

La organización partidaria importa: Una aproximación a los partidos políticos costarricenses*

Steffan Gómez Campos**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 28 de mayo de 2015.



Revisión, corrección y aprobación: 18 de junio de 2015.

Resumen: Gran parte de la literatura sobre partidos políticos costarricenses se centra en el estudio del sistema de partidos como la clave de la explicación de la parálisis política, la representación débil y ciudadana de alineación que actualmente experimenta el país. En lugar de centrarse en la interacción entre los partidos políticos, en este trabajo se desarrolla un enfoque diferente: el estudio de las organizaciones partidarias. La presunción es que la organización del partido juega un papel importante en el desgaste político que se experimenta en Costa Rica. El análisis de las estructuras de los partidos, los vínculos con los dirigentes y afiliados locales, su funcionamiento en tiempos no electorales, y los mecanismos de socialización políticos revela organizaciones extremadamente débiles, no preparadas para cumplir con las funciones básicas de un partido político.

Palabras clave: Sistema de partidos políticos / Organización del partido político / Estructura del partido político / Renovación de estructuras partidarias / Funciones de los partidos políticos / Estatutos / Costa Rica.

Abstract: Abstract: Much of the literature on Costa Rican political parties focuses on the study of the party system as the key to the explanation of political gridlock, weak representation and citizen de-alignment that currently experience the country. Instead of focusing on the interaction between political parties, this paper develops a different approach: the study of party organizations. The presumption is that party organization plays a major role in the political erosion that Costa Rica experiences. The analysis of party structures, links with local leaders and affiliates, functioning during non-electoral times, and political socialization mechanisms reveals extremely weak organizations, not prepared to fulfill political party core functions.

Key Words: Political party system / Organization of political parties / Structure of political parties / Renewal of party structures / Function of political parties / Statutes / Costa Rica.

* Esta ponencia es realizada en el marco de un Proyecto de Investigación sobre Organización de los Partidos Políticos en Costa Rica, del Programa Estado de la Nación con el apoyo del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. El trabajo de campo y proceso de análisis fue realizado entre 2012 y 2013.

** Costarricense, politólogo, correo sgomez@estadonacion.or.cr. Investigador del Programa Estado de la Nación, y profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. El autor es el investigador principal del proyecto de investigación sobre partidos políticos del Programa Estado de la Nación. No obstante, hay una red de investigadores que ha colaborado con aportes específicos al proyecto de investigación y a esta ponencia: Ronald Alfaro, Juan Guillermo Murillo, Juan Pablo Sáenz, Alonso Ramírez, y María Fernanda Avendaño.

1. Introducción

Esta ponencia forma parte de un proyecto de investigación sobre el funcionamiento y organización de los partidos políticos en Costa Rica, realizado por el Programa Estado de la Nación con el apoyo del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Aquí se presentan los primeros resultados de dicho proyecto de investigación, que culminó en su primera fase a finales del 2014.

Este es un estudio sobre los nueve partidos inscritos a nivel nacional, que parte de un enfoque sincrónico y se basa en el análisis de tres funciones centrales de los partidos políticos:

- **Función de socialización política:** incluye la creación y actualización del pensamiento político, la renovación de las estructuras partidarias y la formación político-ideológica de sus militantes.
- **Función de agregación de intereses:** alude a las capacidades del partido para canalizar los intereses de la población y de grupos sociales afines a su ideario, para luego agregarlos en demandas. En el cumplimiento de esta función es vital la comunicación entre la organización central, sus militantes y las organizaciones de la sociedad civil que pueden ser parte de su base política. Un buen desempeño de esta función implica el diseño de programas de acción político-partidaria coherentes con las demandas de sus miembros.
- **Función electoral:** corresponde a una labor central de los partidos, esto es, la de organizar campañas electorales para que sus representantes accedan al poder y ejecuten un proyecto político-partidario previamente definido. Esta función implica el reclutamiento de

líderes, la elaboración de nóminas de candidatos, la preparación de la maquinaria electoral en todos los niveles y la movilización de las bases.

Uno de los requisitos fundamentales para que la democracia opere con eficiencia es que los partidos cumplan razonablemente con estas tres funciones, cuyo desarrollo requiere a su vez una plataforma organizativa y recursos económicos, físicos y simbólicos que procuren la sostenibilidad de esa estructura.

El proyecto del Estado de la Nación y el IFED es una primera aproximación a las estructuras de los partidos políticos inscritos a nivel nacional y su funcionamiento interno. El análisis se dividió en dos fases: una revisión a profundidad de los estatutos de cada partido, para conocer las características de su organización formal y su organigrama; y una ronda de entrevistas a líderes en diferentes niveles de las estructuras partidarias. En total se entrevistó a setenta personas de siete agrupaciones políticas. En dos casos (partidos Alianza Patriótica e Integración Nacional) no se obtuvo respuesta.

En todos los partidos se entrevistó a diez líderes: el presidente, el secretario general y ocho dirigentes cantonales. La selección de estos últimos siguió dos criterios: desempeño electoral del partido en el cantón y ubicación, dentro o fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM). Se buscó una combinación de cuatro líderes en cantones con bajo desempeño electoral y otros cuatro en cantones con buen desempeño electoral, así como proporciones similares de cantones dentro y fuera de la GAM. Las entrevistas se hicieron durante el año 2012.

Esta metodología fue aplicada a los nueve partidos inscritos a nivel nacional para las elecciones de febrero de 2010, a saber: Accesibilidad sin

Exclusión (PASE), Acción Ciudadana (PAC), Alianza Patriótica (AP), Frente Amplio (FA), Integración Nacional (PIN), Liberación Nacional (PLN), Movimiento Libertario (ML), Renovación Costarricense (PRC) y Unidad Social Cristiana (PUSC). No obstante, por falta de información para el análisis completo no se reportan los dos casos ya indicados.

Existen diversas aproximaciones para definir lo que es un partido político. Están las que enfatizan en las funciones básicas de los partidos, las que observan el tipo de organización, los miembros que los componen y hasta sus objetivos. Entre los diversos autores sobre partidos políticos destacan los aportes de Maurice Duverger, Anthony Downs, Leon Epstein y Giovanni Sartori, que han tenido un profundo impacto en la conceptualización partidaria. Duverger (1963) se centra en la estructura partidaria y en la naturaleza de su organización. Sartori (1976, p. 57) concibe a los partidos como "cualquier grupo que se presenta a las elecciones y postula candidatos a cargos públicos". Downs (1957, pp. 406-407) introdujo el componente estratégico, al definirlos como "un grupo de partidarios que buscan controlar los aparatos de gobierno mediante el triunfo en elecciones competitivas". Y para Epstein (1967, p. 9) se trata simplemente de "un grupo de partidarios que compiten por votos bajo una misma bandera y denominación".

Implícita o explícitamente, en la literatura predomina el supuesto de que los partidos son actores cruciales en los regímenes democráticos. Como afirmó Schattschneider (1942, p. 1), "las democracias modernas son impensables sin partidos políticos". En la misma línea, Bryce (1921, p. 119) indicó que los "partidos son instituciones inevitables, dado que nadie ha mostrado como podría funcionar un gobierno representativo sin partidos políticos". Otros estudios sobre partidos políticos profundizaron en las

causas de su aparición (Lipset y Rokkan, 1967) y las características de su organización interna (Duverger, 1963).

Paulatinamente, el interés por los “sistemas de partidos” y sus efectos en la estabilidad política desplazó a las investigaciones de carácter más individual. Ello significó el abandono del análisis de los partidos “desde adentro”, es decir, desde la perspectiva de su organización interna. En este documento se rescata esa perspectiva de estudiar a los partidos como organizaciones e instituciones políticas.

Conocer a los partidos por dentro y establecer perfiles organizativos específicos permite analizar con mayor precisión su desempeño, y prever posibles amenazas sobre el sistema político. Como ha indicado el politólogo Steven Levitsky (2003), cuando hay partidos débiles en organización, el sistema político tiende a mostrar las siguientes características: alta volatilidad, conflictividad en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ineficiencia de las políticas públicas y emergencia de *outsiders* o candidatos antisistema. La mayoría de estos rasgos se viene observando en Costa Rica durante la última década.

El documento se divide en cuatro partes. La primera es esta parte introductoria. La segunda incluye un balance comparado de la organización partidaria en Costa Rica, con información del perfil formal organizacional (organigrama del Código Electoral) y las clasificaciones según el perfil funcional de los partidos. La tercera parte refiere al perfil organizacional (organigrama) y funcional de cada partido político en específico, tomando como base los estatutos vigentes para el proceso electoral de febrero de 2014 y las entrevistas realizadas. En esta sección, los partidos políticos analizados se presentan en orden cronológico según la fecha de fundación

de cada partido, del más antiguo al más reciente. Y finalmente, las conclusiones.

2. Balance comparado de la organización partidaria en Costa Rica

Esta sección hace un balance comparado de los partidos políticos a partir de dos áreas de análisis. La primera referida a la estructura organizativa de los partidos definidos según sus estatutos. La segunda se centra en las características de funcionamiento de los partidos, con base en entrevistas a líderes partidarios.

2.1. Partidos con poca capacidad organizativa para la acción coordinada

Al analizar la estructura organizativa definida en los estatutos de los partidos, se observa que la gran mayoría carece de instancias con la capacidad necesaria para promover la acción política de manera coordinada con las instancias de dirección partidaria. En general, las agrupaciones inscritas a nivel nacional exhiben una pobre organización, más allá de la estructura mínima que exige el Código Electoral (figura 1).

Código Electoral

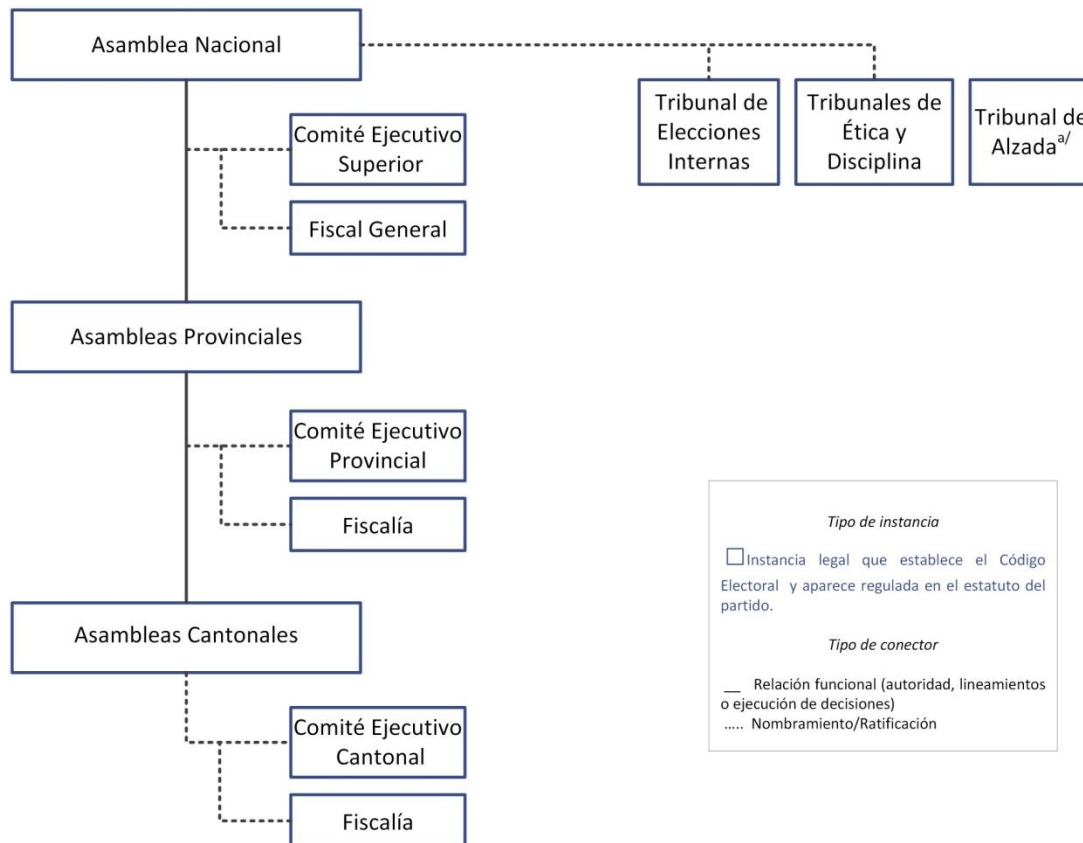


Figura 1. Estructura organizativa mínima de los partidos políticos, según el Código Electoral. Gómez-Campos et al., 2013.

a/ El Código Electoral no establece con claridad la interacción del Tribunal de Alzada con el resto de la estructura partidaria. De ahí que la figura no muestre una línea o conector entre esa y las demás instancias.

Según su tamaño, los partidos se pueden clasificar en tres grupos. El primero es el de los que cuentan con estructuras más amplias, organizadas en torno a dos instancias: una de dirección partidaria y renovación de órganos internos como las asambleas (nacional, provincial y cantonal) y los tribunales (elecciones, ética y de alzada); y otra de acción política, que articula una red sectorial y territorial para la coordinación de lineamientos y objetivos político-electorales, incluyendo la celebración de los congresos, que tienen distintos nombres según el partido, pero que en la mayoría se

conocen como congresos ideológicos. En este grupo se ubican el PLN, el PUSC, el Frente Amplio (FA) y el PAC. Los cuatro tienen los dos tipos de instancias, con atribuciones y objetivos expresamente definidos en los estatutos (tabla 1).

El PLN y el PUSC -los partidos con mayor tradición histórica- son los únicos que tienen una asamblea nacional ampliada, con funciones de dirección política y articulada a comités de acción territorial. En el PUSC ese órgano es la Asamblea General; y en el PLN, es la Asamblea Plenaria u Órgano Consultivo Nacional. Esta figura denota una característica central de estas agrupaciones, y es el hecho de que presentan dos columnas vertebrales: una de dirección partidaria desagregada territorialmente, según lo dispone el Código Electoral; y otra de acción política, que de manera muy similar a la primera está conformada por instancias de nivel territorial y sectorial. Si bien ambas operan bajo una misma estructura general y, por ende, se relacionan; los estatutos las conciben como secciones diferenciadas de la organización. En cambio, en los otros siete partidos analizados las instancias de acción política están integradas de manera más clara con la de dirección partidaria, debido a la ausencia de una asamblea nacional ampliada, que esté vinculada a un órgano de acción política independiente y comités de acción territorial.

El segundo grupo es el de los partidos de tamaño intermedio. Aunque tienen la estructura básica establecida en el Código Electoral y, además, instancias de acción política, la definición de estas últimas es muy sucinta; en general los estatutos se limitan a nombrarlas, sin darles un mandato claro ni dotarlas de funciones y atribuciones específicas. Estos son los casos de los partidos Movimiento Libertario (ML), Alianza Patriótica (PAP) e Integración Nacional (PIN).

El tercer grupo lo constituyen los partidos que tienen una organización mínima. Sus estatutos son casi un fiel reflejo de la estructura básica de dirección partidaria estipulada en el Código Electoral. Las instancias de acción política creadas por estatuto son mínimas y no tienen una relación clara con el resto de la organización. Son los casos de los partidos Renovación Costarricense (PRC) y Accesibilidad sin Exclusión (PASE).

Tabla 1.

Grado de desarrollo organizativo de los partidos políticos de acuerdo con sus estatutos, según tipo de instancia

Tipo de instancia	Estructura partidaria								
	Más amplia			Intermedia			Mínima		
Dirección partidaria	PLN	PUSC	FA	PAC	ML	PAP	PIN	PASE	PRC
Asamblea Nacional	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Asamblea Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Asamblea Cantonal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Comité Ejecutivo (nacional, provincial y cantonal)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalías	Sí	Parcial ^{a/}	Sí	Sí	Sí ^{b/}	No	Parcial ^{c/}	Sí	Sí
Tribunal de Elecciones Internas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Tribunal de Ética y Disciplina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Tribunal de Alzada	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí ^{d/}	No	Sí	Sí
Acción política									
Asamblea Nacional Ampliada de Acción Política	Sí	Sí	Sí ^{e/}	Sí ^{f/}	No	Sí	No	No	Sí
Comités de acción política territoriales (nacional, provincial, cantonal, distrital)	Sí	Sí	No	No	No	Parcial ^{g/}	Parcial ^{h/}	No	No
Directorio Político	Sí	Sí	Sí ^{i/}	Sí ^{j/}	No	Sí	Sí	No	No
Representación de la fracción legislativa	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No
Congreso partidario	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Comisiones / secretarías de acción política	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No ^{k/}	Sí	Sí	Sí ^{l/}
Organizaciones sectoriales / movimientos	Sí	No	Parcial ^{m/}	Parcial ^{n/}	No	Sí	No	No	No

Nota: Elaboración propia con base en los estatutos de los partidos.

a/ El estatuto del PUSC solo menciona la figura de fiscal general; no se identificó la existencia de fiscales en los comités ejecutivos provincial y cantonal.

- b/ El estatuto del ML solo menciona la figura del fiscal general quien está encargado de la vigilancia en todos los niveles partidarios.
- c/ El estatuto del PIN solo menciona la figura de fiscales en los comités ejecutivos provincial y cantonal, no se identificó la figura del fiscal en el comité ejecutivo nacional.
- d/ En el PAP la función del tribunal de alzada la cumple la asamblea nacional.
- e/ El estatuto del FA establece la posibilidad de que la asamblea nacional se amplíe con representantes de los diferentes frentes nacionales de sectores sociales.
- f/ El estatuto del PAC establece la posibilidad de que la asamblea nacional se amplíe con diez representantes de la comisión nacional de juventud.
- g/ El estatuto del PAP establece comités políticos a nivel nacional y cantonal, mas no a nivel provincial.
- h/ El estatuto del PIN solo menciona la existencia de comités políticos a nivel cantonal y provincial.
- i/ En el estatuto del FA se identificó únicamente la comisión política.
- j/ En el estatuto del PAC se identificó la comisión política.
- k/ De acuerdo con el estatuto del PAP se establece la posibilidad de que el comité político nacional pueda crear secretarías de acción política, sin embargo, no se identifica de manera expresa la existencia de alguna.
- l/ El estatuto del PRC establece la posibilidad de que el comité ejecutivo nacional pueda crear diversas secretarías; sin embargo, de manera expresa sólo se identifica la secretaría de género.
- m/ De acuerdo con el estatuto del FA las únicas organizaciones de carácter sectorial o movimientos son la de juventud y los comités de acción política de base.
- n/ De acuerdo con el estatuto del PAC, la única organización sectorial o movimiento es el de la juventud.

2.2. Organizaciones partidarias nacionales de alcance reducido

Las agrupaciones políticas inscritas para competir en el plano nacional tienen, en la práctica, un alcance reducido. Al analizar su quehacer en tres de las funciones centrales de los partidos en democracia -con base en las entrevistas a líderes- se constató que, pasadas las elecciones, sus estructuras se achican y buena parte de sus instancias se desactiva. Se limitan a mantener la sede central -cuando existe-, sufragar los gastos operativos básicos y organizar actividades aisladas que por lo general se realizan en el Valle Central. La única excepción es el PASE debido, probablemente, a que en gran medida su plataforma de acción gira en torno a su fracción parlamentaria y, dado que actualmente ese partido tiene la mayor representación legislativa desde su fundación (cuatro curules), puede suponerse que pasadas las elecciones la estructura partidaria no ha disminuido (Gómez-Campos et al., 2013; figura 2).

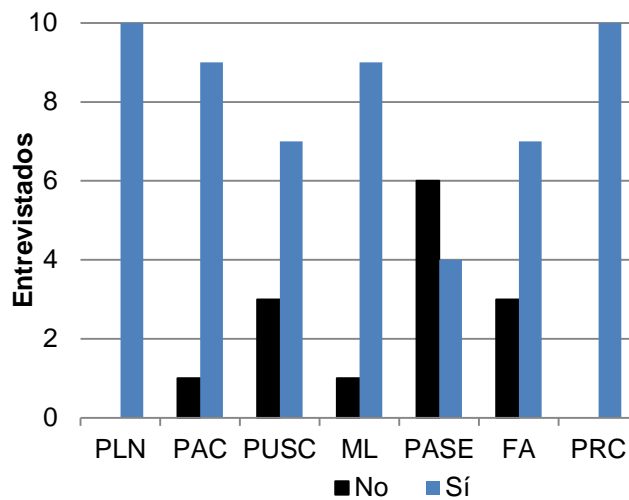


Figura 2. Reducción del partido político después de elecciones, según líderes entrevistados. Gómez-Campos, et al., 2013.

Al analizar la función de socialización política se observa una débil institucionalidad y una reducida operación partidaria. En general, las agrupaciones no se sostienen económicamente por su militancia, ya que ninguna de ellas tiene registros formales de sus miembros y, por ende, no es posible diseñar esquemas de financiamiento basados en la membresía. Para estos efectos se usan modalidades informales y selectivas, que se apoyan en directivos, miembros de las estructuras internas y los representantes elegidos por el partido (sobre todo en diputaciones y alcaldías). La falta de un registro de militancia limita, además, la interacción y comunicación con quienes, en principio, conforman la agrupación (tabla 2).

De igual modo, los esfuerzos para allegar nuevos miembros a la organización partidaria son informales y no orgánicos. El reclutamiento sucede primordialmente a través de miembros activos, invitaciones a actividades abiertas y publicidad. En los casos específicos del PASE y el

PUSC los estatutos no definen con claridad los mecanismos que sirven a este propósito.

La evidencia también sugiere que los partidos dedican pocos recursos a la educación política de sus militantes. Solo en el Frente Amplio y Renovación Costarricense existen programas regulares de capacitación y formación ideológica, consistentes en su mayoría en talleres para miembros de estructuras internas y otros representantes. En el PRC, por ejemplo, se aprovechan las reuniones de los comités ejecutivos para desarrollar este tipo de actividades. En las demás agrupaciones, el impulso a la instrucción política de la militancia es débil y se basa en actividades que se organizan de manera intermitente y descentralizada. En ningún caso se conoció una iniciativa vigente y sistemática en este campo. Ciertamente en el pasado existieron algunas en el PLN, el PUSC y el ML, con ayuda de la cooperación extranjera, pero esos esfuerzos fueron descontinuados.

La otra función de los partidos es la agregación de intereses, a través de la vinculación con diversas organizaciones sociales. En esta materia es posible afirmar que no hay un solo partido de alcance nacional que cuente con una base social amplia y multisectorial. Todos los líderes consultados mencionaron la existencia de lazos entre sus agrupaciones y entidades de ámbitos muy específicos. En el PLN y el ML hay una relación predominante con organizaciones empresariales como cooperativas, cámaras y grupos que representan intereses particulares, como los portadores en el caso del ML. En el FA la base principal la conforman los gremios de trabajadores y otros sectores de activismo social. El PASE tiene vínculos con organismos que trabajan por los derechos humanos y de las personas con discapacidad. En dos partidos, el PAC y el PUSC, solo se reportaron nexos aislados con organizaciones que no es posible caracterizar con la información recopilada.

La situación del PRC es particular: es la única agrupación que tiene un nexo orgánico bien definido con grupos de la sociedad civil, específicamente con comunidades religiosas de orientación evangélica, que constituyen su base social e incluso definen su ideología.

Finalmente, en lo que concierne a la función electoral, las estructuras partidarias y la participación de sus miembros se activan cuando se trata de las tareas típicas de la competencia electoral. En ese período todas las agrupaciones, con excepción del PASE, realizan cambios en sus jerarquías, y las decisiones pasan a ser tomadas por el comando de campaña o por un ente híbrido entre este y el comité ejecutivo superior. Solo en el PASE el mando se mantiene en el Comité Ejecutivo. Y en cuanto a los componentes del gasto electoral, la publicidad destaca como el rubro principal en todos los partidos.

Tabla 2.
Desempeño de los partidos políticos costarricenses en sus tres funciones centrales 2012-2013

Función	Variable	Indicador	Partido político							
			PLN	PAC	PUSC	ML	PASE	FA	PRC	
Socialización política	Registro de militancia	Registro formal de militantes								
		No hay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Contribuciones de militancia	Contribución obligatoria								
		Contribuciones selectivas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Reclutamiento de militancia	A través de militancia activa	✓	✓		✓			✓	
		Actividades abiertas y publicidad	✓					✓		
		Casos aislados o no hay del todo			✓		✓			
	Mecanismos de formación ideológica	Continuos y centralizados							✓	
		Intermitentes y descentralizados	✓	✓	✓	✓		✓		
		No hay					✓			
Agregación de intereses	Vinculación predominante de organizaciones	Trabajadores						✓		
		Empresariales	✓			✓				
		Religiosas							✓	
		Sectoriales					✓	✓		
		Casos aislados		✓	✓					

Actividades frecuentes del partido	Académicas y políticas	✓	✓	✓				
	Culturales							✓
	Casos aislados o no hay del todo				✓	✓		✓
Instancia de mando partidario en elecciones	Comando de campaña	✓						✓
	Híbrido: Comité Ejecutivo y Comando Campaña		✓	✓	✓			
	Comité Ejecutivo mantiene el mando						✓	
Principal rubro de gasto electoral	Publicidad	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Transporte							

Nota: Gómez-Campos et al., 2013.

3. Perfil organizacional y funcional específico

3.1. Partido Liberación Nacional (PLN)

El PLN (fundado en 1951) es una de las organizaciones partidarias más amplias existentes en la actualidad. Además de cumplir con lo establecido en el Código Electoral, tiene otra estructura aún más compleja de dirección y acción política que; sin embargo, está organizada de manera muy similar: mediante asambleas que van desde el nivel local hasta el nacional. También destaca en esta agrupación la importancia que se da en la estructura organizativa a los sectores sindicales y de trabajadores, que tradicionalmente han sido la base social prioritaria de su militancia, aunque han perdido vigencia en la práctica actualmente. Destacan al menos cinco aspectos de la estructura partidaria:

1. Una Asamblea Plenaria Nacional que se constituye en una Asamblea Nacional ampliada. Como órgano consultivo que es, se encarga de analizar la realidad política, hacer nombramientos intrapartidarios, servir de órgano de apelaciones y, además, de seleccionar los cuatro primeros candidatos a diputado por San José, entre otras funciones. Además del Órgano consultivo nacional (o Asamblea Plenaria

Nacional), existe un Órgano consultivo provincial y otro cantonal que permiten la selección de delegados en cada nivel para la instancia nacional. Estas asambleas de acción política u órganos consultivos son además las encargadas de la selección de candidaturas y de análisis de tipo más local sobre la marcha del partido en los niveles respectivos. Esta estructura constituye una segunda columna vertebral del partido en torno a las labores de acción política, conceptualizada por niveles territoriales igual que la estructura de dirección partidaria. Es decir, mediante una Asamblea Nacional, una provincial y una cantonal que se alimentan mutuamente de delegados y lineamientos.

2. Existe un Congreso Nacional encargado de la elaboración programática y revisión ideológica del partido. Este Congreso es el encargado de darle forma al programa de objetivos fundamentales del partido, con el cual, por medio de la Asamblea Plenaria, se elaboran los demás programas de gobierno y plataformas electorales que usa el partido. De esta forma se vincula el pensamiento político con la práctica política del partido en el plano formal.
3. Un Directorio Político Nacional, que es la máxima instancia de acción política del partido y que debe trabajar estrechamente con la fracción legislativa del partido. Por medio del Directorio, el PLN como organización puede incidir sobre las acciones del PLN como fracción legislativa. El estatuto dispone que los representantes legislativos deben atender los criterios del Directorio Político Nacional.
4. Existe una Secretaría Ejecutiva encargada de coordinar las acciones de nueve secretarías temáticas y demás sectores y grupos del partido. Es el máximo órgano ejecutivo del partido y se rige por las directrices del Directorio Político Nacional. Sobresalen en el estatuto

el mandato que reciben dos secretarías en particular: la Secretaría de Asuntos Sindicales y la de Organización Sectorial. Ambas encargadas de organizar y reclutar la mayor cantidad de trabajadores dentro de los sindicatos, y con ello vincularlos a la estructura del partido. Esta estructura funciona como una red encargada de atraer y alimentar las bases del partido con militancia proveniente, fundamentalmente, de trabajadores sindicalizados. Estas dos secretarías tienen además la función de estudiar la realidad sindical, organizar el movimiento de trabajadores del partido, e incluso proponer al Directorio Político Nacional las estrategias que deba adoptar el PLN sobre los temas sindicales y de trabajadores.

5. El PLN además dispone de organización sectorial específica (grupos magisteriales, empresariales y profesionales) y de movimientos (juventud, mujeres, trabajadores y cooperativos). Con este tipo de grupos el partido busca crear espacios de organización interna para atraer sectores especializados u otros grupos de perfil más local (juventud o mujeres a nivel cantonal, por ejemplo). Es una forma de ofrecer temáticamente, pero también territorialmente, espacios de organización partidaria y/o comunal que alimenten las bases del partido.

A juicio de los líderes partidarios entrevistados, el rasgo organizativo de aglutinar a distintos grupos de base social y sindical se ha ido reduciendo en los últimos años. Una razón de esto es que las estructuras formales del partido parecieran funcionar con una mentalidad predominantemente electoral. Ello ha generado una pérdida de cohesión interna del partido que con anterioridad transitaba más por la vinculación

de múltiples grupos sectoriales, que como se ha indicado, hoy tienen menos participación dentro del partido.



Figura 3. Organización del PLN. Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.

b/ Las cajas sin conector corresponden a instancias cuya interacción con el resto de la estructura no está definida ni en el Código Electoral ni en el estatuto del partido, o bien, es muy difusa.

c/ De acuerdo con autoridades del partido, el Comité de Acción Política Distrital es equivalente al Comité Ejecutivo Distrital.

3.2. Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)

La estructura formal del PUSC (fundado en 1983) es amplia, no obstante, su estatuto no hace referencia a algunas instancias específicas (en rojo en la figura 4) que son un requisito legal indispensable para su inscripción. Además de los órganos centrales de dirección y acción política,

el partido tiene otras instancias desplegadas territorialmente, desde el nivel distrital. Es decir, además del Consejo Político Nacional cuenta con consejos políticos a escala cantonal y distrital, que son los encargados de hacer llegar las decisiones de acción política hasta la base del partido y a lo largo de todo el país. En general, destacan cuatro características del perfil organizativo del PUSC:

1. El partido ha creado, por estatuto, una estructura de dirección y acción política. Esta tiene un Consejo Político Nacional y un Directorio Político Nacional que son convocados por el Comité Ejecutivo Nacional y cuyo objetivo es la dirección, evaluación y coordinación de las acciones políticas del partido en todos los niveles.
2. La estructura de acción política está desagregada territorialmente. Es decir, además del Consejo Político Nacional, se cuenta con un Consejo Político Cantonal y otro Distrital encargados de hacer llegar las decisiones de acción política hasta la base del partido y en todo el territorio nacional.
3. Resalta la vinculación de la fracción parlamentaria en el accionar interno del partido. El estatuto hace expreso algo que, aunque pudiera entenderse como normal y necesario, pocos partidos lo indican expresamente. Se trata de la vinculación de la estructura partidaria y los representantes políticos. En este caso implica que los diputados y las diputadas del PUSC deben guiarse, entre otros aspectos, por la Carta Social Cristiana, que establece los principios doctrinarios y posiciones ideológicas que fundamentan la organización partidaria.
4. El PUSC, además, dispone de una Asamblea General en el plano de acción política, que según el estatuto es la encargada de analizar y

recomendar a la Asamblea Nacional los lineamientos generales de dirección y orientación política. Mediante la Asamblea General, y esta facultad de analizar y recomendar, el Congreso Ideológico queda vinculado con el resto de la estructura del partido.

A pesar de la amplitud organizacional que muestra el estatuto, el partido actualmente experimenta una etapa de debilidad orgánica. Es un partido que no logra dotar de vida intrapartidaria a todas esas instancias que formalmente existen. La no existencia de una sede física permanente, con personal trabajando diariamente, o incluso una página web actualizada y en funcionamiento son tan sólo algunos de los indicadores de esa debilidad organizacional. El divorcio entre estructura formal y funcionamiento real es evidente, tal y como se desprende de los mismos líderes partidarios consultados en distintas partes del país.

Partido Unidad Social Cristiana^{a/}

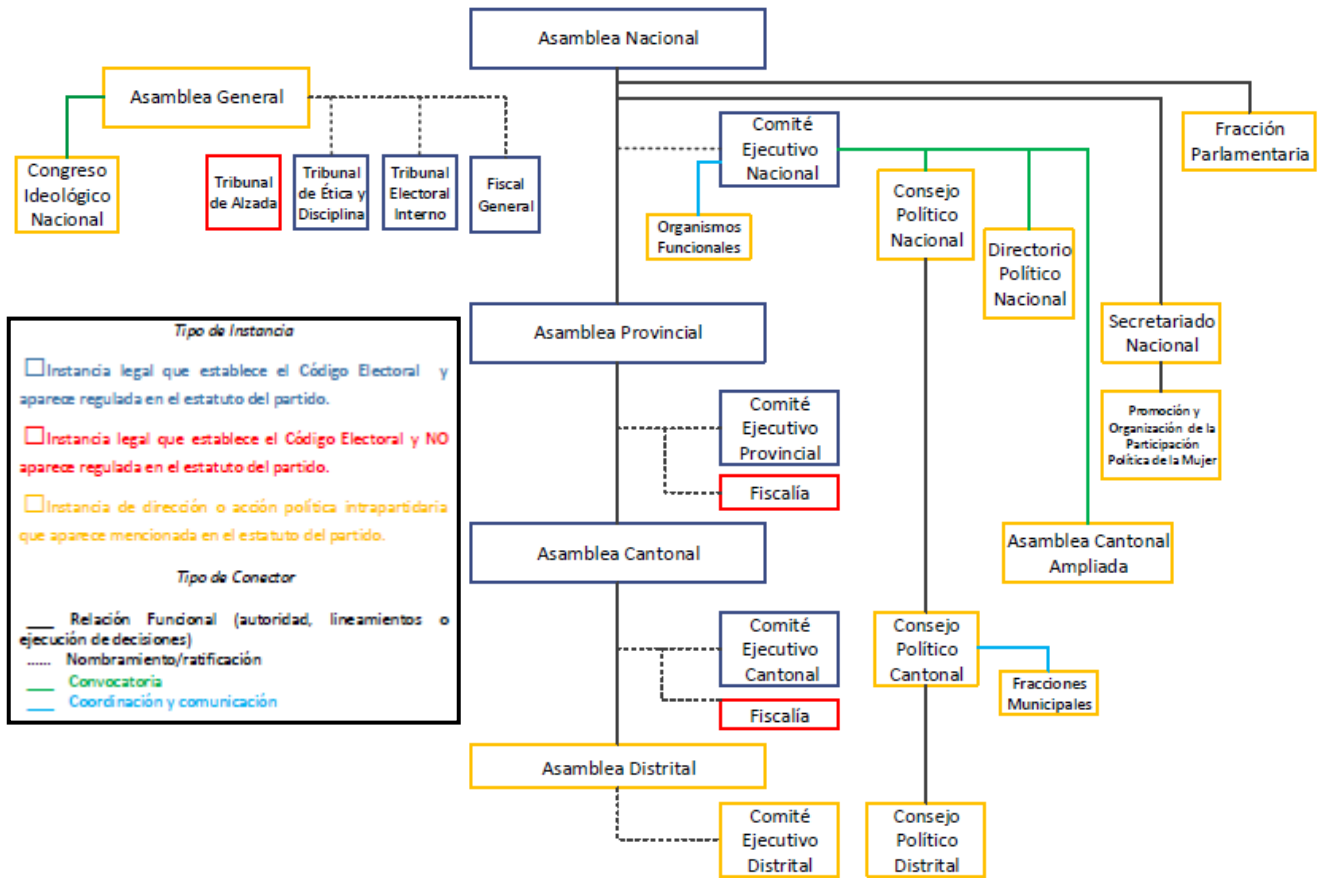


Figura 4. Organización del PUSC. Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.

3.3. Movimiento Libertario (ML)

El Movimiento Libertario (fundado en 1994) tiene una estructura que, a primera vista, muestra un balance entre los órganos de dirección partidaria y las instancias de acción política. No obstante, al ahondar en su estatuto se observa que las segundas (en amarillo en la figura 5) están poco reguladas en términos de sus alcances y objetivos.

La estructura central es muy similar a la que estipula el Código Electoral, con excepción de las fiscalías provinciales y cantonales, que no están previstas expresamente en el estatuto. Además, tiene diez secretarías de acción política que, como se señaló, no están definidas con claridad en sus estatutos. Diferente es el caso del Congreso Nacional que sí está definido de manera precisa con sus atribuciones y alcances. Es el órgano superior del partido en materia ideológica y programática, y es convocado por la Asamblea Nacional en intervalos no mayores a cuatro años, o de manera extraordinaria cuando así se requiere.

De acuerdo con las entrevistas a sus líderes, el ML tuvo como una de sus fortalezas la formación política e ideológica de los miembros. Se reconoce que el partido desarrolló, en años anteriores, procesos de capacitación permanentes sobre ideología, estrategia política y procesos electorales con el apoyo de la Fundación Friedrich Naumann de Alemania. Sin embargo, en la actualidad, esos procesos se encuentran suspendidos por decisión del Comité Ejecutivo, debido a los cuestionamientos ante el Tribunal Supremo de Elecciones sobre otras aparentes capacitaciones ficticias, cubiertas con fondos del financiamiento político público. En la actualidad, el trabajo del partido se desarrolla principalmente desde los cargos de elección popular conseguidos por el partido, a nivel local y legislativo.

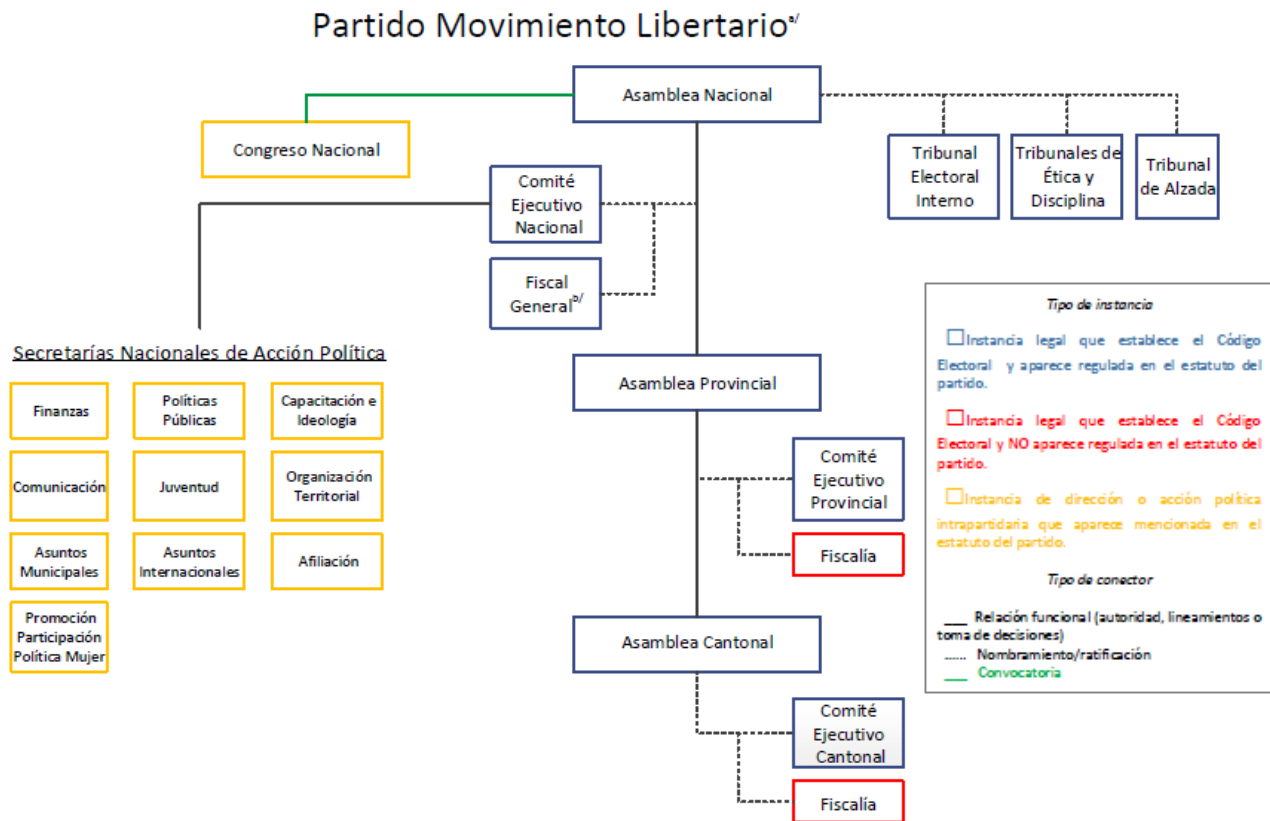


Figura 5. Organización del ML. Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.

b/ El estatuto solo menciona la figura del fiscal general, quien está encargado de la vigilancia en todos los niveles partidarios.

3.4. Partido Renovación Costarricense (PRC)

El Partido Renovación Costarricense (PRC), fundado en 1995, tiene una estructura básica, casi fiel reflejo del Código Electoral. Eso significa que no tiene órganos de dirección ni de acción política regulados con claridad por el estatuto, con excepción de dos instancias: la Secretaría de Género y la Asamblea Plenaria que, sin embargo, no tienen facultades específicas

asignadas. Este es uno de los casos de estructura organizativa más simple en el espectro de partidos políticos nacionales en el país.

Con respecto a su funcionamiento, de acuerdo con las entrevistas a sus líderes, el partido cuenta con una base política bien definida y conformada por diversos grupos dentro de la comunidad cristiana costarricense, algo así como un nicho electoral. No se trata de un partido religioso de masas (Kalyvas, 1996 y Kirchheimer, 1966), sino que es una organización bastante más pequeña y bien concentrada, que busca mantener este nicho a través de la interacción entre los líderes partidarios y una compleja red de líderes religiosos cristianos. Esta interacción vincula al partido con las iglesias y organizaciones cristianas, que prácticamente constituyen las únicas organizaciones de la sociedad civil que se identifican de alguna forma con el PRC. Sobre estas 'alianzas' se desarrollan procesos selectivos de reclutamiento que permiten el recambio de los liderazgos locales y regionales del partido y, en ocasiones, facilitan la comunicación del mensaje partidario para atraer votantes.

El PRC es un partido donde el liderazgo está concentrado en uno de sus fundadores: Justo Orozco, quien ha fungido como presidente y ha sido elegido dos veces diputado. La operación cotidiana del PRC actúa por medio de un pequeño círculo de confianza alrededor de Orozco, quien fungió como diputado para el periodo 2010-2014. Este círculo se encarga de las funciones administrativas y de organización política más importantes de la agrupación.

Partido Renovación Costarricense^{a/}

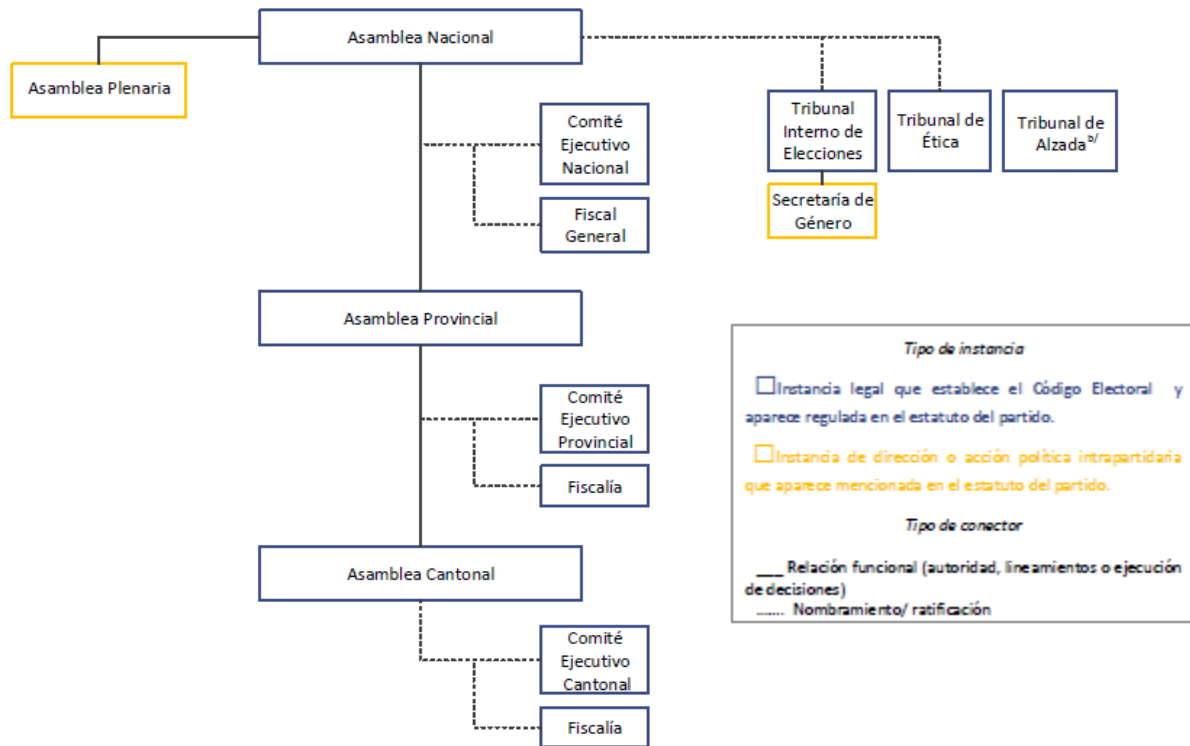


Figura 6. Organización del PRC. Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.

b/ El Comité Ejecutivo Nacional se constituye en Tribunal de Alzada ante las apelaciones a las resoluciones del Tribunal de Ética.

3.5. Partido Acción Ciudadana (PAC)

El Partido Acción Ciudadana (fundado en el 2000) tiene en su perfil organizativo algunas instancias de acción política -junto a la estructura de dirección partidaria estipulada por el Código Electoral- llamadas comisiones. Tales comisiones están vinculadas a las de dirección partidaria y coordinan el trabajo en tres áreas específicas: i) logística, ii) pensamiento y formación

política, y iii) participación femenina y juventud. Además, a nivel territorial esta agrupación tiene como base las asambleas distritales.

El estatuto también prevé la realización del Congreso Ciudadano, en el cual se define el marco conceptual, los lineamientos programáticos y la estructura organizativa del partido. Este debe ser convocado con una periodicidad no mayor a cuatro años.

Vale anotar que aunque el Consejo Ejecutivo Superior (CES) funciona como el centro de comando del partido, en el caso del PAC no es un cuerpo monolítico y homogéneo. Todo lo contrario, el CES refleja la diversidad de tendencias que actualmente cohabitan dentro del PAC. Estas tendencias tienen orígenes ideológicos diferentes. Durante la ronda de entrevistas efectuadas a líderes partidarios, se vislumbran dos grandes bloques, uno más ligado a la figura de su fundador Ottón Solís, de ideología más de centro; y otro con un perfil ideológico más cercano a la izquierda. Estas tendencias permiten la captación de apoyos y la canalización de demandas de sectores de base diferentes. Sin embargo, no hay evidencia de un conjunto amplio de organizaciones sociales que se identifiquen plenamente con el partido.

Finalmente, de acuerdo con los líderes entrevistados, se constató que los principales problemas del partido están relacionados con la gestión organizativa. En particular, las luchas internas y la falta de liderazgos claros dentro de la agrupación. El otro reto que enfrenta el PAC es el fortalecimiento de su estructura territorial, pues sigue siendo una agrupación fundamentalmente de clase media urbana, con fuertes apoyos en el centro del país, pero bastante más reducidos en la periferia.

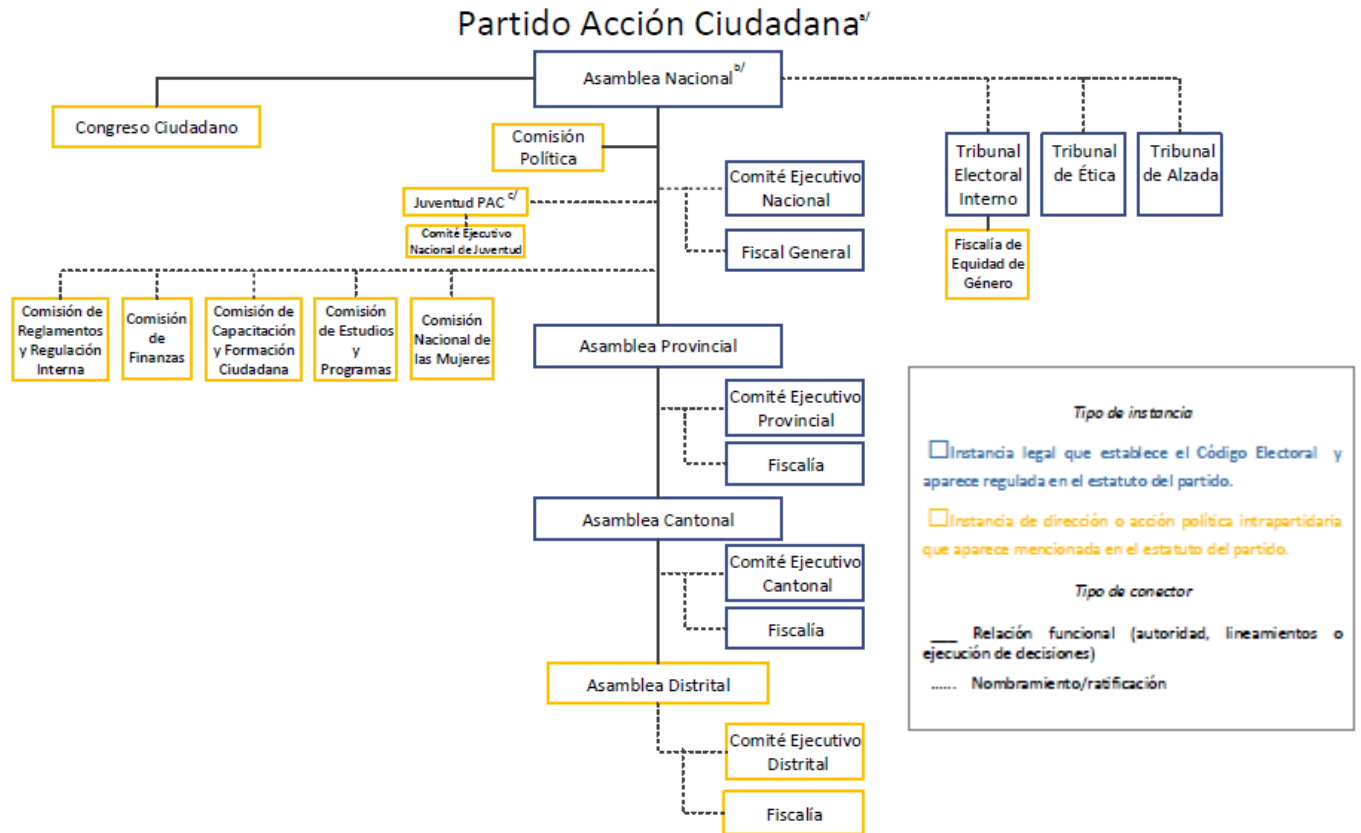


Figura 7. Organización del PAC. Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.

b/ La Asamblea Nacional se puede ampliar con diez representantes de la Comisión Nacional de Juventud.

c/ La "Juventud PAC" goza de autonomía en asuntos de organización, funcionamiento y elecciones internas, según lo definido en el Reglamento de Juventud que es ratificado por la Asamblea Nacional.

3.6. Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE)

El PASE es un partido joven (fundado en 2004), cuya organización básicamente cumple con los requisitos territoriales que exige el Código Electoral. Si bien ha creado una serie de secretarías especializadas en la representación de grupos vulnerables, sus estatutos no indican con

precisión cuáles son sus objetivos, alcances y vinculación con el resto de la estructura partidaria. El partido establece un Congreso Humanista, que es la instancia encargada de definir los lineamientos políticos y programáticos del partido, y es convocada por la Asamblea Nacional.

Al ser una agrupación de reciente fundación, carece de una estructura física y organizativa robusta, coincidente con lo observado en el resto de partidos que nacieron durante la última década. En periodo no electoral, la agrupación enfrenta dificultades para su financiamiento, a pesar de ser uno de los partidos que más ha utilizado los fondos para financiamiento permanente, como lo establece el Código Electoral.

Posterior a los procesos electorales, el partido reduce su presencia organizativa y se mueve a los espacios donde logró representación política¹.

¹ Por ejemplo, al momento de realización de las entrevistas a los líderes partidarios (2012), el secretario general de la agrupación ocupaba una oficina en el Congreso, donde cumplía, al mismo tiempo, que las de asesor de la fracción legislativa.

Partido Accesibilidad sin Exclusión^{a/}

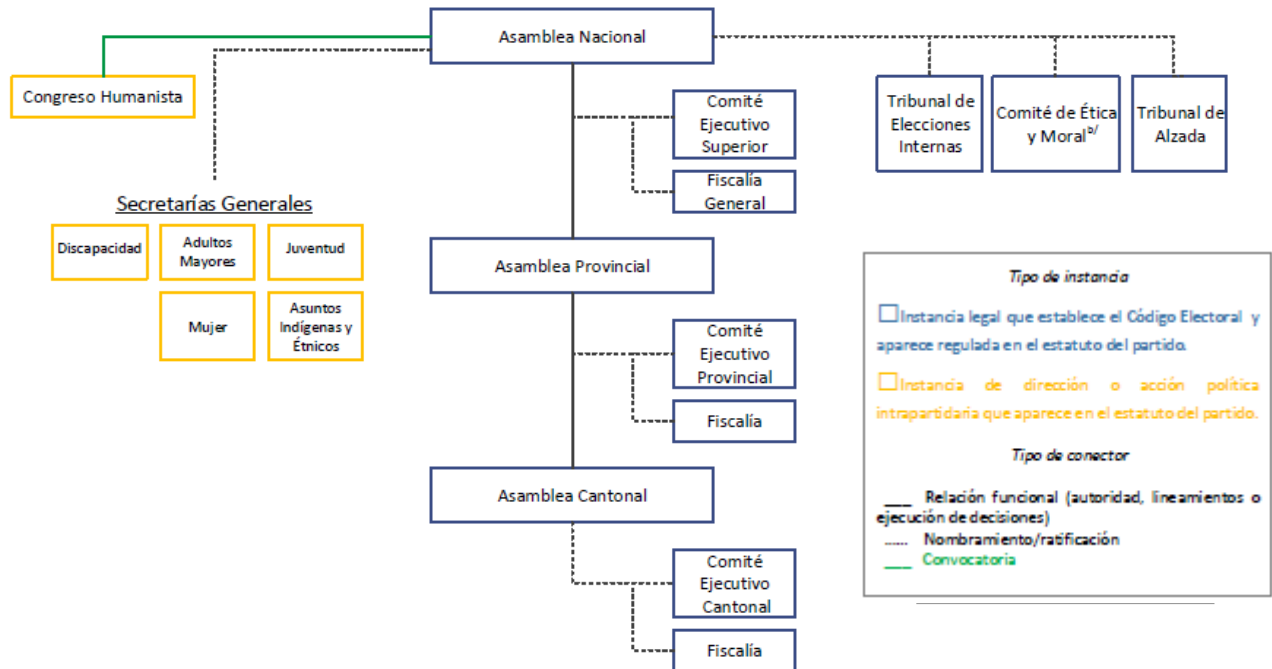


Figura 8. Organización del PASE. Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.
a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.
b/ Esta instancia cumple con las funciones del tribunal de ética y disciplina estipulado en el Código Electoral.

3.7. Frente Amplio (FA)

El FA es un partido joven (fundado en 2004) que; sin embargo, presenta una estructura relativamente amplia. Su organización interna cumple con el Código Electoral y además incluye diversas instancias de dirección y operación política. Estas instancias no están desagregadas a nivel territorial como en otros partidos, sino vinculadas de manera directa a la Asamblea Nacional o al Comité Ejecutivo Superior Nacional, es decir, a la estructura central.

Sus estatutos definen al menos quince órganos de operación política, por temas (salud, trabajo o cultura) y sectores sociales de interés para la agrupación (pueblos indígenas, sindicatos, diversidad sexual). También existe el Congreso partidario.

El FA tiene además una figura particular: los Comités de Acción Política de Base. Estos son los encargados de organizar a la militancia en el nivel más cercano a la base del partido: comunidades, lugares de trabajo y estudio, gremios, asociaciones técnicas y profesionales. Instancias que tuvieron un rol protagónico en el proceso electoral de 2014, con resultados muy favorables para el partido.

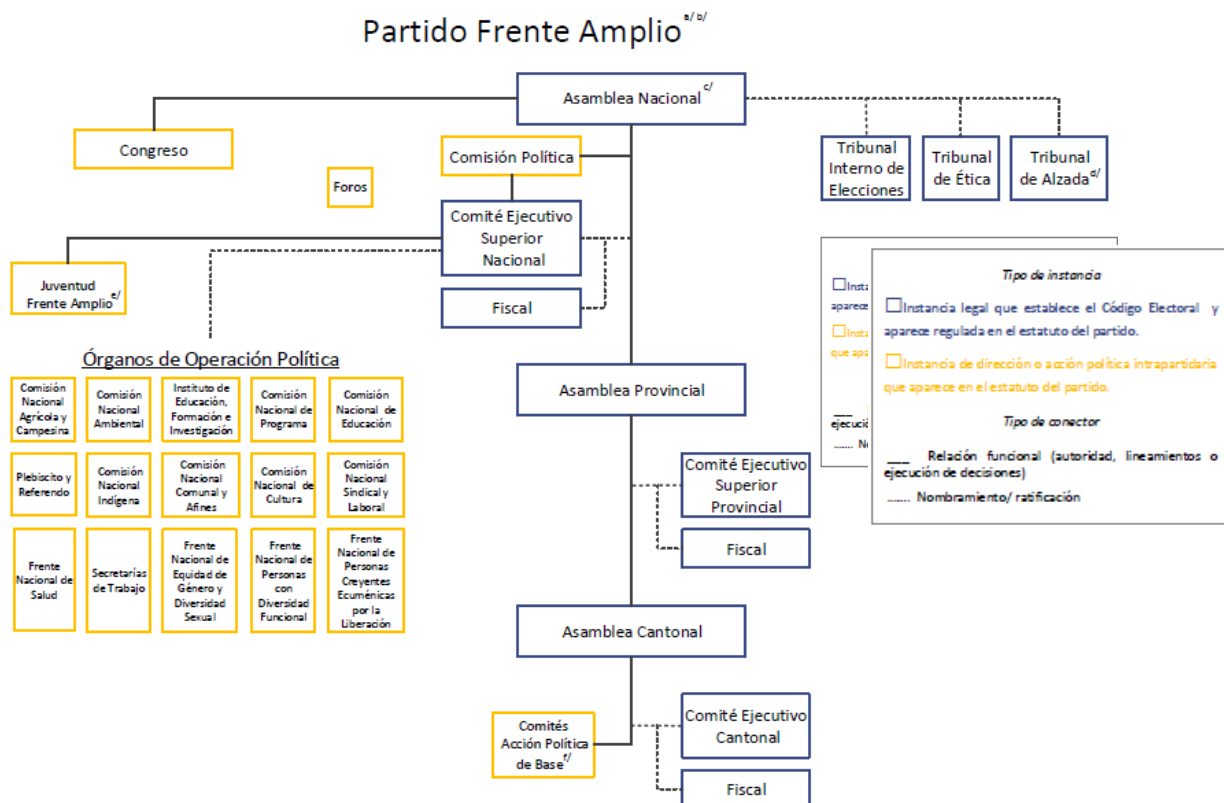


Figura 9. Organización del Frente Amplio. Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.

- b/ Las cajas sin conector corresponden a instancias cuya interacción con el resto de la estructura no está definida ni en el Código Electoral ni en el estatuto del partido, o bien es muy difusa.
- c/ La Asamblea Nacional se puede ampliar con representantes de los distintos frentes nacionales de sectores sociales.
- d/ El Comité Ejecutivo Superior Nacional funge como tribunal de alzada para quienes apelan las resoluciones del Tribunal de Ética.
- e/ De acuerdo con la entrevista a una autoridad del partido, el sector de la juventud goza de autonomía en su organización, funcionamiento y elecciones internas, pero responde a los lineamientos del Comité Ejecutivo Superior.
- f/ Aunque estos comités son órganos de operación política, jerárquicamente el partido los coloca por debajo de la Asamblea Cantonal.

4. Conclusiones

El Proyecto de Investigación sobre Partidos Políticos del Programa Estado de la Nación, con el apoyo del Tribunal Supremo de Elecciones, se ha dado a la tarea de caracterizar el perfil organizativo de los partidos actuales en Costa Rica. Con algunos de los resultados, referenciados en esta ponencia, es posible llegar a por lo menos tres conclusiones.

La primera es que los partidos políticos en Costa Rica tienen importantes diferencias entre sí. Este primer hallazgo está en abierta contraposición al enunciado generalizado de que los partidos están todos en crisis y tienen los mismos problemas. Al observar en detalle su organización y modo de funcionamiento, es posible afirmar que los partidos políticos costarricenses son animales políticos muy diferentes entre sí. En el ecosistema partidario costarricense es posible encontrar partidos con larga trayectoria, con amplias facultades organizativas y con mayores posibilidades de conexión social y alcance en todo el territorio. Algunos de estos, sin embargo, han perdido vigencia y arraigo con las bases locales que con anterioridad les dieron su éxito (en particular el PLN y el PUSC). Pero también es posible encontrar partidos bastante más reducidos en estructura y alcance en su base social. Son organizaciones que han nacido fundamentalmente en la última década como respuesta al descontento

ciudadano con los partidos tradicionales. Con todo y sus limitaciones organizativas y reducida estructura, algunos de ellos tienen fuertes vínculos con grupos específicos de la sociedad que pueden, en el futuro, ampliar su alcance nacional si logran invertir en mayor organización y coherencia programática (el caso del FA, ML y RC, por ejemplo).

La segunda conclusión indica que, con nueva evidencia empírica, se puede afirmar con mayor certeza que el deterioro de la representación política no solo es producto de la interacción entre partidos, lo que se denomina "sistema de partidos", sino también de la debilidad de las estructuras internas de esas agrupaciones y sus pobres vínculos con la sociedad. Argumento fundamentado en la nueva evidencia que muestra organizaciones partidarias debilitadas, y con pobre desempeño en el cumplimiento de tres de las funciones centrales en democracia.

En el proceso electoral costarricense de 2013-2014 participaron organizaciones partidarias muy debilitadas, con escasa consistencia orgánica y antecedentes programáticos de alcance reducido. A ello hay que sumar procesos de desnacionalización electoral, que pueden dificultar la representación política responsable de los próximos gobiernos. Con este nuevo conocimiento cabe preguntarse: ¿qué clase de liderazgos se están gestando dentro de esas estructuras? y ¿cuál es la calidad de la representación política que pueden garantizar los partidos dadas sus reducidas bases sociales?

Finalmente, y de manera más prospectiva, la democracia costarricense se enfrenta a un problema endógeno con respecto a la solución de sus principales desafíos para el desarrollo humano. Hay una serie de problemas estructurales que urgen respuesta de la clase política. Destacan el déficit de

infraestructura, el aumento de la desigualdad, la crisis del sistema de seguridad social, y el uso insostenible de los recursos naturales, entre otros (Programa Estado de la Nación, 2013). El inconveniente es que dichos problemas dependen en gran medida de soluciones que recaen en un sistema de partidos políticos en etapa de reconfiguración, con organizaciones partidarias débiles y poco preparadas para la acción política coordinada, lo cual suma mayor incertidumbre al sistema político y a los gobiernos de turno.

Literatura consultada

- Bartolini, S. (1996). "Partidos y sistema de partidos". En: Pasquino, Gianfranco y otros. *Manual de Ciencia Política*. España: Alianza Universidad Textos.
- Booth, J.A. (1998). *Costa Rica: quest for democracy*. Boulder: Westview Press.
- Booth, J.A. (2007). 'Political parties in Costa Rica: democratic stability and party system changes in a Latin American context'. En: P. Webb y S. White (Eds.). *Party politics in new democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Bryce, J. (1921). *Modern democracies* (vol. 2). Nueva York: Macmillan.
- Camacho, D. (1991). 'Costa Rica: una transición hacia menos democracia'. En: J.Solano, L. Barros y J. Hurtado (Eds.). *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México D.F.: FLACSO, Universidad de Guadalajara, Miguel Angel Porrúa Editores.
- Carey, J. (1996). *Term limits and legislative representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harper.
- Duverger, M. (1963). *Political parties: their organization and activity in the modern state* (2.^a ed. en inglés). Nueva York: Wiley.
- Easton, D. (1976). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu.
- Epstein, L.D. (1967). *Political parties in Western democracies*. Nueva York: Praeger.

- Gómez-Campos, S. et al. (2013). *Organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Hernández, G. (2005). *Partidos políticos en Costa Rica: trayectoria, situación y perspectivas para el cambio, un estudio preliminar*. San José: CEDAL.
- Kalyvas, S. (1996). *The rise of Christian democracy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kirchheimer, O. (1966). 'The transformation of the Western European party systems'. En: J. La Palombara y M. Weiner (Eds.). *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press.
- Lipset, S.M. y Rokkan, D. (1967). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. Nueva York: The Free Press.
- Prieto, J.M. (1992). 'Cambios en las organizaciones políticas costarricenses'. En: J.M. Villasuso (Ed.). *El nuevo rostro de Costa Rica*. Heredia: CEDAL.
- Programa Estado de la Nación (2011). *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2012). *Decimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2013). *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Rojas, M. y Sojo, C. (1995). *El malestar con la política: partidos y élites en Costa Rica*. San José: FLACSO.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: a framework for analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schattschneider, E. (1942). *Party government*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Villasuso, J.M. (Ed.) (1992). *El nuevo rostro de Costa Rica*. Heredia: CEDAL.
- Weber, M. (2000). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Wilson, B.M. (1999). "Leftist parties, neoliberal policies and reelection strategies: the case of PLN in Costa Rica". En: *Comparative Political Studies*, 32(6):752-779.