

Legitimación democrática, abstencionismo y financiamiento de partidos políticos: propuesta de reforma del sistema de financiamiento electoral

Fabián Carlos Silva Gamboa*
Luis Enrique Mata Quintero**

https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_7

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 12 de julio de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 9 de noviembre de 2022.

Resumen: En el presente ensayo se aborda el problema del abstencionismo en el sistema electoral costarricense, buscando crear un enlace entre la legitimación democrática con el abstencionismo y el financiamiento de partidos políticos. Frente a esta problemática, se proponen algunos aspectos que deberían reformarse en el Código Electoral, que garanticen el acceso de los diferentes partidos políticos a los medios de comunicación en aras de buscar combatir el fenómeno estudiado.

Palabras clave: Abstencionismo / Legitimación democrática / Financiamiento del partido político / Medios de comunicación.

Abstract: This essay addresses the problem of abstentionism in the Costa Rican electoral system, seeking to create a link between democratic legitimation, abstentionism and the financing of political parties. Faced with this problem, the authors propose to reform some aspects in the Electoral Code, which can guarantee the access of the different political parties to the media to seek to combat the phenomenon studied.

Key Words: Abstentionism / Democratic legitimization / Funding of political party / Mass media.

* Costarricense, abogado, fsilva@silvayasociados.net. Profesor universitario e investigador de la Universidad Fidélitas. Máster en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia y egresado del doctorado en Derecho de esa misma institución. Profesor de Derecho en distintas universidades privadas y públicas en Costa Rica, investigador de la Universidad Fidélitas y ha participado como conferencista internacional en temas de derecho público.

** Costarricense, abogado y filósofo, luismataquintero@gmail.com. Profesor universitario e investigador de la Universidad Fidélitas. Licenciado en Derecho y bachiller en Filosofía de la Universidad de Costa Rica, actualmente cursa la maestría académica en Filosofía de la Universidad de Costa Rica. Profesor de Derecho en la Universidad Fidélitas y profesor de Filosofía en la Universidad de Costa Rica, investigador de la Universidad Fidélitas, y se dedica a la investigación filosófica en diferentes grupos de investigación universitarios.

1. INTRODUCCIÓN

El carácter representativo del sistema democrático se manifiesta especialmente mediante la elección de los miembros de supremos poderes, la cual pretende que el mayor número posible de puntos de vista de los ciudadanos se vea representado en los gobernantes electos (Sobrado González, 2005). Entonces, se hace necesario asegurar la participación de los ciudadanos para garantizar ese fin. Sin embargo, en los últimos años las cifras de abstencionismo resultan suficientemente elevadas como para encender las alarmas y darse cuenta de que algo no está funcionando bien en el sistema electoral, a tal grado que desde 1998 el abstencionismo se ha mantenido por encima del 30 % del padrón electoral de Costa Rica (Tribunal Supremo de Elecciones [TSE], 2018).

El fenómeno de la abstención electoral debe ser explicado para conocer los efectos que puede tener sobre la legitimidad de los Gobiernos (Nohlen, 2003). En este caso, las principales causas del abstencionismo parecen situarse en el desinterés y malestar frente a la oferta política conocida. De ahí que se hace necesario buscar la manera en que se visibilicen las diferentes ofertas políticas que, por motivos de financiamiento, no tienen el mismo acceso a los medios de comunicación masivos que sí tienen otros partidos políticos de mayor poder económico.

A raíz del panorama descrito, el problema que dirige esta investigación consiste en preguntarnos por el elemento o elementos de la normativa electoral costarricense, con respecto al financiamiento de partidos políticos, que pueden modificarse para disminuir el abstencionismo electoral. La hipótesis que se defiende es que se puede reducir el fenómeno del abstencionismo si se facilita el acceso a los medios de comunicación masiva para un mayor número de partidos políticos, estableciendo la obligación de los medios de comunicación de otorgar a los partidos políticos espacios de publicidad gratuitos en las diferentes franjas horarias de programación.

Para defender esta hipótesis, en primer lugar, se plantea la relación entre financiamiento electoral, legitimidad democrática y abstencionismo; en segundo lugar, se analiza el tema de la inversión del financiamiento público que se realiza en los medios de comunicación; posteriormente, se lleva a cabo un análisis de derecho comparado sobre el tema, enfocado en Alemania, Francia, Argentina y México. Finalmente, se plantean algunas propuestas de reforma legislativa y constitucional que surgen motivadas a partir de los puntos anteriores.

En cuanto a la metodología utilizada para realizar el análisis, en virtud de que se trata de un trabajo de naturaleza predominantemente teórica, se sigue el enfoque cuantitativo, que permita abordar los fundamentos teóricos que motivan la propuesta de reforma del Código Electoral; de igual modo, se analiza el financiamiento de los partidos políticos sistemáticamente no solo dentro del derecho electoral, sino también su relación con el derecho constitucional y con disciplinas afines como las ciencias políticas y la filosofía política. De lo que se trata, entonces, es de realizar hermenéutica jurídica a partir de diferentes textos doctrinarios y legales, para proponer las posibles soluciones al problema. En este sentido, se analizará la normativa existente en la actualidad en cuanto al financiamiento de partidos políticos en concordancia con el sistema electoral costarricense y los fines que este persigue.

2. LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y ABSTENCIONISMO

2.1 DEMOCRACIA Y SUFRAGIO

La motivación fundamental para el surgimiento de la democracia es el ideal del ser humano para autodeterminarse y, por ende, autogobernarse. Por ello los pueblos han creado instituciones a las que les han asignado funciones diferentes para organizar su vida en sociedad del modo que consideran más adecuado (Velázquez Turbay, 2004). El sistema de gobierno de naturaleza democrática parte del supuesto del poder y autoridad del pueblo que delega en sus representantes escogidos por los medios legítimamente establecidos, para que estos sean quienes dirijan al pueblo a alcanzar los objetivos comunes de la sociedad y los particulares de los individuos; de este modo, la voluntad popular es la expresión de los intereses de la colectividad (Herrera Loaiza y Villalobos Quirós, 2006).

Hernández Valle señala que la democracia es un régimen político cuyos dos pilares son la participación y la responsabilidad de los ciudadanos, en el que "se participa porque se es actor y no simple espectador", con lo cual la organización política democrática permite y exige que los gobernados participen del sistema político a través de los diferentes medios que son establecidos tanto por la Constitución como por la demás normativa vigente (Hernández Valle, 2006, p. 16).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, surge lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el *principio democrático*, cuya mayor manifestación se da a través del sufragio, que se presenta como medio

“idóneo para que la soberanía popular que reside en el pueblo delegue en los representantes nacionales, la conducción y atención de los asuntos relacionados con la vida política del país” (Herrera y Villalobos, 2006, p. 20). Si bien es cierto, la manifestación por excelencia del principio democrático es el sufragio; su contenido no se agota allí, pues el poder público debe tenerlo presente en todas sus actuaciones, al ser el soporte del sistema político democrático¹. El sistema electoral debe apegarse a criterios de representación, elegibilidad y participación, que se encuentran contenidos en el artículo 1 de la Constitución Política (Herrera Loaiza y Villalobos Quirós, 2006, p. 20).

Ahora bien, se hace necesario precisar un poco más sobre cómo se ha implementado el sistema democrático en Costa Rica. Sobre esto, la Sala Constitucional (voto n.º. 3062-1996) ha resaltado que se trata de una democracia representativa², pues el pueblo elige a los representantes de los supremos poderes a través del voto individual, directo y secreto, lo anterior, idealmente, luego de haber analizado las diferentes propuestas electorales presentadas por los partidos políticos (Mesa Gisbert, 2017).

En una sociedad existe pluralismo de opiniones, de visiones espirituales, ideológicas y múltiples temas; como consecuencia, se constituirán grupos mayoritarios y minoritarios (Mesa Gisbert, 2017). Ante esta situación, lo que caracteriza a una *sociedad bien organizada* (Rawls) es la armonía entre los grupos minoritarios con los mayoritarios. Además, este es un aspecto sobre el que los ciudadanos deberían estar informados a la hora de escoger a sus representantes³, por eso se dice que un sistema político democrático funciona mejor si sus ciudadanos participan y se informan a la hora de ejercer el sufragio⁴.

¹ De acuerdo con Sala Constitucional, el principio democrático parte de una serie de presupuestos:

Costa Rica es una República democrática (preámbulo y artículo 1 de la Constitución Política) con un sistema de representación -ejercicio indirecto- (artículos 9, 105, 106, 121 inciso 1. ibídem), donde la democracia es la fuente y norte del régimen y la representatividad el instrumento pragmático de su realización. Es decir, en Costa Rica, la idea democrático-representativa se complementa con la de una democracia participativa -de activa y plena participación popular-, que es precisamente donde el principio democrático adquiere su verdadera dimensión. (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto n.º. 3062).

² Se debe tener en cuenta que en algunos aspectos no se excluyen disposiciones normativas propias de una democracia directa y participativa, pues no se trata de sistemas que se excluyan entre sí, sino que en ocasiones pueden complementarse. Sin embargo, para los efectos de esta investigación, nos centraremos en la democracia costarricense entendida como democracia representativa.

³ Por ese motivo, en el artículo 16 la Carta Democrática Interamericana, los Gobiernos reconocen la importancia de la educación y la información para que las democracias se fortalezcan con ciudadanos informados.

⁴ Se debe tener en cuenta la leve diferencia que existe entre el voto y el sufragio: el voto es la expresión de la voluntad popular, mientras que el instrumento mediante el cual se manifiesta esa voluntad se refiere al sufragio (Herrera Loaiza y Villalobos Quirós, 2006, pp. 13-14).

De acuerdo con Hernández Valle, el sufragio es:

el mecanismo jurídico-político mediante el cual los ciudadanos ejercen el derecho reconocido por el ordenamiento a participar en la determinación de la orientación política general del Estado, a través de la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que le sean sometidas. (2004, p. 162).

Entonces, habiéndose establecido la importancia fundamental que tiene el sufragio⁵ dentro de una sociedad democrática, se hacen necesarios al menos dos requisitos para su funcionamiento correcto y que se logre un grado aceptable de legitimidad democrática. En primer lugar, los ciudadanos deben ejercer el mecanismo del sufragio que les proporciona el ordenamiento jurídico; además, es de suma importancia que su ejercicio sea de manera informada, de modo que la elección de los ciudadanos represente adecuadamente sus convicciones políticas.

Sin embargo, en este punto se presentan al menos dos problemas: el primero de ellos se refiere a aquellos casos en los que los ciudadanos ejercen el voto desinformadamente; el segundo problema se trata del abstencionismo. En ambos casos pueden citarse entre las causas el tema del efectivo acceso a la información que tengan los ciudadanos tanto sobre las motivaciones ideológicas de los diferentes partidos políticos como de sus planes de gobierno. En lo que sigue, nos centraremos propiamente en el problema del abstencionismo y su relación con la legitimidad democrática.

2.2 ABSTENCIONISMO Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

El *Diccionario electoral* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos define el abstencionismo como “el indicador negativo de la participación política: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto” (Arnaldo Alcubilla, 2017, p. 1).

A partir de la definición anterior podemos resaltar algunos elementos del abstencionismo: en primer lugar, se trata de un indicador negativo de la participación política, es decir, que en cierta medida se opone a la

⁵ El sufragio, a su vez, ha sido calificado por la doctrina desde la perspectiva de al menos cuatro teorías: sufragio como derecho, sufragio como función, sufragio como deber y sufragio como derecho-función (Herrera Loaiza y Villalobos Quirós, 2006).

participación política activa, partiendo del juicio de valor normativo que establece el contexto democrático, donde lo deseable es que la participación política se manifieste por medio del voto, por la importancia que este tiene para mantener el sistema⁶. El segundo aspecto sobre el que se debe hacer eco se refiere a la incidencia que puede tener el abstencionismo en los resultados finales de las elecciones, donde incluso se pueden registrar casos en los que supere en porcentaje al porcentaje de votos del candidato ganador. Finalmente, es importante tener en cuenta que algunos partidos políticos se pueden ver beneficiados por este fenómeno, motivo por el cual en cierta manera podrían «motivar» el abstencionismo entre los potenciales votantes de sus rivales políticos.

En la doctrina se han encontrado al menos tres tipos de motivaciones o causas de la abstención: en primer lugar, por **factores sociodemográficos**: en este caso se presenta la relación con factores tales como el sexo, edad, nivel de educación, ingresos, religión, etc. En segundo lugar, por **factores psicológicos**, por ejemplo, la apatía o desinterés por los asuntos políticos, el convencimiento de la inutilidad del voto o del proceso electoral. Finalmente, por **factores políticos**, tales como la predominancia de las mismas fuerzas políticas de siempre, desvinculación y desencanto con los asuntos políticos, ausencia de debate político auténtico, baja credibilidad en los partidos políticos, etc. (Arnaldo Alcubilla, 2017, p. 3).

Con respecto a la primera clase de factores, por disposición del artículo 9 del Código Electoral, así como los artículos 99 al 104 de la Constitución Política, corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones la organización, dirección y vigilancia del proceso electoral, motivo por el cual, entonces, este ente deberá velar por que las personas no se vean imposibilitadas para ejercer el sufragio por motivos demográficos.

Para este trabajo son de suma importancia el segundo y el tercer motivo del abstencionismo, pues si un muy alto porcentaje de la población los interioriza y, por ende, se eleva el abstencionismo, quiere decir que el sistema electoral democrático no está cumpliendo adecuadamente con sus fines y funciones, lo cual, en el peor de los escenarios, podría desencadenar

⁶ A este supuesto se le puede cuestionar que la participación política no se reduce al ejercicio del sufragio; sin embargo, abordar este tema excedería los límites propuestos para este trabajo.

en una crisis democrática, si se intensifica agudamente la desconfianza de los ciudadanos en la institucionalidad del país⁷.

Se podría llegar a pensar que en realidad el problema del abstencionismo no es tan grave como se plantea aquí, porque el sistema democrático prevé y admite el abstencionismo como una de las posibilidades derivadas de la libertad del sufragio, con lo que se convierte esta expresión en una actitud igualmente cívica como votar. Sin embargo, un porcentaje elevado de abstencionismo es muestra de que algo en el sistema electoral y organización política del país no anda bien y debe alertar, tanto al Tribunal Supremo de Elecciones como a los partidos políticos y otras instituciones relacionadas con la organización política, de que se deben realizar cambios que disminuyan esta manifestación política negativa hacia la oferta electoral actual; ya que, en última instancia, si los porcentajes de abstencionismo en el país son de tal magnitud que se asemejan al porcentaje de votos obtenido por el partido político ganador, significa que la legitimidad de las decisiones y políticas de este adolecen, cuando menos, de una legitimidad frágil (Arnando Alcubilla, 2017, pp. 4-7).

Lo anterior se reafirma especialmente teniendo en cuenta el concepto de *calidad de la democracia*, pues de acuerdo con este, una de las dos características fundamentales para que una democracia se acerque al modelo ideal es la participación universal de las personas que integran determinada sociedad democrática (Pachano Holguín, 2017, p. 87). De este modo, al ser el sufragio una de las formas de participación por excelencia en un sistema democrático, si hay un alto porcentaje de personas que no lo ejercen, quiere decir que la calidad de la democracia ha disminuido. Además, otra de las características del concepto de calidad de la democracia se refiere a que los representantes del pueblo cumplen con las expectativas de quienes los eligieron (Pachano Holguín, 2017, p. 87), por lo que, si se traen a colación algunos de los factores psicológicos y políticos que motivan el abstencionismo, es sumamente plausible la hipótesis de que las motivaciones de los ciudadanos para abstenerse de votar están estrechamente relacionadas con el incumplimiento de las expectativas que tienen sobre sus gobernantes.

⁷ Por ejemplo, en países como Chile, en el 2013 el abstencionismo llegó a un 58 % o en El Salvador, en 2003, alcanzó el 71 % (Alcubilla, 2017, p. 2). En el caso del primero, recientemente se ha vivido una fuerte crisis política que puso en cuestión la legitimidad del poder político en dicho país.

Por otra parte, en la doctrina se ha interpretado el abstencionismo no solamente como un acto englobado dentro del derecho al sufragio, sino también como una “acción de hostilidad, de resignación y de rechazo a la sociedad, como una actitud refractaria al sistema político, a sus valores predominantes y a la legitimidad de sus instituciones (incluidos los partidos políticos)” (Giraldo García, 2017, p. 180).

Siguiendo esta línea de pensamiento, la urgencia por tratar el problema del abstencionismo se incrementa, puesto que la legitimidad democrática de los poderes del Estado se puede ver cuestionada a mediano y largo plazo, ya que esta se relaciona directamente con el reconocimiento que los representantes de los ciudadanos obtienen como “verdaderos titulares del poder y los que tienen derecho a ejercerlo” (López Hernández, 2009, p. 156). Además, la doctrina ha reconocido que el abstencionismo es una de las causas fundamentales que ponen en cuestión la legitimidad del modelo tradicional democrático en Costa Rica donde reinaba el bipartidismo (Rosales Valladares, 2015, pp. 242-243), por motivo de que los costarricenses ya no se identifican con las instituciones y partidos políticos tradicionales, debido a problemas relacionados, por ejemplo, con la corrupción en la que se han visto involucrados miembros de estos partidos políticos (Rosales Valladares, 2015, pp. 244-245).

Por otra parte, en el siguiente apartado se mostrará brevemente cómo las ofertas políticas que logran obtener mejores resultados en las elecciones nacionales son aquellas que acceden al financiamiento electoral y que invierten grandes cantidades de dinero en los medios de comunicación masiva, lo cual justifica que se proponga una reforma legislativa en cuanto a estos aspectos.

3. LA DINÁMICA ENTRE EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL Y EL ACCESO A PUESTOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LAS ELECCIONES DE COSTA RICA

En este breve análisis se presta especial atención a temas como la regularidad de la elección de aquellos partidos políticos que acceden al financiamiento público en relación con los que no logran hacerlo; además, a los rubros invertidos en gastos de publicidad, pues son los más elevados entre las diferentes agrupaciones políticas, lo cual muestra la necesidad de reformar parcialmente la manera como se financian los partidos políticos, especialmente respecto del acceso a los medios de comunicación masiva.

En las elecciones del año 2010⁸, el total de gastos aceptados por parte del Tribunal Supremo de Elecciones para el rubro de publicidad fue de $\text{C}\$6.068.870.399,90$, mientras que el monto de deuda política fue de $\text{C}\$14.918.085.415,99$; en otras palabras, cerca del 40 % de los fondos se destinaron a rubros de publicidad. Por su parte, en el año 2014, se desembolsó por concepto de deuda política $\text{C}\$12.581.333.718,00$, del cual se destinó a publicidad la suma de $\text{C}\$4.273.534.689,18$, es decir, cerca del 33 %.

Por otra parte, del monto dirigido a publicidad, más del cincuenta por ciento de los gastos fue reservado a publicidad radial, periodística y televisiva. Así, en el año 2010 de los $\text{C}\$6.068.870.399,90$ aprobados por concepto de publicidad, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, se destinó la suma de $\text{C}\$5.250.278.564$ al pago de televisoras, radios, empresas periodísticas y a sus gastos periféricos, es decir, gastos preparativos para la publicidad efectiva en dichos medios.

Las cifras expuestas muestran la gran importancia que le dan los partidos políticos al tema de la publicidad, específicamente, a la publicidad en medios de comunicación masiva cuyo rubro supera otros mecanismos, como internet, vallas publicitarias, volanteo, folletos, entre otros.

Además, se evidencia que quienes invirtieron en publicidad en medios de comunicación masiva -entendiendo estos como radio, televisión y periódicos- lograron exponerse de mejor manera y, en consecuencia, consiguieron mayor presencia en los poderes de la República, ya sea Ejecutivo o Legislativo⁹.

⁸ Los datos que se exponen son extraídos de los oficios: DFPP-348-2017 del 21 de junio de 2017, DFPP-482-2017 del 6 de setiembre de 2017, DFPP-688-2020 del 16 de setiembre de 2020, emitidos por el Tribunal Supremo de Elecciones; además del oficio DFOP-PG-0451 del 28 de setiembre de 2017 de la Contraloría General de la República.

⁹ En el año 2010, quienes más invirtieron en publicidad de este tipo fueron los partidos Liberación Nacional, Acción Ciudadana y Movimiento Libertario, y también fueron dichos partidos quienes mayor representación política tuvieron, producto de dicho proceso electoral; así, el Partido Liberación Nacional logró acceder al mando del Poder Ejecutivo y también alcanzó 24 escaños legislativos. Por otro lado, el partido Acción Ciudadana logró 11 escaños legislativos y se posicionó como la segunda fuerza más importante en cuanto a la pretensión de alcanzar el mandato del Poder Ejecutivo. Por último, entre los tres partidos que más invirtieron en publicidad, se encuentra el partido Movimiento Libertario, tercero con mayor votación para el Poder Ejecutivo y tercer partido con mayor cantidad de escaños legislativos alcanzados: 9 en total. El fenómeno antes mencionado se replica de forma idéntica en las elecciones del 2014, donde los partidos que más gastaron en publicidad fueron los que obtuvieron mayor votación en los niveles legislativo y ejecutivo. Así, el Partido Acción Ciudadana fue el tercer partido que más invirtió en publicidad a través de los medios de comunicación analizados; alcanzó el mando del Poder Ejecutivo y se posicionó como la segunda fuerza en el Legislativo con un total de 13 escaños electorales. Por su parte, el Partido Liberación Nacional fue el que más invirtió en publicidad en medios de comunicación masiva,

Los datos antes expuestos dejan en evidencia el ligamen entre financiamiento público directo y las posibilidades de exposición, acceso y participación política. Así, los partidos que accedieron al financiamiento público y pudieron invertir dichos recursos en publicidad difundida en los medios de comunicación analizados lograron la exposición suficiente para que sus posibilidades político-electorales se vieran materializadas.

4. EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO COMPARADO

4.1 EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO ALEMÁN

En la doctrina se pueden encontrar tres sistemas de financiamiento de partidos políticos: el sistema de financiamiento público, el sistema de financiamiento privado y el sistema mixto. En el caso del sistema alemán y los demás que se estudiarán en este capítulo, estos se adhieren al sistema mixto, aunque cada uno con diferentes matices.

En el derecho alemán, según lo prevén su Constitución Nacional, la Ley de Impuestos y la Ley de Partidos Políticos, además de la interpretación surgida a partir de una resolución del 4 de setiembre de 1992 emitida por la Suprema Corte de Justicia Alemana, se comenzó a implementar el sistema de financiamiento mixto de partidos políticos, pues la Suprema Corte declaró la constitucionalidad de que el Estado financie partidos políticos. Sin embargo, los partidos políticos deben cumplir con ciertos presupuestos para poder acceder al financiamiento. Por ejemplo, alcanzar un 0,5 % del mínimo en su participación en las elecciones nacionales o un 1 % en alguna de las dieciséis elecciones estatales (González Varas, 1992, pp. 305-306).

No obstante, en el ordenamiento jurídico alemán los partidos políticos no solamente reciben financiamiento económico, sino que este también prevé los denominados "servicios en especie", referidos, entre otros, a espacios en radio y televisión en estaciones públicas, además de vallas publicitarias

televisión, radio, periódico; fue el segundo partido más votado para alcanzar el Poder Ejecutivo, y el partido con mayor cantidad de escaños legislativos, pues para dicha elección logró 18 diputados. Por otro lado, el Movimiento Libertario, que fue el segundo partido que más invirtió en publicidad, alcanzó el cuarto lugar para llegar al Poder Ejecutivo y posicionó cuatro diputados en la Asamblea Legislativa. El partido Unidad Social Cristiana, siendo el tercer partido que más invirtió en publicidad por medios radiales, televisivos y periódicos, fue la quinta fuerza para el alcance del Poder Ejecutivo y la cuarta fuerza en el Poder Legislativo con la obtención de ocho escaños. Por último, el partido Frente Amplio fue el cuarto partido que más invirtió, alcanzó el tercer lugar en las elecciones presidenciales y el tercer lugar en puestos legislativos, en este último, con la obtención de nueve escaños.

(Pulzer, 2000, p. 302). Como consecuencia, señala Pulzer que entonces los partidos políticos realizan gastos publicitarios mucho menores que en otros países como Estados Unidos (Pulzer, 2000, p. 280).

Sin embargo, el financiamiento público de partidos políticos no ha estado libre de oposición, puesto que las corrientes libertarias han considerado que el Estado no tiene derecho a determinar cómo los individuos privados gastan su dinero y, por tanto, no debería establecer limitaciones al financiamiento de partidos políticos ni tampoco intervenir por medio del financiamiento.

Por otra parte, también aparecen las posiciones en favor de las intervenciones; según estas, al ser las elecciones actos públicos cuyas consecuencias impactan directamente el ámbito público, el Estado no solamente tiene derecho a regular el manejo del financiamiento, sino que tiene el deber de hacerlo. Dichas visiones se fundamentan en cinco puntos medulares: 1) se busca reducir los favores políticos como consecuencia del financiamiento privado descontrolado; 2) se pretende defender la independencia de los votantes; 3) se deben limitar los gastos en que se incurre durante la campaña; 4) se fomenta la transparencia en el financiamiento de una actividad política como las elecciones y 5) se tiene como finalidad lograr igualdad en el acceso a los puestos de elección popular (Pulzer, 2000, pp. 281-282).

Finalmente, con respecto al principio de igualdad de oportunidades en el acceso a los puestos de elección popular que se busca defender por medio del financiamiento público, la doctrina ha indicado que se debe "conceder a cada partido político las mismas oportunidades en la competencia para la captación de los votos" (Mellinghoffm, 2014, p. 11). De ahí que el financiamiento público, especialmente en cuanto a los servicios en especie, tales como el acceso gratuito a pautas publicitarias en radio y televisión, lo que hace es potenciar ese principio de igualdad, además de fomentar la autonomía en las decisiones de los ciudadanos, los cuales tienen acceso a más información antes de escoger en favor de quién emitir su voto.

4.2 EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO FRANCÉS

El derecho electoral francés también ha optado por un sistema mixto en el financiamiento de partidos políticos. De acuerdo con Macaya Lizano, el financiamiento de partidos políticos en el derecho francés se encuentra sometido a una estricta regulación con la finalidad de defender la

«transparencia de la vida política», así como propiciar la “igualdad entre los candidatos, la prevención de la corrupción y la privatización de la elección y mantener la independencia de la nación” (Macaya, 2013, p. 127). En este sentido, por ejemplo, se prohíbe el financiamiento por parte de personas jurídicas o personas extranjeras; además, se establecen límites en los montos de donación de los contribuyentes y se obliga a los candidatos a nombrar un administrador, cuya labor principal es unificar y administrar las finanzas de la campaña en una cuenta única y rendir informes económicos auditados por un contador público.

En cuanto al financiamiento por parte del Estado francés, este no solamente entrega recursos estatales a los partidos políticos, sino que también propicia la comunicación entre los participantes de la contienda electoral, por ejemplo, controlando la propaganda electoral desde dos puntos de vista: en primer lugar, otorga a todos los candidatos un mínimo de tiempo publicitario en medios de comunicación masiva. En segundo lugar, fiscaliza preventivamente la publicidad que se emite en medios de comunicación.

Por otra parte, existe el Consejo Superior del Audiovisual (CSA), cuya finalidad es fiscalizar y administrar los tiempos de publicidad de los partidos políticos, el cual distribuye el tiempo correspondiente a cada partido en debates, entrevistas e intervenciones. Además, regula las horas, cantidad de tiempo y clase de comunicados que se transmiten (Macaya Lizano, 2013). De acuerdo con Macaya, el sistema francés es de los pocos países que implementa “un sistema cuantitativo de desglose del tiempo de antena que reciben los candidatos y precandidatos a la elección presidencial” (Macaya Lizano, 2013, p. 131).

Por medio de las regulaciones anteriores, el legislador francés busca garantizar el acceso en igualdad de condiciones a la posibilidad de ser electo para puestos de elección popular y el derecho a la libertad de expresión. De esta manera, los partidos políticos pueden manifestar sus proyectos políticos, lo que a su vez permite que el electorado pueda conocer las diferentes ofertas políticas entre las que podrá elegir.

4.3 EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO ARGENTINO

En Argentina rige el sistema de financiamiento mixto desde 1957, con el cual se pretende buscar equilibrio entre las diferentes fuerzas políticas y, a su vez, que los partidos políticos no dependan excesivamente del Estado ni de la influencia de los grupos de interés privado (Corcuera Cabezut, 2011).

El artículo 38, párrafo segundo de la Constitución Nacional de Argentina establece el fundamento para el financiamiento estatal de los partidos políticos; mientras que el párrafo tercero estatuye la obligación del Estado de fiscalizar el financiamiento, por lo cual se desarrollan ciertos deberes, como el de rendición de cuentas tanto de los recursos obtenidos del financiamiento público como del privado.

En cuanto al acceso a los medios de comunicación masiva, el artículo 34 de la Ley 26.571 fue tajante en limitar la posibilidad de realizar publicidad política solamente en los medios de comunicación estatales, descartando a los medios de comunicación privados. Además, el Código Electoral Nacional argentino establece la sujeción de todas las cadenas de comunicación audiovisual masivas al imperio del Estado, lo que permite que este último pueda disponer de espacios cuando lo vea necesario.

Lo anterior encuentra su fundamento en el principio de soberanía nacional, establecido en el artículo 7 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, n.º 26.522; mientras que el artículo 3, inciso 1) ibidem establece la relación entre soberanía, democracia y uso de bienes estatales como el espectro radioeléctrico, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a este.

La mayor cantidad de atribuciones para el Estado con respecto al uso del espectro radioeléctrico se encuentran en la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, n.º 26.215, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, n.º 26.522 y en el Código Electoral Nacional. Entre las disposiciones más relevantes se pueden citar:

1. Los servicios televisivos y radiales deben ser autorizados por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual para que puedan transmitir el proceso electoral (artículo 12, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual o Ley 26.522).
2. La obligación de los medios de comunicación de ceder un espacio de tiempo para la propaganda electoral (artículo 64 bis, Código Electoral Nacional).
3. Respetar los tiempos de publicidad electoral (artículo 64 ter, Código Electoral Nacional).
4. Transmitir el debate presidencial de forma gratuita (artículo 64, decies, Código Electoral Nacional).

Por medio de estas atribuciones se pretende democratizar la publicidad y facilitar la transmisión efectiva de las ideas de todos los participantes del

proceso electoral. Se busca garantizar el principio de igualdad y de equidad en el acceso a los medios de comunicación, para que todos los partidos políticos que participan en la contienda electoral pueden dar a conocer sus ideas y propuestas a la población en los medios de comunicación masiva.

4.4 EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO MEXICANO

Según Córdova Vianello (2011), el sistema de financiamiento mexicano ha sido predominantemente público a partir de los años setenta. Su evolución se dio de manera paulatina, puesto que en un inicio carecía de cualquier tipo de control, pero conforme avanzó en el tiempo se ha establecido una normativa rigurosa, tanto en lo referido a los controles previos como al tema sancionatorio. Sin embargo, no fue sino hasta los años 90 cuando el sistema se transformó plenamente a un modelo de financiamiento mixto donde participan tanto el Estado como el sector privado.

En esta transformación, se estableció no solamente un sistema de financiamiento público directo, mediante el cual el Estado financiaba económicamente a los partidos políticos, sino que también se desarrolló un sistema de financiamiento público indirecto, que otorgó la posibilidad a los candidatos a senador, presidente o legislador de presentar las propuestas e ideas de su partido político ante el público utilizando los medios de comunicación masiva, tales como la radio y la televisión. Sin embargo, el hecho de que el Estado financie el acceso a medios de comunicación no implica que los partidos políticos no puedan invertir más dinero en campañas publicitarias (Córdova Vianello, 2011).

Según señala Córdova Vianello, se establecieron tres formas para transmitir publicidad en los medios de comunicación: a) por medio de programas permanentes que duraban 15 minutos al mes, los cuales se transmitían en todas las estaciones de radio y todos los programas de televisión; b) se utilizaron programas especiales que se transmitían en periodo electoral, tanto en radio como en televisión, donde se realizaban debates o presentaciones de exposición partidaria y 3) "...los partidos disponían de 10 000 spots de 20 segundos en radio y 400 en televisión que eran adquiridos por el IFE durante las campañas presidenciales" (2011, p. 355).

En 2007 se da una reforma en cuanto al tema del financiamiento, en la cual los cambios más importantes se encuentran en el tema de la medición de la contribución estatal, ya que cambia la fórmula de cálculo para determinar cuántos recursos se le asignará a cada partido y la regulación del uso de los

medios de comunicación. Entre los cambios más importantes se puede destacar, siguiendo a Córdova Vianello (2011, pp. 365-366):

1. Solamente se puede acceder a la radio y la televisión por medio de los tiempos públicos.
2. El Instituto Federal Electoral (IFE) [actualmente Instituto Nacional Electoral] se encargará de fiscalizar, administrar y sancionar el uso de los tiempos públicos.
3. De acuerdo con la Constitución mexicana, quedan a disposición del IFE 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia, los cuales se pueden distribuir entre dos y tres minutos por hora de transmisión en la franja horaria que va desde las 6:00 hasta las 24:00.
4. El tiempo público se reparte de la siguiente manera: 30 % de tiempo se divide entre todos los partidos políticos; mientras que el 70 % se divide de acuerdo con la proporción de votos obtenidos en la elección anterior.
5. Se establece una serie de prohibiciones: los particulares no pueden contratar propaganda en beneficio de partidos políticos, no se pueden transmitir mensajes contratados desde el extranjero, no se pueden transmitir expresiones que denigren la institucionalidad, los partidos políticos o calumnien personas y se prohíbe la publicidad gubernamental durante la campaña electoral federal y local.

5. PROPUESTA DE REFORMA DEL CÓDIGO ELECTORAL

De lo visto hasta el momento tanto en el derecho costarricense como en el análisis de derecho comparado se debe resaltar, entonces, la estricta relación que existe entre el financiamiento de partidos políticos, el acceso a los medios de comunicación y la legitimidad democrática; ya que, por ejemplo, garantizando el acceso de todos los partidos políticos a los medios de comunicación, se logra no solamente asegurar el principio de igualdad de oportunidades para los diferentes grupos políticos, sino también fortalecer el principio de autonomía de los ciudadanos, quienes podrán estar mejor informados sobre la variopinta oferta política entre la que puede escoger a quién otorgar su voto. De este modo, se mejora en cuanto al aspecto de equidad de acceso a oportunidades en la contienda electoral y se logra mayor difusión de las propuestas de los diferentes partidos políticos.

Además, se ha mostrado que existe una directa relación entre la cantidad de dinero invertido y la cantidad de votos que obtienen los diferentes partidos políticos, lo cual condiciona no solamente su financiamiento, sino también sus mismas posibilidades de supervivencia y de afianzarse como una fuerza política en el futuro.

En tercer lugar, se ha mostrado que una buena cantidad del dinero que reciben los partidos políticos como parte de su financiamiento se invierte en los medios de comunicación masiva, tanto en la radio como en la televisión. De ahí que, si se logra que estas cadenas de radio y televisión se vean obligadas a otorgar parte de su tiempo al aire, para que los diferentes partidos políticos presenten sus *spots* publicitarios, se puede reducir la cantidad de dinero que deben gastar los partidos políticos en su campaña, lo cual ahorraría incluso fondos públicos, tal y como ha sucedido, por ejemplo, en Alemania, según ya se mencionó.

Además, se debe recordar que, ante la necesidad de los partidos políticos de poder exponerse la mayor cantidad de tiempo posible en medios de comunicación, se potencia la injerencia del financiamiento privado en los partidos políticos, lo cual a su vez les resta independencia a los partidos, que deben ahora responder en parte a los intereses de sus financiadores. Si se logra reducir la necesidad de ese financiamiento privado, también aumentará la autonomía de los partidos políticos, con lo cual podrían representar de mejor manera los intereses del electorado y no de sus financiadores privados. Este aspecto repercutiría directamente en el abstencionismo, puesto que uno de sus motivos es que los ciudadanos no se sienten representados por los partidos políticos.

En el escenario actual, los partidos políticos necesitan invertir grandes cantidades de dinero en sus campañas electorales, sobre todo en medios de comunicación. Sin embargo, para tener acceso a esas grandes cantidades de dinero deben haber logrado un alto grado de popularidad suficiente para alcanzar los umbrales mínimos de votos; es decir, conforme más votos alcancen, mayor será su financiamiento, pero si no pueden obtener los votos suficientes, tampoco financiamiento y, por ende, no podrán acceder a los medios de comunicación para elevar su popularidad. En resumen, nos encontramos ante un círculo vicioso que hace difícil la supervivencia y el crecimiento de partidos políticos pequeños.

Ante el escenario anterior se hace necesario plantear una reforma legislativa sobre el financiamiento de partidos políticos. Dicha reforma sin

duda debería abarcar muchos factores, sin embargo, en este trabajo nos centraremos especialmente en lo referido al acceso a los medios de comunicación.

En primer lugar, se hace necesario incluir un párrafo en la normativa de mayor rango que regula el financiamiento de los partidos políticos, es decir, el artículo 96 de la Constitución Política. Este nuevo párrafo debe establecer que en toda concesión de espectro radioeléctrico que otorgue el Estado, se encuentra la obligación de los medios de comunicación de garantizar gratuitamente a todos los partidos políticos, debidamente inscritos, un espacio de tiempo equitativo. El espacio de tiempo que se debe donar a los partidos políticos, así como los momentos del día en los que deba hacerse, lo establecerá el Tribunal Supremo de Elecciones mediante una resolución debidamente fundamentada.

Ahora bien, la disposición anterior debe ser especificada y desarrollada en la legislación electoral. Por ello, también es necesario añadir un párrafo al artículo 89 del Código Electoral en el que se reitere la obligación que contraen los medios de comunicación, al adquirir una concesión del espectro radioeléctrico nacional, de garantizar ese periodo de tiempo equitativo tanto en la franja horaria de mayor audiencia como en aquellas que son menos concurridas, según las disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones.

Conviene que en dicho artículo se especifique que en caso de que se trate de partidos políticos provinciales y cantonales, ese periodo de tiempo se verá disminuido hasta un 50 % en los medios de comunicación de alcance nacional; sin embargo, se mantiene incólume en los medios de comunicación del cantón y la provincia a la que pertenecen estos partidos políticos.

Por otra parte, para evitar desigualdades entre los partidos políticos de menor poder económico con aquellos de mayor poder y tradición, se debe establecer un límite a los partidos políticos en cuando a la cantidad de tiempo en radio y televisión que puedan adquirir con su propio financiamiento. Ese límite se verá reflejado en la cantidad de dinero que contribuirá el Estado en su financiamiento para este aspecto, el cual también será establecido por el Tribunal Supremo de Elecciones, con base en estudios técnicos, por ejemplo, estadísticos, que escapan a los alcances de esta tesis.

6. CONCLUSIONES

Costa Rica, al igual que los demás países estudiados en esta investigación, optó por un sistema de financiamiento mixto de partidos políticos, aunque dando mayor preponderancia al financiamiento público. Sin embargo, la legislación costarricense queda un poco rezagada con respecto a este último, ya que no ha desarrollado el sistema de financiamiento público indirecto, mediante el cual se establezca la obligación de los medios de comunicación de brindar gratuitamente espacio en diferentes franjas horarias.

Al haberse limitado el financiamiento a un sistema público directo, consistente en un reembolso estatal de los gastos realizados en campaña, muchos partidos políticos de menor poder económico se han visto limitados en cuanto a las posibilidades de exposición de sus ideas y propuestas, por lo cual, estas opciones políticas no suelen ser conocidas por la población. El análisis de la dinámica entre el financiamiento electoral y la legitimidad democrática demostró que los partidos políticos que tienen mayores posibilidades de acceder al financiamiento público son precisamente aquellos que se exponen en mayor medida a los medios de comunicación. En este sentido, al negársele materialmente la posibilidad a un importante número de partidos políticos minoritarios, de exponerse en los medios de comunicación, se afecta la equidad de acceso a los puestos de elección popular y no se fomenta la libertad de información de los ciudadanos.

Además, se debe resaltar el papel fundamental que juegan los medios de comunicación en las sociedades de la información, ya que posibilitan y –en buena medida, condicionan– el acceso a la libertad de expresión, entendida esta como la posibilidad que tienen los diferentes sujetos (partidos políticos, candidatos concretos, etc.) de manifestar sus opiniones y propuestas y así influir en el ámbito de la deliberación pública. Mientras que, desde otro sentido, facilitan el derecho de acceso a la información de los ciudadanos y su libertad de pensamiento, que les permite escoger de entre las diferentes opciones políticas aquella que consideran más adecuada. Si estas libertades se ven cercenadas, también se pone en cuestión la legitimidad del sistema democrático.

Por otra parte, en el estado de cosas actual se favorece a los partidos políticos que pueden acceder con normalidad al financiamiento público directo, lo que genera un desequilibrio respecto de aquellos partidos políticos que no alcanzan los umbrales mínimos para acceder al

financiamiento y, precisamente, no acceden al financiamiento porque no son conocidos por la población al no gozar de los recursos económicos para mostrar sus propuestas en los medios de comunicación.

La democratización de los espacios de publicidad en medios de comunicación masiva, en aquellos países analizados en esta investigación (Alemania, Francia, Argentina y México), ha demostrado que se favorece la equidad electoral cuando los partidos políticos tienen posibilidades de exponer sus propuestas en los medios de comunicación, lo cual a su vez fortalece la libertad de expresión, libertad de pensamiento y autonomía de la ciudadanía.

En este caso, se debe tener presente que el espectro radioelétrico que explotan los medios de comunicación es un bien demanial, motivo por el cual el Estado puede imponer limitaciones a la hora de otorgar concesiones. Por lo que, es perfectamente posible, como lo han hecho otros países, establecer la obligación de que brinden espacios de publicidad gratuita a partidos políticos durante el periodo de campaña política.

REFERENCIAS

- Arnaldo Alcubilla, E. (2017). Abstencionismo electoral. En *Diccionario Electoral* (pp. 1-8). IIDH.
- Córdova Vianello, L. (2011). El financiamiento a los partidos en México. En P. Gutiérrez, D. Zovatto (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (pp. 351-368). UNAM.
- Corcuera Cabezut, S. (2011). El financiamiento político en argentina. En P. Gutiérrez y D. Zovatto (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (pp. 71-92). UNAM.
- Giraldo García, F. (2017). Comportamiento electoral. En *Diccionario Electoral* (pp. 94-102). IIDH.
- González Varas, S. (1992). La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992. *Revista española de Derecho Constitucional*, 12(36), 299-312.
- Gutiérrez Vega, P. y Zovatto Garetto, D. (coords.). (2011) *Financiamiento de los partidos en América Latina*. UNAM.

- Hernández Valle, R. (2006). *Democracia y participación política*. Editorial Juricentro.
- Herrera Loaiza, E. y Villalobos Quirós, E. (2006). Sufragio y principio democrático: consideraciones sobre su existencia y vinculación. *Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones*, (1), 1-23.
- López Hernández, J. (2017). El Concepto de legitimidad en perspectiva histórica. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (18), 153-166.
- Macaya Lizano, A. (2013). La regulación del proceso electoral en Francia: entre política y derecho. *Revista Derecho Electoral*, (15), 112-138.
- Mellinghoffm, R. (2014). El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 1-32.
- Mesa Gisbert, C. (2017). Democracia. En *Diccionario Electoral* (pp. 249-262). IIDH.
- Nohlen, D. (2003). Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI. *Cuaderno Capel*, (49), 1-242.
- Pachano Holguín, S. (2017). Calidad de la democracia. En *Diccionario Electoral* (pp. 87-93). IIDH.
- Pulzer, P. (2000). El financiamiento político en Alemania. *Estudios Públicos*, (77), 273-320.
- Sala Constitucional de Costa Rica. Voto n.º 3062, 21 de junio de 1996.
- Sobrado González, L. A. (2005). *La Justicia Electoral en Costa Rica*. Editorial Investigaciones Jurídicas.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2018). *Participación y abstencionismo: serie histórica 1982-2018*. https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/participacion_abstencionismo.pdf.
- Rosales Valladares, R. (2015). Problemas de la representación política y de los partidos políticos en Costa Rica: oportunidad para un diálogo social y reconstructivo. *Revista de Derecho Electoral*, (20), 239-275.
- Velázquez Turbay, C. (2004). *Derecho Constitucional*. Universidad Externado de Colombia.