 6 agrupaciones políticas, las cuales habrían transmitido pauta publicitaria en 17 medios de comunicación, 6 de ellos televisivos y 11 radiales; situación que demostró una importante capacidad de reacción del Órgano Electoral ante presuntos hechos prohibidos durante el proceso electoral.

Asimismo, las bondades del sistema, en la estimación del costo económico de la transmisión de la propaganda, facilitaron las labores de contraste con los saldos revelados por los partidos políticos en sus estados financieros y con los importes consignados por los medios de comunicación en la información que mensualmente remitieron al órgano técnico, según fue descrito en el apartado 3.a.

#### **4. APRECIACIONES FINALES: UN PASO EN LA DIRECCIÓN CORRECTA**

El modelo de reintegro postelectoral de los gastos partidarios con el subsidio público ha sensibilizado la acción fiscalizadora ejercida por el Órgano Electoral, la cual exige trascender las labores de escritorio ordinarias (fiscalización reactiva, *expost*) y adoptar protocolos de vigilancia más

dinámicos, preventivos (*ex ante*) y oportunos, que puedan responder a la realidad siempre cambiante del financiamiento político.

En este contexto, el monitoreo efectuado por el órgano técnico ha cubierto una porción importante del espectro auditable que –de previo– no había podido ser fiscalizado. Por la vía de la observación directa del gasto, hoy día se cuenta con un elemento de certeza importante para interpelar a los partidos políticos respecto del origen de los recursos que permitieron su financiamiento.

Nótese que la norma de 2009 no ha sufrido cambios sustantivos desde su promulgación; sin embargo, el Órgano Electoral ha tenido la virtud de ajustar sus acciones para responder oportunamente al espíritu del legislador, en el marco de tres principios rectores del financiamiento político-electoral costarricense: publicidad, transparencia y rendición de cuentas.

El desarrollo de una cultura de fiscalización es un ambicioso objetivo para los órganos encargados de ejercer la vigilancia, pero no por ello inalcanzable. Los partidos políticos están convocados a superar los vicios de la improvisación y la desarticulación administrativa; en su lugar, deben mostrar un comportamiento ejemplar ante la ciudadanía, propositivo y respetuoso del marco legal.

En este contexto, las disposiciones legislativas y reglamentarias para la fiscalización de los recursos administrados por los partidos políticos constituyen un buen punto de partida; no obstante, es más importante el ejercicio oportuno, asertivo, responsable y efectivo de tales atribuciones.

Así pues, debe quedar claro que independientemente de las fórmulas o diseños normativos elegidos por los legisladores, la exploración de nuevas líneas de fiscalización, formas y procedimientos para garantizar el juego limpio en el financiamiento de los partidos políticos siempre será un paso en la dirección correcta.

**Referencias biográficas**

- Chacón, R. y González, R. (jul.-dic., 2011). Un acercamiento al modelo de fiscalización de las finanzas partidarias: su robustecimiento a partir de la ley N° 8765. *Revista de Derecho Electoral*, (2), 189-207.
- Chacón, R. y Matarrita, M. (jul.-dic., 2014). Memoria: elecciones 2010, la aplicación de un nuevo modelo fiscalizador. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 22-58.
- Costa Rica (2009). Código Electoral, Ley 8765 del 2 de agosto de 2009.
- Sobrado, L. (ene.-jun., 2010). La financiación de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 177-207.
- Sobrado, L. (ene.-jun., 2014). El control del financiamiento político en Costa Rica: normas y mejores prácticas. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 33-56.
- Valverde, G. (jul.-dic., 2011). Certificados de cesión: algunas consideraciones sobre esta controvertida fuente de financiamiento partidario. *Revista de Derecho Electoral*, (12), 209-227.