

**Segundo Informe sobre  
Desarrollo Humano en  
Centroamérica y Panamá**



## **Capítulo Desafío de la Calidad Democrática**

### **Estudio sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá**

(Preparado por Kevin Casas como insumo para el capítulo desafío de la calidad democrática)

Diciembre, 2002.

## Indice

INTRODUCCIÓN .....	3
<b>1. LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN CENTROAMÉRICA: UNA VISIÓN COMPARADA .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 REGULACIONES SOBRE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2.1 CONTROLES SOBRE LAS DONACIONES POLÍTICAS .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2.2 SUBSIDIOS ESTATALES A LOS PARTIDOS .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2.3 REGULACIONES SOBRE LOS GASTOS ELECTORALES .....</b>	<b>18</b>
<b>1.2.4 REGLAS DE TRANSPARENCIA FINANCIERA .....</b>	<b>19</b>
<b>1.2.5 RÉGIMEN SANCIONATORIO .....</b>	<b>20</b>
<b>1.2.6 EVALUACIÓN GENERAL DEL MARCO NORMATIVO CENTROAMERICANO .....</b>	<b>22</b>
<b>2. LAS PRÁCTICAS DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN CENTROAMÉRICA: LA REALIDAD Y SUS RIESGOS.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1 LOS PROCESOS DE RECAUDACIÓN DE FONDOS .....</b>	<b>26</b>
<b>2.1.1 EL PESO DE LOS SUBSIDIOS DIRECTOS Y SU ACTIVACIÓN .....</b>	<b>26</b>
<b>2.1.2 LA RECAUDACIÓN DE DONACIONES POLÍTICAS .....</b>	<b>28</b>
<b>2.2 LOS CONTROLES DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN LA PRÁCTICA.....</b>	<b>36</b>
<b>2.3 LOS RIESGOS Y SUS VARIANTES .....</b>	<b>39</b>
<b>2.3.1 DONACIONES PRIVADAS Y TRÁFICO DE INFLUENCIAS .....</b>	<b>40</b>
<b>2.3.2 UTILIZACIÓN DE FONDOS DE ORIGEN PRESUNTAMENTE ILEGÍTIMO .....</b>	<b>42</b>
<b>2.3.3 ABUSO DE RECURSOS ESTATALES PARA FINES ELECTORALES .....</b>	<b>47</b>
<b>2.4 REFLEXIONES SOBRE LOS RIESGOS DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO .....</b>	<b>52</b>
<b>3. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE REFORMA .....</b>	<b>56</b>
<b>APÉNDICE .....</b>	<b>60</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>63</b>

## Introducción

El financiamiento de partidos y campañas electorales ha devenido uno de los temas centrales del debate sobre el funcionamiento de la democracia en todo el mundo. Tal interés ha revelado la aguda falta de información que rodea el tema y su relegación desde el punto de vista científico. En ausencia de transparencia, el tema se ha convertido en una continua fuente de especulaciones y escándalos, tanto reales como presuntos, que tienen, cuando menos, un efecto nocivo sobre la legitimidad de las instituciones democráticas.

El financiamiento electoral es crucial para la salud de la democracia por, al menos, dos motivos. En primer lugar, el flujo y la distribución de fondos electorales incide directamente sobre la equidad electoral, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los diversos partidos y candidatos para hacer llegar su mensaje a los votantes. Así, un financiamiento electoral equitativo se convierte en una condición facilitante –aunque no determinante por sí misma—para asegurar la contingencia del resultado electoral, requisito fundamental para su legitimidad. En segundo lugar, el proceso de recolección de fondos electorales ofrece obvias oportunidades para el intercambio de favores entre los contribuyentes a las campañas y los políticos, o, al menos, para la emergencia de continuos conflictos de interés para los tomadores de decisiones públicas. El financiamiento electoral es un factor de riesgo –pero no más que eso—para la integridad y la autonomía del sistema político.

Aunque el financiamiento electoral ha estado en la agenda política de algunas democracias desarrolladas, como el Reino Unido o los EEUU, por más de un siglo, no es sino en los últimos 30 años, con la expansión de los regímenes democráticos, que su regulación se ha convertido en una práctica común a nivel internacional. No existe hoy casi ninguna democracia que de alguna forma —por la vía de los subsidios o las restricciones o las reglas de transparencia—no controle el flujo de recursos económicos en las campañas electorales. La desregulación total del financiamiento político ha sido virtualmente abandonada tanto en el debate académico como en la propia práctica de los regímenes democráticos.

Las democracias de Centroamérica y Panamá no han escapado a esta tendencia regulatoria y, aunque de manera incipiente, cuentan con alguna legislación sobre el financiamiento electoral. El presente informe intenta evaluar la adecuación de esa legislación, y de los controles institucionales existentes que la respaldan, para la tarea de preservar la integridad de las instituciones democráticas en el Istmo. Así, se estudiará primordialmente la capacidad del marco normativo vigente para evitar la compra de privilegios políticos y decisiones públicas mediante las contribuciones electorales. Aunque los efectos de la legislación y las prácticas de financiamiento político sobre la equidad electoral son, sin duda, altamente relevantes para la calidad de la democracia, el presente reporte relegará la consideración de esos efectos a un segundo plano. Tal análisis normativo, que comprende la primera parte del informe, se hará con una dimensión comparativa, poniendo los casos centroamericanos en el contexto de la práctica regulatoria internacional. Esa evaluación formal será complementada, en la segunda parte, con una mirada al funcionamiento real de las normas vigentes. Utilizando la escasa información disponible sobre las prácticas de financiamiento electoral en la región, se revisará el papel que en la realidad juegan los débiles mecanismos de control existentes y las principales modalidades de riesgo para las instituciones democráticas que se derivan de las actuales prácticas de financiamiento. Esas modalidades serán ilustradas mediante un inventario de los casos públicamente conocidos de financiamiento cuestionable de campañas en la región en el pasado reciente. Finalmente, la última sección del informe resumirá las enseñanzas más pertinentes de la experiencia reciente en el Istmo, y sugerirá algunas líneas posibles de reforma a la legislación.

Empecemos, pues, por situar la legislación centroamericana en el marco de la práctica internacional, analizando cada uno de los instrumentos de regulación que la componen.

## **1. Los sistemas de financiamiento político en Centroamérica<sup>i</sup>: una visión comparada**

En un trabajo seminal en la materia, Alexander Heard hacía notar que los costos financieros de nominar y elegir autoridades públicas son tan inherentes a la política democrática como lo es un cierto nivel de demagogia en el debate público.<sup>ii</sup> Un sistema de financiamiento político (SFP) es el conjunto de normas que regula ese indispensable flujo de recursos económicos hacia el sistema político y desde éste último. El SFP provee el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden legalmente obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas –tanto públicas como privadas—financian esas actividades. Asimismo, define los instrumentos legales que supervisan y hacen valer la operación de ese marco normativo.

Los instrumentos que conforman un SFP son numerosos y diversos. Para efectos de simplificación pueden clasificarse en cuatro grupos:

- a) Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento: Se incluyen aquí los instrumentos que regulan el flujo de recursos económicos hacia la actividad política, tanto mediante la restricción o prohibición del uso de ciertas fuentes de financiamiento (regulaciones "negativas"), como mediante la provisión o el estímulo de otras fuentes (regulaciones "positivas"). Aunque el universo de

## Financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá

fuentes de financiamiento político es muy heterogéneo, el grueso de las regulaciones "negativas" recae sobre las donaciones políticas privadas, restringidas, en diferentes grados, en bastantes países. Las regulaciones "positivas", en tanto, comprenden las diversas formas de subvención pública, tanto directas como indirectas. Mientras los subsidios directos proveen de recursos económicos líquidos a los partidos y/o candidatos, los indirectos les facilitan, en general, recursos en especie. Como lo veremos luego, ambas formas de subvención incluyen múltiples variantes, sólo unidas por el origen público de los recursos distribuidos;

- b) Regulaciones sobre los gastos electorales: esta categoría comprende tanto las reglas que establecen topes generales al gasto electoral de partidos y candidatos, como los límites y/o prohibiciones a la utilización de rubros específicos de gasto, en especial la publicidad electoral. Asimismo, incluye las limitaciones a la duración de las campañas electorales;
- c) Reglas de transparencia financiera: el tercer grupo cubre todas las normas que obligan a los partidos, candidatos y otros actores políticos a reportar a las autoridades públicas el origen de los recursos económicos utilizados en sus actividades y/o la utilización dada a esos recursos. Asimismo, las reglas que definen si esa información es o no auditada por la autoridad competente y divulgada públicamente;
- d) Régimen sancionatorio: comprende las sanciones dispuestas para los casos de violación de las prohibiciones, limitaciones u obligaciones dispuestas por las tres categorías normativas anteriores.

Estas categorías, así como la gran cantidad de opciones incluídas en cada una de ellas, pueden ser combinadas en múltiples formas. No es casual, así, que los SFP sean extraordinariamente heterogéneos y que no exista en materia de regulación ni un modelo estándar ni, mucho menos, óptimo. La ruta de regulación que transite cada país dependerá de las preferencias normativas de su cultura política, de los límites impuestos por su entorno institucional y, principalmente, de la naturaleza de la coyuntura que le lleva a adoptar una legislación en la materia. Así, en tanto algunos países privilegian las restricciones a las fuentes privadas de financiamiento electoral, otros enfatizan la provisión de recursos públicos a los actores políticos, otros la limitación de sus gastos electorales y aún otros la transparencia de sus actividades.

En el caso de Centroamérica, la regulación ha estado principalmente dirigida a la provisión de subsidios públicos a los partidos políticos. Siguiendo las categorías regulatorias mencionadas más arriba, el Cuadro 1.1 resume el estado actual de los SFP en Centroamérica y Panamá.



Financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá

Cuadro 1.1- Sistemas de Financiamiento Político en Centroamérica y Panamá, 2002.

Instru- mento  País	Regulación de fuentes de financiamiento								Regulación de gastos electorales		Reglas de transparencia financiera			Régimen sancionatorio
	Control fuentes privadas		Subsidios estatales directos					Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría	
	Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.	Monto							
GUA	Sin límite.	Sin límite.	Partidos	Tractos anuales.	4% de los votos.	Por voto.	Definido por ley: 2 Quetz por voto. Total (1999): US\$0.5 m (0.003% PIB 2000) @ vot/año US\$0.02	-Exoneración fiscal para donaciones políticas. -Espacios en TV y radio estatal. -Franquicias postales, telefónicas y telegráficas.	No.	No hay límite.	No hay reportes.	No hay reportes.	Sólo sobre subsidios estatales.	No hay.
SAL	Sin límite.	Sin límite.	Partidos	Electoral. Anticipo: 75% del total.	No hay barreras	-Por voto. -Partidos nuevos reciben €0.5m.	Definido por la autoridad electoral. Total (1999-00): US\$7.8 m (0.06% PIB 2000) @ vot/año: US\$0.5	No hay.	No.	4 meses para elec. Presid., 2 meses elec. Dip, 1 mes elec. munic	No hay reportes.	No hay reportes.	No hay auditorías.	No hay.
HON	Se prohíben contribuciones anónimas, de concesionarios del Estado y de instituciones estatales.	Prohibidas	Partidos	Electoral. Anticipo: 60% del total.	No hay barreras.	Por voto.	Definido por ley: 17 Lemp. Por voto. Total (2001): US\$2.4 m (0.04% PIB 2000) @ vot/año: US\$0.2	-Espacios en TV y radio estatal. -Franquicias postales. -Algunas exoneraciones fiscales.	No.	-90 días para elección general, 60 días elecciones internas. -En la práctica no hay límite.	Reporte anual ante la autoridad electoral.	Reporte anual ante la autoridad electoral.	No hay auditorías.	-Multa de 25000 Lemp por emitir propaganda fuera de período autorizado por la ley, doble en caso de reincidir, e inhabilitación del candidato si la infracción persiste. -Donaciones ilegales acarrear multa del doble del valor de la donación.



## Financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá

NIC	-Se prohíben contribuciones anónimas. -Se prohíben las de instituciones estatales o mixtas.	-Sin límite. -Únicamente se prohíben las de instituciones estatales o mixtas (excepto para investigación y educación partidaria)	-Partidos -Alianzas de partidos	Reembolso electoral	4% de los votos.	Proporc. a los votos	Definido por ley: 1% presup en elección nacional, 0.5% en municipal, 0.25% en regional. Total (2000-01): US\$10.6m (0.44% PIB 2000) @ vot/año: US\$1.2	Exoneración fiscal para donaciones políticas.	No.	75 días para elección nacional, 42 para municipal, 21 días en caso de 2a. ronda.	No hay reportes.	Receptores del subsidio deben justificar sus gastos electorales ante CGR, Min. de Hacienda y autoridad electoral.	En la práctica no hay auditorías.	-Donaciones ilegales: multa del doble del valor de la donación, tanto para receptor como para donador. Donador quedará inhabilitado para ejercer sus derechos políticos por 2-6 años. -Candidatos que violen reglas de financiamiento serán inhabilitados para ejercer cargos públicos. Si han sido electos, deberán renunciar al cargo.
CRC	-Se prohíben contribuciones anónimas. -Límite por donador: US\$35000 aprox.	Prohibidas (excepto para investigación y educación partidaria)	Partidos	Reembolso electoral	4% de los votos o 1 escaño.	Proporc. a los votos.	Definido por Const: 0.1% PIB. Total (2002): US\$14.2 m (0.09% PIB 2000) @ vot/año: US\$1.6	Franquicia postal.	No.	El Estado sólo paga gastos en la campaña oficial (3 meses y medio), pero no se impide la publicidad electoral fuera de ese período.	-Reportes trimestrales a autoridad electoral (mensuales durante la campaña). -Pre-cands presidenc. reportan donaciones al tesorero partidario.	Receptores del subsidio deben justificar sus gastos electorales ante CGR.	Sólo sobre subsidios estatales.	Violación de las prohibiciones y limitaciones en materia de financiamiento acarrea prisión de 2-6 años.
PAN	Sin límite.	Sin límite.	Partidos y candidatos independ.	-40% adelanto electoral. -60% reemb electoral. -Reemb pagado en tractos anuales.	-No hay barreras para adelanto. -5% de los votos para reembolso.	-Adelanto por partes iguales. -Reemb. proporc. a los votos.	Por ley: 1% ingreso Corriente Gobierno. Total 1999: US\$15.3 m (0.16% PIB 2000) @ vot/año: US\$1.8	-Exoneración fiscal para donaciones. -Espacios en TV y radio estatal. -Franquicias postales, telegráficas y postales.	No.	No hay límite.	No hay reportes.	Receptores del subsidio deben justificar sus gastos electorales ante la autoridad electoral.	Sólo sobre subsidios estatales.	Utilización conciente de dinero provenientes del narcotráfico en el financiamiento de campañas acarrea sanción de prisión.

Fuentes: Ver apéndice.

## 1.2 Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento

### 1.2.1 Controles sobre las donaciones políticas

Los países centroamericanos disponen, en general, de una limitada regulación de las donaciones políticas. Esto es muy claro en el caso de los SFP de Guatemala, El Salvador y Panamá, que no imponen restricción alguna a la recepción de contribuciones de nacionales o extranjeros.

Las legislaciones nicaragüense, hondureña y costarricense se han separado, sin embargo, de este enfoque, levemente en el caso de las dos primeras y más claramente en el caso de la última. La legislación nicaragüense únicamente prohíbe las donaciones anónimas y las de instituciones estatales o mixtas, ambas restricciones relativamente comunes en el ámbito internacional. La hondureña, por su parte, reproduce ambas prohibiciones y añade la interdicción de las donaciones políticas de concesionarios estatales. Esta última disposición encuentra eco en otros casos latinoamericanos como Argentina, Brasil, Paraguay y, hasta hace poco tiempo, Venezuela. La ley costarricense, por su parte, es la única de la región que impone un límite cuantitativo a las donaciones locales, establecido como un múltiplo del salario mínimo oficial (como en Paraguay y Portugal). En el año 2000, el límite era equivalente, aproximadamente, a US\$35.000 por donador a lo largo de un período de 4 años. Esta suma es muy superior a la dispuesta por el SFP de Israel (US\$350 por elección, más fondos adicionales para elecciones primarias), similar a la definida por el SFP francés (aproximadamente US\$10.000 por año), e inferior a la utilizada en EEUU (US\$25.000 por año)<sup>iii</sup> y Japón (US\$25.000 por año e individuo y aún más en el caso de donaciones corporativas). Debe notarse, sin embargo, que a diferencia de algunos de los sistemas que limitan la recepción de donaciones políticas locales, la normativa costarricense no impone más límite por origen que la prohibición de aceptar contribuciones extranjeras. En este aspecto, Costa Rica ha abrazado un modelo regulatorio más liberal que los de Israel, Alemania, México, Argentina, Brasil, Paraguay, Corea del Sur, Turquía, Bélgica y EEUU, que prohíben la recepción de contribuciones de empresas o sindicatos locales, o ambos.

La recaudación de fondos de origen foráneo está prohibida en Honduras y Costa Rica. Tal prohibición es un elemento común en los SFP del mundo: más de 20 países, muchos de ellos latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, República Dominicana, México y Paraguay) la incluyen en su legislación. En el caso costarricense, tanto la prohibición como su excepción (se permiten las contribuciones foráneas destinadas al trabajo educativo de los partidos), tienen sus raíces en la experiencia de los partidos políticos mayoritarios en las últimas tres décadas. La prohibición, introducida en 1996 junto con los límites de contribución<sup>iv</sup>, es el resultado de repetidos escándalos políticos ligados a la búsqueda de recursos electorales entre fuentes extranjeras altamente cuestionadas.<sup>v</sup> Por su parte, la excepción dispuesta por la legislación costarricense constituye un intento por preservar los mecanismos de

cooperación establecidos por ambos partidos con las fundaciones políticas alemanas. Este flujo de recursos, que carece de toda incidencia en sus campañas electorales, de las que los organismos cooperantes están expresamente excluidos por su propia legislación doméstica, continúa siendo, sin embargo, vital para los esfuerzos educativos de los partidos.<sup>vi</sup> Aunque la salvedad dispuesta por la legislación costarricense crea, inevitablemente, un portillo para la recaudación de fuentes extranjeras, es razonable y está lejos de hacer nugatoria la prohibición existente. Como lo veremos luego, la verdadera debilidad de la prohibición vigente no radica en las excepciones que permite sino en la limitada verificación de su cumplimiento por parte de las autoridades electorales.

La ausencia de control sobre las contribuciones de origen extranjero en el resto de Centroamérica y, en particular, la evolución de la legislación nicaragüense, que recientemente ha abandonado su prohibición estricta de ellas<sup>vii</sup>, merecen particular atención. La liberalización de las contribuciones foráneas en Nicaragua no es sino el reconocimiento legal de una realidad: una de las principales fuentes de financiamiento privado para los partidos nicaragüenses es el empresariado nacional (y no únicamente nacional) radicado en Miami, Florida, cortejado por todos los candidatos presidenciales.<sup>viii</sup> Este fenómeno encuentra réplicas en los casos de Guatemala y, de manera distinta, El Salvador. En este último país, es altamente probable que una parte importante de los recursos recaudados por los partidos nacionales provenga de las organizaciones de la numerosa diáspora del país en los EEUU, un fenómeno comprobado en el caso dominicano.<sup>ix</sup> La experiencia centroamericana prefigura así un fenómeno de alcance latinoamericano, omitido por los pocos estudios existentes en la materia. La participación de la creciente diáspora latinoamericana en EEUU en el financiamiento de partidos constituye un obvio desincentivo a la regulación de las contribuciones políticas de origen extranjero en el subcontinente.

La general debilidad de los controles sobre las donaciones políticas en Centroamérica, deja desprovista de control a la amplia mayoría de los fondos de campaña en la región. Si, por una parte, los subsidios públicos probablemente cubren una minoría de los gastos electorales en todos los países de la región, como lo veremos luego, por otra, los partidos hacen un uso muy limitado de la afiliación partidaria y de los mecanismos de contribución popular para financiar sus campañas.<sup>x</sup> Las donaciones políticas constituyen, hoy, la casi totalidad de los recursos no públicos utilizados en las campañas electorales del Istmo.

La virtual desregulación de las donaciones políticas en Centroamérica no es excepcional. Es, por el contrario, una práctica bastante común entre las democracias. En una muestra de 44 SFP en democracias de Europa, Norteamérica, América Latina, Asia y Oceanía, casi la mitad carecen de limitaciones sobre las donaciones políticas, incluyendo una buena parte de los sistemas de Europa Occidental (Austria, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido). Ello no es casual. Las restricciones a las contribuciones plantean serios problemas prácticos y

demandan la presencia de un comprensivo sistema de reporte y auditoría de los recursos financieros de los partidos, un requisito complejo de administrar aun para las democracias desarrolladas.<sup>xi</sup> Asimismo, tales restricciones, particularmente las más severas y comprensivas, frecuentemente acarrear consecuencias negativas para la transparencia y la equidad electoral. Como lo muestran las experiencias de Francia (antes de 1988) y la India (1969-85), la prohibición total de las contribuciones políticas privadas incentiva prácticas de financiamiento político particularmente oscuras y cuestionables.<sup>xii</sup> Aun medidas mucho menos extremas, como el conjunto de límites introducido en 1974 en EEUU, han acabado por empujar a los actores políticos hacia fuentes de financiamiento cada vez menos transparentes, al tiempo que obstaculizan la viabilidad financiera de candidatos emergentes.<sup>xiii</sup> La regulación de las contribuciones políticas es un ejercicio complejo y de resultados inciertos.

### **1.2.2 Subsidios estatales a los partidos**

Los subsidios estatales a los partidos constituyen la forma más común de intervención en el financiamiento electoral en la región centroamericana: todos los países del Istmo han establecido un sistema de subvención directa a la par de diversas formas de subvención indirecta. En esto, una vez más, los países centroamericanos reflejan un fenómeno más amplio: de las 44 democracias incluidas en la muestra citada más arriba todas, sin excepción, han establecido algún tipo de subsidio estatal y 39 de ellas, subvenciones directas.

La proliferación de los subsidios estatales a partir de la década de 1960 y su adopción en marcos institucionales muy diversos, con requerimientos de financiamiento electoral distintos, hace a una extraordinaria heterogeneidad entre los sistemas existentes. Como lo refleja el Cuadro 1.1, las subvenciones directas pueden ser clasificadas de acuerdo con su receptor, el momento de entrega de los fondos, la barrera de acceso aplicada, el criterio de distribución de los recursos y, por último, el mecanismo de definición del monto total del subsidio y su generosidad. Y la diversidad entre las subvenciones indirectas es aún mayor. Como lo ha manifestado Bradley J. Smith en un libro reciente, "afirmar que uno favorece el financiamiento estatal de las campañas es como decir que uno disfruta el deporte. ¿Nos referimos al fútbol, al remo, al esquí, a las competencias de baile o al ajedrez? Las opciones son interminables".<sup>xiv</sup> Por ahora tratemos de establecer algunos patrones en los sistemas de subsidio en Centroamérica.

Para empezar, en el Istmo los partidos políticos son los beneficiarios exclusivos de las subvenciones existentes. Únicamente Panamá escapa parcialmente de esta regla, permitiendo el acceso de candidatos independientes a los fondos. La relevancia práctica de esta excepción es, sin embargo, muy limitada.<sup>xv</sup> Este patrón difícilmente ameritaría comentario —los partidos son los receptores únicos o mayoritarios de los subsidios en casi todas partes<sup>xvi</sup>—excepto por una razón: los sistemas de subvención en la región dejan por fuera a los pre-candidatos presidenciales. Paradójicamente, la creciente utilización del mecanismo de elecciones primarias abiertas en la región<sup>xvii</sup> ha

omitido uno de los rasgos importantes de la experiencia norteamericana que la ha inspirado: la presencia de subsidios directos para los pre-candidatos presidenciales en EEUU desde 1976, que ha sido determinante para el éxito electoral de algunos aspirantes poco conocidos.<sup>xviii</sup> Esta omisión debilita sustancialmente dos de los efectos básicos buscados por los sistemas de subsidio: reducción de las barreras financieras a la participación política y, sobre todo, de la dependencia de partidos y candidatos respecto de las fuentes privadas de financiamiento electoral. Cualquiera que sea la efectividad de los sistemas de subsidio de la región para asegurar esos objetivos, sus consecuencias sólo alcanzan al reducido grupo de competidores arrojado por procedimientos de elección interna en los que el capital privado —frecuentemente el del propio pre-candidato— tiene una importancia determinante.

Sistemas de subsidio puramente electoral predominan en la región. Panamá y Guatemala se desvían, no obstante, de esta regla, parcialmente en el caso del primero y totalmente en el de éste último país, donde la subvención directa es desembolsada en cuatro tramos anuales. El carácter fundamentalmente electoral de los subsidios es una característica compartida por la amplia mayoría de los SFP de América Latina y del Norte, y ligada al predominio de los regímenes presidenciales en el Hemisferio Occidental.<sup>xix</sup> En los regímenes parlamentarios, en los que los procesos electorales pueden suceder en cualquier momento, la sustentación permanente de las organizaciones partidarias es, en cambio, un imperativo sistémico.

El carácter permanente o electoral del subsidio nos dice poco, sin embargo, sobre su impacto en la sustitución de las contribuciones privadas. Mucho más importante para ese efecto es el momento de desembolso de la subvención electoral, esto es si se le concibe puramente como un reembolso post-electoral o, por el contrario, incluye un adelanto previo a la elección para los receptores. Ambos modelos han sido adoptados por numerosos casos alrededor del mundo, una división que también se manifiesta en el Istmo.<sup>xx</sup> Así, Costa Rica y Nicaragua han optado por el primer sistema, en el caso costarricense tras dos décadas de vigencia de los adelantos electorales, declarados inconstitucionales en 1991 y no reestablecidos desde entonces.<sup>xxi</sup> Por su parte, El Salvador, Honduras y Panamá distribuyen anticipadamente porciones sustanciales de la subvención. Aunque el sistema de adelantos (normalmente distribuidos según los resultados electorales anteriores) ha sido criticado por su carácter frecuentemente discriminatorio frente a opciones políticas emergentes, es indiscutible que facilita para los partidos receptores la tarea de recolección de fondos durante los decisivos meses de campaña y contribuye a reducir su dependencia frente a los operadores financieros, en particular cuando los adelantos son desembolsados en efectivo. La comparación de los SFP de Uruguay y Costa Rica permite ilustrar bien el punto. En tanto en el caso uruguayo—donde la mitad de los subsidios se distribuye anticipadamente y en efectivo—la participación de operadores financieros en las campañas es mínima, en la experiencia costarricense los prestamistas han tenido tradicionalmente una importancia determinante en el financiamiento partidario, derivando de ello abundantes utilidades financieras y, frecuentemente, beneficios políticos.<sup>xxii</sup>

Los criterios de acceso al subsidio estatal directo y las reglas de distribución de sus fondos son poco complicados en América Central y, en general, consonantes con la práctica internacional. Los sistemas de la región oscilan entre la ausencia total de barrera para acceder a la subvención (El Salvador, Honduras y Panamá [sólo para adelanto pre-electoral]) y umbrales electorales del 4-5% de los votos (Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). A nivel internacional, la abrumadora mayoría de los SFP imponen algún criterio de acceso, normalmente ligado al logro de representación parlamentaria o, como en los restantes casos centroamericanos, de un porcentaje de votos. El umbral previsto por los casos de la región es comparativamente moderado, siendo superior al de casos como Alemania (0.5%), Argentina (2%), Corea del Sur (2%), Dinamarca (1000 votos), Grecia (3%) y Noruega (2.5%), similar al de países como Australia, Colombia, Ecuador, Francia, EEUU y Suecia, e inferior al de Canadá (15% a nivel de distrito electoral) y Turquía (7%), entre otros casos.<sup>xxiii</sup> Asimismo, la distribución proporcional de los fondos del subsidio —sólo alterada por las normas igualitarias existentes en Panamá y, parcialmente, El Salvador en cuanto a los adelantos electorales—es, por mucho, la norma a nivel internacional.<sup>xxiv</sup>

En general, las reglas de acceso y distribución de las subvenciones estatales revisten de una importancia limitada para determinar los efectos del subsidio sobre el flujo de donaciones políticas privadas. Sin embargo, pueden tener efectos cruciales en dos casos. Por una parte, los obstáculos impuestos por las reglas de acceso al subsidio pueden condenar a los partidos minoritarios o nuevos a depender enteramente de las donaciones privadas, un fenómeno que la experiencia costarricense demuestra con singular claridad.<sup>xxv</sup> Por otro lado, la asignación de los subsidios estatales puede ligarse a la recaudación de ciertos tipos de fondos privados por parte de los partidos o candidatos. Así, en el caso de las elecciones primarias presidenciales en EEUU, la asignación de fondos públicos es directamente proporcional a la capacidad del candidato para recaudar donaciones de menos de US\$250. De modo similar, en Alemania, el monto de subvenciones que cada partido recibe está parcialmente determinado por su habilidad para atraer nuevos miembros cotizantes. Ningún mecanismo similar existe en el Istmo.

En Centroamérica, el procedimiento de cálculo del monto de los subsidios directos está formalizado en la legislación constitucional u ordinaria en todos los países menos El Salvador, donde es fijado por la autoridad electoral ajustando el monto distribuido en la elección anterior por la inflación. En el tanto Costa Rica, Nicaragua y Panamá definen el monto como una proporción del PIB o del presupuesto estatal, Guatemala y Honduras lo hacen asignando una suma por voto, una solución bastante más común a nivel internacional. En todo caso, los países centroamericanos se ajustan, en términos generales, a la experiencia internacional, que mayoritariamente ha preferido formalizar las reglas de cálculo de la subvención con el fin de protegerlas de las manipulaciones políticas de corto plazo y de prevenir el aumento desmedido de los subsidios.<sup>xxvi</sup>

Si la formalización de los procedimientos de definición del monto del subsidio une a los sistemas centroamericanos, el nivel de abundancia de la subvención claramente los separa. Como lo denota el Cuadro 1.1, los montos distribuidos por ciclo electoral por los sistemas de subsidio de la región ponen muy por encima a los sistemas panameño (US\$15.3 m.) y costarricense (US\$14.2 m.) de los del resto de la región. Los sistemas nicaragüense (US\$10.6 m.) y salvadoreño (US\$7.8 m.) ocupan una posición intermedia, y son los únicos en los que el subsidio se distribuye en varios procesos electorales a lo largo del período presidencial. Finalmente, los subsidios hondureño (US\$2.4 m.) y guatemalteco (menos de US\$0.5 m.) asignan montos muy bajos. El orden de los países no cambia si el monto de los subsidios directos es anualizado y calculado por votante registrado, y sólo experimenta una modificación menor si el monto de la subvención es medido en relación al PIB, caso en el cual el sistema nicaragüense pasa a ser, por mucha diferencia, el más generoso de la región.

La variación que muestran los montos de subsidio directo en la región dista de ser excepcional a nivel internacional. El Cuadro 1.2, que exhibe la generosidad relativa de los sistemas de subsidio directo en 24 democracias del mundo, así lo evidencia. Aún más, la tabla sugiere que, con excepción de la extraordinariamente baja subvención guatemalteca, los montos asignados en el Istmo están acorde con los distribuidos en la mayoría de las democracias del mundo.

Cuadro 1.2. Subsidio partidario directo anual por votante  
registrado en 24 democracias (1990s aprox.)

País	US\$	Período (§)
Austria	16.5	1995-1998
Francia	14.9	1995-1996
Suecia	12.1	1999
Israel	11.2	1996-1998
México	3.3	1997-1999
Japón	2.8	1995-1999
Alemania	2.0	1995-1998
Australia	1.9	1996-1998
Panamá (*)	1.8	1999-2004
Uruguay	1.7	1999-2004
Costa Rica (*)	1.6	2002-2006
España	1.6	1998-2000
Italia	1.4	1999-2001
Nicaragua (*)	1.2	2001-2006
Portugal	1.0	1995-1996
Bolivia	0.6	1997-2002
El Salvador (*)	0.5	1999-2004
Holanda	0.4	1999
Honduras (*)	0.2	2001-2005
EEUU	0.2	1992-1996
Canadá	0.2	1993-1997
Dinamarca	0.2	1988-1990
Ecuador	0.2	1995-1997
Guatemala (*)	0.02	1999-2003

Notas: (§) Incluye un año electoral para todos los países, salvo Suecia y Holanda. En estos casos, sin embargo, los partidos no reciben subsidios adicionales en los años electorales. (\*) Casos centroamericanos.

Fuentes: Ver apéndice.

Los subsidios directos son complementados en el Istmo con variadas formas de subvención indirecta, normalmente más limitadas. Aparte de los apoyos institucionales a los miembros de todos los parlamentos de la región —que sólo parcialmente pueden ser considerados un apoyo a los partidos en cuanto tales—, tres formas de subvención indirecta merecen atención: franquicias conferidas a los partidos para el uso gratuito de servicios públicos, exenciones fiscales para las donaciones políticas y otorgamiento de espacios publicitarios gratuitos en los medios de comunicación estatales. Las franquicias, utilizadas en cinco de los seis países de la región, constituyen un instrumento de uso generalizado también a nivel internacional.<sup>xxvii</sup> Las exenciones, empleadas en Guatemala, Nicaragua y Panamá con el fin de estimular las donaciones políticas y su transparencia, encuentran réplicas en otras regiones, particularmente en los casos de Canadá, Ecuador, Francia, Alemania, Holanda y Taiwán. Cabe notar, sin embargo, que en tanto las exoneraciones fiscales otorgadas en los casos



centroamericanos son independientes del monto de la contribución, los beneficios fiscales conferidos en Canadá y Alemania, por ejemplo, están específicamente dirigidos hacia las donaciones pequeñas. Por último, la concesión de espacios publicitarios gratuitos en los canales estatales en Guatemala, Honduras y Panamá, refleja una práctica generalizada en Europa Occidental y, crecientemente, en otras regiones. En América Latina se le utiliza también en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

Aunque es muy difícil establecer el valor de las subvenciones indirectas para los partidos centroamericanos, es presumible que la utilidad de algunas de ellas es muy dudosa. Los efectos de las exoneraciones impositivas para los donadores se ven limitados por la eficacia de los sistemas tributarios de la región para cobrar impuestos, un punto señalado por Mariano Fiallos en su estudio del caso nicaragüense.<sup>xxviii</sup> Aún más, tales exoneraciones son insuficientes para contrarrestar el deseo de muchos contribuyentes empresariales de permanecer anónimos, frecuentemente por motivos legítimos como evitar eventuales represalias políticas. Finalmente, el otorgamiento gratuito de espacios publicitarios, particularmente televisivos, es de escasa importancia práctica dada la baja audiencia de los medios de comunicación estatal en toda la región.<sup>xxix</sup> Este último fenómeno es también percibido en el caso uruguayo.<sup>xxx</sup>

Si la relevancia de las subvenciones indirectas en la región es, casi con seguridad, muy limitada, la de los subsidios directos es bastante más compleja de establecer. Como mínimo eso requiere disponer de una estimación aproximada de los costos totales de los procesos electorales en el Istmo, algo que no existe en la mayoría de los casos. Como lo veremos más adelante, las escasas cifras disponibles sugieren que únicamente en Costa Rica los subsidios llegan a cubrir más de la mitad de los gastos electorales.

Debe decirse, sin embargo, que la experiencia internacional demuestra que la generosidad de los subsidios no garantiza por sí misma la desaparición de la dependencia de los partidos respecto de los capitales privados o la erradicación de las prácticas ilegales de financiamiento. En el caso de Israel, por ejemplo, un sistema de subsidios extraordinariamente generoso ha sido incapaz de controlar tanto la recaudación incesante de fondos entre grandes intereses privados, como una larga serie de escándalos ligados al financiamiento ilegal de los partidos.<sup>xxxi</sup> Y lo mismo, en distintos grados, puede decirse de Alemania, Austria, Francia, España e Italia, sólo para mencionar algunos casos.<sup>xxxii</sup> Por otro lado, los casos en los que los subsidios han precedido a una drástica reducción de la participación de las grandes donaciones privadas en los partidos —particularmente Canadá<sup>xxxiii</sup>—muestran una compleja combinación de instrumentos regulatorios, de la que las subvenciones son sólo una parte. El efecto de los subsidios estatales sobre la integridad de las prácticas de recaudación privadas sólo puede ser inferido aproximadamente y, casi siempre, dista de ser dramático.

### 1.2.3 Regulaciones sobre los gastos electorales

Si los SFP de Centroamérica son más bien parcos al regular las donaciones políticas, son particularmente liberales frente a los gastos electorales. Como lo denota la Tabla 1, ningún país de la región ha introducido topes de gasto electoral, ni general, ni focalizados en rubros específicos. En Centroamérica los partidos y los candidatos pueden gastar tanto como quieran en sus actividades de proselitismo.

En esto, una vez más, las democracias del Istmo no están solas. Aunque los límites generales de gasto existen en algunos países<sup>xxxiv</sup>, su adopción ha sido resistida por la mayoría de las democracias. Más allá de las controversias normativas implicadas en la introducción de topes de gasto (en algunos países, particularmente EEUU, han sido considerados una restricción a la libertad de expresión<sup>xxxv</sup>), su vigencia está salpicada de problemas prácticos que incluyen el monitoreo efectivo de los gastos electorales, la separación nítida de erogaciones ordinarias y electorales, y el control de los gastos independientes realizados por terceros por cuenta de candidatos y partidos. No es sorprendente, pues, que la experiencia internacional, en general, diste de ser satisfactoria. Los límites han sido considerados un instrumento crucial de regulación en Canadá y el Reino Unido, donde han sido rigurosamente aplicados. Sin embargo, aun en el caso canadiense, probablemente el ejemplo más exitoso de su utilización en el mundo, la regulación de los gastos independientes ha sido imposible, una debilidad normativa que ocasionalmente ha tenido evidente incidencia en la campaña electoral.<sup>xxxvi</sup> En la mayoría de los otros casos, los problemas derivados de su definición y aplicación han privado a los límites de toda relevancia. Así, mientras en España los topes fueron durante mucho tiempo demasiado altos para ser útiles, en otros países, como la India, Colombia, Corea del Sur, Japón y los EEUU, los actores políticos consistentemente los han ignorado.<sup>xxxvii</sup> Más exitosa ha sido la aplicación de prohibiciones a la compra de publicidad electoral por parte de los partidos, una práctica generalizada en Europa Occidental.<sup>xxxviii</sup> En casi todos los casos, sin embargo, esta limitación ha sido complementada con la asignación de espacios televisivos gratuitos en los medios de comunicación estatales, una opción que, como vimos, reviste de muy poca utilidad en la región centroamericana.

A la fecha las únicas limitaciones que pesan sobre el gasto electoral en el Istmo conciernen a la delimitación temporal de las campañas electorales, introducida en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. La duración oficial de las campañas presidenciales en estos casos —que oscila entre los 75 días en Nicaragua hasta los 3 meses y medio en Costa Rica— está muy por encima de la de otros países que han decidido restringir la duración de sus procesos electorales, como Canadá (35 días en 2000), Taiwán (10 días), Japón (12 días), Turquía (15 días), Francia (20 días) y España (15-21 días). Debe notarse, sin embargo, que la limitación temporal introducida por los países centroamericanos es, a lo sumo, una restricción indirecta del gasto electoral —el quantum de las erogaciones no se limita— y de dudosa utilidad práctica, pues, en los hechos, las campañas empiezan mucho tiempo antes de la convocatoria oficial.<sup>xxxix</sup> En

Panamá y Guatemala, al igual que en Alemania, el Reino Unido y EEUU, entre muchos otros casos, se ha optado, en cambio, por no establecer límite temporal alguno al proselitismo electoral.<sup>x1</sup>

#### **1.2.4 Reglas de transparencia financiera**

Casi tan escuetas son las normas existentes en el Istmo para asegurar la transparencia de los ingresos y gastos de los partidos. En esta materia los países centroamericanos varían desde una total desregulación en El Salvador —donde no existen informes ni auditorías de ninguna clase— hasta un enfoque más intervencionista en Costa Rica. En este último país, los partidos (y sus pre-candidatos presidenciales) deben presentar informes trimestrales de sus ingresos y someter a una férrea auditoría de las autoridades contraloras sus gastos electorales con el fin de recibir el subsidio estatal. Con diferentes variaciones, los demás casos de la región presentan controles financieros casi exclusivamente centrados en la utilización de los subsidios públicos, en algunos casos con un adecuado nivel de rigurosidad. Con la excepción de Costa Rica, las fuentes de ingreso de los partidos no son reportadas y auditadas en ningún país del Istmo. Tampoco están obligados los donadores centroamericanos a reportar sus contribuciones políticas.

La adopción de algún nivel de transparencia sobre los ingresos y gastos partidarios es altamente común entre las democracias, aunque con muy diferentes niveles de rigurosidad y supervisión. Al menos 30 SFP exigen la presentación de reportes de ambos tipos por parte de partidos y, mucho más ocasionalmente, candidatos. Aunque estos reportes conciernen casi siempre a las actividades electorales de los actores políticos, en muchos países, incluyendo buena parte de América Latina (fuera de Centroamérica: Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay), también deben ser presentados anualmente. A la usanza hondureña, en la mayoría de los casos tales reportes consisten únicamente en la presentación de los libros contables de la organización, sujetos, en el mejor de los casos, a una auditoría ligera por parte de las autoridades electorales.

Sin embargo, algunos países, particularmente Alemania y EEUU, han introducido complejos sistemas de reporte, identificación y auditoría de las contribuciones privadas. La legislación federal norteamericana, que provee la inspiración para la normativa costarricense, exige a todos los candidatos y comités políticos reportar periódica y detalladamente todas las contribuciones que reciben, con creciente frecuencia al acercarse la elección. Esos reportes son sujetos a un severo control por parte de la Comisión Electoral Federal. En el caso alemán, como en el británico, la obligación de los partidos de reportar las contribuciones está, no obstante, limitada a las donaciones superiores a un cierto monto (US\$10.000 en Alemania, y £5.000 en Gran Bretaña). En otros casos, como Australia y la India, los donadores están obligados a reportar sus contribuciones políticas ante las autoridades electorales o impositivas.

La total ausencia de transparencia financiera en los partidos, a la usanza de El Salvador, una vez más dista de ser excepcional. Existe también en Luxemburgo, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza, Polonia, Rusia, Ucrania y Uruguay, entre otros países. En algunos casos, particularmente en Suecia y Noruega, la publicidad de las donaciones y gastos electorales ha sido rechazada sistemáticamente como una intromisión en la autonomía de los partidos y en los derechos de privacidad de los donantes.<sup>xli</sup> En los países de Europa del Este —donde la presencia de autoridades electorales independientes es aún incipiente y, en algunos casos, dudosa—la existencia de recios controles financieros ha sido rechazada ante el temor de su utilización por parte del gobierno para perseguir a sus oponentes.<sup>xlii</sup> Similares preocupaciones han figurado en los debates sobre la materia en Panamá y Chile, dos países con un reciente pasado autoritario.<sup>xliii</sup>

La debilidad de las reglas de transparencia financiera en casi todos los países del Istmo no debe ser juzgada con excesiva severidad. Cualesquiera que sean las virtudes de las reglas de transparencia financiera, la experiencia internacional demuestra abundantemente que tales reglas requieren de condiciones bastante estrictas para su funcionamiento, satisfechas en muy pocos casos. Su efectividad depende del auditoraje detallado y comprensivo de los reportes financieros presentados, de la independencia y recursos de la autoridad que recibe los reportes, y, por último, de la existencia de sanciones creíbles contra el incumplimiento de las disposiciones existentes. La experiencia de los EEUU, en particular, muestra que la aplicación de la normativa acarrea altos costos no sólo para la autoridad contralora —crecientemente sobrecargada e incapaz de evitar abusos—sino también para los partidos y los candidatos, obligados a invertir una parte significativa de sus recursos en las tareas necesarias para asegurarse del cumplimiento de la legislación.<sup>xliv</sup> El caso costarricense, al que volveremos luego, sugiere una conclusión similar: mientras los efectivos controles sobre la utilización del subsidio público sólo son posibles a un alto costo para las autoridades encargadas, las regulaciones sobre el financiamiento privado introducidas en 1997, desprovistas de un respaldo institucional semejante, son de muy dudosa efectividad.<sup>xlv</sup>

### **1.2.5 Régimen sancionatorio**

Las sanciones contra las prácticas ilegales de financiamiento en Centroamérica varían tanto como los controles que tales sanciones respaldan. Así, es natural que los SFP en Guatemala y El Salvador no contengan ninguna sanción por incumplimiento: en ambos países las regulaciones sobre las donaciones y los gastos electorales son virtualmente inexistentes. No se diferencian en esto de países como Suecia, Holanda o Uruguay, donde técnicamente no existen formas ilegales de financiamiento o gasto electoral. En Panamá, con un nivel similar de desregulación, la legislación contiene, sin embargo, una salvedad en lo que toca al uso consciente en campañas electorales de dineros provenientes del narcotráfico, sancionado con pena de prisión.

Los sistemas hondureño y nicaragüense, por su parte, han optado por una combinación de multas e inhabilitaciones electorales. Aquel sanciona con multas sustanciales (aproximadamente US\$7.500 en el caso de la primera infracción y el doble en caso de reincidencia) la emisión de propaganda electoral fuera del período oficial de campaña, aunque la persistencia de la infracción puede conducir a la inhabilitación del candidato o movimiento político infractor. Una multa también acompaña a la recepción de donaciones ilegales, en este caso del doble de la contribución recibida, una solución con antecedentes en la legislación alemana. La legislación nicaragüense ha adoptado esa misma disposición, aunque con mayor severidad: no sólo dirige la multa también contra el donador, sino que la combina con una inhabilitación política para el receptor. Igual inhabilitación sufrirán los candidatos que violen otras normas de financiamiento, previéndose incluso su destitución si ya hubieren sido electos, siguiendo en esto el ejemplo de la legislación francesa. La relativa severidad del régimen sancionatorio nicaragüense es incoherente con la laxitud de los controles de su SFP sobre las donaciones privadas, que sólo prohíben la recepción de contribuciones anónimas y de instituciones estatales, disposiciones debilitadas, en todo caso, por la ausencia de reportes de los ingresos electorales de los partidos. Finalmente, la legislación costarricense ha optado por un enfoque más punitivo, disponiendo de una única sanción de prisión (2-6 años) contra el incumplimiento de las varias normas de financiamiento.

A nivel internacional las multas son, por mucho, la forma más generalizada de sanción por violación a la legislación de financiamiento político, utilizada en algunos casos – Israel, en particular—con extraordinaria severidad.<sup>xlvi</sup> Con frecuencia, tales multas van ligadas a la provisión de subsidios públicos, que han devenido en muchos países un instrumento fundamental para asegurar el cumplimiento de otras regulaciones al financiamiento partidario. Así, diferentes incumplimientos financieros por parte de los partidos –por ejemplo la presentación tardía o insatisfactoria de sus reportes financieros—son sancionados con la retención de los subsidios públicos en Austria, Alemania, España y Portugal, entre otros países. Esta opción está desafortunadamente ausente de los SFP centroamericanos.<sup>xlvii</sup> Por otro lado, la imposición de penas de prisión es más bien excepcional a nivel internacional y limitada, en general, a países con una larga historia de escándalos de financiamiento partidario. En Israel y Japón, por ejemplo, algunos políticos han sido efectivamente sancionados y encarcelados por violaciones a las normas de financiamiento electoral.<sup>xlviii</sup>

En materia sancionatoria, como en todo lo demás, la experiencia internacional recomienda una dosis de precaución. La excesiva severidad de las sanciones ha demostrado tener efectos ambiguos y en algunos casos contraproducentes. Si graves penas acompañan aun a incumplimientos menores de la legislación, las autoridades pueden ser muy reticentes a aplicarlas con regularidad. En países como Australia y Canadá, donde la legislación no deja más opción que la vía penal para sancionar incumplimientos, tales castigos han sido sistemáticamente evitados y sustituidos con un enfoque más orientado a remediar el comportamiento violatorio de las normas que a sancionarlo.<sup>xlix</sup> Asimismo, debido a sus serias consecuencias políticas, la aplicación de

terminantes sanciones electorales –como la anulación de la elección del contraventor, prevista en Francia y la India, o la disolución inmediata del partido contraviniente, prevista en Senegal—ha sido casi siempre evitada.<sup>l</sup> La experiencia centroamericana, donde no se registra una sola condena penal o electoral por asuntos ligados al financiamiento de los partidos –a pesar de incumplimientos públicos y notorios de la legislación—no hace más que confirmar este fenómeno.<sup>ll</sup> La experiencia comparada sugiere que la presencia de un régimen sancionatorio gradual, variado y creíble añade un gran poder a las regulaciones existentes.

### **1.2.6 Evaluación general del marco normativo centroamericano**

Si la regulación del financiamiento electoral es fundamental para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados y la corrupción política, entonces las páginas anteriores ofrecen un balance bastante negativo. La capacidad de la normativa centroamericana para lograr esos objetivos es muy limitada. Una enumeración de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas derivadas del marco normativo vigente luce como sigue:

Cuadro 1.3. Análisis FODA de los SFP de Centroamérica y Panamá

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<p>? Presencia de sistemas de subsidio electoral en toda la región, en algunos casos con un adecuado nivel de generosidad.</p> <p>? En algunos países, la presencia de controles contables sobre la utilización de los subsidios públicos.</p>	<p>? Posibilidad de utilizar los subsidios electorales como un mecanismo para incentivar el cumplimiento de obligaciones impuestas por la legislación y la recaudación de fuentes deseables de financiamiento.</p> <p>? En algunos países, la existencia de mecanismos de contraloría de los gastos electorales que podrían utilizarse para ejercer alguna supervisión sobre las fuentes de ingreso.</p> <p>? Disponibilidad de una abundante experiencia internacional en materia de regulación.</p>	<p>? Virtual ausencia de controles sobre las donaciones políticas.</p> <p>? Ausencia de limitaciones sobre el gasto político.</p> <p>? Casi total ausencia de transparencia sobre las fuentes de ingreso de los partidos.</p> <p>? En algunos países, el bajo nivel de los subsidios públicos.</p> <p>? En algunos países, ausencia de desembolsos pre-electorales de los subsidios públicos.</p> <p>? Falta de cobertura de los procesos electorales internos de los partidos por parte de los subsidios públicos.</p> <p>? Carencia de estímulos para la recolección de contribuciones menores y cuotas de afiliación partidaria.</p> <p>? Ausencia de un régimen sancionatorio gradual, variado y creíble.</p>	<p>? Alta dependencia de los capitales privados para financiar campañas.</p> <p>? Amplia disponibilidad en la región de fuentes de dinero ilegítimo para financiar campañas.</p> <p>? Creciente adopción de procesos abiertos de elección interna en los partidos, con el consiguiente aumento en la necesidad de fondos electorales.</p> <p>? Eventual adopción de un enfoque legislativo prohibicionista y excesivamente limitador de las contribuciones y gastos electorales, cuya aplicación no sea realista.</p>

Como se ve, las debilidades normativas de los SFP en la región superan ampliamente a sus fortalezas. Ello es así aun si la debilidad práctica de los controles existentes en la región –su falta de aplicación, esto es, por parte de las autoridades electorales—es excluida del cuadro. Al mismo tiempo, las amenazas a la integridad del financiamiento político en la región son de mucha mayor importancia que las relativamente limitadas oportunidades existentes. Para ponerlo en términos claros, hoy por hoy, la integridad del financiamiento electoral en la región depende casi enteramente de la eficacia de mecanismos extra-legislativos, como la acuciosidad de la prensa y el auto-control de los partidos y sus recaudadores de fondos.

Preocupante como es, esta conclusión debe ser puesta en perspectiva. Porque si las páginas anteriores ciertamente revelan la debilidad de los SFP de la región, también evidencian que sus limitaciones no son, en modo alguno, excepcionales a nivel internacional. Por sorprendente que pueda parecer, la arquitectura básica de los SFP de Guatemala, El Salvador o Panamá –los más liberales de la región—no difiere en nada de la de los sistemas utilizados en respetables democracias como Suecia, Noruega u Holanda.

Esto no debe entenderse como la prueba de que una legislación adecuada es innecesaria, sino, meramente, como una indicación de que la regulación del financiamiento político es un problema muy complejo para todas las democracias. Un problema, esto es, para el que no existen soluciones obvias ni óptimas, en el que todos los instrumentos disponibles acarrear un precio normativo y práctico, y en el que las escogencias son tan inevitables como la insatisfacción con los resultados.

Si las dificultades para regular el financiamiento político son comunes a todas las democracias, son aún más evidentes en el caso de las democracias centroamericanas. Como lo sugieren Torres Rivas y Aguilar en su estudio del caso guatemalteco, la investigación y regulación del financiamiento electoral tienen “supuestos de modernidad”.<sup>iii</sup> Presuponen, esto es, la existencia de instituciones electorales y contraloras consolidadas, de partidos políticos mínimamente institucionalizados y de una prensa diestra, acuciosa, independiente y protegida de la intimidación política. La regulación del financiamiento electoral es una reforma política de “segunda generación”, que los sistemas democráticos sólo pueden razonablemente emprender una vez que tareas básicas como la cedula de los ciudadanos o la erradicación del fraude electoral han sido superadas exitosamente.

Aun como reforma “secundaria”, una regulación comprensiva del financiamiento político no emerge espontánea e inevitablemente. Lo mismo en democracias consolidadas que emergentes, tales reglas nacen al ritmo de crisis y escándalos que ponen el tema en el centro de la agenda política. Como toda regulación de las condiciones de competencia electoral, la del financiamiento político es singularmente resistente al cambio y sólo muta en circunstancias excepcionales. A fin de cuentas, quienes pueden modificarla son precisamente quienes han llegado al poder en las condiciones vigentes de



competencia y se han beneficiado en forma directa del statu quo. En materia de regulación del financiamiento electoral no cabe, en general, esperar acciones iluminadas o preventivas. La crisis es la madre de la reforma.

Con todo, las crisis y los escándalos ligados al financiamiento partidario se han sucedido con regularidad en el pasado reciente de la región. En algunos casos han dado paso a nueva legislación o, al menos, propuestas de reforma. La siguiente sección examinará, por ello, los principales casos de financiamiento partidario cuestionable que han trascendido a la opinión pública en el Istmo. Para ello, es preciso dar primero una mirada a las prácticas de financiamiento partidario en la región y a la aplicación práctica de los mecanismos de control existentes.

## **2. Las prácticas de financiamiento electoral en Centroamérica: la realidad y sus riesgos**

### *2.1 Los procesos de recaudación de fondos*

La información disponible sobre los procesos de financiamiento partidario en Centroamérica es sumamente escasa, una escasez que refleja tanto la laxitud de la legislación vigente como la general falta de interés de la prensa y la academia en el tema. Una descripción detallada de tales procesos es, hoy, imposible. Las pocas investigaciones existentes a nivel comparado sugieren que las prácticas de financiamiento de partidos están íntimamente ligadas al marco institucional, a la evolución histórica de los partidos y a su relación con la sociedad. Tienen, así, un carácter fuertemente ideosincrático y difícilmente generalizable. Con ambas precariedades en mente, procedamos, no obstante a identificar algunos de los rasgos principales de las prácticas de financiamiento electoral en la región.<sup>lvi</sup>

#### **2.1.1 El peso de los subsidios directos y su activación**

Como fue indicado más arriba, un cálculo preciso de la relevancia de los subsidios directos para los partidos en la región requiere de una estimación también precisa del gasto electoral en cada uno de los países. Tales estimaciones no existen en ningún país, excepto, posiblemente, Costa Rica. En mayor o menor grado, sólo se dispone de algunos “cálculos informados” que dan, a lo sumo, una idea muy aproximada de los montos del gasto electoral y del peso relativo de los subsidios directos (ver Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1 Gasto electoral total y peso relativo de los subsidios directos en Centroamérica y Panamá, circa 2000

País	Ciclo Electoral	(A) Gasto electoral total (millones US\$)	(B) Subsidio directo (millones US\$)	(C) Fuentes privadas (millones US\$) (A – B)	(D) Porcentaje cubierto por subsidio (B / A)
Costa Rica	1998	20.1 (1)	11.5	8.6	58
Nicaragua	2000-2001	22-24	10.6	11.4-13.4	44-48
Panamá	1999	20 (2)	6.1 (4)	13.9	30
Honduras	1997	15.3	1.5	13.8	10
Guatemala	1995	11.5	0.6	10.9	5
El Salvador	1999-2000	n.d. (3)	7.8	n.d.	n.d.

Notas: (1) Incluye elecciones nacionales y procesos electorales internos –tanto legislativos como presidenciales—en el PLN y el PUSC. El gasto en la elección nacional fue de US\$16.8 m. (2) Esta cifra debe ser tomada con particular precaución. La fuente sólo incluye una estimación de US\$10 millones para “una campaña presidencial”. La cifra del cuadro asume, pues, el gasto de al menos dos candidaturas presidenciales mayoritarias. Los gastos en elecciones legislativas, no incluidos en esta cifra, pueden ser sustanciales en Panamá. (3) No dispongo de estimados. Sin embargo, una fuente estimó en US\$ 8 millones el gasto publicitario de uno de los dos partidos mayoritarios durante la campaña presidencial de 1999 (CONF, 30/9/01). (4) Incluye sólo el 40% del subsidio desembolsado durante la campaña.

Fuentes: Ver apéndice.

El cuadro 2.1 muestra que mientras en Costa Rica y, en menor grado, Nicaragua, los subsidios directos cubren una parte sustancial de las erogaciones electorales, en el resto de los países su efecto es más bien marginal. Los datos sugieren que durante la segunda mitad de los años noventa, los subsidios directos cubrieron aproximadamente un tercio de los gastos electorales totales en el Istmo. Aun esta cifra es, con toda probabilidad, una sobreestimación, dada la exclusión del caso salvadoreño y de los procesos electorales intra-partidarios en toda la región (excepto en Costa Rica).

La manera en que los partidos acceden a estos recursos varía a través de la región, agudizando en algunos casos la dependencia de los receptores respecto del capital privado. En El Salvador, Honduras y Panamá los partidos reciben directamente del Estado porciones sustanciales del subsidio con anterioridad a las elecciones. En el caso salvadoreño, tal entrega se da sin que medie garantía alguna para respaldar el préstamo en caso de que los fondos post-electorales asignados al partido no alcancen para cubrir el adelanto. Esta norma, que obviamente facilita el acceso de los partidos al subsidio, se ha convertido en una fuente de recurrentes pérdidas para el Estado salvadoreño.<sup>liv</sup>

En los casos de Costa Rica y Nicaragua, donde el subsidio opera como un reembolso de gastos electorales, los partidos utilizan un elaborado sistema de bonos partidarios tendientes a captar durante la campaña recursos en efectivo respaldados por la expectativa del reembolso.<sup>lv</sup> Conociendo por adelantado el monto del subsidio, los

partidos costarricenses tradicionalmente han emitido títulos hasta por el monto de la subvención que estiman de segura recuperación según sus expectativas electorales. Sucesivas emisiones de bonos por encima de ese monto captan recursos que se estiman de improbable o imposible recuperación para los inversionistas. En todos los casos, los tomadores de bonos —usualmente, aunque no siempre, operadores financieros privados—compran los títulos con un descuento, derivando sustanciales utilidades en el proceso.<sup>lvi</sup> Aunque los tesoreros de los partidos costarricenses insisten en la naturaleza puramente financiera de las operaciones, algunas compras de bonos electorales han levantado dudas sobre sus eventuales efectos políticos, como lo veremos más adelante. El punto a notar es que los sistemas costarricense y nicaragüense de subsidio descansan sobre una paradoja: para hacer efectivos los recursos estatales, los partidos dependen de los capitales privados cuya influencia precisamente intenta limitar la subvención.

Los diversos mecanismos de activación de los fondos estatales coexisten con elaborados procesos de búsqueda de fondos privados. Como lo evidencia la Tabla 2.1, a pesar de la existencia de sistemas de subsidio público en todos los países, las fuentes privadas de financiamiento continúan siendo, por mucho, el sustento económico fundamental de las campañas electorales en el Istmo. Detengámonos en algunos de los rasgos de su proceso de recaudación.

## 2.1.2 La recaudación de donaciones políticas

-¿Quién hace la recaudación y cómo se hace?

En los países centroamericanos, caracterizados por regímenes nítidamente presidenciales y partidos pobremente institucionalizados, las actividades de recaudación de donaciones electorales están fundamentalmente articuladas alrededor de las candidaturas presidenciales antes que de los órganos formales de los partidos.<sup>lvii</sup> Así, es el aspirante presidencial quien, casi siempre, lidera el proceso de búsqueda de fondos, sea contribuyendo personalmente con fuertes cantidades o asistiendo a múltiples actividades con potenciales donadores, que consumen una parte sustancial de su agenda. Un ex-tesorero de campaña de uno de los partidos mayoritarios en Costa Rica lo resume en estos términos: “El candidato se convierte en la figura de recaudación... Sin el candidato usted no recauda nada.”<sup>lviii</sup>

En esta tarea el candidato es normalmente asistido por un comité de finanzas. Este comité se recluta, invariablemente, entre el círculo íntimo del candidato y normalmente provee, en caso de victoria, algunos de los miembros claves del futuro gobierno, una regla que opera como un incentivo crucial para atraer donaciones.<sup>lix</sup> Los miembros de ese comité, y especialmente su coordinador, son escogidos por sus conexiones sociales y, generalmente, su respetabilidad entre la comunidad empresarial.<sup>lx</sup> En los pequeños países centroamericanos —como en otros países de similar tamaño<sup>lxi</sup>—la

recaudación de recursos privados para las campañas tiene lugar en un pequeño círculo social, cruzado por vínculos de familiaridad y confianza. Un empresario costarricense, contribuyente de campañas, resumió con claridad la dinámica fundamental del proceso: “Se trata de empresarios solicitando dinero a empresarios... Primero vos conocés a quien le están dando la plata, si no no se la das.”<sup>lxii</sup>

La mera familiaridad entre recaudador y donador no es, sin embargo, suficiente. Un sutil código opera en las campañas, según el cual las visitas a los donantes potenciales son reforzadas mediante la presencia de cercanos allegados al candidato o la del candidato mismo, de acuerdo con el tamaño de la contribución buscada. En la búsqueda de grandes contribuciones, la presencia del candidato es esencial.<sup>lxiii</sup> De manera levemente perversa, los códigos del proceso de recaudación garantizan que los operadores políticos que potencialmente tendrán más influencia en una futura administración son precisamente aquellos que tienen contacto directo con los más grandes donadores privados.

Las visitas a grandes donadores son normalmente complementadas con una multitud de actividades de recaudación organizadas por los comités financieros. Estas pueden ser desde rifas de objetos valiosos hasta un programa estructurado de desayunos, almuerzos y cenas de recaudación, usualmente dirigidos a sectores específicos de la comunidad empresarial o profesional. Aunque el precio del derecho de asistencia a estas actividades tiene en algunas ocasiones un precio extraordinariamente elevado — se conoce de un caso en Costa Rica en que se cobró US\$20.000 por asistente<sup>lxiv</sup> —, su importancia en la recaudación tiende a ser más bien limitada.<sup>lxv</sup>

Cualquiera que sea la modalidad de su desembolso, los montos de las donaciones privadas varían según el poder adquisitivo del contribuyente y su cercanía política con el candidato. Y muy probablemente varían también según el tamaño del círculo potencial de donantes: entre más reducido sea éste, mayor será la contribución promedio. Así, la evidencia disponible para el caso costarricense sugiere que donaciones de US\$35.000, el máximo autorizado por la legislación, son muy excepcionales. Aunque contribuciones de US\$100.000 han sido reportadas en el pasado<sup>lxvi</sup>, las grandes contribuciones privadas en Costa Rica son, hoy, divididas en montos más pequeños, sea para cumplir con los topes introducidos en 1996 o, simplemente, para reducir su impacto económico sobre el donador.<sup>lxvii</sup> En este caso, el apoyo económico es ofrecido en diversas formas y ocasiones. Las prolongadas disputas por las candidaturas presidenciales han hecho crecientemente común en Costa Rica la modalidad de contribuciones mensuales a lo largo de períodos prolongados. Dichas contribuciones llegan a ser de unos US\$1.000-2.000 para los más acaudalados empresarios, sumas que acaban por convertirse en montos sustanciales en el curso de una campaña.<sup>lxviii</sup> A esto se añaden otras formas de contribución como las compras de bonos partidarios y las donaciones en especie, típicamente la facilitación de personal asalariado a los partidos, la provisión gratuita de transporte o

alimento el día de la elección o, preferentemente, la concesión de tarifas preferenciales en los medios de comunicación.

En círculos empresariales aún más cerrados que el costarricense, los montos pueden aumentar considerablemente. Así, algunas informaciones de prensa han indicado que la contribución del Grupo Pellas, el consorcio empresarial más importante de Nicaragua, a la campaña presidencial del Partido Liberal Constitucional (PLC) en 1999 fue del orden de US\$750.000, y que contribuciones de al menos US\$50.000 eran esperadas de un grupo de unos 25 empresarios en el país.<sup>lxxix</sup> En Panamá, las indagaciones en torno a la recepción de dineros del narcotráfico por parte de la campaña presidencial de Ernesto Pérez Balladares en 1994 arrojaron algunos datos interesantes. Así, su partido, el Partido Revolucionario Democrático (PRD), reveló que 15 donantes proporcionaron US\$2.5 millones para la campaña electoral de 1994, para un promedio de US\$166,000 por contribuyente.<sup>lxxx</sup> Esa cifra, sin embargo, palidece frente a los aportes conocidos del inversionista holandés Friedrich Specht al PRD (estimados en US\$550.000) y del empresario panameño Ricardo Martinelli a varios partidos (US\$400.000).<sup>lxxxi</sup> Y, como lo veremos luego, aun esas cantidades, muy sustanciales en cualquier parte del mundo, son, con toda probabilidad, una fracción del valor de las contribuciones en especie realizadas por los propietarios de medios de comunicación en toda la región.

Finalmente, vale la pena hacer notar que en algunos países, particularmente Nicaragua y Honduras, el proceso de captación de recursos domésticos tiene un elemento adicional, frecuentemente crucial para el partido de gobierno: la imposición de contribuciones electorales forzadas a los detentadores de cargos electivos y, en general, a los empleados públicos. Aunque los "impuestos de partido" sobre los cargos electivos —típicamente los legisladores— son un mecanismo usado en muchos países del mundo, incluyendo Costa Rica y El Salvador<sup>lxxii</sup>, lo que separa la experiencia de Honduras y, sobre todo, Nicaragua es la extensión del mecanismo a un espectro mucho más amplio de servidores públicos. Así, durante la campaña electoral municipal de 2000 en Nicaragua, el fiscal nacional del PLC afirmó que el grueso de los recursos del partido era aportado por los empleados públicos, en particular los funcionarios de alto rango, que pusieron a disposición del partido hasta un mes completo de su salario. Las presiones del partido gubernamental sobre los empleados estatales fueron denunciadas por algunos reportes de prensa.<sup>lxxiii</sup> Como lo veremos luego, tanto en Nicaragua como Honduras, esta práctica forma parte de un fenómeno más amplio de utilización indiscriminada del aparato estatal para favorecer la campaña electoral del partido oficial.

-¿Quiénes contribuyen?

Más allá de la excepción de los mecanismos de contribución forzosa para los empleados públicos, toda la evidencia indica que la búsqueda de recursos electorales domésticos se concentra, casi en su totalidad, en un grupo muy reducido de grandes empresarios en cada país. Este círculo es, con toda probabilidad, extraordinariamente pequeño en países como Panamá y Nicaragua. El caso del PRD panameño en 1994 ya

ha sido citado.<sup>lxxiv</sup> Pero aun la lista de donantes publicitada por el Movimiento Papá Egoró, relativamente distante a la élite empresarial panameña, no incluyó sino a 148 empresas y particulares en 1994.<sup>lxxv</sup> De igual modo, en Nicaragua, la lista de donantes principales a las campañas políticas incluye, presumiblemente, a las cabezas de los 4 grupos empresariales y financieros más importantes del país, a un número similar de grandes empresarios extranjeros con fuertes intereses en Nicaragua y a unas 20 corporaciones más pequeñas, capaces de hacer donativos de por lo menos US\$50.000.<sup>lxxvi</sup> Aun en Costa Rica, un país con tradiciones relativamente igualitarias en el contexto centroamericano, el proceso de recaudación se caracteriza por un extraordinario elitismo. El tesorero de campaña del partido ganador en 1998 calculó que aproximadamente US\$2 millones debieron ser recaudados por el candidato en sus visitas a unos 80 donantes de primer nivel.<sup>lxxvii</sup> Un ex-precandidato presidencial y jefe de campaña del Partido Unidad Social-Cristiana (PUSC) resumió el sesgo social del proceso en términos muy claros:

"Las contribuciones no se buscan en la clase media. No se busca una contribución multitudinaria... Quienes contribuyen son el sector industrial y comercial... Básicamente los grandes comerciantes y los grandes industriales del país, grandes intereses y punto."<sup>lxxviii</sup>

En un país pequeño los grandes intereses son pocos y conocidos por todos. No por casualidad, los mismos grandes contribuyentes políticos figuran regularmente en todos los ciclos electorales. Así, numerosos contribuyentes de primer nivel a la campaña presidencial de Rolando Araya (Partido Liberación Nacional [PLN]) durante 1999-2001 en Costa Rica, ya habían figurado en la nómina de donadores principales a la campaña de Oscar Arias 15 años antes.<sup>lxxix</sup> Aún más, dado el restringido círculo social dentro del que tiene lugar la recaudación, es natural que los más grandes contribuyentes sean buscados por todos los partidos mayoritarios y terminen repartiendo fondos entre todos. Esta práctica, ampliamente conocida en Costa Rica, tiene réplicas documentadas en Guatemala, Nicaragua, Panamá y, fuera de la región, Uruguay.<sup>lxxx</sup>

Es crucial notar, sin embargo, que tal concentración de donadores privados no presupone ni conduce a ningún esfuerzo coordinado por parte de los contribuyentes. Una de las características fundamentales de los procesos de recaudación en la región es el predominio de los vínculos individuales entre donadores y políticos, antes que de formas de participación colectiva de sectores sociales o económicos. En cerrados círculos sociales, los vínculos de familiaridad y el contacto directo entre contribuyentes y políticos pasa por encima y, de hecho, hace innecesario el papel financiero de los grupos de presión organizados (cámaras empresariales, por ejemplo). Esta falta de coordinación, también percibida en Uruguay, tiene implicaciones cruciales en la definición de las retribuciones buscadas por los donadores políticos. Como lo veremos luego, a diferencia del papel de los grupos organizados en EEUU, los donadores centroamericanos no persiguen, por lo general, el "secuestro" de políticas estatales para un sector social o empresarial sino beneficios individuales más o menos tangibles.

Si bien las donaciones empresariales no pueden ser entendidas con una lógica sectorial, los empresarios de algunos sectores específicos participan del proceso con singular asiduidad. Los empresarios de la construcción y del sector bancario son reconocidos contribuyentes en los países de la región.<sup>lxxxix</sup> Pero, sobre todo, los propietarios de las estaciones privadas de televisión constituyen un grupo singularmente importante de donadores políticos. En el caso costarricense, si bien el Código Electoral obliga a los medios de comunicación a hacer públicas sus tarifas y a garantizar acceso igualitario a todos los partidos, la regla no impide a los propietarios de los medios donar parte del espacio publicitario a algunos partidos, haciendo la norma nugatoria en la práctica. Así, diferencias significativas de precio persisten y ningún partido o candidato termina pagando la tarifa oficial. Un aspirante presidencial hizo notar que

"los banqueros de los años cuarenta son los dueños de las televisoras de la era del noventa... porque el que logra una buena negociación con Canal 7 y con Canal 6, va a tener grandes ventajas en términos de las posibilidades de anunciarse."<sup>lxxxix</sup>

En efecto, una comparación del valor oficial de la pauta publicitaria de los partidos políticos costarricenses durante la campaña presidencial 1997-98 y sus gastos reportados ante la Contraloría General de la República por concepto de publicidad televisiva, revela descuentos por US\$2.1 millones, en cuenta US\$1.7 millones al PUSC, amplio favorito durante la campaña, con toda probabilidad la más grande donación hecha por sector alguno durante el ciclo electoral. Una indagación de los patrones de descuento durante las campañas 1990-98 revela, aún más, el sistemático favorecimiento del partido favorito durante la campaña por parte de las empresas televisivas.<sup>lxxxiii</sup> El fenómeno se repite, con diferentes aristas, en otros países de la región. Particularmente perturbadora es la experiencia guatemalteca, donde la televisión abierta es monopolizada por un operador privado: el empresario mexicano, radicado en Miami, Remigio Angel González. Desde mediados de los años ochenta, su posición monopólica ha conferido a González un desproporcionado poder político en Guatemala, particularmente visible durante y tras la elección de 1999, en la que activamente apoyó al vencedor Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Como lo han admitido públicamente todos los partidos guatemaltecos, cortejar el apoyo político-financiero de González es de primordial importancia para cualquier aspirante presidencial.<sup>lxxxiv</sup>

El caso de González en Guatemala es indicativo no sólo del determinante papel financiero de los propietarios de medios de comunicación sino también de la importancia que, en diferentes grados, continúan teniendo las fuentes foráneas en las campañas de la región. Su utilización es ampliamente notoria en Nicaragua y Guatemala, menos obvia aunque probablemente sustancial en Panamá y El Salvador, más bien limitada en Costa Rica (aunque no siempre fue así), e indeterminada en Honduras. En el caso nicaragüense, mencionado más arriba, es conocida la realización



de actividades de recaudación en Miami y, en mucho menor grado, Costa Rica, por parte de todos los partidos.<sup>lxxxv</sup> Reportes de prensa sugieren que las contribuciones recogidas por el PLC en 1996 entre el exilio cubano en Miami pudieron haber llegado a varios millones de dólares, tanto como sugieren que una parte de la campaña del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) podría haber sido financiada con aportes del gobierno libio, una acusación negada reiteradamente por los personeros sandinistas.<sup>lxxxvi</sup> Igualmente, las indagaciones en torno a las contribuciones del narcotraficante colombiano José Castrillón Henao a la campaña del PRD en Panamá en 1994, permitieron descubrir otras donaciones muy sustanciales por parte de extranjeros.

La experiencia costarricense muestra una evolución interesante.<sup>lxxxvii</sup> Si amplia evidencia existía de la participación de capital extranjero —frecuentemente controversial— en las elecciones costarricenses durante la década de 1970<sup>lxxxviii</sup>, para finales de los años ochenta la situación había adquirido ribetes altamente perturbadores. Como lo veremos luego, una serie de investigaciones parlamentarias sobre la penetración del narcotráfico en el país reveló que ambos partidos mayoritarios habían recibido durante la campaña de 1986 contribuciones sustanciales de parte de extranjeros involucrados en diversas actividades delictivas.<sup>lxxxix</sup> Si las investigaciones no demostraron concluyentemente la responsabilidad de los candidatos presidenciales y sus recaudadores principales, al menos dejaron en claro la asiduidad con que los partidos costarricenses, liberados de toda regulación legal, cortejaban los fondos de origen extranjero. La investigación reveló múltiples donaciones de empresarios foráneos radicados en Costa Rica —en algunos casos por grandes montos—, la organización de diversas actividades de recaudación por parte de ambos partidos en EEUU, y sustanciales contribuciones por parte de "partidos hermanos", incluyendo el PRD panameño, controlado a la sazón por Manuel Antonio Noriega. Estas indagaciones, cuyas revelaciones dominaron la campaña presidencial de 1990, constituyeron un punto de inflexión que eventualmente conduciría a la adopción de controles legales sobre las donaciones extranjeras. La experiencia de 1986 ha hecho a los recaudadores costarricenses —invariablemente reputados empresarios nacionales— notoriamente reacios a buscar activamente fuentes foráneas de financiamiento.<sup>xc</sup> Tal cautela, la drástica contracción de las contribuciones de los partidos y gobiernos "hermanos"<sup>xcii</sup>, y, en menor medida, la adopción de controles legales en 1996, han reducido notoriamente, con toda probabilidad, la disponibilidad de fondos extranjeros en las campañas costarricenses.

-¿Para qué contribuyen?

Los motivos para hacer una contribución a un partido o candidato son múltiples y frecuentemente simultáneos. Mientras el peso de las tradiciones políticas, de las afinidades personales, o de la identificación ideológica —un punto de particular importancia en Nicaragua<sup>xcii</sup>—, basta en muchos casos para atraer contribuciones significativas del sector empresarial, es evidente que la búsqueda de beneficios tangibles es el motor fundamental del proceso de recaudación. En palabras del ex-

Presidente de Panamá, Guillermo Endara: "Crear que no se obtienen favores haciendo donaciones a las campañas es querer pecar de inocente."<sup>xciii</sup>

Los favores buscados son muy variados y, por lo general, implícitos. Dados los grandes poderes de nombramiento de las presidencias centroamericanas los puestos en los órganos políticos constituyen una obvia opción de intercambio. El caso de Costa Rica sugiere que aunque la compra de puestos públicos es un riesgo real, su alcance es más bien limitado. Como lo admitieron varios tesoreros de campaña durante las investigaciones legislativas sobre el financiamiento de los partidos en 1986, la compra de puestos puede haber sucedido con alarmante frecuencia en el servicio diplomático.<sup>xciv</sup> Otros personeros de los partidos han confirmado también el gran interés de algunos donantes en puestos directivos en algunas instituciones autónomas, principalmente los bancos estatales.<sup>xcv</sup> Sin embargo, la compra de candidaturas o nombramientos en los Supremos Poderes ha sido unánimemente descartada por candidatos y recaudadores, y, aunque de dudosa confiabilidad, la escasa evidencia disponible tiende a confirmar su dicho.<sup>xcvi</sup> Sin embargo, la experiencia de Costa Rica, replicada casi exactamente en el caso uruguayo, podría no ser la norma en Centroamérica. Como lo veremos más adelante, la experiencia guatemalteca reciente muestra un claro ejemplo en que la presión de los donadores llegó hasta el propio gabinete presidencial.

Más común es la búsqueda de otros beneficios. En la gran mayoría de los casos, las contribuciones empresariales constituyen una especie de póliza de seguro capaz de garantizar, en caso de necesidad, el acceso a los tomadores de decisión y la buena voluntad de éstos. Uno de los recaudadores principales de la campaña del PRD panameño en 1994 describió en los siguientes términos la lógica de la mayoría de las contribuciones empresariales:

"Si yo entrego una cantidad de dinero, quiero que me coja el teléfono y si tengo un problema que me escuche, no tanto que me lo resuelva... pero que me atienda... Tú lo que compras es acceso... por ejemplo si doné a Pérez Balladares, el día que lo llame quiero que él sepa quien quiere hablarle."<sup>xcvii</sup>

Un empresario costarricense lo confirma en términos casi idénticos:

"...lo que la gente quiere con (la contribución), como primera cosa, es acceso. Esa es la cosa fundamental. Es acceso no tiene que ser necesariamente al presidente. ¿Cuándo necesitás al presidente? Casi nunca. Vos lo que necesitás es acceso a los ministros. Generalmente la gente que está en finanzas va a ser ministros. Entonces uno los llama y pide que le saquen una cita con fulano de tal. Eso es muy importante.

No es influencia: es acceso, que no todo mundo lo tiene. El poder llegar y explicarle un problema a alguien es una gran ventaja." <sup>xcviii</sup>

Casi siempre, pues, la contribución compra un recurso antes que un resultado, y tanto el donador como el receptor están concientes de los sutiles términos del intercambio. En otras situaciones, sin embargo, el quid-pro-quo puede ser menos difuso. Las donaciones de gran magnitud tienden a suponer solicitudes específicas por parte del contribuyente, normalmente ligadas a decisiones de inversión pública, condonación de deudas para con instituciones públicas, o pronta cancelación de deudas estatales.

Con todo, a pesar de la magnitud de algunas donaciones y de la especificidad de la solicitud correspondiente, es crucial no perder de vista el carácter contingente del intercambio entre quien dona los fondos y quien los recibe. En la generalidad de los casos, el poder de negociación del político aumenta decisivamente cuando ha pasado el momento de la elección, particularmente en ausencia de reelección sucesiva, como es el caso de los presidentes en toda Centroamérica. La contingencia del intercambio ha sido descrita en términos muy claros por un ex-diputado y asesor presidencial costarricense:

"Esto es muy aleatorio, porque en la dinámica de la política, si a usted le dieron 20 millones de pesos (sic) y después le vienen a pedir, siendo presidente, alguna cosa, muchas veces la gente no responde. Es decir, el que da contribuciones con el criterio de que va a tener acceso directo o de que va a tener decisiones absolutamente favorables, se equivoca radicalmente. Aunque desde luego eso crea una actitud más favorable, unos buenos ojos hacia ese personaje, que si pide una cita la tendrá rápido, que si pide ser escuchado por ciertos funcionarios se le escuchará, eso no necesariamente garantiza que las decisiones van a ser favorables." <sup>xcix</sup>

Los riesgos del donador operan, así, como un desincentivo para las grandes contribuciones. Ese riesgo se reduce significativamente, sin embargo, cuando el donador es respaldado por un vínculo previo con el receptor de los fondos, cuando dispone de mecanismos coercitivos post-electorales sobre éste, o, simplemente, cuando está dispuesto a utilizar otros instrumentos de compra de la voluntad política, como sobornos. En esos casos —cuyos ejemplos analizaremos más adelante—, el efecto de las contribuciones políticas se subsume en un síndrome más amplio de distorsión del interés general. Paradójicamente, pues, los casos más relevantes desde la óptica de la integridad del sistema político son aquellos en los que los efectos de las contribuciones electorales son, acaso, menos claros e identificables.

Cualesquiera sus efectos, los procedimientos de recaudación que han sido descritos funcionan dentro de un marco de controles legales y extra-legales que varía de país en país. Revisemos, brevemente, la aplicación práctica de estos controles en la región.

## *2.2 Los controles del financiamiento electoral en la práctica*

Esta sección empieza recordando lo que hemos visto más arriba: no hay en Centroamérica demasiados controles legales sobre el financiamiento partidario que puedan ser aplicados. Además de eso, casi sin excepciones, la aplicación de las pocas reglas existentes ha sido muy deficiente. En El Salvador, donde no hay más normas de financiamiento partidario que las del subsidio directo, el Estado ha demostrado ser incapaz aun de recuperar las cuantiosas sumas adeudadas por los partidos beneficiados con los adelantos del subsidio.<sup>c</sup> En Honduras, por su parte, un esquema relativamente elaborado de transparencia financiera y de restricciones a las donaciones privadas y a la duración de las campañas ha devenido letra muerta. En la práctica, el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) no ha exigido nunca la presentación de los estados financieros de los partidos, ni ha aplicado las sanciones vigentes para la emisión de publicidad electoral fuera de la campaña oficial.<sup>ci</sup>

Similar suerte ha corrido la legislación de Nicaragua. En este país, si bien desde 1996 la ley ha obligado a los partidos a mantener su documentación financiera a la orden de la Contraloría General de la República (CGR), ninguna supervisión ha sido ejercida por esta. Así, por ejemplo, aunque la Ley Electoral de 1996 expresamente prohibía las contribuciones extranjeras y obligaba a los partidos a reportar todas sus donaciones, ningún mecanismo contralor se activó cuando los partidos no reportaron una sola contribución privada durante la campaña de 1996, cuyo costo, sólo para el partido vencedor, se estimó en US\$6 millones, buena parte de ellos recaudados en el exterior.<sup>cii</sup> Las estrictas regulaciones introducidas en 2000, que se limitan a prohibir las donaciones anónimas, no han cambiado este patrón. El director del Departamento de Atención a Partidos Políticos de la CGR, reconoció públicamente en 2001 la inexistencia de mecanismos de control para determinar si los partidos reciben dinero de fuentes ilegales durante las campañas electorales.<sup>ciii</sup> Tales controles son debilitados, entre otras cosas, por la difusa delimitación de las competencias que en la materia ostentan el Consejo Supremo Electoral (CSE), la CGR y la Procuraduría Electoral, una superposición que deja a los mecanismos de supervisión en una zona normativa gris y conduce a su parálisis.<sup>civ</sup> Aun los controles sobre la utilización del subsidio público son frágiles y de dudosa efectividad. Así, bien entrado el año 2000, el ente contralor y la autoridad electoral aún trabajaban en la elaboración de un reglamento para afinar los gastos partidarios que serían aceptados como reembolsables, luego de que en 1996 los partidos no rindieron las cuentas que les exigía la legislación ni cancelaron sus deudas con el fisco.<sup>cv</sup> Sólo muy reciente y tentativamente se han activado, por vez primera, algunos mecanismos de investigación sobre el financiamiento partidario, luego de la tácita admisión por parte de personeros del PLC de la utilización de bienes y fondos públicos durante la campaña del partido en 2001, un fenómeno reiteradamente

denunciado antes de la elección por la prensa opositora.<sup>cví</sup> La efectividad de esta indagación aún está por verse.

Aunque estrictamente limitados a la fiscalización del uso del subsidio directo, los controles existentes en Guatemala y Panamá operan, aparentemente, con mayor efectividad. Las autoridades guatemaltecas realizan auditorías en los partidos políticos, aunque, por no ser públicos los resultados, su rigurosidad se desconoce.<sup>cvii</sup> En Panamá, la introducción del subsidio estatal en 1997, ha venido acompañada de un complejo sistema de rendición de cuentas antes de cada sucesivo desembolso de la subvención. Las propias autoridades electorales panameñas estiman que hay un control bastante recio sobre esos recursos. Uno de los magistrados panameños hizo ver que los partidos encontraron dificultades para adaptarse a las regulaciones, pero lo han hecho exitosamente: “Aprender les costó, y les costó dinero porque lo que no pudieron justificar, no lo pagamos. Y les costó ir adaptándose a mantener un sistema contable, de responsabilidades internas en el partido sobre quién y cómo se maneja el subsidio... Las cosas están caminando con bastante fluidez.”<sup>cviii</sup>

El caso costarricense, por último, muestra la curiosa coexistencia de algunos controles severamente aplicados con otros inexistentes en la práctica. Así, al igual que en Guatemala y Panamá, en Costa Rica los partidos elegibles para recibir el reembolso estatal deben presentar ante la CGR los comprobantes de sus gastos electorales, siguiendo las detalladas instrucciones de la legislación y los reglamentos vigentes. La densa regulación del proceso y la debilidad administrativa de los partidos costarricenses han convertido el trámite en un costoso ejercicio, cuya utilidad ha sido reiteradamente cuestionada por la propia autoridad contralora.<sup>cix</sup> El problema de los controles sobre el subsidio directo en Costa Rica no radica en la debilidad de su aplicación sino, acaso, en su excesiva severidad.

Contrariamente, las regulaciones al financiamiento privado introducidas en 1996 se han visto erosionadas en la práctica. La presentación de los informes periódicos de ingreso por parte de los partidos es, hoy, un ritual casi voluntario, que no todos los partidos cumplen con regularidad.<sup>cx</sup> Aún más, aduciendo no estar autorizada para constatar la veracidad de la información reportada por los partidos, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ha declinado hacer una auditoría detallada de sus informes, limitándose a monitorear el respeto al tope de contribución individual.<sup>cxí</sup> Asimismo, los partidos no están obligados a reportar las contribuciones recibidas en especie, que pueden ser, en algunos casos, muy sustanciales.

Poco tiempo después de introducidos, la debilidad de los controles sobre el financiamiento privado ya había sido advertida por algunos tesoreros de campaña y jefes electorales.<sup>cxii</sup> Tales advertencias fueron confirmadas concluyentemente durante la campaña de 2001-02 por la identificación, más bien fortuita, de numerosas contribuciones “fantasmas” (esto es, incluídas en los reportes sin que el supuesto donador hubiese hecho donación alguna) en los informes presentados a la autoridad

electoral por el PLN.<sup>cxiii</sup> Esa práctica puede ser utilizada tanto para eludir la identificación de contribuciones anónimas o foráneas, como para fraccionar donaciones con montos superiores a los autorizados por la ley. Esta práctica, un artefacto de la actual legislación, se suma a otras arraigadas costumbres financieras de los partidos mayoritarios, como la de pagar gastos electorales mediante sociedades anónimas paralelas, desprovistas de toda obligación de transparencia.<sup>cxiv</sup> En ausencia de un esfuerzo institucional para aplicarlos, los controles legislados en 1996 han devenido, en la propia expresión del Presidente del TSE, “meramente cosméticos”.<sup>cxv</sup>

Como se dijo más arriba, a falta de un marco normativo rigurosamente aplicado, el control del financiamiento electoral recae sobre otros mecanismos, como los instrumentos internos dispuestos por los propios partidos y las investigaciones legislativas o periodísticas. Los primeros tienden a ser, al igual que la legislación, débiles y restringidos. La experiencia centroamericana muestra claramente que la recaudación de fondos electorales rara vez está en manos de las estructuras formales de los partidos, siendo más bien la tarea de grupos muy pequeños y casi impenetrables articulados alrededor de los candidatos presidenciales y responsables únicamente ante el propio aspirante. Consultado por la prensa sobre su conocimiento de las prácticas de financiamiento del PUSC en 1993-94, el actual mandatario costarricense, Abel Pacheco, a la sazón presidente de su partido, afirmó no sólo no haber tenido ninguna relación con el proceso de recaudación sino que, de hecho, esa había sido una de sus condiciones para aceptar el puesto.<sup>cxvi</sup> De modo similar, aunque la legislación guatemalteca establece como una de las funciones de la Asamblea Nacional de cada partido la de “conocer, aprobar o improbar el informe económico que el Comité Ejecutivo Nacional debe presentarle”, un dirigente de la Unión de Centro Nacional (UCN) advirtió que “hasta la última administración partidaria ni el Comité Ejecutivo conocía cómo se manejaban los fondos.”<sup>cxvii</sup> Lo mismo parece suceder en Nicaragua: sorprendidos por las declaraciones del presidente del PLC en cuanto al uso electoral de recursos públicos, los principales recaudadores de fondos de la campaña presidencial de Enrique Bolaños fueron prestos en desligarse del financiamiento del partido y su nómina de candidatos legislativos. “Yo te aseguro —manifestó el propio Bolaños— que la campaña fue financiada por nosotros y manejada aparte, y ustedes veían que (el local) de la campaña presidencial estaba a un lado de un edificio del PLC y se manejó aparte.”<sup>cxviii</sup>

Más importantes que los controles impuestos sobre los recaudadores por sus partidos han sido los derivados de la intervención de la prensa y el parlamento. La utilización de estos mecanismos ha sido, sin embargo, muy limitada en la región. Fuera de Costa Rica, no se registran en ningún otro país investigaciones parlamentarias sobre el financiamiento partidario. La cobertura de prensa, por su parte, ha sido virtualmente inexistente en El Salvador y Honduras, y tangencial en los casos de Nicaragua y Guatemala. En estos dos últimos países, el tema ha figurado recientemente en la prensa, pero meramente como un elemento accidental de escándalos mayores de corrupción en las administraciones de los presidentes Arnoldo Alemán y Alfonso Portillo.<sup>cxix</sup>

Las experiencias panameña y costarricense divergen de las anteriores. Así, la emergencia del financiamiento político como un tema de discusión pública en Panamá es debida, casi enteramente, a la acuciosidad de la prensa, que reveló la recepción de “narcocheques” por la campaña presidencial de Ernesto Pérez Balladares en 1994.<sup>CXX</sup> El revuelo causado obligó a todos los partidos a dar explicaciones sobre sus fuentes de financiamiento y, más importante aún, condujo a la introducción del subsidio partidario en 1997.<sup>CXXI</sup> De igual manera, la modificación de la legislación costarricense en 1996 difícilmente hubiese sido posible sin las investigaciones legislativas de 1987-1991 sobre la penetración del narcotráfico en las esferas políticas, incluido el financiamiento partidario.<sup>CXXII</sup> En palabras de un ex-tesorero del PLN, las graves revelaciones de estas indagaciones “despertaron la conciencia de que el tema de la financiación no se podía festinar.”<sup>CXXIII</sup> La emergencia del narcotráfico como una amenaza real para los recaudadores de fondos y la intensa cobertura de prensa que rodeó las investigaciones legislativas, sirvieron para activar mecanismos de auto-control entre los recaudadores costarricenses, generalmente preocupados por su reputación social y empresarial. Eso se tradujo, en campañas posteriores, en la adopción de prácticas financieras más cautelosas por parte de los partidos mayoritarios costarricenses, sobre todo respecto de la recolección de dineros de origen extranjero. La sostenibilidad de estos mecanismos de auto-control es, claro está, precaria y dependiente del continuo interés periodístico en el tema. Afortunadamente, la campaña electoral de 2001-02 evidenció un creciente interés en él, no ajeno a la disponibilidad, a partir de 1997, de información pública, no importa cuán imperfecta, sobre las fuentes de ingreso de los partidos.<sup>CXXIV</sup> Este punto merece ser enfatizado: facilitando la aproximación de la prensa al financiamiento partidario y, con ello, reforzando el auto-control por parte de los recaudadores, la legislación costarricense de 1996 puede generar, a pesar de todo, efectos nada desdeñables sobre la transparencia y la integridad del sistema político.

### *2.3 Los riesgos y sus variantes*

La debilidad normativa y práctica de los SFP del Istmo se ha traducido en una cantidad significativa de escándalos políticos. Aunque en el caso costarricense las primeras controversias públicas datan de la década de 1970, la frecuencia de los escándalos ha aumentado considerablemente durante la última década.

Los escándalos conocidos, que seguramente constituyen una fracción de las irregularidades realmente acaecidas, pueden clasificarse en tres categorías: aquellos en los que donaciones privadas han generado sospechas de tráfico de influencias y compra de decisiones públicas; aquellos en que los partidos han sido acusados de utilizar fuentes de financiamiento de origen ilegítimo; y, finalmente, aquellos en los que ha mediado el abuso de los recursos estatales para fines electorales. A continuación analizaremos los casos que caen dentro de cada una de ellas, para luego hacer una reflexión sobre la magnitud real de los riesgos revelados por estos episodios.

### 2.3.1 Donaciones privadas y tráfico de influencias

Esta es la categoría más comúnmente asociada con escándalos de financiamiento político: entrega de donaciones privadas a los partidos a cambio de decisiones públicas favorables al donador. En los últimos años, sospechas de estos intercambios han emergido, con particular fuerza, en Guatemala, Nicaragua y Panamá.<sup>cxxv</sup>

-Guatemala:

Caso de Remigio Angel González y Luis Rabbé (1999):<sup>cxxvi</sup>

El decisivo papel Remigio Angel González en las campañas guatemaltecas ha sido destacado más arriba. Durante la campaña de 1999, González puso el peso de su monopolio televisivo detrás de la candidatura de Alfonso Portillo (FRG), entre otras cosas donándole su publicidad electoral. Según ha sido reportado por algunas fuentes periodísticas, a cambio de su apoyo, González exigió la nominación de su cuñado y representante legal, Luis Rabbé, como candidato del FRG a la Alcaldía de la Ciudad de Guatemala. Rabbé fue derrotado en la elección. Sin embargo, fue nombrado por el nuevo mandatario en el crucial Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, encargado de supervisar las operaciones de las estaciones de González. En junio de 2001, Rabbé fue destituido, tras ser interpelado en el Parlamento por numerosas anomalías en la adjudicación de contratos de obra. De acuerdo con versiones de prensa, en la actualidad se le investiga judicialmente. A pesar del compromiso del Presidente Portillo de subastar entre nuevos oferentes dos frecuencias televisivas del Estado, el monopolio de González continúa intacto.

Caso de Francisco Alvarado Macdonald (1999):<sup>cxxvii</sup>

Alvarado Macdonald, dueño de un conglomerado financiero y comercial en Guatemala, fue uno de los principales financistas de las campañas presidenciales de Alfonso Portillo en 1995 y 1999.<sup>cxxviii</sup> Entre ambas elecciones, sus empresas dieron trabajo a Portillo y le facilitaron el transporte aéreo requerido por su campaña proselitista. Ambos desarrollaron una estrecha relación personal.

En marzo de 2001, año y medio después de la elección de Portillo, la Superintendencia de Bancos de Guatemala dispuso intervenir los Bancos Promotor y Metropolitano, propiedad de Alvarado Macdonald, por motivo de insolvencia. La investigación subsiguiente reveló una serie de decisiones, de difícil explicación, por parte de entidades estatales tendientes a solventar los crecientes problemas financieros de ambos bancos, generados, casi en su totalidad, por préstamos de dudosa recuperación concedidos a las propias empresas de Alvarado. A los generosos créditos concedidos



por la estatal Junta Monetaria para solventar la iliquidez de ambos bancos, se sumó el depósito de casi US\$60 millones en cuentas de los bancos por parte de ocho entidades estatales, en algunos casos sin intereses y pocos días antes de la intervención. Prominentes entre los depósitos figuraban casi US\$6 millones en fondos bajo el control directo de la Presidencia de la República, donde dos hijos de Alvarado ostentaban altos cargos de nombramiento presidencial. La intervención de los bancos fue acompañada de un respaldo estatal para los ahorristas por cerca de US\$150 millones de dólares. Ambos bancos fueron eventualmente liquidados y Alvarado Macdonald, procesado por la justicia penal, aún espera juicio.

Caso de Armando Llord Quiteño (1999):<sup>cxxix</sup>

A principios de 2000, Llord Quiteño, un joven empresario, fue sorpresivamente nombrado por el Presidente Portillo al frente de la Junta Directiva del estatal Banco de Crédito Hipotecario Nacional. Su falta de antecedentes en el sector financiero no pesó en el nombramiento: antes había sido un generoso contribuyente a la campaña del Presidente Portillo y amigo de los hijos de Francisco Alvarado Macdonald. A poco de nombrado, Llord se vió envuelto en una serie de denuncias de corrupción, luego complicadas por acusaciones de intimidación y amenazas contra los periodistas denunciantes. Llord fue eventualmente removido de la presidencia del banco junto con otros cinco directivos.

-Nicaragua:

Caso de la constructora “Modultecsa” y Byron Jeréz (1996):<sup>cxxx</sup>

Tras el Huracán Mitch, la empresa constructora “Modultecsa” se benefició con contratos públicos de reconstrucción de infraestructura por US\$5 millones, a pesar de su aparente falta de experiencia y equipos para las tareas encomendadas. Los socios originales de la empresa eran Jerónimo Gadea —yerno del Presidente Arnoldo Alemán— y los cubanos-norteamericanos Alfredo Carbonell y Pedro Reboredo. Este último, a la sazón Comisionado del Condado Miami-Dade, fue uno de los principales recaudadores de fondos para la campaña de Alemán entre la comunidad del exilio cubano en Miami, habiendo entablado una estrecha relación con el candidato desde los días de la campaña electoral de 1989, que llevó al poder a Violeta Chamorro. Las gestiones de Reboredo fueron coordinadas por Byron Jeréz, cercano allegado a Alemán, ex-tesorero del PLC y encargado de la recolección de fondos de campaña en EEUU. Tanto Reboredo como Jeréz acompañaron sistemáticamente a Alemán en sus reuniones con donadores en Miami.

Tras la elección de Alemán, Jeréz sería puesto al frente de la Dirección Nacional de Impuestos. En octubre de 2000, una investigación de la CGR confirma que

“Modultecsa” inició en octubre de 1998 la construcción de una amplia casa de veraneo para Jeréz, pagada con fondos públicos destinados a la emergencia de “Mitch”. Según reportes de prensa, las obras iniciales de la casa fueron un regalo de Alfredo Carbonell para Jeréz, a quien, en palabras de un allegado, “debía muchos favores”. El principal favor, según el mismo entrevistado, consistía en que “(Carbonell) traía cualquier cosa de Estados Unidos y él no pagaba ni cinco centavos de impuestos, tanto de sus equipos como de otras cosas que traía de Nicaragua.” Jeréz sería destituido de su puesto en 2000 luego de varias denuncias por corrupción investigadas por la CGR. Actualmente se encuentra preso aguardando juicio. También Reboredo se vió obligado a renunciar a su cargo en Miami en 2001, por acusaciones de abuso de poder.

-Panamá:

Caso del Consorcio San Lorenzo y Martín Rodin (1999).<sup>cxxxix</sup>

A finales de diciembre de 2001, la Asamblea Legislativa de Panamá aprobó por unanimidad el contrato-ley entre el Estado panameño y el Consorcio San Lorenzo para la creación y explotación, durante 30 años prorrogables, del Centro Multimodal Industrial y de Servicios (CEMIS), un parque industrial y portuario de grandes dimensiones, situado en la ciudad de Colón. Tanto antes como después de su aprobación el contrato despertó sospechas por las condiciones altamente favorables concedidas al inversionista. Poco tiempo después, varios diputados del PRD admitieron haber recibido sobornos del consorcio, y se conoció que Martín Rodin, uno de sus principales accionistas, había dado fondos a la campaña de los tres candidatos mayoritarios en la elección presidencial de 1999, incluyendo US\$60.000 para la vencedora, Mireya Moscoso. La mandataria admitió la donación, pero negó que el Ejecutivo hubiese incurrido en alguna irregularidad durante la negociación del contrato. En la actualidad, el proyecto se encuentra virtualmente detenido mientras el Ministerio Público completa la investigación sobre el supuesto pago de sobornos en la Asamblea.

### **2.3.2 Utilización de fondos de origen presuntamente ilegítimo**

La segunda categoría es, en realidad, una variante de la anterior. En estos casos, la sospecha de tráfico de influencia es agravada por la presunción del carácter ilegítimo de los fondos de la donación. La experiencia costarricense es particularmente pródiga en este tipo de casos.

## -Guatemala

### Caso de Alfredo Moreno (1995):<sup>cxxxii</sup>

En setiembre de 1996 las autoridades guatemaltecas detuvieron a Alfredo Moreno, un ex-funcionario de la inteligencia militar, bajo cargos de contrabando y defraudación aduanera y fiscal. Moreno, quien alguna vez manifestó que Alfonso Portillo “es como un hijo para mí”, contribuyó a su primera campaña presidencial en 1995. Aunque Portillo admitió la donación cuando esta trascendió a la opinión pública, negó saber el origen de los fondos. Sin embargo, en el curso del juicio contra Moreno, uno de sus cercanos colaboradores indicó que Moreno contaba con la asistencia de varios generales, algunos muy cercanos a Portillo, y que el propio candidato era el encargado de asuntos políticos del grupo, por lo cual recibía cerca de US\$25.000 mensuales, presuntamente utilizados para el financiamiento de su campaña. La vinculación profesional de Portillo con Moreno nunca se confirmó. Moreno ha sido absuelto de los cargos de defraudación tributaria, pero aún espera juicio por los cargos de contrabando.

## -Costa Rica

### Caso de Clovis McAlpin (1970):<sup>cxxxiii</sup>

A principios de los años setenta, McAlpin, un controversial financista norteamericano, se radicó en Costa Rica para huir de la justicia de su país, con el consentimiento del Presidente José Figueres. Antes de la campaña electoral de 1970, la empresa puertorriqueña EHG Enterprises –uno de cuyos accionistas principales era McAlpin— había prestado a la campaña del PLN casi US\$400.000 mediante compras de bonos de la contribución estatal.

### Caso de Robert L. Vesco (1974):<sup>cxxxiv</sup>

Al igual que McAlpin, Vesco, otro financista estadounidense, llegó a Costa Rica en 1973 huyendo de la justicia norteamericana, que lo requería por cargos de estafa y defraudación de fondos mutuales por más de US\$200 millones. Vesco se radicó en Costa Rica a solicitud del entonces presidente, José Figueres. Su búsqueda de protección política precedió, sin embargo, a su llegada al país, como lo demuestran sus generosas contribuciones a la campaña de reelección de Richard Nixon en los EEUU en 1972, descubiertas durante la investigación del caso Watergate. Años después, Figueres acusaría públicamente a su propio partido, y a otros en el país, de usar dinero de Vesco para pagar una buena parte de los gastos de campaña en 1974. Las denuncias de Figueres dieron lugar a una investigación parlamentaria sobre el financiamiento de los partidos en 1977. Todos los políticos involucrados –incluso el

entonces Presidente Daniel Oduber, acusado de recibir US\$500.000 de Vesco para su campaña—negaron las afirmaciones de Figueres. La investigación produjo informes contradictorios y no sentó responsabilidad alguna por los hechos acusados. Vesco fue expulsado de Costa Rica en 1978.

Caso de Roberto Fionna y Fernando Melo (1986):<sup>cxxxv</sup>

Fionna, empresario argentino radicado en Costa Rica y enjuiciado por tráfico internacional de drogas en Francia, colaboró con altos políticos del PLN durante la segunda mitad de los años ochenta. Admitió haber contribuido con US\$5.000 a la pre-campaña de Carlos Manuel Castillo en 1985 y con un número indeterminado de cenas y ayudas en especie a la pre-campaña de Rolando Araya en 1988. Sus contactos políticos los estableció a través de Fernando Melo, un empresario de origen cubano, ampliamente conocido en los más altos círculos del PLN. Desde antes de radicarse en Costa Rica en 1977, Melo era investigado por las autoridades norteamericanas por su presunta vinculación con el tráfico internacional de drogas. Sus contactos políticos — particularmente su cercanía con el ex-mandatario Daniel Oduber—le permitieron obtener la nacionalidad costarricense en 1978, ocupar puestos ad-honorem en administraciones liberacionistas, participar con éxito en diversas licitaciones públicas y aun oficiar como mediador entre las tendencias internas del PLN, de cara a la convención partidaria de 1985. Al decir de Oduber, Melo colaboró reiteradamente en la recaudación de fondos para el PLN, y durante el ciclo electoral de 1985-86 contribuyó a la pre-campaña de Carlos Manuel Castillo y, luego, a la campaña presidencial de Oscar Arias. Fionna fue extraditado a Francia en 1988. La nacionalidad costarricense de Melo fue eventualmente cancelada.

Caso de Lionel James Casey (1986):<sup>cxxxvi</sup>

En los días finales de la campaña de 1986, Casey, un pensionado rentista norteamericano, donó aproximadamente US\$20.000 a la campaña del PLN, entregándolos al ex-mandatario Oduber. Este no reportó la donación a las autoridades de la campaña. Pocos días antes de hacer su donación, una corte norteamericana emitió una orden de arresto contra Casey por su participación en actividades ligadas al narcotráfico internacional. Fue arrestado en Costa Rica en 1988 y extraditado a los EEUU cinco años después. La comisión legislativa que investigó el caso recomendó remover de sus cargos políticos al ex-presidente Oduber.

Caso de la empresa “Ocean Hunter” (1986):<sup>cxxxvii</sup>

A principios de 1991 trascendió que la empresa pesquera “Ocean Hunter”, propiedad de empresarios cubanos y con importantes operaciones en el puerto de Puntarenas, donó US\$20.000 a la campaña presidencial del PLN en 1986, recibidos personalmente por el

candidato y depositados en una cuenta de la campaña. La empresa y sus propietarios fueron más tarde vinculados al tráfico de estupefacientes por varias investigaciones en los EEUU y Costa Rica. Arias admitió haber recibido la contribución, aunque negó conocer el origen ilegítimo de los fondos, que sólo trascendió varios años después de la donación. Los cheques de la donación sólo trascendieron a la opinión pública cuando los propietarios de la empresa manifestaron estar desencantados por la negativa de Arias de apoyar a la “Contra” nicaragüense o concederles beneficios comerciales.

Caso de Manuel Elizalde (1986):<sup>cxxxviii</sup>

Elizalde, un pensionado filipino, presuntamente ligado a la trata internacional de blancas, adquirió bonos de financiamiento electoral del PUSC por casi US\$100.000 en 1986. Fue expulsado del país en agosto de 1986.

Caso de Manuel Antonio Noriega y el PRD panameño (1986):<sup>cxxxix</sup>

Al aproximarse la elección de 1990, se denunció que Manuel Antonio Noriega, el ex-“hombre fuerte” panameño, ya entonces desalojado del poder y preso por narcotráfico en los EEUU, había contribuido pesadamente a las campañas electorales del PLN y el PUSC en 1986. Aunque la investigación legislativa que exploró los cargos comprobó que ambos candidatos mayoritarios habían sostenido reuniones con Noriega, sus donaciones nunca fueron confirmadas. Únicamente se tuvo por probada la recepción de una donación de US\$60.000 al PLN por parte del PRD panameño, a la sazón controlado por Noriega. Los personeros del PLN indicaron, sin embargo, que formaba parte de una tradición de contribución inter-partidaria que, al igual que el origen de los fondos, no era sospechosa en 1986.

Caso de Ricardo Alem (1986):<sup>cxli</sup>

Alem, un joven empresario y neófito político, fue un generoso contribuyente a la campaña presidencial de Oscar Arias durante 1984-85.<sup>cxli</sup> Si bien sus contribuciones condujeron a su nombramiento en un importante puesto en la campaña, su nombre fue relegado por Arias al nombrar su gabinete en 1986. Alem, que claramente había esperado ser nombrado en un alto puesto de gobierno, recurrió a la fracción legislativa del PLN, que intercedió ante Arias. Aunque éste eventualmente cedió a la presión de partido, la recompensa de Alem estuvo lejos de sus expectativas: casi un año después de iniciado el gobierno, fue nombrado como representante de Costa Rica ante el Banco Centroamericano de Integración Económica, un oscuro puesto desprovisto de poder político, mas no exento de privilegios diplomáticos. Alem sería obligado a renunciar 10 meses después, cuando sus sospechosas actividades financieras fueron reportadas al Presidente. Pocos meses después de su destitución se le procesaría por actividades de lavado de dinero y en 1997 sería condenado por narcotráfico en una corte

norteamericana. En el curso de su último proceso judicial, en los EEUU, Alem afirmó haber contribuido a las campañas de dos diputados del PLN en 1993-94. Los supuestos receptores negaron los cargos, que finalmente no fueron comprobados.

Caso de Lloyd S. Rubin (1990):<sup>cxlii</sup>

Otro operador financiero extranjero, Lloyd S. Rubin, contribuiría con cerca de US\$140.000 en compras de bonos para financiar las campañas electorales del PUSC en 1986 y 1990. Tras el triunfo electoral del PUSC en 1990, Rubin fue nombrado como agregado comercial en la Embajada de Costa Rica en Panamá, aunque no llegó a tomar posesión de su cargo. Su nombramiento fue revocado al sospecharse su involucramiento en actividades de lavado de dinero.

-Panamá:

Caso de José Castrillón Henao (1994):<sup>cxliii</sup>

En abril de 1996, Castrillón, un operador colombiano del Cartel de Cali, radicado en Panamá, fue detenido por la policía panameña, tras una investigación sobre sus actividades de narcotráfico. Dos meses después, el Presidente Pérez Balladares admitió públicamente haber recibido durante su campaña presidencial de 1994 dos donaciones, por un total de US\$51.000, de compañías controladas por Castrillón. Los cheques fueron entregadas al entonces candidato vice-presidencial, Felipe Virzi, y endosados por Pérez Balladares, tesorero de su propia campaña. Los involucrados negaron saber el origen de los fondos, haciendo ver que en 1994 Castrillón no era más que un empresario atunero, que la donación no había impedido su investigación y captura por parte de autoridades gubernamentales y que otros partidos también habían recibido donaciones suyas. El Partido Renovación Civilista (PRC) luego confirmaría su recepción de una donación de US\$2.000 por parte de las empresas de Castrillón.

La prensa panameña informaría más tarde que las donaciones de Castrillón tenían por objeto la obtención de ayuda oficial para establecer en el puerto de Vacamonte una base de operaciones para sus empresas, que luego sería utilizada para el narcotráfico. Aunque esto nunca se concretó, la investigación periodística y judicial sugirió que el donador había tratado de hacer valer su contribución de un modo distinto. Tras su detención, los abogados de Castrillón solicitaron a cercanos allegados al Presidente el traslado de su cliente a un hospital, a cambio de no confirmar a los medios la información sobre la presencia de cheques del narcotráfico en su campaña.<sup>cxliv</sup> Días después, Pérez Balladares decidió admitir públicamente la recepción de las donaciones. El presidente sobreviviría a la crisis política desatada por el escándalo y Castrillón sería luego extraditado a los EEUU. Virzi y los dirigentes del PRD investigados por la

recepción de las donaciones, fueron eventualmente sobreseídos por no ser punible su acción.<sup>cxlv</sup>

#### Caso de Friedrich Specht (1994).<sup>cxlvi</sup>

Specht, un comerciante holandés, hizo donaciones por cerca de US\$550.000 a la campaña del PRD en 1994.<sup>cxlvii</sup> Años antes, hacía sido condenado en los EEUU por varias estafas bancarias. Su relación con diversos líderes del PRD desde 1968 le permitió llegar a ser cónsul honorario de Panamá en Holanda y encargado comercial de la Embajada de Panamá en Alemania, disfrutando por ello de privilegios diplomáticos.

Sus contribuciones trascendieron a la opinión pública en el contexto del escándalo de los “narcocheques” de Castrillón Henao. El Presidente Pérez Balladares indicó que nunca se había reunido con Specht, que la procedencia del dinero había sido debidamente investigada y que nunca hubo un compromiso con él derivado de su donación. La prensa panameña reportó, no obstante, que poco antes de la toma de posesión de Pérez, Specht hizo una gira por Europa para buscar financiamiento para sus proyectos empresariales, en la que se hizo acompañar por dos futuros ministros de Pérez y se jactó del apoyo del gobierno panameño. Investigaciones periodísticas sugieren que Pérez Balladares rechazó una petición formulada por Specht para instalar en Panamá una planta de tratamiento de desechos y sus representantes legales en Panamá confirmaron que en los dos primeros años de la administración del PRD, las empresas de Specht no tuvieron actividades de importancia en el país. Por ser enteramente legales, las donaciones de Specht no fueron objeto de indagación judicial. Cinco años después, Specht fue detenido en España bajo nuevos cargos de estafa por montos multimillonarios.

### **2.3.3 Abuso de recursos estatales para fines electorales**

Esta modalidad no supone un intercambio de favores entre donadores y tomadores de decisión, sino un abuso directo de los recursos estatales por parte de los detentadores del poder para sus propósitos electorales. Aunque esta práctica es común en casi todas las democracias, aunque en muy distintos grados, algunos casos particularmente obvios se han presentado recientemente en la región.

-Honduras:

#### Caso de Rafael Pineda Ponce (2001).<sup>cxlviii</sup>

En febrero de 2001 la prensa hondureña reportó aumentos muy significativos en el presupuesto aprobado por el Congreso hondureño para ciertas instituciones con

particular visibilidad electoral. Notables fueron los aumentos presupuestarios aprobados para la Presidencia de la República y el Ministerio de Gobernación y Justicia, encargado de tratar con las autoridades locales, ambos muy superiores a la inflación. Más importante, sin embargo, fue la asignación al propio Parlamento de diversas partidas, por un monto total de casi US\$6 millones, para gastos de desarrollo comunitario y rural, bajo el control efectivo de la Presidencia del Congreso, ocupada, a la sazón, por el aspirante presidencial del oficial Partido Liberal (PL), Rafael Pineda Ponce. Otro tanto fue asignado a diversas instituciones estatales bajo la categoría de “ayudas comunitarias”, en muchos casos a ser determinadas por el Congreso. Dirigentes del principal partido opositor denunciaron repetidamente durante la campaña de 2001 el uso de estos recursos para favorecer la campaña de Pineda Ponce, y la programación casi diaria de anuncios publicitarios del Congreso Nacional en los que invariablemente figuraba el aspirante liberal. Este negó estar usando fondos del Estado para su campaña, y sostuvo que lo único que hacía era publicitar leyes aprobadas por el Congreso para “beneficiar a la comunidad”. Pineda Ponce fue derrotado en la elección presidencial.

-Nicaragua:

Caso del PLC (2001):<sup>cxlix</sup>

Refiriéndose a las acusaciones de corrupción dirigidas contra la administración del ex-Presidente Alemán, Leopoldo Navarro, presidente honorario del PLC, declaró públicamente en abril de 2002 que “lo que dicen que es dinero tomado para la corrupción, en realidad fue usado para la campaña presidencial.” Reiteró así lo afirmado por un documento entregado días antes por los líderes del partido al Presidente Enrique Bolaños. Los líderes del PLC luego se retractarían de sus declaraciones, desautorizando también al propio Bolaños, que negó la utilización de recursos estatales en su campaña presidencial, insinuando que habían sido utilizados en la campaña legislativa del partido.

La utilización de recursos públicos en la campaña oficial –tipificada como delito electoral por la legislación nicaragüense<sup>cl</sup>—había sido denunciada por la prensa de oposición antes de la elección. Por ejemplo, en un telegrama fechado el 5 de agosto de 2001, transcrito por uno de los diarios nacionales, la alcaldesa de la localidad de Muy-Muy le hizo saber al mandatario Alemán que, “cumpliendo con la orientación de apoyar la campaña electoral del ingeniero Enrique Bolaños G. en este municipio, le informo que los fondos de los proyectos Camino Olama, El Manchón y Puesto de Salud ‘Las Pavas’, fueron entregados al presidente del PLC, Iván Gutiérrez Alvarado, por la suma de 972 mil 455 córdobas con 70 centavos.” A varios ejemplos similares se sumaron denuncias por la utilización de vehículos y oficinas de las instituciones estatales, la colocación de propaganda partidaria en medicamentos donados por la cooperación externa y el uso indebido de programas y espacios publicitarios en el canal estatal. En mayo pasado, la Fiscalía General de la República accedió a investigar la denuncia formal presentada por



los representantes del opositor FSLN ante las autoridades electorales. La investigación se encuentra en curso.

-Costa Rica:

Caso SAOPIM (1974):<sup>cli</sup>

Días antes de la elección de 1974, dos bancos estatales aprobaron, aceleradamente y con pocas formalidades, un préstamo de 5 millones de colones (US\$0.6 millones en el momento) para una compañía constructora llamada SAOPIM. El manejo de la operación bancaria, el hecho de que el crédito fue solicitado por altos militantes del PLN, y la falta de evidencia de que el dinero se hubiese usado para el propósito declarado al solicitar el préstamo, claramente indicaban que los fondos habían servido para financiar la campaña del PLN. También se alegó que los representantes de la compañía habían sido coaccionados por el PLN —entonces en el gobierno— para que colaboraran con la operación. Una investigación legislativa sobre el asunto resultó en la renuncia del tesorero del PLN.

A continuación, el Cuadro 2.2 resume los aspectos principales de todos los casos discutidos en este acápite.

Cuadro 2.2 Resumen de principales casos controversiales de financiamiento de campañas en Centroamérica y Panamá.

País	Elección	Caso	Partido involucrado	Irregularidades denunciadas	Estatus de legalidad de contribución	Investigación judicial o parlamentaria	Sanciones impuestas a recaudadores
GUA	1995	Alfredo Moreno	FRG	Moreno, presunto contrabandista, contribuyó a la campaña de Alfonso Portillo. Este aceptó la donación, pero negó saber el origen del dinero.	Legal	No	Ninguna.
	1999	Remigio A. González y Luis Rabbé	FRG	González, magnate de la televisión, contribuyó fuertemente a la campaña del FRG. Rabbé, su yerno, fue nombrado como candidato del FRG a la Alcaldía de Guatemala y, luego, Ministro de Comunicaciones, encargado de supervisar las actividades del monopolio de González.	Legal	No	Ninguna.
		Francisco Alvarado Macdonald	FRG	Alvarado Macdonald contribuyó fuertemente a las campañas presidenciales de Portillo. Posteriormente el Estado dió tratamiento preferencial a sus bancos, inyectando recursos para evitar su liquidación, la que finalmente ocurrió.	Legal	No	Ninguna.
		Armando Llord Quiteño	FRG	Llord Quiteño fue nombrado por Portillo al frente de un banco estatal, del que poco después sería despedido por corrupción. Se presume que su nombramiento se debió a sus contribuciones a la campaña de Portillo.	Legal	No	Ninguna.
SAL	--	--	--	--	--	--	
HON	2001	Rafael Pineda Ponce	PL	Pineda Ponce, candidato presidencial del PL y presidente del Congreso Nacional, fue acusado de hacer un uso indiscriminado de la propaganda y fondos estatales para su campaña electoral.	Dudosa legalidad	No	Ninguna.
NIC	1996	Constructora Modultecsa y Byron Jeréz	PLC	“Modultecsa”, fundada por un yerno del Presidente Alemán y dos contribuyentes cubano-estadounidenses a su campaña, se benefició de varios contratos de infraestructura con fondos destinados a la emergencia del Huracán Mitch. Parte del dinero luego sería desviado para la construcción de una casa de veraneo para Jeréz, recaudador de fondos electorales para Alemán y luego alto funcionario de su gobierno. “Modultecsa” participó en la construcción de la casa en pago a los múltiples favores recibidos por sus socios de parte de Jeréz.	Legal	No	Ninguna.
	2001	PLC	PLC	Personeros del PLC reconocieron públicamente haber utilizado recursos estatales en la campaña del partido.	Ilegal	Sí	Pendiente.
CRC	1970	Clovis McAlpin	PLN	McAlpin, un prófugo de la justicia norteamericana, adquirió bonos electorales del PLN por un elevado monto. Luego se radicaría en el país, con el consentimiento de las autoridades.	Legal	No	Ninguna.
	1974	Robert L. Vesco	Varios	Vesco, notorio prófugo de la justicia norteamericana, se radicó en Costa Rica en 1973 a solicitud del Presidente Figueres. Este denunciaría más tarde que casi todos los partidos habían cortejado a Vesco y recibido fondos de él durante la campaña de 1974. Las acusaciones no se comprobaron.	Legal	Sí	Ninguna.
		SAOPIM	PLN	Desviación de crédito de bancos estatales para financiar la campaña del partido oficial.	Dudosa legalidad	Sí	Renuncia tesorero del PLN.

CRC	1986	Roberto Fionna y Fernando Melo	PLN	Fionna y Melo, extranjeros investigados por narcotráfico internacional, contribuyeron a las campañas del PLN. Melo llegó a ser una influyente figura en el PLN.	Legal	Sí	Ninguna.
		Lionel James Casey	PLN	Casey, norteamericano, entregó al ex-presidente Oduber una donación política en los últimos días de la campaña. La donación no fue reportada por Oduber. Casey sería luego acusado por narcotráfico.	Legal	Sí	Oduber renuncia a sus cargos políticos.
		Ocean Hunter	PLN	“Ocean Hunter”, compañía pesquera con socios cubano-norteamericanos, entregó contribuciones al candidato Oscar Arias. La compañía luego sería investigada por narcotráfico. Arias admitió la donación, pero dijo desconocer su origen.	Legal	Sí	Ninguna.
		Manuel Elizalde	PUSC	Elizalde, empresario filipino presuntamente investigado por trata internacional de blancas, adquirió bonos electorales del PUSC por un elevado monto.	Legal	Sí	Ninguna.
		Ricardo Alem	PLN	Alem contribuyó fuertemente a la campaña presidencial de Oscar Arias. Fue nombrado en un puesto diplomático, del que se le destituyó por sospechas de lavado de dinero. Años después sería condenado por narcotráfico en los EEUU.	Legal	Sí	Ninguna.
	Manuel A. Noriega y PRD	PLN, PUSC	Se denunció que Noriega, hombre fuerte panameño, había contribuido fuertemente a la campaña de ambos partidos mayoritarios. Aunque ambos candidatos reconocieron haberse reunido con él, sus donaciones nunca se demostraron. El PLN recibió una contribución interpartidaria del PRD, a la sazón controlado por Noriega.	Legal	Sí	Ninguna.	
	1990	Lloyd S. Rubin	PUSC	Rubin, norteamericano, compró grandes cantidades de bonos electorales del PUSC en dos campañas. Fue nombrado en un puesto diplomático, pero se le destituyó al sospecharse su involucramiento en lavado de divisas.	Legal	Sí	Ninguna.
PAN	1994	José Castrillón Henao	PRD	Castrillón, colombiano ligado al Cartel de Cali, contribuyó con \$50.000 a la campaña del PRD. La donación fue admitida por el Presidente Pérez Balladares, luego de que los abogados de Castrillón supuestamente intentaran obtener concesiones para su cliente a cambio de no publicar la donación. El Presidente y el vice-Presidente Felipe Virzi, quien recibió la donación, negó saber el origen de los fondos.	Legal	Sí	Ninguna.
		Friedrich Specht	PRD	Specht, holandés condenado por estafa en EEUU, contribuyó con más de \$500.000 a la campaña del PRD. Intentó, sin mucho éxito, obtener apoyo del gobierno para sus planes empresariales.	Legal	No	Ninguna.
	1999	Consortio San Lorenzo y Martín Rodin	PA, PRD	“San Lorenzo” se benefició de un contrato de gran magnitud para instalar un parque industrial y portuario en Colón, aprobado por la Asamblea Legislativa. Luego trascendió que algunos diputados presuntamente habían sido sobornados y que Rodin, accionista principal del consorcio, había donado importantes cantidades a los candidatos presidenciales mayoritarios.	Legal	Sí	Ninguna.

Fuentes: Elaboración del autor con base en el texto.

#### *2.4 Reflexiones sobre los riesgos del financiamiento partidario*

El elenco de casos descrito anteriormente sugiere algunas reflexiones sobre los efectos de los SFP de la región, la naturaleza de los intercambios entre donadores y políticos, y los riesgos derivados del financiamiento partidario para el sistema político.

En primer lugar, resalta la distribución temporal y geográfica de los casos. Aparte de la extraordinaria concentración de casos en la elección de 1986 en Costa Rica, es claro que la frecuencia de los escándalos ligados al financiamiento partidario se ha acelerado en la última década. Esa creciente frecuencia es resultado de múltiples factores, desde el posible aumento en el costo de las campañas hasta la simple consolidación de las instituciones democráticas. Esta última se manifiesta no sólo en la emergencia de una prensa cada vez más agresiva y cuestionadora, sino también en un aumento de las exigencias sociales respecto del desempeño de los partidos políticos. No es casual que sea Costa Rica el único país de la región que registra controversias de financiamiento político desde la década de 1970: es el resultado de una consolidación democrática mucho más temprana. Y, por ello mismo, tampoco es fortuita la distribución geográfica de los casos. La desproporcionada presencia de escándalos de financiamiento en Costa Rica es, antes que un síntoma de la mayor perversidad de los recaudadores de fondos de sus partidos, un indicador de la presencia de mecanismos sociales e institucionales de control. En el otro extremo, la larga hilera de casillas vacías que acompaña a El Salvador en el Cuadro 2.2, no debe llamar a confusión: es el resultado, más o menos inevitable, de la total ausencia de controles y transparencia en el financiamiento de los partidos salvadoreños. La comparación de estos dos casos sugiere un punto importante y levemente perturbador, ya antes mostrado muy claramente por las experiencias norteamericana, italiana y alemana: por deseable que sea, la existencia de mecanismos de transparencia sobre el financiamiento partidario no es, sin embargo, una bendición indiscutida. Si la secretividad genera rumores y suspicacias, la transparencia genera escándalos y, frecuentemente, mayor cinismo hacia la política que el que busca combatir.

El segundo punto evidenciado en las páginas anteriores es, una vez más, la notoria laxitud de la normativa centroamericana. Casi sin excepción, las contribuciones situadas en el ojo de la controversia han sido perfectamente legales al momento de ser hechas. Esto sólo puede conducir a la impunidad de los peores abusos en materia de financiamiento partidario, y, muy probablemente, a su repetición. Como se dijo en la primera parte de este trabajo, aplicar un sistema riguroso de control sobre las finanzas partidarias es oneroso y complejo, y los resultados pueden ser frecuentemente desilusionantes. Pero no hay sustitutos baratos y sencillos si se desea un sistema transparente e íntegro de financiamiento de la política en nuestros países. El auto-control de los recaudadores y la presencia de subsidios estatales —aun los generosos, como en Costa Rica—han demostrado ser una muy débil protección contra graves abusos en el financiamiento partidario. Con todo, estas páginas también sugieren que la debilidad de los mecanismos legales e institucionales de control no nos deja totalmente

inermes frente los abusos. En medio de la permisividad prevaleciente los escándalos han emergido e impuesto pesados costos políticos a los partidos involucrados. Pero la experiencia costarricense, en particular, enseña que las sanciones políticas y sociales tienen una efectividad limitada para reducir significativamente las prácticas cuestionables de financiamiento. En materia de control del financiamiento político no hay ningún sustituto para la ley bien aplicada.

En este punto, sin embargo, hay que traer a colación una advertencia sugerida por el caso de José Castrillón Henao. Este episodio denota la posibilidad de que contribuciones ilegales o legales pero con origen ilegítimo, sean utilizadas no meramente como un instrumento de influencia difusa sobre los tomadores de decisión, sino como mecanismo de extorsión. De esto se deriva una paradoja importante: una regulación excesivamente detallada y punitiva del financiamiento político, lejos de contribuir a proteger la independencia de los tomadores de decisión, puede más bien aumentar los incentivos para someterles de manera aún más directa y obvia. La medicina regulatoria debe ser tomada en dosis cuidadosamente administradas.

En tercer lugar, el Cuadro 2.2 muestra que la mayor cantidad de escándalos ha sido provocada por contribuciones de extranjeros. Esto puede deberse, simplemente, a que se les vea con mayor desconfianza y se les juzgue con especial dureza. Pero no es esa la única razón. Como lo sugiere la experiencia costarricense de 1986, los mecanismos de auto-control de los recaudadores son particularmente inoperantes frente a contribuyentes extranjeros. Hay más escándalos con contribuciones foráneas porque la probabilidad de que intereses foráneos de dudosa reputación contribuyan a las campañas sin ser detectados es mucho mayor. Sus contribuciones son las que menos probabilidad tienen de ser pasadas por los tamices sociales y reputacionales que frecuentemente moderan las prácticas de financiamiento partidario entre cerradas élites empresariales. La virtual desregulación de las contribuciones extranjeras en Centroamérica es particularmente desafortunada, como lo es también la creciente dependencia, en algunos países, de fondos recaudados entre la diáspora, empresarial y no empresarial, radicada en los EEUU.

En cuarto lugar, los episodios discutidos confirman un punto indicado más arriba: con la posible excepción del caso de Remigio Angel González y su monopolio televisivo en Guatemala, las contribuciones realizadas en cada uno de los casos perseguían un beneficio puramente individual y no el “secuestro” de las políticas estatales para el beneficio de un determinado grupo de interés. Eso puede o no verse como algo tranquilizador, pero conduce a desdibujar uno de los lugares comunes repetidos incesantemente en las discusiones sobre el financiamiento partidario: si algún “secuestro” de políticas públicas hay en Centroamérica, es debido en muy poca medida a las contribuciones políticas. En países con economías capitalistas y altos grados de inequidad, los intereses empresariales tienen a su disposición infinidad de mecanismos de organización, presión y acceso político que nada tienen que ver con el financiamiento electoral y que garantizan la consistente protección de sus intereses por

las políticas estatales. Como lo hizo ver Alexander Heard alguna vez, “el inherente poder de la riqueza existe independientemente de cómo se financien las campañas.”<sup>clii</sup>

En quinto lugar, los casos estudiados muestran que no hay una relación directa y automática entre la realización de una contribución y la obtención de un resultado favorable. Como se señaló arriba, la conexión entre ambas cosas es muy contingente. Así, al igual que vemos ejemplos (como los del FRG guatemalteco en 1999, digamos) en los que tal correlación luce bastante obvia, hay casos en los que el objetivo de la donación claramente falló. Ni José Castrillón Henao impidió su investigación y captura por las autoridades panameñas, ni Friedrich Specht obtuvo beneficios tangibles de su enorme contribución al PRD en 1994, ni los propietarios de “Ocean Hunter” recibieron lo que esperaban de Oscar Arias, ni Ricardo Alem aseguró el alto cargo y la protección política que buscó obtener con sus contribuciones al PLN. Si las grandes contribuciones políticas son una presión sobre la voluntad del político, estos casos demuestran que esa voluntad le sigue perteneciendo a este.<sup>cliii</sup>

Y esto conduce a una sexta reflexión: en casi todos los casos en que las contribuciones han sido seguidas de algún beneficio tangible para el donador, ellas han coexistido con otras presiones, tanto o más poderosas, sobre la voluntad de los tomadores de decisión. Veamos: en el caso de Remigio Angel González, su posesión de un emporio en los medios con una enorme capacidad para influenciar la opinión pública; en el de Francisco Alvarado Macdonald, su intensa amistad personal con Portillo; en el de Armando Llorente Quiteño, su amistad con los hijos de Alvarado Macdonald; en el de la constructora “Modultecsa”, la presencia de un yerno del Presidente Alemán, la amistad de Alemán con los donantes cubano-norteamericanos y el soborno, puro y simple, de Byron Jeréz por parte de éstos; en el Fernando Melo, su vieja amistad con altos personeros del PLN; en el del Consorcio “San Lorenzo”, el soborno de diputados en la Asamblea Legislativa. En muy pocos de los casos discutidos (tal vez los de Clovis McAlpin, Lloyd Rubin, y, en alguna medida, Ricardo Alem) luce la contribución como la única explicación del tratamiento preferencial dado a los donantes. Más comúnmente, la distorsión del interés general y el uso del poder público para obtener beneficios particulares configuran un síndrome, en el que las contribuciones electorales juegan un papel frecuentemente limitado.

El caso del Consorcio “San Lorenzo” resulta especialmente revelador: el hecho de que la empresa se haya visto, presuntamente, obligada a recurrir al soborno de legisladores es un signo de que sus generosas contribuciones políticas no habían sido capaces de garantizarle el resultado buscado. Más probablemente, y conforme con lo afirmado por la gran mayoría de los donadores y recaudadores de fondos, sus donaciones le permitieron el acceso a las esferas de decisión y la buena voluntad de parte de estas, pero nada más. Para asegurar el resultado fue preciso sobornar. En este punto cabe avanzar una hipótesis. La idea de que las contribuciones políticas “compran” decisiones políticas debe buena parte de su persuasividad a la experiencia norteamericana y europea occidental. La extrapolación de esta experiencia a los países subdesarrollados

puede ser, sin embargo, injustificada. En países con bajos niveles de corrupción administrativa, las contribuciones políticas son, en efecto, una de las vías más eficientes para influir la voluntad de los tomadores de decisión. La falta de mecanismos alternativos de presión sobre los tomadores de decisión otorga una racionalidad a las grandes contribuciones que es, en cambio, erosionada en países donde el soborno y la corrupción administrativa son prácticas usuales. En esos casos, es muy probable que la inmensa mayoría de las donaciones operen como en el ejemplo de "San Lorenzo": como un mecanismo de compra de acceso que frecuentemente precede a la utilización de otros instrumentos más fuertes de distorsión del interés general.

Nada de esto debe ser tomado como un argumento en favor de la desregulación total del financiamiento electoral, sino como un simple llamado a situar la urgencia de su regulación en su verdadera dimensión. Aunque parezca extraño, la experiencia sugiere que la capacidad del financiamiento electoral para explicar todo tipo de decisiones y política públicas, crecientemente aceptada y popularizada por la prensa, es más bien pequeña. Ello tanto por la contingencia de los intercambios entre donantes y políticos, como por la coexistencia del financiamiento con otros factores de presión de los que resulta muy difícil extricarlo.

### 3. Conclusiones y perspectivas de reforma

Las conclusiones de este trabajo pueden resumirse en unas pocas ideas:

- a) Los SFP en Centroamérica tienen, en general, muy pocas regulaciones al financiamiento privado y están orientados, con diversos grados de generosidad, a la provisión de subsidios estatales a los partidos;
- b) En términos de su capacidad para prevenir la corrupción, el marco normativo tiene muchas debilidades y muy pocas fortalezas, y presenta oportunidades restringidas de mejora frente a muchas y muy visibles amenazas;
- c) La debilidad de las regulaciones del financiamiento político no es, en modo alguno, exclusiva de la región, siendo que muchas otras democracias, incluso en el mundo desarrollado, tienen marcos normativos muy similares a los observados en Centroamérica;
- d) Las fuentes de financiamiento privado constituyen una amplia mayoría de los recursos utilizados en las campañas electorales del Istmo;
- e) Las fuentes privadas son recolectadas mediante procesos caracterizados por la fuerte participación de los candidatos presidenciales, la búsqueda de fondos entre un grupo muy reducido de grandes empresarios, la presencia variable de fondos del extranjero, y la sutileza y contingencia de los intercambios entre donantes y políticos;
- f) Los pocos mecanismos de control legal existentes en la región son aplicados, con muy pocas excepciones, en forma muy deficiente, como deficientes son también los mecanismos de control impuestos por los partidos a sus recaudadores. Aunque han sido más efectivos, los controles informales supuestos por las investigaciones periodísticas y parlamentarias sólo han operado en algunos países;
- g) En el pasado reciente se han presentado no menos de 20 casos públicos y bien documentados de financiamiento electoral dudoso en Centroamérica, clasificables en tres categorías: los que denotan tráfico de influencia, los que implican uso de fuentes de financiamiento de origen presuntamente ilegítimo, y los que suponen uso indiscriminado de recursos estatales con fines electorales.
- h) Una revisión de los casos sugiere un aumento de las controversias derivadas del financiamiento electoral durante la última década, la impunidad de los abusos



cometidos, la mayor propensión de las contribuciones extranjeras a generar controversias, la búsqueda de beneficios individuales y no corporativos por parte de los donadores, la capacidad limitada de las contribuciones para asegurar beneficios a los contribuyentes, la coexistencia de las donaciones con otros factores de distorsión de la autonomía de los tomadores de decisión y, en última cuenta, el limitado poder del financiamiento electoral para explicar las decisiones y políticas públicas.

El balance no es, pues, halagüeño. Pero no es del todo negativo. Se ha señalado arriba el creciente interés en el tema en toda la región, y la aparición incipiente y tentativa de alguna legislación. Como se sostuvo antes, la regulación del financiamiento electoral es una reforma de “segunda generación”, que gradualmente, y casi siempre al son de escándalos, irá concitando una mayor atención por parte de la prensa y el sistema político. A cambios recientes en Costa Rica (1996) y Panamá (1997) se suman proyectos de reforma de la legislación en Guatemala, El Salvador y, una vez más, Panamá.<sup>cliv</sup> Las iniciativas pretenden en todos los casos hacer públicas las donaciones recibidas por los partidos y reforzar las potestades de fiscalización ostentadas por las autoridades electorales. En el caso de Guatemala y Panamá también se discute la posibilidad de imponer topes generales de gasto a los partidos. La aprobación de las reformas no está, en absoluto, garantizada y tampoco, como lo hemos visto, está asegurada su aplicación en caso de llegar a ser adoptadas. Hasta ahora, ni siquiera la autoridad electoral costarricense, consolidada institucionalmente y dotada de abundantes recursos humanos y económicos, ha estado a la altura del reto implicado por la introducción de normas de transparencia financiera en los partidos.

Asumiendo que existen la voluntad y los recursos para hacer funcionar un sistema riguroso de control del financiamiento político en los países centroamericanos, la experiencia internacional y la propia evolución reciente de los casos centroamericanos sugieren la conveniencia de algunas reformas como las siguientes:

- a) La adopción de un sistema de regulación de donaciones sin topes de contribución, pero con prohibición de las donaciones anónimas y extranjeras, excepto aquellas destinadas a actividades de educación partidaria;
- b) Imposición a los medios de comunicación de la obligación de reportar las tarifas y descuentos concedidos a todos los partidos;
- c) En los casos necesarios, aumento de los subsidios estatales directos a una suma no menor de US\$1 por votante registrado por año;
- d) Adopción de un subsidio ligeramente menor para los casos de elecciones primarias abiertas;

- e) Adopción de un sistema de adelanto parcial y sustancial del subsidio, respaldado por garantías reales otorgadas por los partidos receptores, con garantías de acceso para los partidos nuevos;
- f) Adopción de un sistema de pago del subsidio por voto adquirido, exonerando a sus partidos de liquidar sus gastos electorales;
- g) Adopción de topes a la emisión de publicidad en medios de comunicación;
- h) Facilitación de espacios publicitarios en la televisión privada a todos los partidos políticos, distribuidos en forma igualitaria. Esos espacios deberán ser otorgados gratuitamente por los detentadores de las frecuencias o, alternativamente, podrán ser adquiridos por la autoridad electoral y puestos a disposición de los partidos;
- i) Establecimiento de la obligación de los partidos de reportar periódicamente todos sus ingresos a la autoridad electoral, incluyendo las contribuciones en especie;
- j) Creación de un departamento de supervisión de financiamiento político como parte de la autoridad electoral, con la función de supervisar y auditar tanto el financiamiento privado como público (en caso de que su liquidación persista) de los partidos;
- k) Establecimiento de procedimientos de auditoría in situ y aleatoria de los reportes financieros de los partidos por parte de la autoridad electoral;
- l) Publicación en un diario de circulación nacional de una lista resumida con las principales fuentes de ingreso de cada partido y las conclusiones de los reportes de las auditorías realizadas por la autoridad electoral;
- m) Establecimiento de un sistema gradual de sanciones a los responsables financieros de los partidos en los casos de incumplimiento de la legislación vigente. Ese sistema deberá incluir la retención de los subsidios estatales, el establecimiento de multas y penas de prisión para los responsables financieros de los partidos y, finalmente, la disolución del partido como sanción para las violaciones graves y reiteradas.

Estas sugerencias no son necesariamente válidas para todos los países de la región. En todo caso, lo realmente crucial es que las reformas adoptadas, cualesquiera que sean, vayan acompañadas de los recursos para aplicarlas rigurosamente, de la voluntad de revisarlas cuando muestren sus inevitables limitaciones, y del realismo para entender que ningún SFP, por sofisticado que sea, es capaz de garantizar la integridad

y la transparencia de la actividad política. Es dable esperar que un sistema regulatorio bien concebido y aplicado reduzca significativamente las prácticas de financiamiento más cuestionables y perturbadoras, pero es vano y negativo sobrecargarlo con la expectativa de que las erradicará total y definitivamente. Cualquiera que sea su configuración, la regulación del financiamiento de partidos no es nada más que un intento de limitar lesiones inevitables a algunos valores democráticos centrales.

## Apéndice

### ? Fuentes de Cuadro 1.1:

#### Guatemala:

Normas: Ley Electoral y de Partidos de 1985 (tomada de: [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba)); Jost (1998); Torres Rivas & Aguilar (1998).

Monto del subsidio calculado con base en:

Ley Electoral y de Partidos de 1985.

Resultados electorales: [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba).

Votantes registrados: International IDEA [www.idea.int/vt/index.cfm](http://www.idea.int/vt/index.cfm)).

PIB: CEPAL (2002).

Tipo de cambio: Banco de Guatemala ([www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt)).

#### El Salvador:

Normas: Código Electoral de El Salvador de 1992, con reformas hasta el D.L. N° 55, del 29.06.2000 (tomado de: [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba)); Ulloa (1998); Jost (1998); LPGR, 10/3/02.

Monto del subsidio calculado con base en:

LPGR, 10/3/02.

Resultados electorales: [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba).

Votantes registrados: International IDEA [www.idea.int/vt/index.cfm](http://www.idea.int/vt/index.cfm)).

PIB: CEPAL (2002).

Tipo de cambio: Banco Central de Reserva de El Salvador ([www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv)).

#### Honduras:

Normas: Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 19/5/1981, actualizada hasta D.L. N° 180-92 (tomada de: [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba)); Molina & Suyapa (1998); Jost (1998).

Monto del subsidio calculado con base en:

Mejía et al. (2001).

Resultados electorales: [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba).

Votantes registrados: [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba).

PIB: CEPAL (2002).

Tipo de cambio: Banco Central de Honduras ([www.bch.hn](http://www.bch.hn)).

#### Nicaragua:

Normas: Ley Electoral de 2000 (tomada de: [www.cse.gob.ni](http://www.cse.gob.ni)).

Monto del subsidio calculado con base en:

ND, 15/10/00 (elección legislativa 2000);

El Observador Económico (2001), No.112 (elección presidencial 2001);

Ley Electoral de 2000 y El Observador Económico (2001), No.112 (elección regional de la Costa Atlántica 2002).

Votantes registrados: El Observador Económico (2001), No.112.

PIB: CEPAL (2002).

Tipo de cambio: Banco Central de Nicaragua ([www.bcn.gob.ni](http://www.bcn.gob.ni)).

Costa Rica:

Normas: Código Electoral (1997); LN, 4/6/01; Casas Zamora (próxima publicación).

Monto del subsidio calculado con base en:

LN, 23/4/02.

Votantes registrados: Tribunal Supremo de Elecciones ([www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)).

PIB: CEPAL (2002).

Tipo de cambio: Banco Central de Costa Rica ([www.bccr.fi.cr](http://www.bccr.fi.cr)).

Panamá:

Normas: Código Electoral (tomado de: [www.tribunal-electoral.gob.pa/ceync/index.html](http://www.tribunal-electoral.gob.pa/ceync/index.html)); Valdés (1998); LPP, 25/6/96.

Monto del subsidio calculado con base en:

Tribunal Electoral de Panamá ([www.tribunal-electoral.gob.pa/elec/elec04.html](http://www.tribunal-electoral.gob.pa/elec/elec04.html)).

Votantes registrados: International IDEA ([www.idea.int/vt/index.cfm](http://www.idea.int/vt/index.cfm)).

PIB: CEPAL (2002).

? Fuentes de Cuadro 1.2:

Austria: Nassmacher (2001), p.110.

Francia: Doublet (1997), pp.68-69.

Suecia: Gidlund & Koole (2001), p.123.

Israel: Blechinger & Nassmacher (2001), pp.168-169.

México: Woldenberg, Becerra & Salazar, pp.338-340.

Japón: Blechinger & Nassmacher (2001), p.169.

Alemania: Nassmacher (2001), p.102.

Australia: Amr & Lisowski (2001), p.63.

Panamá: Cuadro 1.1.

Uruguay: Casas Zamora (próxima publicación).

Costa Rica: Cuadro 1.1.

España: Van Biezen & Nassmacher (2001), p.145.

Italia: Van Biezen & Nassmacher (2001), p.143.

Nicaragua: Cuadro 1.1.

Portugal: Van Biezen & Nassmacher (2001), pp.144-145.

Bolivia: Mayorga (1998), pp.42-43.

El Salvador: Cuadro 1.1.

Holanda: Gidlund & Koole (2001), p.121.

Honduras: Cuadro 1.1.

EEUU: Federal Election Commission (1993), p.71.

Canadá: Chief Electoral Officer of Canada (1993), p.xxiii.

Dinamarca: Calculado a partir de cifras de Katz & Mair (1992).

Ecuador: Ardaya & Verdesoto (1998), pp.196-197.

Guatemala: Cuadro 1.1.

Votantes registrados y fechas de elecciones: International IDEA  
([www.idea.int/vt/index.cfm](http://www.idea.int/vt/index.cfm)).

Tipos de cambio: Fondo Monetario Internacional (2000).

? Fuentes de Cuadro 2.2:

Columna A:

Costa Rica: Casas Zamora (próxima publicación).

Nicaragua: ND, 15/10/00; ND, 15/11/00; CONF, 30/11/01.

Panamá: PA, 13/8/01.

Honduras: LPH, 15/6/96; LPP, 25/11/97.

Guatemala: Torres Rivas & Aguilar (1998), p.277

Columna B: Mismas fuentes usadas para Tabla 1.

## Bibliografía

- Alexander, Herbert et al. 1997. *New Realities, New Thinking: Report of the Task Force on Campaign Finance Reform*. Citizens' Research Foundation/University of Southern California.
- Alexander, Herbert. 1989. "American Presidential elections since public funding." En: *Comparative Political Finance in the 1980s*. Editado por Herbert Alexander. Cambridge, Cambridge University Press.
- Alvarez, Antonio. Ex-Diputado y pre-candidato presidencial, Partido Liberación Nacional. Entrevista. San José, Costa Rica. 7/12/1999.
- Amr, Dima & Rainer Lisowski. 2001. "Political finance in Old Dominions: Australia and Canada." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Araya, Sergio. Director de Formación Política, Instituto Costarricense de de Estudios Políticos (ICEP). Entrevista. San José, Costa Rica. 27/1/2000.
- Araya-Monge, Rolando. Ex-diputado, Secretario General y candidato presidencial, Partido Liberación Nacional. Entrevista. San José, Costa Rica. 14/12/1999.
- Ardaya, Gloria & Luis Verdesoto. 1998. "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Ecuador." En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). Expediente Legislativo 7898.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). Expediente Legislativo 10200.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). Expediente Legislativo 10684.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). Expediente Legislativo 10934.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). Expediente Legislativo A45-E8008.
- Avril, Pierre. 1994. "Regulation of political finance in France." En: *Comparative Political Finance among the Democracies*. Editado por Herbert Alexander & Rei Shiratori. Boulder, Westview Press.
- Banco Central de Costa Rica. 2002. [www.bccr.fi.cr](http://www.bccr.fi.cr).
- Banco Central de Honduras 2002. [www.bch.hn](http://www.bch.hn).
- Banco Central de Nicaragua. 2002. [www.bcn.gob.ni](http://www.bcn.gob.ni).
- Banco Central de Reserva de El Salvador. 2002. [www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv).
- Banco de Guatemala. 2002. [www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt).
- Berhorst, Anja. Asistente del director regional, Fundación Friedrich Naumann. Entrevista. San José, Costa Rica. 21/10/1999.
- Blechinger, Verena and Karl-Heinz Nassmacher. 2001. "Political finance in non-Western Democracies: Japan and Israel." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Bode, Ken. 1977. "Don Pepe". En: *The New Republic*, 23/4/1977.
- Burgués, Antonio. Ex-tesorero, Partido Liberación Nacional. Entrevista. San José, Costa Rica. 11/11/1999.
- Casas-Zamora, Kevin. 2001. "Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: Apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos." En: *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*. Editado por Jorge Rovira Mas. San

- José, Friedrich Ebert Stiftung-UCR.
- Casas-Zamora, Kevin. Próxima publicación. Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay. Tesis doctoral, Universidad de Oxford.
- Cepeda-Ulloa, Fernando. 1997. Financiación de Campañas Políticas. Bogotá, Editorial Ariel.
- Chávez, Román. Empresario, Ex-Presidente de la Cámara Costarricense de la Construcción. Entrevista. San José, Costa Rica. 22/10/1999.
- Chief Electoral Officer of Canada. 1993. Thirty-fifth General Election 1993: Contributions and Expenses of Registered Political Parties and Candidates. Ottawa, Chief Electoral Officer of Canada.
- Código Electoral de Costa Rica.
- Código Electoral de El Salvador
- Código Electoral de Panamá.
- Comisión de Reforma del Estado de Chile. 2000. Propositiones sobre el financiamiento de la actividad política. En: Estudios Públicos 78, Otoño.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2002. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001. Santiago, CEPAL.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.158-90.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.167-90.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.92-94.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.95-98.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.85-94.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.99-94.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.96-98.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.97-98.
- Corrado, Anthony. 1993. Paying for Presidents: Public Financing in National Elections. New York, Twentieth Century Fund Press.
- Dent, Alberto. Ex-tesorero de campaña, Partido Unidad Social Cristiana. Entrevista. San José, Costa Rica. 22/12/1999.
- Diario de Costa Rica (DCR). San José, Costa Rica. Varios años.
- Diario de Hoy (DH). San Salvador, El Salvador. Varios años.
- Diario Extra (EXT). San José, Costa Rica. Varios años.
- Doublet, Yves-Marie. 1997. L'Argent et la Politique en France. Paris, Economica.
- Dworkin, Ronald. 1997. "The curse of American politics." En: Campaign Finance Reform: A Sourcebook. Editado por Anthony Corrado et al. Washington DC, Brookings Institution Press.
- "El costo económico del voto nicaragüense." En: El Observador Económico (Nicaragua), 2001.



- El Heraldo (EH). Tegucigalpa, Honduras. 8/2/2001.
- El Nuevo Diario (ND). Managua, Nicaragua. Varios años.
- El Panamá América (PA). Ciudad de Panamá, Panamá. Varios años.
- Espinal, Rosario & Jacqueline Jiménez-Polanco. 1998. "El financiamiento de los partidos políticos en la República Dominicana." En: La Financiación de la Política en Iberoamérica. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Ewing, Keith D. 1992. Money, Politics and Law: a Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada. Oxford, Clarendon Press.
- Federal Electoral Commission. 1998. Annual Report 1997. Washington DC, Federal Election Commission.
- Fernández, Oscar. 1993. "La financiación política en Costa Rica: Los altibajos de una larga e interminable negociación." En: Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados: A promessa de democracia na América Latina e Caribe. Editado por Luis Pedone. Brasilia, Organizacao dos Estados Americanos-Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-Universidade de Brasilia.
- Fiallos, Mariano. 1998. "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Nicaragua." En: La Financiación de la Política en Iberoamérica. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Figueres, José María. Ex-Presidente de la República. Entrevista. Ochoмого, Costa Rica. 3/11/1999.
- Fishman, Luis. Ex-diputado, jefe de campaña y pre-candidato presidencial, Partido Unidad Social Cristiana. Entrevista. San José, Costa Rica. 1/12/1999.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2000. International Financial Statistics. Washington DC, Fondo Monetario Internacional.
- Fonseca, Oscar. Presidente, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Entrevista. San José, Costa Rica. 24/11/1999.
- Galiardo, Juan Luis, & Carlos Berbell. 1995. FILESA: Las Tramas del Dinero Negro en la Política. Madrid, s.e.
- Georgetown University & Organization of American States. 2002. Political Database of the Americas. [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba).
- Gidlund, Gullan & Ruud Koole. 2001. "Political finance in Southern Europe: Italy, Portugal, Spain." En: Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Gidlund, Gullan. 1991. "Public investments in Swedish democracy." En: The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political Parties in Nordic Countries. Editado por Matti Wiberg. Helsinki, The Finnish Political Science Association.
- González, Rolando. Ex-diputado, ex-Secretario General, Partido Liberación Nacional. Entrevista. San José, Costa Rica. 17/9/1999.
- González-Varas, Santiago. 1995. La Financiación de los Partidos Políticos. Madrid, Dykinson.
- Gray, Bill. Ex-Comisionado Electoral de Australia. Entrevista. México D.F., México. 6/6/2001.
- Gross, Kenneth A. 1997. "The enforcement of campaign finance rules: A system in search of reform." En: Campaign Finance Reform: A Sourcebook. Editado por Anthony Corrado et al. Washington DC, Brookings Institution Press.

- Heard, Alexander. 1960. *The Costs of Democracy*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Hofnung, Menachem. Profesor del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad Hebrea de Jerusalem; Miembro de mesa directiva, Partido Meretz (Israel). Entrevista. México D.F., México. 7/6/2001.
- "Human Rights Report for Guatemala: Freedom of Speech and Press" 2002. [www.ncbuy.com/reference/country/humanrights\\_toc.html?code=gt](http://www.ncbuy.com/reference/country/humanrights_toc.html?code=gt).
- Hutchinson, Robert. 1975. *Vesco*. New York, Praeger.
- "In political money game, the year of big loopholes." En: *The New York Times*. 26/12/1996.
- Intenational IDEA. 2002. Voter turnout from 1945 to date [www.idea.int/vt/index.cfm](http://www.idea.int/vt/index.cfm).
- Jain, Randhir. 2001. "Electoral financing in India." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Jain, Randhir. Profesor del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Dehli, India. Entrevista. México D.F., México. 7/6/2001.
- Jost, Stefan. 1998. *Los Partidos Políticos en las Constituciones y Legislaciones*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA.
- Katz, Richard & Peter Mair, editores. 1992. *Party Organizations: A Data Handbook of Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*. London, Sage Publications.
- Koole, Ruud. 2001. "Political finance in Western Europe: Britain and France." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- La Nación (LN). San José, Costa Rica. Varios años.
- La Prensa (LPH). Tegucigalpa, Honduras. Varios años.
- La Prensa (LPN). Managua, Nicaragua. Varios años.
- La Prensa (LPP). Ciudad de Panamá, Panamá. Varios años.
- La Prensa Gráfica (LPGR). San Salvador, El Salvador. Varios años.
- La Prensa Libre (LPG). Ciudad de Guatemala, Guatemala. Varios años.
- La Prensa Libre (LPL). San José, Costa Rica. Varios años.
- La República (LR). San José, Costa Rica. Varios años.
- Levush, Ruth et al. 1991. *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries*. Washington DC, Law Library of Congress.
- Ley Electoral de Nicaragua
- Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras.
- Ley Electoral y de Partidos de Guatemala.
- Mayorga, René. 1998. "El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia." En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Mbodj, El Hadj. Profesor del Departamento de Derecho, Universidad Cheikh Anta Diop, Senegal. Entrevista. México D.F., México. 8/6/2001.
- "Media in Guatemala: From war to censorship". 2002. [www.mediachannel.org](http://www.mediachannel.org).
- Mejía, Thelma et al. 2001. *El verdadero "negocio" de la política*. Tegucigalpa, documento inédito.
- Mendilow, Jonathan. 1996. "Public party funding and the schemes of mice and men: the 1992 elections in Israel." En: *Party Politics* 2, no. 3.

- Molina, Guillermo & Suyapa, Maritza. 1998. "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Honduras." En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL, 1998.
- Nassmacher, Hiltrud & Nassmacher, Karl-Heinz. 2001. "Major impacts of political finance regimes." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Nassmacher, Karl-Heinz. 1993. "Comparing party and campaign finance in Western Democracies." En: *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Editado por Arthur Gunlicks. Boulder, Westview Press.
- Nassmacher, Karl-Heinz. 2001. "Political finance in West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Nicholson, Marlene Arnold. 1977. "Buckley vs. Valeo: The Constitutionality of the Federal Election Campaign Act Amendments of 1974." En: *Wisconsin Law Review*, no. 323.
- Palma, Carlos. Ex-Secretario General, Partido Unidad Social Cristiana. Entrevista. San José, Costa Rica. 15/10/1999.
- "Panama: Popular disillusionment." *Oxford Analytica Latin America Daily Brief (OADB)*. 2/4/2002.
- Park, Chan Wook. 1994. "Financing political parties in South Korea: 1988-1991." En: *Comparative Political Finance among the Democracies*. Editado por Herbert Alexander & Rei Shiratori. Boulder, Westview Press.
- Partido del Nuevo Espacio. 1994. Informe de Egresos Campaña 1994. Periódico Excelsior (EXC). San José, Costa Rica. Various years.
- Periódico Siglo XXI (SXXI). Ciudad de Guatemala, Guatemala. Varios años.
- Pinilla, Erasmo. 1998. "La experiencia panameña en materia de financiamiento público." Ponencia presentada en la IV Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Ottawa, Canadá.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 1981. *British Political Finance, 1830-1980*. Washington DC, American Enterprise Institute.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 1991. "Foreign political aid: The German political foundations and their US counterparts." En: *International Affairs* 67, no. 1, January.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 1996. "International political finance: The Konrad Adenauer Foundation and Latin America." En: *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Editado por Laurence Whitehead. Oxford, Oxford University Press.
- Pujas, Veronique & Martin Rhodes. 1998. *Party finance and political scandal in Latin Europe*. Florence, European University Institute, Robert Schuman Centre.
- Pulzer, Peter. 2001. "Votes and resources: Political Finance in Germany." En: *German Politics and Society* 19, no. 1.
- Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. 1991. *Reforming Electoral Democracy: Volume 1*. Ottawa, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.
- Ruiz, Marco Vinicio. Empresario, Ex-Presidente de la Cámara de Industrias de Costa

- Rica. Entrevista. San José, Costa Rica. 10/12/1999.
- Sala Constitucional de Costa Rica (SCCR). Voto No.980-91.
- Schyfter, Miguel. Empresario, Ex-Presidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica. Entrevista. San José, Costa Rica. 9/12/1999.
- Semanario Confidencial (CONF). Managua, Nicaragua. Varios años.
- Semanario El Financiero (EF). San José, Costa Rica. Varios años.
- Servicios Publicitarios Computarizados. Varios años. Reportes de pauta publicitaria
- Shockley, John S. 1983. "Money in Politics: Judicial Roadblocks to Campaign Finance Reform." En: Hastings Constitutional Law Quarterly 10, Spring.
- Smith, Bradley A. 2001. Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform. Princeton, Princeton University Press.
- Sociedad Interamericana de Prensa [SIP]. 2002. Informe de Medio Año de 2001. [www.sipiapa.com](http://www.sipiapa.com).
- Sorauf, Frank J. 1992. Inside Campaign Finance: Myths and Realities. New Haven, Yale University Press.
- Spaett, Gunther. Representante Fundación Konrad Adenauer. Entrevista. San José, Costa Rica. 22/10/1999.
- Stanbury, William T. 1993. "Financing federal politics in Canada in an era of reform." En: Campaign and Party Finance in North America and Western Europe. Editado por Arthur Gunlicks. Boulder, Westview Press.
- Stanbury, William T. 1993. Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada. Toronto, Dundurn Press.
- Torres-Rivas, Edelberto & Carla Aguilar. 1998. "Financiación de partidos y campañas electorales. El caso guatemalteco." En: La Financiación de la Política en Iberoamérica. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Tovar, Roberto. Ex-tesorero de partido y jefe de campaña, Partido Unidad Social Cristiana. Entrevista. San José, Costa Rica. 1/11/1999.
- Tribunal Electoral de Panamá, 2002. Elecciones-Elecciones Generales 1999- Subsidios. [www.tribunal-electoral.gob.pa](http://www.tribunal-electoral.gob.pa).
- Tribunal Electoral de Panamá. 2002. [www.tribunal-electoral.gob.pa](http://www.tribunal-electoral.gob.pa).
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. 2002. [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr).
- Ulloa, Félix. 1998. "El régimen financiero de los partidos políticos en El Salvador." En: La Financiación de la Política en Iberoamérica. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Urcuyo, Constantino. Ex-Diputado, ex-asesor presidencial, Partido Unidad Social Cristiana. Entrevista. San José, Costa Rica. 23/11/1999.
- Valdés, Eduardo. 1998. "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en la República de Panamá." En: La Financiación de la Política en Iberoamérica. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Van Biezen, Ingrid & Karl-Heinz Nassmacher. "Political finance in Southern Europe: Italy, Portugal, Spain." En: Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Vargas, Marcos. Ex-tesorero de campaña, Partido Liberación Nacional. Entrevista. San José, Costa Rica. 28/10/1999.

- Vargas-Aguilar, Carlos. 1995. "Algunos aspectos de deuda política y su relación con la Contraloría General de la República." En: *Fiscalización y Gestión Pública* 1, no. 3.
- Villalobos, Guillermo. Director del Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL). Entrevista. San José, Costa Rica. 25/11/1999.
- Villegas, Rafael. Ex-Presidente Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Entrevista. San José, Costa Rica. 17/9/1999.
- Walecki, Marcin. 2001. "Political finance in Central Eastern Europe." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Weisleder, Saúl. Ex-diputado, ex-Tesorero, Partido Liberación Nacional. Entrevista. San José, Costa Rica. 23/9/1999.
- Woldenberg, José, Ricardo Becerra & Pedro Salazar. 1998. "El modelo de financiación de los partidos políticos en México." En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.

---

## Notas

<sup>i</sup> Para efectos de simplicidad, en el presente informe el término Centroamérica o centroamericano incluirá a Panamá, salvo cuando expresamente se indique lo contrario.

<sup>ii</sup> Heard (1960), p.8

<sup>iii</sup> Este es el tope para las donaciones individuales a todos los comités de campaña establecidos por los candidatos y organizaciones de la sociedad civil. Quedan fuera de este límite —y de todo límite— las contribuciones a las organizaciones centrales de los partidos. En esto consiste, en esencia, el fenómeno del "soft money", que ha erosionado severamente la efectividad de los límites de contribución dispuestos por la legislación norteamericana.

<sup>iv</sup> Ley No.7653 de 28/11/1996.

<sup>v</sup> Vid. infra pp.39-42.

<sup>vi</sup> S.Araya (27/1/00), Berhorst (21/10/99), Palma (15/10/99), Spaett (22/10/99), Villalobos (25/11/99). Sobre las fundaciones alemanas y su prohibición de colaborar en campañas ver también Pinto-Duschinsky (1991) y (1996).

<sup>vii</sup> Ley Electoral de 19/1/2000. La única prohibición que permanece pesa sobre las donaciones de instituciones extranjeras estatales o mixtas, salvo que tengan propósitos de capacitación partidaria (art. 103).

<sup>viii</sup> Vid infra, p.28.

<sup>ix</sup> Espinal & Jiménez Polanco (1998), p.536.

<sup>x</sup> Casas Zamora (próxima publicación); Torres Rivas & Aguilar (1998), pp.273-280; Valdés (1998), p.415.

<sup>xi</sup> Sobre las limitaciones de la Comisión Electoral Federal de los EEUU para hacer valer los límites introducidos en 1974, ver: Gross (1991); "In political money game, the year of big loopholes", *New York Times* (NYT), 26/12/96; Federal Election Commission (1998), pp.31-34; Sorauf (1992), p.185.

<sup>xii</sup> Levush et al (1991), pp.90-92; Avril (1994), pp.85-89.

<sup>xiii</sup> Alexander et al. (1997).

<sup>xiv</sup> Smith (2001), p.89.

<sup>xv</sup> Valdés (1998), pp.408,410.

<sup>xvi</sup> Entre 39 casos de subvención directa, las únicas excepciones a esta regla son Bélgica, EEUU, Taiwán y, de manera menos clara, Uruguay.

<sup>xvii</sup> Las primarias presidenciales abiertas han sido utilizadas en los partidos mayoritarios costarricenses desde finales de los años setenta y en Honduras desde principios de los años noventa.

<sup>xviii</sup> Corrado (1993), pp.37-59; Alexander (1989), p.106; Sorauf (1992), p.159.

<sup>xix</sup> Entre los SFP del Hemisferio sólo los de Argentina, Brasil y Guatemala carecen de subsidios directos específicamente electorales. Otros casos, como Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y la República Dominicana han introducido tanto subsidios permanentes como electorales.

<sup>xx</sup> Fuera del Istmo, los SFP de Australia, Canadá, Colombia, Dinamarca, Ecuador, Francia, Italia, Paraguay y Taiwán utilizan desembolsos exclusivamente post-electorales. Al mismo tiempo, Austria, Bolivia, Corea del Sur, España, EEUU, México y Uruguay proporcionan a sus partidos y candidatos, en diferentes grados, acceso anticipado a los subsidios electorales.

<sup>xxi</sup> Ver al respecto: Fernández (1993), Casas Zamora (2001) y la sentencia de la Sala Constitucional, No.980-91 de 24/5/1991.

<sup>xxii</sup> Aparte de los subsidios adelantados desembolsados por el Banco de la República, menos del 2% de los recursos utilizados por el Partido Nuevo Espacio en Uruguay durante la campaña electoral de 1994 vinieron de créditos respaldados por la expectativa de subsidios electorales (calculado con base en Partido Nuevo Espacio [1994]). Sobre el caso de Costa Rica, vid infra, pp.22, 39-42.

<sup>xxiii</sup> Esta enumeración de casos se hace para efectos de simplificación. En realidad, la mayoría de los casos mencionados comporta algunas excepciones en las que la barrera es aumentada o disminuida. La que se indica en el texto es la regla general de acceso.

<sup>xxiv</sup> Sin embargo, normas como las de Panamá o El Salvador, que modifican parcialmente la distribución proporcional del subsidio directo, existen en numerosos países, incluyendo Argentina, Austria, Bélgica, Brasil, Colombia, Ecuador, Grecia, Israel, México y República Dominicana.

<sup>xxv</sup> Casas Zamora (2001), pp.321-322.

<sup>xxvi</sup> Es así, por ejemplo, en Australia, Bélgica, Colombia, Dinamarca, Italia, Japón, Paraguay, Portugal, Corea del Sur, Suecia, Taiwán, Alemania y, con ligeras variaciones, Canadá y EEUU. En algunos países, como Brasil, Uruguay, Austria, Finlandia, Brasil, Noruega y España, el monto de la subvención se define periódicamente en el presupuesto o en una ley ad hoc.

<sup>xxvii</sup> Distintas franquicias por servicios públicos (típicamente correo) existen, por ejemplo, en Austria, Colombia, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, España, Suiza, Reino Unido y EEUU.

<sup>xxviii</sup> Fiallos (1998), p.380.

<sup>xxix</sup> De hecho, en el caso de Guatemala, al comienzo del año 2002 los dos canales televisivos del Estado permanecían fuera del aire ("Media in Guatemala: From war to censorship" [2002]; "Human Rights Report for Guatemala: Freedom of Speech and Press" [2002]).

<sup>xxx</sup> En la campaña electoral de 1999 en Uruguay, menos del 2% de la publicidad electoral fue pauta en el canal de televisión estatal, y ello únicamente porque la ley lo obligó a conceder espacios gratuitos a los partidos. Cifras de Mediciones & Mercado (1999).

<sup>xxxi</sup> Mendilow (1996), pp.337; Blechinger & Nassmacher (2001), p.180.

<sup>xxxii</sup> Pujas & Rhodes (1998), Galiardo & Berbell (1995), Pulzer (2001).

<sup>xxxiii</sup> Stanbury (1993a), (1993b); Ewing (1992).

<sup>xxxiv</sup> Existen en Bélgica, Canadá, Colombia, Francia, Irlanda, Israel, Italia, México, Nueva Zelanda, Portugal, España, Corea del Sur, Reino Unido y EEUU (en la elección presidencial únicamente). En India, Japón y Taiwán existen límites por distrito electoral para las candidaturas legislativas, aunque no para los partidos a nivel nacional.

<sup>xxxv</sup> Nicholson (1977), pp.334-340; Shockley (1983), pp.691-699; Dworkin (1997); Smith (2001).

<sup>xxxvi</sup> Ewing (1992); Stanbury (1993a), pp.97-99; Royal Commission on Electoral Reform and Party Funding (1991), pp. 327-328.

<sup>xxxvii</sup> Levush et al. (1991), pp.89, 126, 155; Park (1994), pp.181-182; Cepeda-Ulloa (1997), pp.94-97; Jain (2001), p.355.

<sup>xxxviii</sup> Nassmacher (1993), p.239; Pinto-Duschinsky (1981), p.272.

<sup>xxxix</sup> Así es, ciertamente, en Honduras y Costa Rica. A modo de ejemplo, en los últimos 3 ciclos electorales en Costa Rica, la emisión de publicidad mediática de cara a las convenciones presidenciales de los partidos mayoritarios empezó casi exactamente 3 años antes de la siguiente elección nacional. Datos de Servicios Publicitarios Computarizados (varios años). Sobre Honduras: Molina & Suyapa (1998), p.309.

<sup>xl</sup> En la práctica, sin embargo, las campañas electorales en el Reino Unido no empiezan hasta el momento de la convocatoria a elecciones, lo que en 2001 no sucedió sino 4 semanas antes de los comicios.

<sup>xli</sup> Gidlund (1991)

<sup>xlii</sup> Walecki (2001)

<sup>xliii</sup> Ver, por ejemplo, La Prensa Panamá (LPP), 22/7/95; El Panamá América (PA), 14/8/01; Comisión de Reforma del Estado (2000).

<sup>xliiv</sup> En 2000, la Comisión Federal Electoral de los EEUU, cuya función exclusiva es monitorear el cumplimiento de las normas de financiamiento electoral, tenía un presupuesto de US\$38.3 millones anuales y empleaba más de 350 personas. Vid supra nota 12.

<sup>xliiv</sup> Tras la elección de 1994, la Contraloría General de la República asignó casi 30 funcionarios a tiempo completo durante varios meses a la revisión de los comprobantes de gasto de los partidos, a un costo de casi 46 millones de colones en salarios y viáticos (Vargas Aguilar[1995], p.38). Sobre los problemas de los controles sobre el financiamiento privado vid infra, pp.33-34.

<sup>xlivi</sup> En enero de 2000, el Partido Laborista de Israel fue sancionado con una multa de US\$3.5 millones por la utilización de donaciones ilegales. Multas de cientos de miles de dólares son una ocurrencia común en Israel. Blechinger & Nassmacher (2001), p.178; Hofnung (7/6/2001).

<sup>xliivii</sup> Los partidos nicaragüenses, costarricenses y panameños no podrán recibir su reembolso electoral en el tanto no presenten liquidaciones de gastos de su campaña. Así, podría decirse que opera una retención de los subsidios si un partido rehusa a someter la liquidación de sus erogaciones ante las autoridades. Sin embargo, esta disposición mal podría concebirse como una sanción por el incumplimiento de una obligación: los partidos tienen la potestad de renunciar al reembolso estatal, en cuyo caso no están obligados a presentar cuentas. Así lo hicieron el Partido Acción Laborista Alajuelense y el Movimiento Libertario tras las elecciones de 1998 y 2002 en Costa Rica, no obstante haber adquirido votos suficientes para acceder al subsidio estatal.

<sup>xliiviii</sup> Blechinger & Nassmacher (2001), Hofnung (7/6/2001).

<sup>xlix</sup> Amr & Lisowski (2001); Gray (6/6/2001).

<sup>i</sup> Koole (2001), p.89; Jain (7/6/2001); Mbodj (8/6/2001). Sin embargo, se registran casos de anulación de elecciones en Francia (González Varas [1995], pp.171-171; Doublet [1997], pp.48-50).

<sup>ii</sup> Un documento interno del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica hace notar que 14 partidos rehusaron entregar sus reportes de ingresos para el período febrero-abril 1998, una cifra que aumentaría a 25 durante Noviembre 1998-Enero 1999. En ningún caso mediaron las sanciones previstas por la ley. De modo similar, hasta donde se conoce, ninguna investigación penal ha sido iniciada al día de hoy por la presunta inclusión de información falsa en las listas de contribuyentes del Partido Liberación Nacional (PLN) durante la campaña electoral de 2001-2002. Vid infra, pp.33-34. En el mismo sentido, sobre Nicaragua: Fiallos (1998), p.381.

<sup>iii</sup> Torres Rivas & Aguilar (1998), p.283.

<sup>iii</sup> El siguiente recuento está basado, principalmente, en la experiencia costarricense, investigada detalladamente por el autor y recogida en: Casas Zamora (próxima publicación). La información disponible sobre los otros países del Istmo, así como la recabada por el autor en Uruguay, permite suponer que algunos —aunque, en modo alguno, todos— los fenómenos detectados en Costa Rica ocurren también en otros países.

<sup>liiv</sup> La Prensa Gráfica (LPGR), 10/3/02; Ulloa (1998), p.211.

<sup>lv</sup> Casas Zamora (próxima publicación) y (2001), pp.321-322. En Nicaragua el mecanismo ha sido usado, en particular, por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Ver: El Nuevo Diario (ND), 15/10/00, 13/8/01; Semanario Confidencial (CONF), 30/9/01.

<sup>lvi</sup> Cerca de un 15% del gasto electoral total de los partidos mayoritarios durante las elecciones de 1994 y 1998 correspondió al descuento financiero cobrado por los tomadores de bonos partidarios. En 1998 esos beneficios fueron a parar a muy pocas manos. Cerca del 80% de los fondos de campaña del PLN se obtuvieron de bonos colocados entre cuatro operadores financieros privados: Banca Promérica, Banex, Interfin y Grupo Sama (calculado de acuerdo los libros contables del PLN, facilitados al autor en Diciembre de 1999 por los señores Antonio Burgués y Eduardo Morera, ex-tesorero y contador del PLN, respectivamente). Para la campaña de 2002, el único tomador de bonos del PLN fue, por el contrario, el Banco de Costa Rica, una institución estatal (La Nación [LN], 5/12/01, 15/12/01, 4/1/02).

<sup>lvii</sup> Nótese, sin embargo, que la separación en el tiempo de algunas elecciones en Nicaragua (municipales) y El Salvador (legislativas), atenúa significativamente este rasgo.

<sup>lviii</sup> Vargas (28/10/99). Las actividades de recaudación de fondos consumen normalmente un 20-30% del tiempo de los aspirantes mayoritarios en Costa Rica, y hasta un 40% en ciertos momentos de la campaña (Alvarez [7/12/99], Figueres [3/11/99], Fishman [1/12/99]).

<sup>lix</sup> En Costa Rica, el tesorero de campaña del candidato vencedor casi invariablemente para a ocupar un ministerio, como lo sugieren los ejemplos de los señores Porfirio Morera (1982), Guillermo Constenla (1986), Guillermo Madriz (1990), Marco A. Vargas (1994) y Alberto Dent (1998). Lo mismo sucede en Panamá: uno de los recaudadores principales de la campaña presidencial de Ernesto Pérez Balladares en 1994 fue Felipe Virzi, su Vice-Presidente (PA, 13/8/01). Del mismo modo, uno de los principales encargados de la búsqueda de fondos para la campaña de Arnoldo Alemán en Nicaragua fue Byron Jeréz, un estrecho colaborador eventualmente nombrado al frente de la Dirección General Impositiva (ND, 9/9/01). Uno de encargados del financiamiento de la campaña del actual Presidente de Nicaragua, Enrique Bolaños, ocupa hoy el Ministerio de Hacienda y otro, la dirección del Instituto de Desarrollo Rural (La Prensa Nicaragua [LPN], 1/5/02).

<sup>lx</sup> "El comité de finanzas es gente que tiene prestigio profesional, en el campo empresarial, gente reconocida, gente de dinero que le da confianza a los otros de dinero, confianza que esos dineros que eventualmente van a dar, pues van a estar bien resguardados y bien gastados" (Tovar [1/11/99]). En el mismo sentido ver las declaraciones de Carlos Duque, presidente del Partido Revolucionario Democrático panameño, en PA, 13/8/01.

<sup>lxi</sup> Sobre el caso uruguayo: Casas Zamora (próxima publicación).

<sup>lxii</sup> Schyfter (9/12/99).

<sup>lxiii</sup> "Si usted quiere que alguien firme un cheque por 8 millones de pesos (sic), el candidato tiene que estar ahí", confió al autor el tesorero de campaña del ex-Presidente Miguel A. Rodríguez en Costa Rica (Dent [22/12/99]).

<sup>lxiv</sup> Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR), Exp. Leg. 10934, pp.4463-4472, especialmente p.4470.

<sup>lxv</sup> Sobre la realización de cenas y rifas en Nicaragua ver: CONF, 30/9/01; ND, 15/10/00.

<sup>lxvi</sup> Esta contribución fue confirmada por el ex-Presidente Arias (ALCR, Exp. Leg. 10934, pp.4447, 4460, 4475). El tesorero de campaña del PLN en 1974, afirmó en el curso de una investigación legislativa que Robert Vesco había contribuido con casi US\$500,000 a la campaña presidencial de Daniel Oduber. Este último, sin embargo, lo negó y sostuvo que había retornado el dinero cuando se enteró de su origen. Ver: LN, 5-7/7/77; La República (LR), 11/5/77.

<sup>lxvii</sup> Los reportes entregados al TSE por los partidos costarricenses durante la campaña electoral de 1997-98 incluyen sólo 35 donadores de más de US\$10,000 y ninguno de más de US\$30,000. Como lo veremos más adelante, estos reportes deben ser mirados con escepticismo.

<sup>lxviii</sup> Alvarez (7/12/99), R.Araya (12/12/99), Ruiz (10/12/99), Schyfter (9/12/99), Vargas (28/10/99). Este último indicó que durante la campaña presidencial de José M. Figueres (1992-94) aproximadamente 25 acaudalados empresarios contribuyeron con cuotas mensuales de US\$300-1000 por cerca de 20 meses. Esto es conteste con información disponible sobre la pre-campaña del PLN en 1999-01, en la que las más importantes cuotas mensuales fueron estimadas en US\$600 (LN, 13/9/99).

<sup>lxix</sup> CONF, 30/9/01.

<sup>lxx</sup> PA, 4/7/96.

<sup>lxxi</sup> Sobre el caso de Specht: LPP, 21/7/96, 18/9/96, 5/3/01; PA, 11/7/96. Sobre Martinelli: PA, 13/8/01.

<sup>lxxii</sup> Ver, por ejemplo, LPGR, 4/7/02. En Costa Rica, además, los impuestos de partido son utilizados casi totalmente para el sostenimiento de la estructura partidaria en época no electoral.

<sup>lxxiii</sup> ND, 15/10/00. En Honduras, David Matamoros Batson, un personero electoral ligado al Partido Nacional, reconoció que cuando su partido está en el poder impone una aportación forzosa de 10% para los salarios de más de 7000 lempiras (aproximadamente US\$500), 5% para los de más de 5000 lempiras y 3% para los de más de 1200 lempiras (Mejía et al. [2001]).

<sup>lxxiv</sup> Otro ejemplo: en 1998 el Frente Empresarial del PRD anunció una donación de US\$5 millones para la realización de un plebiscito para permitir la reelección del Presidente Pérez Balladares. Consultado sobre el origen de los fondos, el secretario del Frente indicó, simplemente, que se trataba de "empresarios de primera línea", amigos del Presidente (PA, 8/5/98).

<sup>lxxv</sup> PA, 9/7/96.

<sup>lxxvi</sup> CONF, 30/9/01.

<sup>lxxvii</sup> Dent (22/12/99).

<sup>lxxviii</sup> Fishman (1/12/99).

<sup>lxxix</sup> Aparte de su propia familia, algunos de los contribuyentes más generosos a la pre-campaña de Araya fueron los señores Calixto Chávez, Alberto Esquivel Volio, Emilio Baharet, Moisés Fachler y Tomás Batalla, todos acaudalados empresarios (R.Araya [14/12/99]; LN, 12/9/99, 29/1/01; Semanario El



Financiero [EF], 8/1/01).. Todos figuran en las listas de invitados a las actividades de recaudación de la campaña de Arias, compiladas en ALCR, Exp. Leg. 10934, pp.4463-4472.

<sup>lxxx</sup> Para Costa Rica y Uruguay: Casas Zamora (próxima publicación). Para Nicaragua: CONF, 30/9/01. Para Panamá: LPP, 7/7/96, 28/2/02; PA, 13/8/01. En Guatemala es paradigmático el caso del empresario televisivo mexicano Remigio Angel González, cortejado intensamente por todos los partidos: La Prensa Libre Guatemala (PLG), 14/2/00.

<sup>lxxxii</sup> Sobre la participación de empresarios de la construcción en Costa Rica: Chávez (22/10/99). En Nicaragua es paradigmático el caso de la empresa de construcción "Modultecsa", fundada por un yerno del ex-Presidente Alemán y por inversionistas cubanos, fuertes contribuyentes a su campaña (vid infra, pp.37-38). En cuanto a la participación del sector financiero en Costa Rica y Nicaragua, vid supra nota 57 y CONF, 30/9/01. Se conocen, además, los casos de los banqueros Francisco Alvarado McDonald en Guatemala y Mayor Alfredo Alemán en Panamá, muy ligados, según reportes de prensa, al financiamiento de las campañas de Alfonso Portillo y Ernesto Pérez Balladares, respectivamente (PLG, 10/3/01; LPP, 29/6/96 y 5/3/01).

<sup>lxxxiii</sup> Alvarez (7/12/99).

<sup>lxxxiiii</sup> Casas Zamora (próxima publicación). Valor de pauta publicitaria calculado a partir de datos de Servicios Publicitarios Computarizados (varios años). Gastos reportados por los partidos tomados de: Contraloría General de la República (CGR), Departamentos de Estudios Especiales, Informes No. 158-90, 167-90, 70-94, 85-94, 92-94, 99-94, 95-98, 96-98 y 97-98.

<sup>lxxxv</sup> PLG, 14/2/00, 5/3/00. El monopolio televisivo de González ha sido criticado por la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, por el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y por la Sociedad Interamericana de Prensa. (SIP). En setiembre de 2001, el Presidente Alfonso Portillo reconoció que González disfrutaba de un monopolio y se comprometió, ante una delegación de la SIP, a subastar las dos frecuencias televisivas estatales entre otros operadores. Ver: PLG, 14/2/00, 24/2/01; SIP (2001). También: "Media in Guatemala: From war to censorship" (2002); "Human Rights Report for Guatemala: Freedom of Speech and Press" (2002).

<sup>lxxxvi</sup> ND, 29/4/99, 15/10/00, 13/8/01, 9/9/01. Un empresario costarricense confirmó su asistencia a actividades de recaudación en San José por parte de la candidatura de Arnoldo Alemán en 1996 (Ruiz [10/12/99]). Un curioso reporte publicado en uno de los diarios nicaragüenses en los meses previos a la elección presidencial de 2001, da una idea de la importancia decisiva de las fuentes externas de financiamiento aún para los partidos minoritarios: "La Prensa conoció extraoficialmente que los conservadores están agobiados por la falta de financiamiento para la campaña electoral, y que Ernesto Leal viajará este fin de semana fuera del país a conseguir recursos económicos. En caso de lograrlo, lo convertirían en el futuro candidato presidencial de los conservadores. No obstante, las mismas fuentes confiaron que el presidente del P(artido) C(onservador), Mario Rappacioli, podría emprender una gestión similar" (LPN, 21/7/01).

<sup>lxxxvii</sup> En setiembre de 2001, Ricardo Mas Canosa, directivo de la Fundación Cubano-Americana, denunció públicamente que el ex-Presidente Arnoldo Alemán había desviado a cuentas personales US\$2.5 millones que le fueron donados por la Fundación, con sede en Miami, durante la campaña de 1996. Los personeros del Partido Liberal Constitucional dijeron no acordarse de la donación y el cargo nunca fue investigado (ND, 9/9/01; LPN, 12/9/01). Algunos episodios de corrupción durante la administración Alemán, analizados más adelante, permiten inferir que las donaciones a su campaña por algunos miembros del exilio cubano pueden haber sido, efectivamente, muy sustanciales. La presunta ayuda de Libia al FSLN es mencionada en CONF, 30/9/01.

<sup>lxxxviii</sup> Casas Zamora (próxima publicación).

<sup>lxxxix</sup> Ver investigación legislativa: ALCR, Exp. Leg. 7898.

<sup>xc</sup> ALCR, Exp. Leg. 10200-10684-10934.

<sup>xc</sup> El tesorero de campaña del Partido Unidad Social-Cristiana (PUSC) en 1998, conocido banquero nacional, lo puso en términos muy claros al autor: "Las fuentes internacionales son, hoy, cero. Antes, mucho; hoy en día, cero. (Buscar contribuciones extranjeras) es ir a meterse en 'camisa de once varas' para que lo metan en la cárcel a uno..." (Dent [22/12/99]).

<sup>xci</sup> Una posible excepción de este fenómeno es el caso del gobierno de la República de China en Taiwán, citado por un entrevistado como una fuente de fondos para los dos partidos mayoritarios costarricenses, debido a obvias razones geopolíticas (Fishman [1/12/99]).

<sup>xcii</sup> Una fuente periodística cita que aunque los principales grupos empresariales nicaragüenses hacen donativos a los dos partidos mayoritarios, sus contribuciones al PLC superan ampliamente, probablemente por un factor de 3 a 1, a sus donaciones al FSLN.

<sup>xciii</sup> PA, 13/8/01.

<sup>xciv</sup> El siguiente diálogo entre un diputado del PLN y el tesorero de campaña del PUSC en 1986, registrado en el curso de una investigación legislativa, es revelador: "Diputado Aiza Campos: ¿Y hubo contribuciones para pagar (al asesor extranjero) US\$10,000 mensuales? / Ing. Luis Manuel Chacón: Sí, no se imagina usted la cantidad de gente que quiere ser cónsul..." (ALCR, Exp. Leg. 10934, p.1864). Ver también ALCR, Exp. Leg. 10934, pp.1677, 1695.

<sup>xcv</sup> González (17/9/99), Weisleder (23/9/99).

<sup>xcvi</sup> R.Araya (14/12/99), Dent (22/12/99), González (17/9/99). También Rafael A. Calderón en ALCR, Exp. Leg. 10934, pp.4867-68. Una comparación de 367 altos nombramientos realizados por la Administración Rodríguez (1998-02) durante sus primeros 20 meses y los más generosos contribuyentes reportados por el PUSC durante la campaña de 1997-98, arroja sorprendentemente pocas coincidencias. De los 42 donantes de más de US\$10,000 al PUSC, sólo 6 fueron electos a la Asamblea Legislativa o recibieron nombramientos políticos en la administración, y ninguno de ellos en el gabinete. Aún esas designaciones podían explicarse fácilmente por motivos políticos o familiares. Ver Casas Zamora (próxima publicación).

<sup>xcvii</sup> PA, 13/8/01.

<sup>xcviii</sup> Schyfter (9/12/99). Sus palabras fueron confirmadas por casi todos los donadores, recaudadores y políticos entrevistados por el autor en Costa Rica y Uruguay (Casas Zamora [próxima publicación]). A la misma conclusión llegan también Ardaya & Verdesoto (1998) en su estudio del caso ecuatoriano.

<sup>xcix</sup> Urcuyo (23/11/99).

<sup>c</sup> Una auditoría de la Corte de Cuentas reveló que "no se encontró evidencia de la gestión realizada por el Ministerio de Hacienda para recuperar la deuda política que enfrentan estos partidos" (LPGR, 25/7/02). Ver también LPGR, 10/3/02.

<sup>ci</sup> Molina & Suyapa (1998), p.309; Mejía et al. (2001); La Prensa Honduras (LPH), 15/6/96.

<sup>cii</sup> Fiallos (1998), p.381; CONF, 30/9/01.

<sup>ciii</sup> LPN, 12/9/01.

<sup>civ</sup> Ver, por ejemplo, la atribución de culpas mutuas por parte de los personeros de los tres órganos en: ND, 15/10/00.

<sup>cv</sup> LPN, 28/6/00.

<sup>cvi</sup> Vid infra, p.44 y ND, 2/10/01 y 29/10/01. En mayo de 2002 los delegados sandinistas ante el Consejo Supremo Electoral (CSE) pidieron a la Procuraduría General de Justicia investigar la financiación del PLC durante la campaña de 2001. La Fiscalía prometió dar curso a la investigación (LPN, 3/5/02, 9/5/02; ND, 9/5/02).

<sup>cvii</sup> Torres Rivas & Aguilar (1998), p.271.

<sup>cviii</sup> LPP, 14/5/01. Ver también Pinilla (1998) y Tribunal Electoral de Panamá (1999).

<sup>cix</sup> Ver supra, nota 46. Ya en 1959, uno de los auditores de la CGR hizo notar que el proceso de revisión detallada de la documentación presentada por los partidos era un trabajo "impráctico y de resultados negativos" (Diario de Costa Rica [DCR], 18/6/59). Tenía razón: durante décadas los partidos terminaron recibiendo del Estado la misma suma a la que de cualquier modo hubieran tenido derecho según su resultado electoral. Esta práctica se rompió a partir de 1998, cuando la introducción de una reglamentación excesivamente detallada hizo casi imposible, aun para los partidos mayoritarios, la justificación de todos sus gastos.

<sup>cx</sup> Vid supra, nota 52.

<sup>cxii</sup> Fonseca (24/11/99), LN, 1-3/10/99.

<sup>cxiii</sup> Un ex-tesorero de campaña del PUSC confió al autor: "La verdad del caso es que la ley habla de un máximo de contribuciones, pero eso son cantos de sirena. De alguna manera se cumple con la ley, pero por otro lado hay una sola fuente" (Tovar [1/11/99]). También Fonseca (24/11/99), Villegas (17/9/99).

<sup>cxiiii</sup> Ver: LN, 29-30/1/02; 12-15/2/02; 24-26/3/02.

<sup>cxv</sup> Esta práctica existe por lo menos desde los años setenta: LN, 15/8/74; La Prensa Libre Costa Rica (LPL), 26/7/88.

<sup>cxvi</sup> Fonseca (24/11/99).

<sup>cxvii</sup> LN, 31/7/95. Ver también Casas Zamora (próxima publicación).

<sup>cxviii</sup> Torres Rivas & Aguilar (1998), pp.271-272.

<sup>cxviii</sup> LPN, 1/5/02.

<sup>cxix</sup> Una excepción es el amplio reportaje publicado por el Semanario “Confidencial” en Nicaragua unas semanas antes de la elección presidencial de 2001 (CONF, 30/9/01).

<sup>cxx</sup> Nótese, sin embargo, que la denuncia original se debió al semanario internacional británico “The Economist”. Pero la cobertura de la prensa panameña a partir de la admisión presidencial de haber recibido los fondos fue abundantísima y permitió esclarecer muchos aspectos sobre el financiamiento de las campañas en Panamá.

<sup>cxixi</sup> Durante el escándalo, en 1996, cinco partidos panameños enviaron una lista a las autoridades electorales con los nombres de sus contribuyentes y los montos recaudados durante la campaña de 1994 (Valdés [1998], p.414).

<sup>cxixii</sup> ALCR, Exp. Leg. 10200-10684-10934. Ya antes de las investigaciones de las comisiones legislativas sobre el narcotráfico, en 1974 y 1977 se habían instalado comisiones investigadoras sobre el financiamiento de los partidos, con el objeto de indagar, respectivamente, el caso SAOPIM y la recepción de donaciones de Robert Vesco por parte de los partidos durante la campaña de 1974. Vid infra, pp.39, 44-45.

<sup>cxixiii</sup> Burgués (11/11/99).

<sup>cxixiv</sup> Cabe mencionar la excelente serie de reportajes sobre el financiamiento partidario y sus controles, publicada por el diario “La Nación” al principio mismo del período oficial de campaña (LN, 1-3/10/01). Asimismo, vale la pena señalar la prominente intervención del capítulo costarricense de la organización “Transparencia Internacional”, que monitoreó el gasto de los partidos a través de la campaña y los emplazó, con algún éxito, a dar cuentas de sus fuentes de ingreso (LN, 25/8/01, 14/12/01, 22/3/02).

<sup>cxixv</sup> Esta lista incluye únicamente los casos que han recibido amplia cobertura de prensa y sobre los que existe evidencia razonablemente sólida. Ante la falta de esa evidencia he preferido excluir otros casos rumorados de tráfico de influencia, como la rápida cancelación de deudas estatales a las empresas del político y banquero hondureño Jaime Rosenthal en 2001, y la presunta negociación extra-judicial que impidió el enjuiciamiento del banquero hondureño Víctor Bendeck, involucrado en la quiebra del banco Bancorp en 1999, ambas supuestamente a cambio de donaciones a la campaña del abanderado del Partido Liberal (PL), Rafael Pineda Ponce. Ambos casos son mencionados en Mejía et al. (2001).

<sup>cxixvi</sup> PLG, 14/2/00, 12-15/6/01, 20/4/02; “Human Rights Report for Guatemala: Freedom of Speech and Press” [2002].

<sup>cxixvii</sup> La cobertura de prensa sobre el caso de Alvarado Macdonald es amplísima. La información citada en el texto proviene, casi toda, de la detallada investigación publicada por el Diario “Siglo XXI” (SXXI, 2 13/7/01). Ver también: PLG, 10/3/01; 24/4/02.

<sup>cxixviii</sup> Reportes de prensa no confirmados indican que sólo en 1995 contribuyó con 10 millones de quetzales (US\$1.7 millones) a la campaña de Portillo (SXXI, 7/7/01)

<sup>cxixix</sup> PLG, 3/4/01; SXXI, 6/7/01.

<sup>cxixxx</sup> LPN, 9-10/10/00; CONF, 24/10/99, 29/4/01.

<sup>cxixxi</sup> Oxford Analytica Daily Brief (OADB), 2/4/02; PA, 29/12/01, 24/2/02, 28/2/02, 2/8/02; LPP, 24/1/02, 25/2/02, 28/2/02, 2/3/02.

<sup>cxixxii</sup> Torres Rivas & Aguilar (1998), p.280; PLG, 12/12/01;

<sup>cxixxiii</sup> LN, 15/4/74, 15/7/77.

<sup>cxixxiv</sup> Hutchinson (1975); The New Republic (TNR), 23/4/77; LN, 5-7/7/77, 11/7/77, 28/7/77, 30/7/77; LR, 11/5/77; Excelsior (EXC), 14/8/77; ALCR, Exp.Leg. 7898.

<sup>cxixxv</sup> LN, 19/1/89, 1/6/89, 9/6/89; LPL, 17/10/88; ALCR, Exp.Leg.A45-E8008, pp.191-200

<sup>cxixxvi</sup> LN, 27/1/89; ALCR, Exp.Leg.A45-E8008, pp.206-215.

<sup>cxixxvii</sup> LN, 5/6/91, 31/1/92; ALCR, Exp.Leg.10934, pp.4976-5053, 6990-6992.

<sup>cxixxviii</sup> LN, 21/1/92; ALCR, Exp.Leg.10934, pp.4849-4898, 6992.

<sup>cxixxix</sup> El escándalo recibió una cobertura periodística muy amplia. Ver, entre muchos: LN, 4/11/88, 10/11/88, 19/1/89, 27/1/89, 15/4/89, 1/6/89, 9/6/89, 13/6/89, 23-25/6/89, 25/7/89, 31/1/92; Diario Extra (EXT), 15/4/89, 19/4/89, 21/7/89, 27/7/89, 31/1/92; LPL, 17/10/88; LR, 15/4/89. También: ALCR, Exp.Leg.10934, pp.4987-4988, 6987-6989.

<sup>cxli</sup> ALCR, Exp.Leg. A45-E8008, pp.216-228; ALCR, Exp.Leg. 10934, pp.1664-1700, 4973-5053; LN, 4/11/88, 10/11/88, 25/7/89, 8/3/97, 17/4/98; EXT, 19/4/89.

<sup>cxlii</sup> Su contribución a la campaña de Arias fue estimada en unos US\$60,000. Sin embargo, habiendo sido uno de los más grandes proveedores de materiales publicitarios para la campaña (el monto total de sus

operaciones con la campaña superó US\$0.5 millones), su contribución en especie puede haber sido mucho mayor (ALCR, Exp.Leg.10934, pp.1680, 5033; ALCR, Exp.Leg.A45-E8008, p.225).

<sup>cxlii</sup> LN, 21/1/92; ALCR, Exp.Leg.10934, pp.4120-4129, 4263-4304, 6993.

<sup>cxliii</sup> La información sobre el caso fue abundante. Ver, entre muchos otros: PA, 22/6/96, 28/6/96, 10/7/96, 24/8/96; LPP, 29/6/96, 7/7/96, 14/7/96, 28/8/96, 5/3/01.

<sup>cxliv</sup> Inicialmente, Pérez Balladares negó la existencia de las donaciones y amenazó con demandar a la publicación británica "The Economist", cuando esta sugirió por primera vez su existencia, pocas semanas después de la detención de Castrillón.

<sup>cxlv</sup> La norma que castiga la recepción de donaciones políticas del narcotráfico entró en vigencia dos meses y medio después del final de la campaña electoral de 1994, por lo que la recepción de los cheques de Castrillón era perfectamente legal cuando ocurrió.

<sup>cxlvi</sup> PA, 11-12/7/96; LPP, 21/7/96, 18/9/96, 5/3/01.

<sup>cxlvii</sup> El monto preciso fue objeto de controversia. Lo más probable es que Specht donara unos US\$200-300,000 a la campaña presidencial de Pérez Balladares y el resto a diversos candidatos legislativos del PRD.

<sup>cxlviii</sup> Mejía et al. (2001); El Heraldó (EH), 8/2/01; LPH, 12/12/00, 29/1/01.

<sup>cxlix</sup> LPN, 30/4/02, 1/5/02, 3-4/5/02, 9/5/02; ND, 15/10/00, 29/10/01, 9/5/02.

<sup>cl</sup> Ley Electoral, artículo 176, inciso 8.

<sup>cli</sup> LN, 15-31/8/74, 16/9/74, 2-3/10/74, 22/8/75.

<sup>clii</sup> Heard (1960), p.90.

<sup>cliii</sup> Las palabras del ex-Presidente Endara de Panamá confirman este punto: "Es muy difícil que haya un compromiso político con una pequeña donación; incluso la de 51 mil dólares al PRD, que puede ser considerada grande, para mí no significa necesariamente un compromiso político" (LPP, 7/7/96).

<sup>cliv</sup> Sobre los proyectos de reforma ver: SXXI, 28/5/02; LPG, 10/3/02; Diario de Hoy (DH), 17/4/02; LPP, 16/3/02.