

# 48 CUADERNOS DE CAPEL

DINERO, POLÍTICA Y ELECCIONES

Kevin Casas Zamora  
Jorge Mario García Laguardia  
Daniel Zovatto Garreto



IIDH / CAPEL



**IIDH**

Instituto Interamericano  
de Derechos Humanos

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

## DINERO, POLÍTICA Y ELECCIONES

*Kevin Casas Zamora*  
*Jorge Mario García Laguardia*  
*Daniel Zovatto Garreto*



IIDH / CAPEL



**IIDH**  
Instituto Interamericano  
de Derechos Humanos

© 2003 Instituto Interamericano de Derechos Humanos.  
Reservados todos los derechos.

324.21  
I59-d Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Dinero, política y elecciones / Instituto Interamericano de Derechos  
Humanos -- San José, C.R. : Instituto Interamericano de Derechos  
Humanos, 2003.  
1 disco compacto (168 p.); 4 x 3/4 plg. (Cuadernos de CAPEL, no. 48)

ISBN 9968-917-15-X

1. FONDOS PARACAMPAÑAS ELECTORALES - AMÉRICACENTRAL  
2. FONDOS PARACAMPAÑAS ELECTORALES - PANAMA3.POLÍTICA -  
AMÉRICALATINA4. PARTIDOS POLÍTICOS - AMÉRICALATINA1. Título

Las ideas expuestas en los trabajos publicados en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

***Equipo productor del disco compacto:***

*Centro de Asesoría y Promoción Electoral - CAPEL  
Coordinación académica*

*Kevin Casas Zamora,  
Jorge Mario García Laguardia,  
Daniel Zovatto Garreto  
Autores*

*Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH  
Producción*

*Dublino Arte y Diseño  
Reproducción*

**Instituto Interamericano de Derechos Humanos**  
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica  
Tel.: (506) 234-0404 Fax: (506) 234-0955  
e-mail: [uinformacion@iidh.ed.cr](mailto:uinformacion@iidh.ed.cr)  
**[www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr)**

**SERIE CUADERNOS DE CAPEL 48**  
**DINERO, POLÍTICA Y ELECCIONES**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

José Thompson

ESTUDIO SOBRE FINANCIAMIENTO DE  
PARTIDOS POLITICOS EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

Kevin Casas Zamora

DINERO Y POLÍTICA.

LA CUADRATURA DEL CÍRCULO DE LA DEMOCRACIA  
EN AMÉRICA LATINA

Jorge Mario García Laguardia

DINERO Y POLÍTICA.

EN AMÉRICA LATINA: UNA VISIÓN COMPARADA

Daniel Zovatto Garreto

SOBRE LOS AUTORES

# INTRODUCCIÓN

## DINERO(S) , POLÍTICA Y ELECCIONES

**José Thompson,  
Director de CAPEL**

El financiamiento electoral es esencial para la salud de la democracia. El flujo y distribución de los fondos electorales incide directamente sobre la equidad electoral y en las posibilidades de que partidos y candidatos hagan llegar su mensaje a los votantes.

Como tema de la realidad y de la agenda presentes, el financiamiento de partidos y campañas electorales es núcleo del debate sobre el funcionamiento de la democracia en todo el mundo. Este interés ha reflejado la necesidad y pertinencia de mayores estudios comparativos en torno al tema, con un enfoque riguroso y en buena aplicación de los principios jurídicos y de la Ciencia Política.

Con el restablecimiento de la democracia a finales de la década de los setenta, en la mayoría de los países de América Latina se dio progresivamente una reingeniería de los procesos electorales como elemento central de la competencia por el poder político.

Este proceso motivó la legitimación progresiva de las organizaciones partidarias como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica, y con funciones para y por la sociedad. Como consecuencia y respuesta en el camino hacia el poder, se dio además un progresivo encarecimiento de las campañas electorales inscritas en un contexto en el cual la mercadotecnia y su parafernalia hicieron que los gastos político-electorales experimentaran un crecimiento exponencial. Sin hacer caso omiso de la necesidad de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente y del acompañamiento de campañas electorales crecientemente costosas, este fenómeno colocó a los partidos ante la disyuntiva de tener que recaudar grandes sumas, sin indagar profundamente en torno al origen de esos dineros e incluso ignorando la fuente. De esta manera se abrió el portillo para el financiamiento ilegal, el predominio de fuertes grupos económicos, el tráfico de influencias y el flagelo de las contribuciones de orígenes oscuros.

Frente a este complejo escenario, y en forma similar a lo ocurrido en Europa continental, en la gran mayoría de los países latinoamericanos se introdujo por ley, durante las últimas décadas, bajo distintas modalidades, la figura de la subvención pública dirigida a los partidos políticos para hacer frente a sus gastos propagandísticos y -en ciertos casos- a sus actividades permanentes. Junto a esta normativa, se elaboraron instrumentos regulatorios de las contribuciones de origen privado y se introdujeron mecanismos para ejercer un mayor control público sobre las transacciones financieras de los partidos.

Kevin Casas clasifica en cuatro grupos los instrumentos que conforman un Sistema de Financiamiento Político, para efectos de simplificación y comprensión, según su criterio:

- 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 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. 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 incluidas en cada una de ellas, pueden ser combinadas en múltiples formas. No es casual, que los sistemas de financiamiento y control 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. El abanico ofrece sistemas en una gama de posibilidades que van desde la fuerte restricción del aporte público hasta la fuerte restricción a la contribución privada.

Sin embargo, pese a estas medidas legislativas, la independencia partidaria respecto de los intereses particulares se encuentra hoy amenazada como consecuencia de la creciente necesidad que tienen los partidos políticos de contar con mayores sumas de dinero para cumplir con su misión. Y esto nos remite a la necesidad imperiosa de la transparencia y a la rendición de cuentas.

Se infiere –como lo enuncia Daniel Zovatto- que el financiamiento político - entendido como ingresos y egresos de los partidos para sus actividades en tiempos electorales tanto como las de carácter permanente-, ha cobrado importancia creciente -no solamente por lo que se eroga sino por la proliferación de escándalos que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución-, contrarias a los fundamentos de una doctrina

democrática y que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales y de financiamiento político de los países de la región.

El tema es vasto y de múltiples aristas, cantera para nuevas investigaciones y mejores fines que se concreten en productos y no en retórica para los electores, y quizá sí y también, para dar respuesta a las sociedades democráticas que demandan urgentes respuestas en torno a muchas interrogantes:

¿Cuánto se gasta en la política partidaria y electoral en América Latina?

¿Será acaso un elemento causal en el desencanto de la sociedad y según algunos se traduce en la mayor incidencia de la abstención?

¿Qué porcentaje de ese gasto posteriormente se revierte en solucionar los problemas socioeconómicos de las grandes mayorías de latinoamericanos?

¿Cuánto efecto ha tenido el creciente uso de la televisión en las campañas políticas como disparador del gasto?

¿Cuánta eficacia real tienen las previsiones legislativas en punto a generar un verdadero control del gasto y de sus orígenes en esta materia? Y, sobre todo, ¿cuánta eficacia tienen las sanciones previstas?

He aquí la ironía en el título de esta presentación “Dinero(s)” que remite a los “malhabidos” pero también a los mal empleados y pésimamente reflejados en y después del ejercicio del poder.

García Laguardia argumenta que un enfoque jurídico-institucional con visión de ciencia política se hace necesario para estudiar el tema. En el fondo, se trata de estudiar los problemas de trato igual y equitativo para todas las corrientes políticas; el debido respeto a la oposición y a los grupos pequeños; la garantía de una libre competencia electoral; la relación entre el costo de las elecciones y el derecho de participación política; la transparencia en las fuentes de donde se originan los fondos; el posible condicionamiento de las contribuciones privadas y externas; la obligación de rendición de cuentas y su debido

control; el límite del tiempo y costo de las campañas; y el equitativo tratamiento a los diversos contendientes en la publicidad y la propaganda.

En el presente número de la Serie CAPEL el estudio comparado para 18 países fue trabajo del Doctor Daniel Zovatto; por su parte Kevin Casas investigó para Centroamérica y Panamá en los mismos términos y, finalmente, el Embajador García Laguardia describe la situación en varios países de América Latina. Por las características de las investigaciones y lo intrincado del tema participan del argumento de que existen limitaciones de carácter metodológico y práctico para abarcarlo y concuerdan en que les resultó un reto la realización de las investigaciones. Sin embargo aunque son muchos aún los vacíos en torno al conocimiento de las variables relacionadas con el financiamiento -por ejemplo sobre contribuciones extranjeras, fortunas o riquezas personales, reorientación de los flujos de dinero debido a la regulación, fondos secretos, influencia de los grupos de poder, así como los vacíos de información, especialmente cuantitativa, sobre las contribuciones y los gastos de los partidos políticos-, el objetivo se cumple y con creces.

Dentro de esta línea y con el afán de profundizar el análisis de este tema, los estudios que se presentan contienen un análisis comparado de las principales características, tanto formales como reales, de los sistemas de financiamiento de los partidos y de las campañas electorales en los países de América Latina. En general, el estudio comparado sobre el financiamiento de la política –como el que se presenta- tropieza con barreras generadas en gran parte por el hecho de ser un tema relativamente nuevo dentro de la agenda política de la región.

En efecto, es apenas en años recientes que en la mayor parte de los países contemplados en este estudio, se ha planteado el análisis como parte del proceso de profundización de la democracia y de cara a una multiplicidad de escándalos de corrupción y ante la necesidad de reformas político-electorales tendientes a garantizar una mayor transparencia y equidad en el financiamiento de la política.

Recuérdese que como primera fase en este proceso de búsqueda de la democracia, se da la institucionalización del registro electoral y la cedulação ciudadana cuyo desarrollo tiene

matices diferentes en los países. Unos a la vanguardia y otros más a la zaga. No se trata de una tabla rasa y simplista de ver la realidad sociopolítica.

Los enfoques analizan el papel del Estado, de los partidos políticos y de la sociedad civil, en la aplicabilidad de las regulaciones sobre financiamiento y sus implicaciones en la arena político-electoral y en el proceso de profundización de la democracia que vive la región. Empero los análisis no pretenden resolver la interrogante sobre los costos financieros de la política en el área, lo que es plausible para investigaciones futuras, según se desarrolle y fortalezca el hábito de la transparencia en la actividad económica partidaria y se disponga por consiguiente, de una mayor y más confiable información.

A modo de conclusión y en el contexto de lo que la experiencia dicta en el quehacer político electoral, nos cabe rescatar, entre otros, estos “criterios orientadores”:

*1-Evitar el enfoque ingenuo y puritano.* No es pensable la política sin dinero y toda regulación debe partir de la conveniencia de un esquema de financiamiento adecuado a las necesidades y posibilidades de un país y un sistema. De la misma manera, no es pensable realizar elecciones pensando solamente en el menor gasto posible; de lo contrario se sacrifican los principios mismos de seguridad electoral.

*2-Olvidar los esquemas puros.* En esta materia, hay amplio espacio para la innovación, que quedará marcado por la realidad y los valores de la cultura política. Un esquema aplicable a una realidad puede ser totalmente inadecuado para otra por cercana que parezca. Y, en todo caso, ningún país carece de problemas y de infracciones en este campo.

*3-Evitar los esquemas altamente reglamentistas.* La experiencia viene demostrando que la extrema complejidad de las regulaciones introduce factores de distorsión, oscurece las reglas para los actores políticos y sumerge a las autoridades electorales en una continua labor de aclaración.

*4-Mantener “de la mano” un cuadro de prohibiciones, esquemas de control y capacidad sancionatoria.* La mejor manera de volver ineficaz un sistema de control es desconocer que el peso de su acción vendrá determinado por un control real y oportuno y sanciones fuertes y practicables. Suele haber un desequilibrio profundo en nuestros sistemas latinoamericanos, más enfáticos en las regulaciones que en el control y más aún, que en las sanciones.

*5-Considerar el espacio para los distintos actores.* Este es un terreno, prioritaria y fundamentalmente, para la justicia electoral. Pero todo buen sistema de control se alimenta de la labor concurrente de la sociedad civil, los medios y los mismos partidos políticos. Facilitar esta concurrencia es una buena ruta para cubrir terrenos a los que lo jurisdiccional no siempre puede llegar.

*6-Exigir los recursos necesarios para hacer funcional el sistema.* A menudo, se encargan responsabilidades de control a órganos electorales sin que esta decisión vaya acompañada de los recursos financieros y humanos necesarios. Por ejemplo, se suele encomendar a abogados el análisis de complejos reportes financieros, más adecuado para expertos contables. Los órganos encargados del control deben ser firmes en su solicitud de los recursos necesarios para cumplir su tarea.

*7-Utilizar la creatividad a favor de la transparencia.* A menudo, las resoluciones producidas en materia de control son repetitivas o de horizonte limitado. Sin propiciar el irrespeto de la legalidad (sobre todo en materia punitiva de orden penal), sí hay espacio para buscar soluciones creativas teniendo como norte la defensa de la transparencia y la solidez del sistema mismo de control.

*8-Alimentarse de la comparación de experiencias.* Para todos estos temas, la existencia de temas comunes y de soluciones diversas abre al legislador, al político, al activista pero sobre todo al juez la posibilidad de nutrirse de situaciones similares y de opciones de regulación desarrolladas en distintas realidades. Felicitar a las autoridades electorales mexicanas por impulsar estos análisis comparativos y por favorecer el intercambio de perspectivas y de ópticas en la materia.

Y finalmente, es relevante para el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en el seno del XVII Curso Interamericano de Elecciones de este año 2003 -constituido en foro para el balance de los 20 años de desarrollo de la democracia en las Américas, de las lecciones aprendidas y de los retos para la construcción de una nueva agenda democrática, sólida, representativa, participativa e incluyente-, y justamente en la celebración del Vigésimo Aniversario de CAPEL, cuando se da a la luz esta publicación, que es sin duda de gran interés para foros académicos, políticos y de estudiantes.

CAPEL fue una de las primeras instituciones en aproximarse al tema, con una obra pionera, "La financiación de la política en Iberoamérica", que vio la luz en 1998. En estos años, mucha tinta ha corrido y muchos debates se han dado que hacen necesaria una nueva aproximación, como la que ahora presentamos.

Reiteramos para los autores de este número 48 de la Serie Cuadernos de CAPEL, los investigadores Daniel Zovatto Garreto, Kevin Casas Zamora y Jorge Mario García Laguardia (dos de ellos ex Directores de CAPEL) nuestro agradecimiento por sus aportes a la ciencia política con las investigaciones sesudas y profundas del tema del financiamiento de la política en la región y en el contexto de la necesaria revitalización de las democracias de América Latina. Estamos seguros que la suya no es sólo ni principalmente una aventura intelectual, sino un planteamiento reflexivo que hay que tener en cuenta como plataforma seria de análisis de nuevos esquemas para intentar resolver los numerosos dilemas que la relación, sana o no, del dinero con la política y las elecciones trae consigo.

San José, octubre del 2003.

# ESTUDIO SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

Kevin Casas Zamora

## I. INTRODUCCIÓN

## II. LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN CENTROAMÉRICA: UNA VISIÓN COMPARADA

### TABLA 1. SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ, 2002

- Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento
  - i) Controles sobre las donaciones políticas
  - ii) Subsidios estatales a los partidos

### TABLA 2. SUBSIDIO PARTIDARIO DIRECTO ANUAL POR VOTANTE REGISTRADO EN 24 DEMOCRACIAS (1990S APROX.)

- Regulaciones sobre los gastos electorales
- Reglas de transparencia financiera
- Régimen sancionatorio
- Evaluación general del marco normativo centroamericano

### TABLA 3. ANÁLISIS FODA DE LOS SFP DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

## III. LAS PRÁCTICAS DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN CENTROAMÉRICA: LA REALIDAD Y SUS RIESGOS

- Los procesos de recaudación de fondos
- El peso de los subsidios directos y su activación

### TABLA 4. GASTO ELECTORAL TOTAL Y PESO RELATIVO DE LOS SUBSIDIOS DIRECTOS EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ, CIRCA 2000

- La recaudación de donaciones políticas
- Los controles del financiamiento electoral en la práctica
- Los riesgos y sus variantes
- Donaciones privadas y tráfico de influencias
- Utilización de fondos de origen presuntamente ilegítimo
- Abuso de recursos estatales para fines electorales

### TABLA 5. RESUMEN DE PRINCIPALES CASOS CONTROVERSIALES DE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

## IV. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

## V. APÉNDICE

## VI. BIBLIOGRAFÍA

# ESTUDIO SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

Kevin Casas Zamora

## I. 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<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> A lo largo de este reporte los términos "financiamiento electoral", "financiamiento de partidos", "financiamiento de campañas" y "financiamiento político" serán usados en forma indistinta. Aunque existen diferencias conceptuales entre todos ellos, tales diferencias son poco relevantes para el caso de Centroamérica. Cabe notar, en particular, que el bajo nivel de institucionalización de los partidos políticos en la región y su fuerte orientación electoral hace que el financiamiento de sus actividades ordinarias tenga muy poca importancia. En Centroamérica el financiamiento político es, en la práctica, financiamiento electoral o de campañas.

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.

## **II. LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN CENTROAMÉRICA: 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>2</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 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

---

<sup>2</sup> Heard (1960), p.8

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 incluidas 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, la Tabla 1 resume el estado actual de los SFP en Centroamérica y Panamá.

**Tabla 1. Sistemas de Financiamiento Político en Centroamérica y Panamá, 2002.**

Instrumento	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.
-----	---	------------	----------	-------------------------------------	------------------	-----------	--	--	-----	--	--	--	--------------------	---

Tabla 1. Sistemas de Financiamiento Político en Centroamérica y Panamá, 2002 (cont.)

Instrumento	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	
País	Nac. ↓	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.	Monto							Contrib.
NIC	-Se prohíben contribuciones anónimas. -Se prohíben las de instituciones estatales o mixtas.	-Sin límite. - Únicamente se prohíben en las de instituciones estatales o mixtas (excepto para investigación y educación primaria)	-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 inversión 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-candidates 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 independientes.	-40% adelanto electoral. -60% reembolso electoral. -Reemb pagado en tramos 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

## ***Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento***

### **i) 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>3</sup> y Japón (US\$250.000 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>4</sup>, es el resultado de repetidos escándalos políticos ligados a la búsqueda de recursos electorales entre fuentes extranjeras altamente cuestionadas.<sup>5</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,

---

<sup>3</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>4</sup> Ley No.7653 de 28/11/1996.

<sup>5</sup> Vid. *infra* pp.39-42.

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>6</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>7</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>8</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>9</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>10</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

---

<sup>6</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>7</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>8</sup> Vid infra, p.28.

<sup>9</sup> Espinal & Jiménez Polanco (1998), p.536.

<sup>10</sup> Casas Zamora (próxima publicación); Torres Rivas & Aguilar (1998), pp.273-280; Valdés (1998), p.415.

democracias desarrolladas.<sup>11</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>12</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>13</sup> La regulación de las contribuciones políticas es un ejercicio complejo y de resultados inciertos.

## ii) 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 la Tabla 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>14</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>15</sup> Este patrón difícilmente ameritaría comentario —los partidos son los receptores únicos o mayoritarios de los subsidios en casi todas partes<sup>16</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

---

<sup>11</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>12</sup> Levush et al (1991), pp.90-92; Avril (1994), pp.85-89.

<sup>13</sup> Alexander et al. (1997).

<sup>14</sup> Smith (2001), p.89.

<sup>15</sup> Valdés (1998), pp.408,410.

<sup>16</sup> Entre 39 casos de subvención directa, las únicas excepciones a esta regla son Bélgica, EEUU, Taiwán y, de manera menos clara, Uruguay.

región<sup>17</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 pocos conocidos.<sup>18</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 este 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>19</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>20</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>21</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

---

<sup>17</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>18</sup> Corrado (1993), pp.37-59; Alexander (1989), p.106; Sorauf (1992), p.159.

<sup>19</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>20</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>21</sup> Ver al respecto: Fernández (1993), Casas Zamora (2001) y la sentencia de la Sala Constitucional, No.980-91 de 24/5/1991.

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>22</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>23</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>24</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>25</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

---

<sup>22</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>23</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>24</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>25</sup> Casas Zamora (2001), pp.321-322.

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>26</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 la Tabla 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 con el 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. La Tabla 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.

---

<sup>26</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.

**Tabla 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>27</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>28</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>29</sup> Este último fenómeno es también percibido en el caso uruguayo.<sup>30</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>31</sup> Y lo mismo, en distintos grados, puede decirse de Alemania, Austria, Francia, España e Italia, sólo para

---

<sup>27</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>28</sup> Fiallos (1998), p.380.

<sup>29</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>30</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>31</sup> Mendilow (1996), pp.337; Blechinger & Nassmacher (2001), p.180.

mencionar algunos casos.<sup>32</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>33</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.

### ***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>34</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>35</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>36</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>37</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>38</sup> En casi todos los casos, sin embargo, esta limitación ha sido complementada con la asignación de espacios televisivos gratuitos en los medios de

---

<sup>32</sup> Pujas & Rhodes (1998), Galiardo & Berbell (1995), Pulzer (2001).

<sup>33</sup> Stanbury (1993a), (1993b); Ewing (1992).

<sup>34</sup> Existen en Bélgica, Canadá, Colombia, Francia, Irlanda, Israel, Italia, México, Nueva Zelandia, 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>35</sup> Nicholson (1977), pp.334-340; Shockley (1983), pp.691-699; Dworkin (1997); Smith (2001).

<sup>36</sup> Ewing (1992); Stanbury (1993a), pp.97-99; Royal Commission on Electoral Reform and Party Funding (1991), pp. 327-328.

<sup>37</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>38</sup> Nassmacher (1993), p.239; Pinto-Duschinsky (1981), p.272.

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>39</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>40</sup>

### ***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.

---

<sup>39</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>40</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.

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>41</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>42</sup> Similares preocupaciones han figurado en los debates sobre la materia en Panamá y Chile, dos países con un reciente pasado autoritario.<sup>43</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>44</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>45</sup>

---

<sup>41</sup> Gidlund (1991)

<sup>42</sup> Walecki (2001)

<sup>43</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>44</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>45</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

## *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 USA 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>46</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>47</sup> Por otro lado, la imposición de penas

---

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>46</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>47</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

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>48</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>49</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>50</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>51</sup> La experiencia comparada sugiere que la presencia de un régimen sancionatorio gradual, variado y creíble añade un gran poder a las regulaciones existentes.

### ***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:

---

partido rehúsa 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>48</sup> Blechinger & Nassmacher (2001), Hofnung (7/6/2001).

<sup>49</sup> Amr & Lisowski (2001); Gray (6/6/2001).

<sup>50</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>51</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.

**Tabla 3. Análisis FODA de los SFP de Centroamérica y Panamá**

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia de sistemas de subsidio electoral en toda la región, en algunos casos con un adecuado nivel de generosidad.</li> <li>• En algunos países, la presencia de controles contables sobre la utilización de los subsidios públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• Disponibilidad de una abundante experiencia internacional en materia de regulación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Virtual ausencia de controles sobre las donaciones políticas.</li> <li>• Ausencia de limitaciones sobre el gasto político.</li> <li>• Casi total ausencia de transparencia sobre las fuentes de ingreso de los partidos.</li> <li>• En algunos países, el bajo nivel de los subsidios públicos.</li> <li>• En algunos países, ausencia de desembolsos pre-electorales de los subsidios públicos.</li> <li>• Falta de cobertura de los procesos electorales internos de los partidos por parte de los subsidios públicos.</li> <li>• Carencia de estímulos para la recolección de contribuciones menores y cuotas de afiliación partidaria.</li> <li>• Ausencia de un régimen sancionatorio gradual, variado y creíble.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta dependencia de los capitales privados para financiar campañas.</li> <li>• Amplia disponibilidad en la región de fuentes de dinero ilegítimo para financiar campañas.</li> <li>• Creciente adopción de procesos abiertos de elección interna en los partidos, con el consiguiente aumento en la necesidad de fondos electorales.</li> <li>• Eventual adopción de un enfoque legislativo prohibicionista y excesivamente limitador de las contribuciones y gastos electorales, cuya aplicación no sea realista.</li> </ul>

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>52</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.

---

<sup>52</sup> Torres Rivas & Aguilar (1998), p.283.

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.

### **III. LAS PRÁCTICAS DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN CENTROAMÉRICA: LA REALIDAD Y SUS RIESGOS**

#### *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 idiosincrásico 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>53</sup>

#### 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 Tabla 4).

---

<sup>53</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.

**Tabla 4. 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.

La tabla 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>54</sup>

<sup>54</sup> La Prensa Gráfica (LPGR), 10/3/02; Ulloa (1998), p.211.

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>55</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>56</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 4, 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.

### 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>57</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

---

<sup>55</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>56</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 Bргуés 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>57</sup> Nótese, sin embargo, que la separación en el tiempo de algunas elecciones en Nicaragua (municipales) y El Salvador (legislativas), atenúa significativamente este rasgo.

resume en estos términos: “El candidato se convierte en la figura de recaudación... Sin el candidato usted no recauda nada.”<sup>58</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>59</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>60</sup> En los pequeños países centroamericanos —como en otros países de similar tamaño<sup>61</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>62</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>63</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

---

<sup>58</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 (Álvarez [7/12/99], Figueres [3/11/99], Fishman [1/12/99]).

<sup>59</sup> En Costa Rica, el tesorero de campaña del candidato vencedor casi invariablemente para 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>60</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>61</sup> Sobre el caso uruguayo: Casas Zamora (próxima publicación).

<sup>62</sup> Schyfter (9/12/99).

<sup>63</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]).

ocasiones un precio extraordinariamente elevado –se conoce de un caso en Costa Rica en que se cobró US\$20.000 por asistente<sup>64</sup>—, su importancia en la recaudación tiende a ser más bien limitada.<sup>65</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>66</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>67</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>68</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>69</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>70</sup> Esa cifra, sin embargo, palidece frente a los aportes

---

<sup>64</sup> Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR), Exp. Leg. 10934, pp.4463-4472, especialmente p.4470.

<sup>65</sup> Sobre la realización de cenas y rifas en Nicaragua ver: CONF, 30/9/01; ND, 15/10/00.

<sup>66</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>67</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>68</sup> Álvarez (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>69</sup> CONF, 30/9/01.

<sup>70</sup> PA, 4/7/96.

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>71</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>72</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>73</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>74</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>75</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>76</sup> Aun en Costa Rica, un país

---

<sup>71</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>72</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>73</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>74</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>75</sup> PA, 9/7/96.

<sup>76</sup> CONF, 30/9/01.

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>77</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>78</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>79</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>80</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

---

<sup>77</sup> Dent (22/12/99).

<sup>78</sup> Fishman (1/12/99).

<sup>79</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>80</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 Ángel González, cortejado intensamente por todos los partidos: La Prensa Libre Guatemala (PLG), 14/2/00.

empresarios de la construcción y del sector bancario son reconocidos contribuyentes en los países de la región.<sup>81</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>82</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>83</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 Ángel 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>84</sup>

---

<sup>81</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>82</sup> Álvarez (7/12/99).

<sup>83</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>84</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).

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>85</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>86</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>87</sup> Si amplia evidencia existía de la participación de capital extranjero —frecuentemente controversial— en las elecciones costarricenses durante la década de 1970<sup>88</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>89</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.

---

<sup>85</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 (Partido Conservador), Mario Rappaccioli, podría emprender una gestión similar" (LPN, 21/7/01).

<sup>86</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>87</sup> Casas Zamora (próxima publicación).

<sup>88</sup> Ver investigación legislativa: ALCR, Exp. Leg. 7898.

<sup>89</sup> ALCR, Exp. Leg. 10200-10684-10934.

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>90</sup> Tal cautela, la drástica contracción de las contribuciones de los partidos y gobiernos "hermanos"<sup>91</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>92</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: "Creer que no se obtienen favores haciendo donaciones a las campañas es querer pecar de inocente."<sup>93</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>94</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>95</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>96</sup> Sin embargo, la experiencia de Costa Rica, replicada casi

---

<sup>90</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>91</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>92</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>93</sup> PA, 13/8/01.

<sup>94</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>95</sup> González (17/9/99), Weisleder (23/9/99).

<sup>96</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

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>97</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 van 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>98</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

---

(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>97</sup> PA, 13/8/01.

<sup>98</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.

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>99</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.

### ***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>100</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>101</sup>

---

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

<sup>100</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>101</sup> Molina & Suyapa (1998), p.309; Mejía et al. (2001); La Prensa Honduras (LPH), 15/6/96.

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>102</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>103</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>104</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>105</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>106</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>107</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>108</sup>

---

<sup>102</sup> Fiallos (1998), p.381; CONF, 30/9/01.

<sup>103</sup> LPN, 12/9/01.

<sup>104</sup> Ver, por ejemplo, la atribución de culpas mutuas por parte de los personeros de los tres órganos en: ND, 15/10/00.

<sup>105</sup> LPN, 28/6/00.

<sup>106</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>107</sup> Torres Rivas & Aguilar (1998), p.271.

<sup>108</sup> LPP, 14/5/01. Ver también Pinilla (1998) y Tribunal Electoral de Panamá (1999).

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>109</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>110</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 auditoria detallada de sus informes, limitándose a monitorear el respeto al tope de contribución individual.<sup>111</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>112</sup> Tales advertencias fueron confirmadas concluyentemente durante la campaña de 2001-02 por la identificación, más bien fortuita, de numerosas contribuciones “fantasmas” (esto es, incluidas en los reportes sin que el supuesto donador hubiese hecho donación alguna) en los informes presentados a la autoridad electoral por el PLN.<sup>113</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>114</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>115</sup>

---

<sup>109</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>110</sup> Vid supra, nota 52.

<sup>111</sup> Fonseca (24/11/99), LN, 1-3/10/99.

<sup>112</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>113</sup> Ver: LN, 29-30/1/02; 12-15/2/02; 24-26/3/02.

<sup>114</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>115</sup> Fonseca (24/11/99).

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>116</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>117</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>118</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>119</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>120</sup> El revuelo causado obligó a todos los partidos a dar explicaciones sobre sus fuentes de financiamiento y, más importante aún,

---

<sup>116</sup> LN, 31/7/95. Ver también Casas Zamora (próxima publicación).

<sup>117</sup> Torres Rivas & Aguilar (1998), pp.271-272.

<sup>118</sup> LPN, 1/5/02.

<sup>119</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>120</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.

condujo a la introducción del subsidio partidario en 1997.<sup>121</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>122</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>123</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>124</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.

### ***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 los 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.

---

<sup>121</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>122</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>123</sup> Burgués (11/11/99).

<sup>124</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).

## 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>125</sup>

-Guatemala:

Caso de Remigio Ángel González y Luis Rabbé (1999).<sup>126</sup>

El decisivo papel Remigio Ángel 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>127</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>128</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

---

<sup>125</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>126</sup> PLG, 14/2/00, 12-15/6/01, 20/4/02; “Human Rights Report for Guatemala: Freedom of Speech and Press” [2002].

<sup>127</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>128</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)

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 Llorc Quiteño (1999):<sup>129</sup>

A principios de 2000, Llorc 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, Llorc se vio envuelto en una serie de denuncias de corrupción, luego complicadas por acusaciones de intimidación y amenazas contra los periodistas denunciadores. Llorc fue eventualmente removido de la presidencia del banco junto con otros cinco directivos.

-Nicaragua:

Caso de la constructora “Modultecsa” y Byron Jeréz (1996):<sup>130</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

---

<sup>129</sup> PLG, 3/4/01; SXXI, 6/7/01.

<sup>130</sup> LPN, 9-10/10/00; CONF, 24/10/99, 29/4/01.

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 vio 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>131</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.

#### 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>132</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

---

<sup>131</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>132</sup> Torres Rivas & Aguilar (1998), p.280; PLG, 12/12/01;

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>133</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>134</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>135</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

---

<sup>133</sup> LN, 15/4/74, 15/7/77.

<sup>134</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>135</sup> LN, 19/1/89, 1/6/89, 9/6/89; LPL, 17/10/88; ALCR, Exp.Leg.A45-E8008, pp.191-200

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 officiar 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>136</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>137</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>138</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>139</sup>

---

<sup>136</sup> LN, 27/1/89; ALCR, Exp.Leg.A45-E8008, pp.206-215.

<sup>137</sup> LN, 5/6/91, 31/1/92; ALCR, Exp.Leg.10934, pp.4976-5053, 6990-6992.

<sup>138</sup> LN, 21/1/92; ALCR, Exp.Leg.10934, pp.4849-4898, 6992.

<sup>139</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.

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>140</sup>

Alem, un joven empresario y neófito político, fue un generoso contribuyente a la campaña presidencial de Oscar Arias durante 1984-85.<sup>141</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>142</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.

---

<sup>140</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>141</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>142</sup> LN, 21/1/92; ALCR, Exp.Leg.10934, pp.4120-4129, 4263-4304, 6993.

-Panamá:

Caso de José Castrillón Henao (1994):<sup>143</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 vicepresidencial, 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>144</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 sobreesidos por no ser punible su acción.<sup>145</sup>

Caso de Friedrich Specht (1994):<sup>146</sup>

Specht, un comerciante holandés, hizo donaciones por cerca de US\$550.000 a la campaña del PRD en 1994.<sup>147</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.

---

<sup>143</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>144</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>145</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>146</sup> PA, 11-12/7/96; LPP, 21/7/96, 18/9/96, 5/3/01.

<sup>147</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.

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.

#### 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>148</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.

---

<sup>148</sup> Mejía et al. (2001); El Herald (EH), 8/2/01; LPH, 12/12/00, 29/1/01.

-Nicaragua:

Caso del PLC (2001):<sup>149</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>150</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>151</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.

---

<sup>149</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>150</sup> Ley Electoral, artículo 176, inciso 8.

<sup>151</sup> LN, 15-31/8/74, 16/9/74, 2-3/10/74, 22/8/75.

A continuación, la Tabla 5 resume los aspectos principales de todos los casos discutidos en este acápite

.

**Tabla 5. 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 dio 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.

Tabla 5. Resumen de principales casos controversiales de financiamiento de campañas en Centroamérica y Panamá (cont).

País	Elección	Caso	Partido involucrado	Irregularidades denunciadas	Estatus de legalidad de contribución	Investigación judicial o parlamentari	Sanciones impuestas a recaudadores
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 renunció 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 inter-partidaria 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.

## ***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 casilla vacías que acompaña a El Salvador en la Tabla 5, 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 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 ha 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, la Tabla 5 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 Ángel 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>152</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,

---

<sup>152</sup> Heard (1960), p.90.

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>153</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 Ángel 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 Llorca Quiteño, su amistad con los hijos de Alvarado Macdonald; en el de la constructora “Modulteca”, 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

---

<sup>153</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).

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.

#### **IV. 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>154</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

---

<sup>154</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.

- 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.

## V. APÉNDICE

- Fuentes de Tabla 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 Tabla 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: Tabla 1.

Uruguay: Casas Zamora (próxima publicación).

Costa Rica: Tabla 1.

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

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

Nicaragua: Tabla 1.

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

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

El Salvador: Tabla 1.

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

Honduras: Tabla 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: Tabla 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 Tabla 4:

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.

## VI. 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.
- Álvarez, 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 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. Brasília, 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.

# **DINERO Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA: UNA VISIÓN COMPARADA**

Daniel Zovatto G.

## I. INTRODUCCIÓN

## II. DEMOCRATIZACIÓN, DINERO Y POLÍTICA

## III. LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA Y SU RELACIÓN CON LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

## IV. CARACTERÍSTICAS FORMALES Y REALES DEL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

## V. LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

### Cuadro No 1

Introducción del financiamiento público de los partidos políticos y/o las campañas electorales en América Latina

### Cuadro No 2

Países con financiamiento público  
Financiamiento público directo

### Cuadro No. 3

Actividades Objeto de Financiamiento Público Directo

### Cuadro No. 4

Financiamiento público directo para campaña electoral:  
barrera legal y criterios de asignación

### Cuadro No. 5

Momento del desembolso del aporte público directo  
con fines electorales

### Cuadro No. 6

Financiamiento público indirecto

### Cuadro No. 7

Prohibiciones a las contribuciones privadas

Cuadro No 8  
Límites a las contribuciones privadas

Cuadro No. 9  
Límite a las contribuciones privadas

## VI. EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Cuadro No 10  
Acceso a los medios de comunicación

## VII. MECANISMOS E INSTITUCIONES DE CONTROL

Cuadro No 11  
Rendición de cuentas

Cuadro No 12  
Órganos de control

## VIII. RÉGIMEN DE SANCIONES

## IX. BALANCE Y RECOMENDACIONES

## X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## Dinero y política en América Latina: una visión comparada\*

Daniel Zovatto G.  
SENIOR EXECUTIVE  
INTERNATIONAL IDEA

### I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar, desde una perspectiva comparada, las características jurídicas y prácticas de la ecuación "dinero-política" en América Latina. Con el propósito de facilitar el estudio comparado de un tema complejo como el que nos ocupa, abordaremos la materia a lo largo de nueve puntos principales: **I.** Introducción; **II.** Democratización, dinero y política; **III.** La financiación de la política y su relación con la corrupción en América Latina; **IV.** Características formales y reales del financiamiento de la política **V.** Los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales; **VI.** El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; **VII.** Mecanismos e instituciones de control; **VIII.** Régimen de sanciones; y **IX.** Balance y recomendaciones.

Antes de iniciar el análisis, es preciso señalar que el esfuerzo por realizar un estudio comparado sobre el financiamiento de la política en América Latina enfrenta una serie de limitaciones tanto metodológicas como prácticas. Son muchos todavía los vacíos de conocimiento de variables relacionadas con el financiamiento como: contribuciones extranjeras, fortunas o riquezas personales, reorientación de los flujos de dinero debido a la regulación, fondos secretos, influencia de los grupos de poder, así como los vacíos de información -especialmente cuantitativa- sobre las contribuciones y los gastos de los partidos políticos.<sup>1</sup>

Específicamente en el caso de América Latina, el estudio comparado sobre el financiamiento de la política tropieza con barreras generadas en gran parte por el hecho de ser un tema relativamente nuevo dentro de la agenda política de la región. En efecto, no es sino hasta años recientes que en la mayor parte de los países contemplados en este estudio, se ha planteado, como parte del proceso de profundización de la democracia y de cara a una multiplicidad de escándalos de corrupción, la necesidad de reformas político-electorales tendientes a garantizar una mayor transparencia y equidad en el financiamiento de la política.

Lo anterior conlleva, en primer lugar, a disponer de escasa información acerca de los movimientos financieros de los partidos políticos, puesto que la cultura de la transparencia y la obligación de dichas fuerzas de rendir cuentas al Estado y a la sociedad civil, ha estado por lo general ausente en la escena político-partidaria de la región. En segundo lugar, y a pesar de la existencia de regulaciones en la mayor parte de los países de la región que imponen a los

---

\* La información contenida en este trabajo ha sido actualizada al 31 de Diciembre de 2002. El autor agradece la colaboración de Tatiana Benavides y de Ileana Aguilar para la elaboración de este estudio, así como a los diferentes expertos en cada país que ayudaron en la actualización de la información.

<sup>1</sup> K. NASSMACHER. "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies". En A. GUNLICKS, Edit. *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. San Francisco-Oxford, Westview Press, Inc. Boulder, No. 10, 1992, p. 237. M. PINTO-DUSCHINSKY. *How Can the Influence of Money in Politics Be Assessed?*, Paper presentado en el XII Congreso Mundial de IPSA, París, 1985, pp. .2, 21-22.

partidos la obligación de transparentar sus finanzas, hoy en día ni los partidos ni los órganos de control cuentan con la experiencia necesaria en este ámbito, que garantice que los datos brindados sean exactos y confiables. A esto se suma la circunstancia agravante de regímenes de sanciones que en algunos casos son inexistentes y en otros no se aplican, lo que conduce a que exista generalmente un débil compromiso por parte de los partidos para reportar información precisa. En tercer lugar, en aquellos casos en que se cuenta con información sobre la materia, ésta muchas veces se compone de datos heterogéneos y dispersos que dificultan la comparación, ya sea por las diferencias en la periodicidad del rendimiento de cuentas, en el contenido de los informes o balances, en las características propias de los sistemas de financiamiento, o bien en las regulaciones específicas sobre qué deben incluir o cómo deben los partidos reportar sus movimientos financieros.

No obstante las limitaciones arriba analizadas, la ausencia de trabajos comparados se ha ido superando con algunos estudios pioneros<sup>2</sup> en la materia, que si bien limitados a enfoques de Derecho Electoral, han dado un primer paso en el análisis de las regulaciones sobre el financiamiento en la región. Adicionalmente, con Pilar del Castillo hemos elaborado una investigación comparada sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica, la cual ha ampliado el enfoque y el número de países analizados.<sup>3</sup>

Dentro de esta línea y con el afán de profundizar el análisis de este tema, el estudio que ahora presentamos contiene un análisis comparado de las principales características, tanto formales como reales, de los sistemas de financiamiento de los partidos y de las campañas electorales en 18 países de América Latina<sup>4</sup>. Nuestro enfoque analiza el papel del Estado, de los partidos políticos y de la sociedad civil, en la aplicabilidad de las regulaciones sobre financiamiento y sus implicaciones en la arena político-electoral y en el proceso de profundización de la democracia que vive la región. Este estudio, empero, no pretende resolver la interrogante sobre los costos financieros de la política en el área, lo que queda pendiente para los años venideros, según se desarrolle y fortalezca el hábito de la transparencia en la actividad económica partidaria y se disponga por consiguiente, de una mayor y más confiable información. Por todo ello la pregunta ¿Cuánto se gasta en la política partidaria y electoral en América Latina?, continúa a la fecha sin respuesta.

## II. DEMOCRATIZACIÓN, DINERO Y POLÍTICA

El (r)establecimiento de la democracia a lo largo y ancho de América Latina, con la única excepción de Cuba, unido a la consiguiente rehabilitación de los procesos electorales como elemento central de la competencia por el poder político llevó a los partidos a recuperar su papel de actores principales de la escena política.

---

<sup>2</sup> Entre estos estudios podemos citar: 1. M. ALCANTARA y J. MONTERO. *La Legislación Electoral de Iberoamérica: Un Análisis Comparado, trabajo de investigación presentado en el I Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales*, Madrid, España, Ministerio del Interior de España y Agencia de Cooperación Española, abril de 1992. 2. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DE MÉXICO. *Regulaciones sobre el financiamiento Público y Privado de los Partidos Políticos. Estudio Comparado de 17 países Latinoamericanos*, IFE, México D.F., 1994. 3. X. NAVAS. "La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos". En D. NOHLEN, S. PICADO y D. ZOVATTO, Comp. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 1998.

<sup>3</sup> P. DEL CASTILLO y D. ZOVATTO, Edit. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), 1998.

<sup>4</sup> El estudio incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Este proceso ha permitido a las organizaciones partidarias legitimarse progresivamente como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica plena mediante su constitucionalización, y con funciones de carácter general e interés colectivo. Consecuencia de ello, así como debido al progresivo encarecimiento de las campañas electorales, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, asesores extranjeros, encuestas y “*focus groups*”, los gastos político-electorales han experimentado un crecimiento exponencial.

Asimismo, la necesidad no sólo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente sino, además, la de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas, ha colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas, sin indagar muchas veces el origen de esos dineros o, incluso, cerrando los ojos ante lo obvio de los hechos. Se ha ido abriendo así, paulatinamente, la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del narco-financiamiento.

Frente a este complejo escenario, y en forma similar a lo ocurrido en Europa continental, en la gran mayoría de los países latinoamericanos se introdujo por ley, durante las últimas décadas, bajo distintas modalidades la figura de la subvención pública dirigida a ayudar a los partidos políticos a hacer frente a sus gastos propagandísticos y -en ciertos casos- a sus actividades permanentes.<sup>5</sup> Junto a estas normas, se elaboraron también otras tendentes a regular lo relativo a las contribuciones de origen privado y se introdujeron mecanismos para ejercer un mayor control público sobre las transacciones financieras de los partidos.

Sin embargo, pese a estas medidas, la independencia partidaria respecto de los intereses particulares se encuentra hoy amenazada como consecuencia de la creciente necesidad que tienen los partidos políticos de contar cada vez con mayores sumas de dinero. De esta manera, el tema del “financiamiento político” *-entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de los partidos tanto para sus actividades electorales como permanentes-*, ha venido cobrando importancia creciente, al igual que en otras partes del mundo. Lo anterior es consecuencia, entre otras razones, de la proliferación de escándalos que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución, contrarias a los fundamentos de una doctrina democrática y que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales y de financiamiento político de los países de la región.

Sobre la base de estos elementos, esta materia se ha constituido en la actualidad en una de las cuestiones centrales de la agenda política de la región, no sólo por sus efectos negativos (tráfico de influencia, narco-política, corrupción), sino también como condición **sine qua non** -junto a la importante cuestión del acceso a los medios de comunicación- para la celebración de procesos electorales verdaderamente competitivos.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> J. ALCOCER. "Introducción y La Regulación del Financiamiento y de los Gastos de los Partidos Políticos: Un Tema Complejo". En J. ALCOCER, Comp. *Dinero y Partidos*. México, 1993. pp. 15-25.

<sup>6</sup> F. GONZALEZ-ROURA; D. NOHLEN y D. ZOVATTO. *Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un Grupo de Expertos*. México, OSP, PNUD, IFE, TEPJ, junio de 1997. p. 44.

Asimismo, este tema está estrechamente relacionado con el desencanto democrático de nuestros días<sup>7</sup>. Los escándalos continuos de corrupción por una parte, y de narco-financiamiento por la otra, no hacen otra cosa que profundizar el sentimiento de repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten actualmente respecto de la política y de los políticos, generando incluso en algunos países condiciones que afectan la estabilidad y gobernabilidad política. El desconocimiento público que caracteriza actualmente el funcionamiento de los partidos en general y específicamente su comportamiento financiero, rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático. Dicha sospecha proviene no sólo de los escándalos de corrupción revelados y comprobados sino también de la "apariencia de corrupción", originada por la falta de transparencia respecto de la totalidad de los fondos adquiridos y utilizados, así como por las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen dudoso de sus fondos.<sup>8</sup> País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses, e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral.<sup>9</sup>

Lo anterior trae aparejado varias consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático. En primer lugar, la pérdida progresiva del prestigio de la política, la cual pasa a estar "bajo sospecha", aunada a un incremento marcado de la antipolítica y la consecuente aparición de "outsiders".<sup>10</sup> En segundo término, un pronunciado desinterés por la política, en especial de los jóvenes, lo cual se traduce, entre otras consecuencias, en un aumento de los votos en blanco y votos nulos, una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en un incremento del abstencionismo (Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Venezuela, Argentina y Costa Rica, para citar algunos de los casos más recientes).<sup>11</sup> Finalmente, un ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política, así como el incremento del cinismo de cara a ésta, todo lo cual repercute en una pérdida progresiva de la confianza respecto de las principales instituciones de la democracia representativa; fenómeno que de no ser corregido a tiempo, tarde o temprano puede llegar a afectar la legitimidad misma de la democracia como sistema.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> R. CERDAS. *El Desencanto Democrático. Crisis de Partidos y Transición Democrática en Centroamérica y Panamá.* San José, REI, 1993, capítulo IX, pp. 157 y ss.

<sup>8</sup> La crisis política que vivió Colombia y la crisis de legitimidad que sufrió el ex Presidente Samper, prácticamente desde su llegada al poder, fue quizás el caso típico en nuestra región, pero no el único.

<sup>9</sup> INTERNATIONAL IDEA. *Democracy Forum.* Véase el resumen de las conferencias de Marta Lagos y Daniel Zovatto sobre "The State of Democracy in Latin America". Estocolmo. Suecia. 1996, capítulo 5, pp.39-43. Véanse asimismo los resultados de Latinobarómetro de los años 1995, 1996 y 1997. LATINOBAROMETRO. *Corporación de Estudios de Opinión Pública Latinoamericana.* Santiago, Chile.

<sup>10</sup> D. ZOVATTO. "La Política bajo Sospecha". En *La Nación.*, San José, Costa Rica, 3 de Abril de 1996. Pág. 15. Véase asimismo los artículos de C. PERELLI y D. ZOVATTO. "Partidos Políticos, Liderazgos y Consolidación Democrática en América Latina", y el de C. PERELLI. "La Personalización de la Política. Nuevos caudillos, outsiders, política mediática y política informal". En C. PERELLI, S. PICADO Y D. ZOVATTO, Edit.. *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90.* San José, IIDH/CAPEL, 1995. pp. XIX-XXI y 163-204.

<sup>11</sup> INTERNATIONAL IDEA. *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation.* Sweden, 1997.

<sup>12</sup> D. ZOVATTO. "La política bajo Sospecha". Op. cit. pp. 15.

### III. LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA Y SU RELACIÓN CON LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Como hemos visto, el tema del financiamiento tanto de los partidos como de las campañas electorales forma parte central del debate actual sobre corrupción política. El problema de la financiación de la política ha adquirido una importancia cada vez mayor por sus consecuencias importantes en enturbiar la transparencia de las elecciones y deteriorar la legitimidad del sistema democrático y la ética de la administración pública.

En América Latina casos de financiamiento público ilícito a través de los fondos reservados o partidas secretas han dado lugar a sonados escándalos e, incluso, puesto en la picota a presidentes de la República como ha ocurrido en Brasil con Collor de Mello, en Venezuela con Carlos Andrés Pérez, en Colombia con Ernesto Samper y en Ecuador con Jamil Mahuad.

Por otra parte, el costo creciente de las campañas electorales provoca que la incidencia del dinero sea cada vez más determinante. Como se suele decir en los Estados Unidos “no hay campañas derrotadas sino empobrecidas”. Desde esta perspectiva, la influencia de los donantes es creciente y a menos que se establezcan correctivos a esta situación, se pone en juego nada menos que la legitimidad no sólo del proceso electoral sino del poder político mismo. Si a esto se le suma la presencia del dinero negro en las campañas, la relación con la ética pública es evidente y las consecuencias sobre la legitimidad aún más vehementes.

En efecto, desde el punto de vista teórico queda claro que el financiamiento de la política no debería, en principio, ser una actividad corrupta en sí misma ni llevar en sí el germen de la corrupción. Todo lo contrario, parece lógico y sobre todo necesario para la salud de la propia democracia la existencia de un cierto grado de financiación, tanto público como privado, del quehacer político y electoral por ser estas actividades centrales para la perdurabilidad del sistema democrático. Sin embargo, desafortunada y frecuentemente el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales es una de las causas principales de la corrupción política.

Por corrupción en el ámbito de la financiación política en este trabajo entendemos **“el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de Derecho”**. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en forma encubierta y/o ilícita, a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público) con el fin de obtener un beneficio posterior. De todo esto se desprende que para poder hablar de corrupción en la recolección de fondos electorales, se debe en primer lugar determinar si la contribución es en sí ilícita, ya sea por la fuente de la cual proviene, por el monto de la misma, o bien por el fin con que se realiza.

Por ello, y dada la complejidad que el tema presenta, todo intento de dar respuesta a esta interrogante aconseja abordar su tratamiento de manera desagregada.

Un primer punto a considerar pasa por el hecho de admitir que para la supervivencia de la democracia se requiere de un cierto grado de apoyo financiero dirigido a los partidos y a

las campañas electorales. El debate pasa entonces por determinar el origen de esos fondos, el monto de los mismos, así como las razones o fines por los cuales se hacen esos aportes.

Con base en estas consideraciones una primera observación radica en el hecho de que la falta de límites a los gastos electorales aunada a la circunstancia de que generalmente son pocos los políticos que tienen acceso a grandes cantidades de dinero, conllevaría el peligro de que las personas o grupos con abundantes recursos económicos serían los que en principio –si bien no necesariamente– estarían en condiciones de ganar siempre o casi siempre las elecciones o, en todo caso, de obtener un grado desproporcionado de influencia debido precisamente al poder del dinero. Esta situación no sería en sí antiética o corrupta, aunque con toda seguridad podría calificarse de injusta y no deseable para el funcionamiento de un auténtico sistema democrático ni para el desarrollo de una competencia electoral basada en condiciones de equidad entre los diferentes actores políticos.

Cabe advertir, empero, que no se trata de negar la importancia que para la vigencia de un sistema democrático tiene el hecho de poder contar con un régimen de financiamiento (público y privado) que le permita a los partidos políticos disponer de los recursos adecuados para llevar a cabo sus funciones de manera satisfactoria. Tampoco se trata de negar el papel necesario y positivo que el dinero debe jugar en la política. Por el contrario, lo que este trabajo propone es avanzar en dirección a lograr una reducción de la influencia del dinero en la política, al mismo tiempo que la necesidad de encontrar métodos más democráticos y transparentes que impidan o dificulten, al máximo posible, que el financiamiento político no degenera patológicamente, como ocurre actualmente en muchos países, en tráfico de influencias y corrupción.

Una segunda observación consiste en admitir que si bien el dinero no asegura automáticamente ganar las elecciones, existen sin embargo evidencias apabullantes acerca de la enorme influencia que tiene en materia política-electoral.

El dinero sí compra votos y no sólo en los Estados Unidos. Como solía expresar con cinismo Carlos Hank González, ex-ministro mexicano, “*un político pobre es un pobre político*”. Debido a que para muchos esta afirmación es correcta, ello determina entonces que enfrentados con la necesidad de conseguir grandes sumas de dinero, numerosos partidos y/o candidatos estén dispuestos a todo o a casi todo con tal de obtener los recursos financieros necesarios para hacer frente a sus costosas campañas electorales, incluso a comprometerse a pagar con favores una vez que lleguen al poder o en caso de reelección, de mantenerse en él. Este es uno de los modos como el tema del financiamiento se convierte en una fuente de tráfico de influencia y corrupción con consecuencias nefastas para la ética en la administración pública y la salud de la democracia misma.

Obviamente, la relación entre financiación y corrupción es más clara y directa cuando la misma se da entre un representante del poder público en ejercicio de sus funciones y una parte interesada del sector privado, donde el fin perseguido por lo general va implícito –y ya ha sido definido– en y para el acto mismo de la entrega ilícita de dinero o favores. Por el contrario, en el caso de políticos que no están aún en funciones, el potencial pago del favor sólo se concreta *a posteriori*, siempre y cuando el candidato que recibió el apoyo gane las elecciones y ello le permita devolver los favores a sus beneficiarios. Por otra parte, los

financistas privados suelen asegurarse de las contingencias de los resultados electorales diversificando su portafolio de inversión entre diferentes partidos y candidatos, lo cual es una vía cerrada para el ciudadano común que sólo tiene el poder de su único voto.

En cuanto a la manera de pagar los favores esta suele ser muy variada y depende tanto de las circunstancias como de la naturaleza del arreglo negociado en su momento. En algunos casos estos compromisos comportan un dar o un hacer; en otros, por el contrario, constituyen un no hacer o abstenerse. En ciertas ocasiones comportan dar apoyo o hacer la vista gorda, protegiendo de este modo actividades o sujetos que están en la ilegalidad; en otras circunstancias implican adoptar una política determinada en favor de tal o cual grupo de presión. Otras prácticas incluyen, por ejemplo, impulsar desde el gobierno una política en favor de una nación determinada (cláusula de nación más favorecida); pagar el apoyo financiero recibido mediante el otorgamiento de contratos públicos, o bien eximir a una industria determinada de pagar impuestos, hacerla pagar menos, o protegerla mediante el uso de tarifas (preservando así monopolios nacionales en perjuicio de los consumidores), o no tomando una acción en su contra (por ejemplo en el caso de la industria de cigarrillos, juegos de azar o prostitución). El caso del narcotráfico ofrece perspectivas más alarmantes porque sus agentes, dada la naturaleza del negocio, están dispuestos a arriesgar sumas mayores incluso que los otros tipos de financistas, bastándoles a veces como contra-prestación que no se tomen medidas para combatirlos o para extraditarlos.

Un análisis comparado latinoamericano de algunos de los principales vicios de la relación patológica entre financiación y corrupción- permite identificar los siguientes:

- Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios);
- Creación de empleos inexistentes;
- Compra de votos para elecciones abiertas de candidatos (grupos organizados que se alquilan para votar en más de un partido);
- Cohecho anticipado (recepción de dinero por personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos);
- Cohecho propiamente dicho (retornos por parte de contratistas en acción);
- Defraudación a la administración pública (lo mismo de arriba pero con sobreprecios);
- Participación en tráfico y servicios ilícitos (de tóxicos, personas, armas, juegos, prostitución).

Pero la existencia de estos males no es exclusiva de nuestra región. Países como Italia, España, Estados Unidos<sup>13</sup> y Japón, tan sólo para citar algunos de los más conocidos, constituyen claros ejemplo de ello. Otros tres casos muy sonados en los últimos años son: uno, el que involucró al ex Canciller alemán Helmut Kohl; dos, el que afectó al actual Primer Ministro británico Tony Blair, obligándolo a aceptar la renuncia de uno de sus ministros y a establecer la comisión presidida por Lord Neill dirigida a reformar el actual sistema de financiación; y tres, el proceso que se llevó a cabo contra el actual Presidente francés Jacques Chirac.

Recapitulando. Si bien en principio no debiera haber conexión o relación alguna entre financiación y corrupción política, lo cierto es que la financiación se ha convertido en muchas ocasiones en fuente principal de corrupción, tanto en los países subdesarrollados como desarrollados, principalmente por tres factores: (i) una demanda creciente por llevar a cabo campañas electorales cada vez más costosas, a las que no son ajenas las sofisticadas campañas publicitarias y el caro acceso a los medios de comunicación, especialmente a la televisión; (ii) una disminución también creciente de los aportes de los afiliados así como del trabajo voluntario, todo ello unido al hecho de que la afiliación de los partidos va decreciendo; y (iii) una ausencia de mecanismos eficaces de control y supervisión en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos y los candidatos.

#### **IV. CARACTERÍSTICAS FORMALES Y REALES DEL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA**

Si bien en cada país los sistemas de financiamiento asumen formas distintas por su interrelación con factores formales, políticos o culturales –como el grado de fortalecimiento de sus instituciones y una cultura política de mayor o menor tradición democrática– la existencia de importantes similitudes en el financiamiento de la política en América Latina nos permite elaborar un mapeo de las características formales y reales más relevantes de dichos sistemas.

##### **A. Características formales**

Entre las características formales más relevantes encontramos:

i) En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en toda la región (salvo en Venezuela) el sistema de financiamiento mixto, es decir en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de dichas fuerzas. ii) La mayoría de los países cuenta dentro de su financiamiento público con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, capacitación, etc.). iii) Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de cuatro tipos fundamentalmente: equitativo (por partes iguales), proporcional a la fuerza

---

<sup>13</sup> En marzo de 2002, después de siete años de discusiones, el Senado aprobó el proyecto que representa los cambios más significativos a las leyes de financiamiento de campañas desde las que fueron aprobadas después del caso Watergate, casi tres décadas atrás. La iniciativa prohibiría las donaciones no reguladas a partidos políticos realizados por individuos, corporaciones o sindicatos (fondos que usualmente son empleados para ayudar a un candidato individual). También duplicaría los límites de las contribuciones directas a postulantes individuales. Asimismo, en el proyecto se contemplan prohibiciones a las corporaciones y los sindicatos de emplear las donaciones no reguladas para solventar publicidades que mencionan un candidato federal a menos de 60 días de una elección general y a menos de 30 para primarias. Estas organizaciones pueden financiar algunos avisos por medio de comités de acción política, pero deben revelar los nombres de los donantes. Ver: CNN en español, 21 marzo 2002.

electoral, un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo a la fuerza electoral y otro método combinado en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo a la representación parlamentaria; sin embargo, predomina la fórmula por fuerza electoral, seguida por la fórmula híbrida que combina la fuerza electoral y la distribución por partes iguales. iv) En la mayoría de países se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Estas refieren específicamente a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria. v) En cuanto al desembolso del financiamiento público no existe un patrón homogéneo, pues en algunos países éste se realiza después de las elecciones (reembolso), en otros en cambio en la etapa previa a las elecciones, y en un tercer grupo de países el desembolso se divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios. vi) La mayor parte de países establece prohibiciones a algún tipo de contribución privada, predominando las prohibiciones a donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros; a algún tipo de contribución no-individual y a las contribuciones anónimas. vii) En algunos de los países se establecen límites al monto de las contribuciones privadas. viii) En la mayoría de los países se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral. ix) En casi todos los países existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales. x) Finalmente, en la mayor parte de los países se prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias y, por el otro (aunque en menor medida) las que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley.

## **B. Características reales**

Sin embargo, si deseamos tener una visión integral del sistema del financiamiento político a nivel regional, no podemos limitarnos a elaborar únicamente el mapeo de sus rasgos formales, sino que éste debe complementarse con la caracterización de la estructura del financiamiento real, el cual presentamos a continuación.

i) En primer lugar, y en relación con los niveles de los gastos electorales de los partidos y el destino de los mismos debemos señalar que a pesar de no disponer de datos cuantitativos globales definitivos al respecto, es posible afirmar que existe una tendencia al aumento del gasto, debido a varios factores:

➤ El crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes obliga a los primeros a invertir grandes sumas de dinero en los medios de comunicación electrónicos. Especialmente la televisión ha adquirido una importancia creciente en las campañas electorales latinoamericanas dado el acceso cada vez mayor de la población a este medio. La cobertura de las señales de televisión en amplios territorios, así como la posibilidad de que los electores cuenten con un aparato de

este tipo en el hogar, lo han convertido en el medio ideal para transmitir el mensaje político de los candidatos en la región.

➤ Según el Informe de Desarrollo Humano de 1997, América Latina y el Caribe es la región en vías de desarrollo donde existe un mayor número de televisores por cada mil habitantes. Por ejemplo, mientras en esta región se cuenta con 200 televisores por cada 1000 personas, en África Sub-Sahara (la región con menor acceso) se dispone únicamente de 25 aparatos por cada mil individuos, es decir sólo un 12% del total de televisores en Latinoamérica<sup>14</sup>.

➤ El total de televisores por habitante en América Latina alcanza actualmente un poco menos de la mitad del total de televisores existentes en los países industrializados (500 por 1000 habitantes). Aunque dicha diferencia es significativa, la tendencia en Latinoamérica es hacia el aumento en la cantidad de aparatos. Lo anterior se confirma al observar que en la región el número de televisores por mil habitantes creció en el término de diez años (1986-1996) en un 74.5%, mientras en los países industrializados el crecimiento durante este mismo lapso fue únicamente del 4.8%<sup>15</sup>.

➤ Ante la idea generalizada de que las elecciones actualmente se ganan o se pierden en la televisión, el modo de hacer campaña en la región se asemeja crecientemente al modelo norteamericano, donde la mercadotecnia electoral, los sondeos, los asesores de imagen y especialistas en producción se convierten en factores decisivos para convencer a los electores. Todo ello determina campañas altamente onerosas, como por ejemplo la presidencial de 1999 en la Argentina, donde los dos candidatos presidenciales mayoritarios destinaron entre enero y octubre de ese año, cerca de \$90 millones de dólares en avisos publicitarios, medios audiovisuales, gráficos y vía pública.<sup>16</sup>

➤ México, por su parte, muestra uno de los niveles regionales más altos de gastos de partidos políticos. En efecto, si se compara el gasto total neto de los partidos políticos en las elecciones generales de 2000 en México (\$322.536.024<sup>17</sup>) con el gasto total neto de los partidos políticos en las elecciones generales de 2000 en Estados Unidos (\$1,348,963.864<sup>18</sup>), puede observarse que el gasto por elector en México (\$0.189) es más alto que el gasto por elector en los Estados Unidos (\$0.152).<sup>19</sup> Mientras este monto representa el 0.0004% de la paridad del poder adquisitivo (*PPP measure*) norteamericano, el monto de gastos en México representa el 0.002 de la paridad del poder adquisitivo en

---

<sup>14</sup> Utilizamos los datos del Informe de 1997, dado que los informes posteriores no contemplan la medición de esta variable.

<sup>15</sup> Considérese que la tasa anual de crecimiento demográfico en América Latina y El Caribe entre 1975 y 1997 fue del 2% y en los países industrializados fue del 0.6%. UNDP. *Human Development Report*, New York, Oxford University Press, 1990; y UNDP. *Informe sobre Desarrollo Humano*. New York, Ediciones Mundi-Prensa, 1999.

<sup>16</sup> C. GRUENBERG. *Monitoring The Financing of Political Campaigns from the Civil Society*. Buenos Aires, Argentina, Poder Ciudadano, Transparencia, 2000.

<sup>17</sup> Información suministrada por el área de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral, Abril, 2002.

<sup>18</sup> Esta es una cifra estimada producto de la suma del gasto total de los candidatos al Congreso en las elecciones de 2000 con el gasto total de los candidatos presidenciales en ese mismo proceso electoral. FEDERAL ELECTORAL COMMISSION, <http://www.fec.gov>

<sup>19</sup> Para los efectos de estos cálculos: México: Población en edad de votar (2000)=61.000.000/ Estados Unidos: población en edad de votar (2000)= 205.815.000.

este país<sup>20</sup>, lo que implica que la relación gasto por elector/paridad del poder adquisitivo en México fue cinco veces más alta que en los Estados Unidos.

➤ En segundo lugar, en relación con el origen de las contribuciones, en América Latina, al igual que en Europa y Estados Unidos, los partidos han sufrido una disminución significativa de las cuotas de los afiliados, mientras que el mayor volumen de las contribuciones proviene de las grandes corporaciones. Paralelamente, el dinero proveniente del crimen organizado y de actividades ilícitas como el narcotráfico se presume que ha tenido en la región un peso relevante en el financiamiento de las campañas en un buen número de países. Si bien esta modalidad de financiamiento se caracteriza por la dificultad para ser detectada debido a las hábiles y variadas formas que ella asume, su influencia puede ser medida sobre la base de los escándalos producidos con frecuencia en diferentes países. A continuación se presentan algunos ejemplos:

<b>ALGUNOS ESCÁNDALOS POLÍTICOS POR NARCO-FINANCIAMIENTO EN AMÉRICA LATINA</b>	
<b>BOLIVIA</b>	<p>Debe destacarse el caso “Drogas, Mentiras y Videos”. Mientras Bolivia se preparaba para las elecciones generales de 1989, salieron a la luz una serie de videos y fotografías que comprometían la reputación de miembros de los partidos políticos bolivianos más importantes por sus supuestos vínculos con el narcotráfico. En particular, uno de los políticos más prominentes que posaba junto a Isaac “Oso” Chavarría (considerado el líder del narcotráfico boliviano) era el candidato del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Jaime Paz Zamora, quien fue electo Presidente de la Nación. Surgieron acusaciones de que Chavarría había contribuido con \$100,000 dólares a la campaña del MIR.</p> <p>Presuntamente, después de las elecciones las principales figuras del MIR continuaron su relación con Chavarría y, en 1991, el Presidente Paz Zamora nombró al Coronel Faustino Rico Toro –conocido por tener un fuerte vínculo con el tráfico de drogas—para encabezar la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN). Lo anterior generó la suspensión de la ayuda norteamericana a Bolivia, por lo que Rico Toro renunció posteriormente a su puesto. Se alega además, que subsiguientes ministros del interior y comandantes del FELCN estuvieron vinculados también con la industria de la droga.</p> <p>Durante el gobierno siguiente del Presidente Sánchez de Lozada se iniciaron las investigaciones por los supuestos lazos del Ex-Presidente Paz Zamora con el narco y se encarceló a varios miembros del MIR. Asimismo, el gobierno norteamericano canceló al Ex-Presidente Paz Zamora su visa de entrada a los Estados Unidos.<sup>21</sup></p>

<sup>20</sup> Para los propósitos de estos cálculos: 1. México GNI per cápita (Purchasing Power Parity, PPP) 2000=\$8.790; 2. Estados Unidos GNI per cápita (Purchasing Power Parity, PPP) 2000=\$34.100.

<sup>21</sup> E. GAMARRA. *An excerpt from: The art of Narcofunding*. Hemisphere. El Nuevo Herald, <http://lacc.fiu.edu/hemisphere/vol7num2/index.html>, pp.1-3.

<p><b>COLOMBIA</b></p>	<p>En 1994, poco después de que el candidato del Partido Liberal, Ernesto Samper, fuera electo Presidente de la República, el candidato del Partido Conservador, Andrés Pastrana manifestó públicamente la existencia de unas cintas en las que se vinculaba a Samper con el Cartel de Cali. Aparentemente parte de su campaña había sido financiada con dinero proveniente del narcotráfico.</p> <p>Este supuesto caso de narco-financiamiento provocó una seria crisis política que incluyó la denuncia del Fiscal General de La Nación contra el Presidente recién electo. Asimismo, se inició la investigación contra Samper en la Cámara de Representantes. No obstante, dicha Cámara archivó posteriormente el proceso de acusación, bloqueando con ello el juzgamiento de Samper en el Senado. Esta medida generó el descontento de diversos sectores de la sociedad colombiana que interpretaron la decisión como un resultado de las presiones gubernamentales. Dentro de esta crisis deben señalarse además: el juzgamiento y condena del Ministro de Defensa y antiguo gerente de campaña de Samper, Fernando Botero, así como de su tesorero de campaña, Santiago Medina; el proceso contra dos ex-ministros anteriormente ubicados en altos cargos de la estructura de campaña; el proceso contencioso administrativo iniciado por el Consejo Nacional Electoral con el fin de lograr la devolución de los dineros recibidos violando los topes legales; el encarcelamiento y condena de varios congresistas acusados por haber recibido dinero del narcotráfico, y finalmente la expulsión del Partido Liberal de algunos de sus más altos miembros por parte del Tribunal de Ética de dicho partido.<sup>22</sup></p>
<p><b>PANAMÁ</b></p>	<p>El Presidente Pérez Balladares admitió que \$50 mil dólares provenientes del narcotráfico habían ingresado en su campaña.<sup>23</sup></p>
<p><b>VENEZUELA</b></p>	<p>Deben mencionarse los siguientes casos: el de Genaro Scaletta y la conexión Italo-Canadiense. En 1988 fueron sentenciados varios individuos involucrados con el narcotráfico por intentar utilizar su influencia sobre líderes socialcristianos.</p> <p>El caso Adolfo Ramírez Torres: Se trata del Ex-Gobernador del Distrito Federal quien asumió luego como Ministro de Relaciones Interiores. Fue apresado en 1991 al vincularse con narcotraficantes colombianos.</p> <p>El caso William Fajardo (líder del Partido Social Demócrata): Fue sentenciado a varios años de prisión por su supuesto involucramiento en el narco-financiamiento de las campañas regionales de 1989.<sup>24</sup></p>

Los anteriores ejemplos son sólo algunos de los países donde ha quedado en evidencia -en mayor o menor medida- la injerencia del narco-financiamiento en las campañas electorales. En algunos casos, como en Colombia, la crisis política producida por tales

<sup>22</sup> H. DE LA CALLE. "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia". En *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Op. cit., pp. 120-121.

<sup>23</sup> IDEM.

<sup>24</sup> C. SUBERO. *Financiamiento de campañas electorales, el pecado original*. Venezuela Elecciones 98. Financiamiento. <http://elecciones.eud.com/financia.htm>

escándalos ha adquirido dimensiones preocupantes para la institucionalidad democrática, lo que constituye una llamada de atención sobre las consecuencias que podrían derivarse de este fenómeno. Aunque no puede afirmarse que el narco-financiamiento sea un problema generalizado en la región, muchos países se han visto afectados por diversos escándalos de esta índole que han sido comprobados a través de pruebas fehacientes que evidencian la influencia del dinero proveniente de la droga en la política, o bien, que sin comprobarse, han rodeado la actividad política y particularmente las campañas electorales, de una atmósfera de sospecha y desconfianza.

ii) En tercer lugar, cabe señalar que la estructura del financiamiento real en la región dista significativamente del esquema normativo específicamente en lo que respecta a los mecanismos de control y a la aplicación de las sanciones. Consideramos que -entre otros factores- tanto el presidencialismo como los sistemas de partidos y la cultura política han influido de manera importante en la falta de aplicabilidad de las regulaciones en cuestión.

Como lo señala Xiomara Navas Carbó, particularmente en los países latinoamericanos el presidencialismo tiene una incidencia directa sobre las finanzas partidistas. La preponderancia del Poder Ejecutivo respecto de los otros poderes del Estado que caracteriza a los diferentes sistemas presidencialistas de la región<sup>25</sup>, coloca a las elecciones presidenciales en un lugar privilegiado. Lo anterior repercute en la estructura de ingresos de los partidos y candidatos, específicamente en relación con el destino de las contribuciones de origen privado, que son las que constituyen, por lo general, la mayor parte de los fondos con que los partidos financian sus campañas. Y es que la prioridad de los comicios presidenciales en estos sistemas favorece que las contribuciones privadas se canalicen directamente hacia los candidatos presidenciales, ante el interés de los donantes por adquirir una mayor influencia sobre aquellos que compiten por el cargo en el que suele concentrarse el mayor poder gubernamental.<sup>26</sup> De ahí que a pesar de la existencia del financiamiento público a los partidos -que ha procurado evitar o reducir la injerencia de intereses particulares en la toma de decisiones y definición de políticas gubernamentales-, el clientelismo y el corporativismo continúen presentes en la práctica política de estos países.

Por otra parte, los sistemas de partidos ejercen asimismo un papel fundamental en la forma en la que dichas fuerzas financian sus campañas electorales y su funcionamiento permanente. Si bien no puede hablarse de un único sistema de partidos en la región, en tanto más bien se presenta gran diversidad entre los sistemas de uno y otro país, existe sin embargo un elemento aglutinador entre ellos y es el hecho de que tanto en las organizaciones tradicionales como en las nuevas fuerzas partidarias surgidas como alternativas a las primeras, destaca un alto nivel de personalismo que impide el desarrollo de partidos políticos organizativa, estructural y democráticamente estables. En este sentido, la tradición político-

---

<sup>25</sup> Dieter Nohlen distingue por los menos cinco tipos de presidencialismo latinoamericano: el presidencialismo autoritario, el reforzado, el puro, el atenuado y el parlamentarizado, en los que influye para su funcionamiento la relación Estado-sociedad (la fuerza del clientelismo y corporativismo) y la fortaleza del sistema representativo; el sistema de partidos y el comportamiento e interacción de los actores políticos. Ver D. NOHLEN. *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Fundación Friedrich Naumann, 1999, p. 14.

<sup>26</sup>X. NAVAS. "La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos". En *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Op.cit. p. 473.

cultural latinoamericana tendiente a reunir a la ciudadanía en torno a un caudillo parece no sólo haber dejado su huella en el funcionamiento de los partidos, sino también -y específicamente en relación con el financiamiento de los partidos- en la forma en que se canalizan las contribuciones privadas, particularmente con fines electorales. Especialmente en América Latina, la voluntad del donante de colaborar con un partido está con frecuencia determinada por vínculos de amistad o por intereses comunes con su candidato, muchas veces al margen de la doctrina ideológica de las fuerzas políticas. Lo anterior conduce -de nuevo- a que gran parte de las contribuciones se realice directamente al candidato o a su círculo más cercano y no a la estructura formal partidaria, generando con esto serios obstáculos para ejercer el debido control de las finanzas electorales y permanentes de los partidos. Por todo ello, la tarea del control deviene difícil, especialmente al evidenciarse que en la mayor parte de los países las regulaciones que atañen a la fiscalización del financiamiento y al régimen de sanciones se basan fundamentalmente en la responsabilidad de los partidos (o de los encargados de finanzas) y, en menor medida, en la responsabilidad individual de sus candidatos o colaboradores más cercanos.

Salvo excepciones, y lejos de asumir un rol de verdaderos mecanismos de representación de los intereses de los ciudadanos o de negociación y canalización de las demandas sociales, los partidos políticos de la región han tendido históricamente a funcionar como instrumentos para la distribución del poder entre élites dirigentes. La inestabilidad política generada por constantes golpes de Estado, la presencia sistemática de regímenes dictatoriales, y el control del voto, son algunos factores histórico-políticos que han dejado una profunda huella en los partidos políticos latinoamericanos.

Así, la debilidad estructural y organizacional de muchos partidos de la región y su funcionamiento como meras maquinarias electorales, son elementos que influyen en la forma en que se invierten los fondos partidarios. En este sentido, la baja actividad de muchos de los partidos en períodos no electorales y su postura instrumental hacia la política (su orientación estrictamente de maquinaria electoral) explican porqué las inversiones más importantes de los partidos en la región se realizan fundamentalmente en actividades relacionadas estrictamente con las elecciones y no en sus actividades ordinarias o de educación y fortalecimiento democrático. Por estas razones se ha regulado o está discutiéndose en diversos países una nueva ventana de financiamiento público dirigida a las actividades no-electorales de los partidos, entre ellas, la educación, la capacitación y la investigación, todo con el fin de fortalecer a estas organizaciones estructural, ideológica y administrativamente.

iii) Finalmente, el grado de profundización de los valores democráticos tanto en los líderes como en la ciudadanía en general resulta crucial para la aplicabilidad del marco formal que define las reglas del juego político y, en particular, sobre el financiamiento de los partidos. Por las características propias del desarrollo institucional de la región, tanto la rendición de cuentas por parte de las autoridades, como la vigilancia de la práctica política por parte de la ciudadanía, constituyen hábitos de una cultura democrática que sólo podrá enraizarse a través del aprendizaje sistemático y de la participación. Aunque la sociedad civil ha empezado en algunos países de la región a tener un rol más activo en el control del financiamiento de la política<sup>27</sup> -obviamente hasta donde le es posible- aún falta un

---

<sup>27</sup> Un ejemplo del involucramiento de la sociedad civil en la fiscalización del financiamiento de la política es el caso de Poder Ciudadano en Argentina (Capítulo Nacional de Transparencia Internacional), que se ha dado a la tarea de monitorear el

verdadero compromiso de los actores políticos (candidatos y partidos) por respetar las regulaciones y por informar debidamente a los ciudadanos sobre sus movimientos financieros.

## V. LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

### A. Financiamiento público, privado o mixto

Todo sistema de financiación debe escoger entre tres escenarios principales: (i) sólo financiación pública; (ii) únicamente financiación privada; o (iii) un sistema mixto, resultado de la combinación de las dos primeras opciones.<sup>28</sup>

En América Latina, en forma similar a muchos regímenes políticos de la Europa continental, se optó por el financiamiento público como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias (Ver Cuadro No.1). Así, el objetivo que se persigue con ello es, por un lado, lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos, al mismo tiempo que una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política generados por la búsqueda insaciable de fondos que le permita a los grupos partidarios solventar los gastos electorales y su funcionamiento ordinario.<sup>29</sup>

Otra razón importante para la introducción del financiamiento público en América Latina, similar a Europa continental, ha sido la convicción de que los partidos políticos juegan un papel trascendental en los sistemas democráticos representativos, por lo que el Estado debe asegurar que ellos dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario y/o electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático.

---

financiamiento de las campañas en dicho país. Dentro de sus logros debe mencionarse la consecución del *Pacto de Integridad*, a través del cual los tres candidatos presidenciales se comprometieron -en el marco de las elecciones de 1999- a garantizar el libre acceso de la opinión pública a sus presupuestos de campaña. Otros ejemplos son: *Transparencia* en Perú, *Alianza Cívica* en México, *Vote Bien* y *Transparencia* en Colombia, *Participación Ciudadana* en República Dominicana y *Transparencia* en Costa Rica.

<sup>28</sup> S. GONZÁLEZ-VARAS. *La financiación de los partidos políticos*. Madrid, Dykinson, 1995, pp. 21-23.

<sup>29</sup> Otro de los propósitos del financiamiento público, según sus defensores, es liberar a las fuerzas partidarias de la “humillante tarea de pedir dinero”, permitiéndoles concentrarse en sus labores de tipo político. Ver G. Gidlund. “Public Investments in Swedish Democracy. Gambling with Gains and Losses”. En M. WIBERG, Edit. *The public purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*. The Finish Political Science Association, 1991, p. 25.

**Cuadro No 1**

<b>Introducción del financiamiento público de los partidos políticos y/o las campañas electorales en América Latina</b>	
<b>País</b>	<b>Año</b>
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1961
Perú	1966 (sólo indirecto)
Venezuela	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999
Nicaragua	1974
México	1977
Ecuador	1978
Honduras	1981
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Colombia	1985
Chile	1988 (sólo indirecto)
Paraguay	1990
Brasil	1995
Bolivia	1997
Panamá	1997
República Dominicana	1997

El reconocimiento anterior coincide, además, con la naturaleza jurídica que los partidos políticos tienen hoy en la mayoría de las legislaciones de la región. En efecto, en América Latina la doctrina mayoritaria se inclina en favor de la tesis que ve a los partidos políticos como asociaciones privadas pero que cumplen funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto ser sujetos pasivos de financiación pública.<sup>30</sup>

No obstante todo lo anterior, vale la pena tomar conciencia del riesgo que se corre al sustentar el sistema de financiación en grandes aportes públicos, cual es la estatización, burocratización y osificación de los partidos (es decir la dependencia económica crónica de parte de éstos de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad), lo cual repercute en una merma de su libertad, en su acomodo al *status quo* y en su alejamiento de la cambiante realidad social.<sup>31</sup> Otro tipo de riesgos que podrían ser generados por un financiamiento estatal excesivo, es que la dependencia casi exclusiva de los fondos

<sup>30</sup> Ver sentencia del Tribunal Constitucional español del 2/2/81.

<sup>31</sup> P. DEL CASTILLO. "La Financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales". Op. cit. pp. 64-77. De la misma autora ver también: "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos". En *La Financiación de los Partidos Políticos*. Cuadernos y Debates. N. 42. Centro de Estudios Constitucionales, pp. 53-64.

públicos provoque el alejamiento del aparato central del partido de sus bases y reduzca la necesidad de los partidos de tener que acrecentar el volumen de membresías partidistas.<sup>32</sup>

Si bien se han señalado algunos de los efectos negativos que podría generar un sistema basado fundamentalmente en fondos públicos, es preciso agregar que un sistema basado exclusivamente en el financiamiento privado tiene también sus riesgos, entre ellos, permitir la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones (legales o ilegales) sobre los partidos y los poderes públicos, frente a la desesperación de las agrupaciones partidarias y los candidatos por la obtención de recursos económicos sin importar muchas veces el carácter de las fuentes. Esta tendencia negativa se fortifica debido a que las pequeñas y regulares cotizaciones de la membresía partidista desempeñan hoy en día un papel menor en el financiamiento de los partidos políticos latinoamericanos. De todas maneras, cabe apuntar en favor del financiamiento privado que el provenir los recursos en su mayoría directamente de los ciudadanos debería ser visto, en principio, como una prueba del sano enraizamiento de los partidos en la sociedad dentro de la cual éstos operan, siempre y cuando existan topes a las contribuciones individuales, mecanismos de control efectivos y otra serie de garantías para evitar el abuso y la desigualdad excesiva. Además, como lo señala Michael Pinto Duschinski, la necesidad de recolectar dinero puede tener efectos colaterales positivos pues ésta constituye un poderoso incentivo para reclutar nuevos miembros. Asimismo, las actividades de búsqueda de fondos tienen el efecto de crear redes de simpatizantes que, en tiempos de campaña, estarán mejor preparados para cumplir tareas políticas.<sup>33</sup>

### **A.1. La fórmula predominante en América Latina: el sistema de financiamiento mixto**

El examen comparado de la legislación electoral de los países latinoamericanos muestra que la totalidad de sus ordenamientos electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos, si bien en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas en materia de financiamiento (Brasil, Ecuador y México), otros países en cambio se caracterizan por contar con regulaciones generales y escasas (Chile, Perú y Uruguay).

En relación con el sistema de financiamiento, la totalidad de los países estudiados, menos uno, Venezuela, cuentan con sistemas mixtos donde convergen fondos de carácter público y privado, aunque existen diferencias importantes con referencia al tipo de financiación predominante. Si bien en algunos casos prevalecen los fondos públicos sobre los privados (México por ejemplo), en otros países predomina el financiamiento de tipo privado (Chile y Perú, países que cuentan únicamente con financiamiento público indirecto).

Un análisis de las últimas reformas electorales (aprobadas o en proceso) evidencia que no existe una tendencia clara en favor o en contra del financiamiento público. Así, por ejemplo, la última reforma mexicana de 1996 si bien mantuvo el sistema de financiación mixto hizo pivotar el mismo fuertemente sobre lo público (la regulación ha establecido una proporción de 90% público y 10% privado para la totalidad de los partidos, no obstante, dichas

---

<sup>32</sup> G. GIDLUND. "Public investments in Swedish Democracy. Gambling with gains and losses". En *The public purse and political parties. Public Financing of political parties in Nordic Countries*, op.cit. p. 25.

<sup>33</sup> M. PINTO-DUSCHINSKI. "Grassroots approaches". En *Administration and Cost of Elections, ACE Project CD Rom*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), United Nations and International Foundation for Elections System (IFES), Version 01, Abril 1999.

fuerzas pueden recibir contribuciones de sus miembros activos, o adicionar a los recursos privados, fondos provenientes de recolectas u otras actividades sin contar con límites claramente establecidos).<sup>34</sup> En esta misma dirección trató de marchar Colombia, país que agobiado por los escándalos de narco-financiamiento quiso dar un paso más adelante que México, estableciendo que la totalidad de la financiación de las campañas presidenciales y las del Congreso quedasen a cargo exclusivamente del Estado, sin embargo la reforma fracasó.<sup>35</sup> En sentido contrario marcha Venezuela, donde a raíz de la Constitución Bolivariana de 1999 se ha prohibido todo tipo de financiamiento público, tanto directo como indirecto. En este mismo sentido Chile y Perú cuentan únicamente con un financiamiento público muy reducido y sólo de tipo indirecto.

Resumiendo, existe un creciente debate regional acerca de la prevalencia del financiamiento público sobre el privado y viceversa como un intento por garantizar una mayor transparencia en cuanto al origen y el destino de los fondos partidarios, así como para reducir la probabilidad de que los partidos políticos recurran al financiamiento irregular para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Sin embargo, los escándalos de corrupción y la consiguiente pérdida de credibilidad de los partidos políticos han generado en la ciudadanía cierta animadversión en relación con la idea de destinar mayores fondos públicos a las agrupaciones partidarias, dado que por una parte existen dudas respecto al uso adecuado de los recursos y, por la otra, a que la población demanda una pronta y mayor atención a las prioridades de tipo socioeconómico.

## **A.2. ¿Cuánto de fondos públicos y cuánto de privados?**

En nuestra opinión, toda legislación debe buscar un sano balance en materia de financiamiento dirigido a evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado y por tanto su consiguiente osificación y alejamiento de la sociedad y, por el otro lado, a impedir la influencia excesiva de sujetos o corporaciones sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, así como el fenómeno del financiamiento ilegal y del narco-financiamiento.

Aunque no existe un sistema de financiación ideal -pues cada sistema debe responder a las particularidades del ordenamiento político de cada Estado, a su sistema electoral, a la realidad política partidaria, y al nivel de su cultura política- nos pronunciamos en favor de la tendencia hoy mayoritaria en América Latina de mantener un sistema de financiamiento mixto debiendo cada país, en función de su situación particular, determinar el porcentaje de la fórmula dinero público/privado. El financiamiento público, obviamente no exclusivo, si bien no es un remedio mágico para todos los males, correctamente empleado ha probado ser, en ciertos países, un instrumento positivo para lograr que los partidos abandonen o reduzcan la práctica oficiosa de las comisiones y hacerlos menos dependientes de personeros corruptos.

---

<sup>34</sup> Sin embargo, el “predominio” de financiamiento público establecido por ley podría interpretarse hasta como un 50% más un peso de financiamiento público y el resto de financiamiento privado. J. WOLDENBERG. Presidente del Instituto Federal Electoral de México (IFE). Entrevista. México D.F., 23 de marzo 2000.

<sup>35</sup> En el caso de Colombia, la propuesta de reforma del gobierno de Andrés Pastrana en materia de financiación política, promovió la financiación total de las campañas a cargo del Estado. El proyecto comentado optó en materia de fuentes de financiación, por la financiación estatal íntegra y excluyente para las campañas presidenciales, aceptando la financiación mixta para las otras elecciones, pero limitando en este último caso los aportes particulares a las personas naturales, las cuales sólo pueden donar dinero o servicio personal voluntario y gratuito. Se prohíbe asimismo cualquier aporte privado en especie, bien de manera explícita, o utilizando cualquier subterfugio. Ver H. DE LA CALLE, op. cit. p. 23.

Pero creemos, asimismo, como bien sugiere Humberto Njaim, que para compensar los efectos burocratizadores del financiamiento público valdría la pena establecer algún sistema de “*matching*”, en virtud del cual un porcentaje de la ayuda esté condicionada a que las fuerzas políticas recauden recursos por su propio esfuerzo, prefiriendo obviamente aquellos fondos que sean el resultado de numerosas y pequeñas contribuciones en lugar de pocas y grandes sumas de dinero llegando, incluso, con el fin de desalentar estas últimas, a descartar la posibilidad del “*matching*” en los casos de aportes económicos elevados.<sup>36</sup>

También nos parece necesario establecer criterios claros que ajusten el monto global del financiamiento público a las realidades económico-financieras de los países como se hace en Costa Rica, donde se señalan parámetros tales como el comportamiento general de la economía, el crecimiento de la producción y la situación de las finanzas públicas. De lo contrario en épocas de estrechez podría suscitarse el descontento de la ciudadanía al evidenciar que las subvenciones a los partidos no sufren los ajustes correspondientes a los del resto de la colectividad. Es recomendable también que el compromiso de financiamiento público se cumpla seriamente por el Estado en los términos establecidos, entre otras cosas, para que no se dé a los partidos excusas para no cumplir con las normas de financiamiento.

## **B. Los esquemas de financiamiento público en América Latina: directo, indirecto y mixto**

El financiamiento estatal a los partidos políticos suele otorgarse mediante tres modalidades principales:

- Financiamiento público directo: mediante la entrega de dinero, bonos o préstamos;
- Financiamiento público indirecto: a través de facilidades en cuanto a servicios, infraestructura, exoneraciones, acceso a los medios de comunicación, etc.; y
- Financiamiento público mixto: el cual contempla los dos tipos de apoyo mencionados.

En América Latina existen dos categorías principales de países en relación con el tipo de financiamiento público. En primer lugar, la gran mayoría de países estudiados (14) disponen de un sistema de financiamiento público mixto (directo e indirecto): Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En segundo lugar, solo dos países (Chile, Perú) cuentan únicamente con financiamiento público indirecto. En tercer lugar se encuentra Venezuela, país que como ya hemos visto, no cuenta con financiamiento público directo ni indirecto. Dentro de los países estudiados, solamente en Costa Rica se encuentra un esquema basado exclusivamente en el financiamiento público directo (Ver Cuadro No.2)

---

<sup>36</sup> H. NJAIM. “Una Parte de la Historia. El Financiamiento de la Política (Partidos Políticos, Campañas Electorales y Otros Aspectos) en Venezuela”. En P. DEL CASTILLO y D. ZOVATTO, Edit.. *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, op.cit., p. 607.

**Cuadro No 2**

<b>Países con financiamiento público</b>		
<b>País</b>	<b>Financiamiento público directo</b>	<b>Financiamiento público indirecto</b>
Argentina	X	X
Bolivia	X	X
Brasil	X	X
Colombia	X	X
Costa Rica	X	-
Chile	-	X
Ecuador	X	X
El Salvador	X	X
Guatemala	X	X
Honduras	X	X
México	X	X
Nicaragua	X	X
Panamá	X	X
Paraguay	X	X
Perú	-	X
República Dominicana	X	X
Uruguay	X	X
Venezuela	-	-

**B.1. El Financiamiento Público Directo**

El financiamiento público directo tiene tres usos principales:

- La subvención de los gastos de la campaña electoral;
- La operación permanente de los partidos políticos; y
- La investigación y fortalecimiento institucional de los partidos políticos.

La tendencia mayoritaria presente en las últimas reformas y/o proyectos de reforma hoy en discusión se dirige al financiamiento tanto de los gastos de las campañas electorales así como de los gastos ordinarios de funcionamiento de los partidos políticos. Dentro de los 15 países que poseen financiamiento público directo, once de ellos contemplan el uso de los fondos públicos directos tanto con fines electorales como de operación permanente de los partidos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana). Los cuatro Estados restantes limitan el uso del financiamiento público directo únicamente para la campaña electoral (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Uruguay). Ningún país de la región prevé el uso de fondos públicos para financiar las actividades ordinarias de los partidos políticos (Cuadro No.3).

**Cuadro No. 3**

<b>Actividades Objeto de Financiamiento Público Directo</b>				
<b>País</b>	<b>Electoral partidario</b>	<b>y Solo electoral</b>	<b>Solo partidario</b>	<b>Capacitación/ Investigación</b>
Argentina	X	-	-	X
Bolivia	-	X	-	X
Brasil	X	-	-	X
Colombia	X	-	-	X
Costa Rica	X	-	-	X
Chile	-	-	-	-
Ecuador	X	-	-	-
El Salvador	X	-	-	-
Guatemala	X	-	-	-
Honduras	-	X	-	-
México	X	-	-	X
Nicaragua	-	X	-	-
Panamá	X	-	-	X
Paraguay	X	-	-	-
Perú	-	-	-	-
República Dominicana	X	-	-	-
Uruguay	-	X	-	-
Venezuela	-	-	-	-

Otra tendencia importante en la región, la cual vemos como muy positiva, es hacia la introducción del financiamiento público para la investigación, el desarrollo institucional de las agrupaciones partidarias y la realización de campañas de educación cívica y de labores de formación y capacitación de cuadros. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Panamá. El establecimiento de esta modalidad es trascendental para el fortalecimiento democrático de los partidos y para asegurar el funcionamiento permanente de los mismos, a través de incentivos que les permitan trascender las características de meras maquinarias electorales.

***B.1.a. Las condiciones de elegibilidad***

En algunos países la legislación establece una barrera legal, es decir, se fija un umbral mínimo porcentual de votos sobre el total emitido o bien, un mínimo de representantes parlamentarios, para que un partido tenga derecho a recibir financiamiento público. Doce de los 15 países cuya legislación prevé el financiamiento público directo para los partidos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay) cuentan con algún tipo de barrera legal (Cuadro No.4).

**Cuadro No. 4**

<b>Financiamiento público directo para campaña electoral: barrera legal y criterios de asignación</b>		
<b>Países</b>	<b>Barrera legal</b>	<b>Criterio de asignación</b>
Argentina	Partidos reconocidos que hayan participado en la última elección de diputados nacionales.	Mixto (por fuerza electoral y por igual)
Bolivia	Partidos que hayan obtenido un mínimo del 3% del total de votos válidos a nivel nacional en la elección general precedente (o municipal según corresponda).	Por fuerza electoral
Brasil	Proporcional al número de votos obtenidos en la última elección para la Cámara de Diputados	Por fuerza electoral
Colombia	5% del total de votos válidos para elecciones uninominales. Para la reposición de los gastos de las elecciones plurinominales (parlamentarias y otras), los partidos deben alcanzar por lo menos un tercio de los votos obtenidos por la lista que obtenga escaño con el menor de los residuos. <sup>37</sup>	Por fuerza electoral
Costa Rica	Partidos que obtengan al menos 4% de los sufragios válidos a escala nacional o partidos inscritos a escala provincial que obtengan como mínimo ese porcentaje en la respectiva provincia o elijan por lo menos un diputado.	Por fuerza electoral
Chile	-	-
Ecuador	Partidos que hayan recibido al menos el cociente del 0.04 de los votos en elecciones pluripersonales.	Mixto (por fuerza electoral / Por igual)
El Salvador	-	Por fuerza electoral
Guatemala	Partidos que obtengan al menos el 4% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales. El cálculo se hace con base en el escrutinio realizado en la primera elección de Presidente y Vicepresidente de la República.	Por fuerza electoral
Honduras	-	Por fuerza electoral
México	2% del total de votos válidos emitidos.	Mixto (Por fuerza electoral/Por igual)
Nicaragua	4% del total de votos válidos emitidos.	Por fuerza electoral
Panamá	5% de los votos válidos de cualquiera de las 3 elecciones: Para Presidente, Legisladores y Corregidores. <sup>38</sup>	Mixto (Por fuerza electoral/ Por igual)
Paraguay	-	Mixto (Por fuerza electoral/ representación parlamentaria)
Perú	-	-
República Dominicana	Sólo pueden recibir financiamiento aquellos a los que se les haya aprobado candidaturas independientes y los que hayan participado en las dos últimas elecciones generales.	Mixto (Por fuerza electoral/ Por igual)
Uruguay	Haber comparecido en las elecciones internas y primarias y alcanzado el número de votos superior a 500 (mínimo imprescindible para cubrir el cociente de representación).	Por fuerza electoral
Venezuela	-	-

<sup>37</sup> El menor de los residuos en la última elección (1998) fue de 38.000 votos. Por tanto la barrera legal es actualmente de 12,666.6 votos (38,000 votos ÷ 3 = 12,666.6).

<sup>38</sup> Miembros de los consejos municipales.

Aparte del grupo de países que disponen de algún tipo de barrera legal, existe una categoría de países (El Salvador, Honduras y Paraguay) en los que la única condición de elegibilidad para recibir el financiamiento público es que las fuerzas políticas que participan en los procesos electorales se encuentren debidamente organizadas y registradas, con total independencia del nivel de votación que hayan obtenido u obtengan.

Volviendo a los países que establecen algún tipo de barrera, siete de ellos definen como condición para recibir el financiamiento estatal un porcentaje mínimo de votos que oscila en la mayoría de los casos entre un 2% y un 5% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales o en las legislativas (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá). En el caso de la República Dominicana, si bien no se determina como requisito haber obtenido representación parlamentaria o un porcentaje mínimo de votos, se establece haber participado en las dos últimas elecciones nacionales y que se les hayan aprobado candidaturas independientes (Cuadro No.4).

### ***B.1.b. Los criterios de asignación***

Los métodos de cálculo para la asignación del financiamiento público directo en América Latina son de cuatro tipos: 1) En primer lugar la fórmula que se rige por la fuerza electoral, es decir por el número de votos obtenidos por los partidos en las elecciones nacionales generales o en las elecciones presidenciales, parlamentarias o municipales. 2) En segundo lugar, la distribución de los fondos por partes iguales entre todos los partidos. 3) En tercer lugar una fórmula mixta que combina la distribución de los fondos por partes iguales entre todos los partidos y la fuerza electoral. 4) Por último una fórmula mixta en la que una parte del financiamiento se otorga de acuerdo a la fuerza electoral y la otra de acuerdo a la fuerza parlamentaria.

En América Latina predomina el criterio de distribución proporcional a la fuerza electoral de cada partido (Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); seguido por las fórmulas mixtas (Argentina<sup>39</sup>, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y la República Dominicana), donde un porcentaje se reparte por igual entre todos los partidos políticos y el otro se reparte proporcional a la fuerza electoral o donde una parte se distribuye de acuerdo a la fuerza electoral y la otra de acuerdo a la representación parlamentaria (Paraguay). De los países restantes, Chile y Perú no destinan, de manera directa, fondos públicos al financiamiento de las actividades electorales y en Venezuela, como ya vimos, está prohibido el financiamiento público (Ver Cuadro No.4).

La opción distributiva según la fuerza electoral por lo general tiende a ser considerada como una pauta de reparto más justa que aquella según la fuerza parlamentaria, ya que al no establecerse como requisito la obtención de escaños parlamentarios se permite a un mayor número de partidos acceder a la ayuda estatal. Sin embargo, si se exige (*a priori* o *a posteriori*) un porcentaje mínimo de votos, se altera su carácter comparativamente más justo o

---

<sup>39</sup> El 11 de junio de 2002, se aprobó la ley No.25.600, que cambió sustancialmente la cuestión atinente al financiamiento de los partidos políticos. Esta ley se publicó el 12 de junio de 2002, y empezó a regir el 10 de octubre del mismo año. La ley anterior, No.23.298, en su artículo 46, señalaba que el criterio de asignación de los fondos a los partidos era por fuerza electoral, sin embargo, la nueva ley incorporó un criterio mixto para la distribución de dichos fondos: 30% en forma igualitaria a todos los partidos que participen en la campaña y 70% en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido haya obtenido en la última elección de diputados nacionales.

equitativo, ya que –al igual que en el caso de la distribución según la fuerza parlamentaria– se excluye del reparto a aquellos partidos de débil votación, y en algunos casos se limita la participación de nuevas agrupaciones partidarias. De los nueve países que cuentan con una modalidad de distribución por fuerza electoral, siete establecen como límite para la obtención de la contribución estatal un mínimo de sufragios (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, México y Uruguay).

### ***B.1.c. El momento del desembolso***

El momento establecido en cada país para otorgar el financiamiento público a los partidos, no sólo conduce a propiciar o restringir la participación electoral de ciertos partidos, sino que la demás genera consecuencias de importancia en cuanto al grado de libertad o dependencia de los partidos frente al dinero.<sup>40</sup>

En efecto, si la entrega del subsidio se realiza una vez celebradas las elecciones, desfavorece a aquellos partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. No obstante ello, el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de un reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. En cierta forma este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que contabilicen en forma detallada y transparente sus ingresos de origen privado y sus costos reales propagandísticos. Además, sirve de incentivo para que los partidos adquieran la costumbre de llevar una contabilidad permanente y detallada sobre los subsidios estatales y sobre los gastos que con estos fondos fueron cubiertos.

Un análisis comparado de la legislación electoral permite identificar diversos momentos de entrega de los fondos en la región. Un primer grupo de países (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) cuenta con un sistema de reposición posterior a la elección y, por ende, el cálculo se hace con base en los resultados electorales alcanzados en la elección inmediata anterior. (Ver cuadro 5)

Una segunda categoría de países (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana) distribuye una parte del total de los fondos previo a las elecciones y otra después de los comicios. En algunos casos, se establece la distribución fundamentalmente después de la elección, no obstante existe la posibilidad de que los partidos reciban un adelanto del total.

En una tercera categoría se ubica Argentina, que cuenta con un sistema de subvención previa, la cual se le entrega a los partidos antes de los comicios y se calcula con base en la votación anterior<sup>41</sup>. Aquí cuando no se prevé un sistema especial para incluir a los nuevos o pequeños partidos, lo que sí ocurre en algunos países (Argentina y México), se corre el riesgo de poner en situación de desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por primera vez.

---

<sup>40</sup> X. NAVAS. “La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos”. Op. cit. p.25.

<sup>41</sup> La Ley No. 23.298, vigente hasta el 10 de octubre de 2002, no establecía expresamente el momento del desembolso, pero su espíritu era que debía efectivizarse con anterioridad al acto electoral (así lo reconocieron, por otra parte, los decretos reglamentarios). La Ley No. 25.600 en cambio, dispone expresamente que el aporte “deberá hacerse efectivo dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha límite para la oficialización de candidaturas” (art.29), o sea, en forma previa a los comicios.

La cuarta categoría (Brasil y México) es aquella en la que se establecen modalidades *ad hoc*. Así por ejemplo, en Brasil, el Tesoro Nacional entrega mensualmente los duodécimos del fondo partidario a la cuenta de los partidos en el Banco de Brasil. En México, el Código Federal de las Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene provisión expresa sobre la distribución mensual del financiamiento público directo para la campaña electoral, como sí lo hace en el caso del financiamiento de gastos ordinarios de operación.

**Cuadro No. 5**

<b>Momento del desembolso del aporte público directo con fines electorales</b>					
<b>País</b>	<b>Previo</b>	<b>Posterior</b>	<b>Previo Posterior</b>	<b>y Otros</b>	<b>Facilidades para nuevos partidos</b>
Argentina	X	-	-	-	X
Bolivia	-	-	X	-	-
Brasil	-	-	-	X <sup>42</sup>	-
Colombia	-	X	-	-	-
Costa Rica	-	X	-	-	-
Chile	-	-	-	-	-
Ecuador	-	X	-	-	-
El Salvador	-	-	X	-	-
Guatemala	-	-	X	-	-
Honduras	-	-	X	-	-
México	-	-	-	X <sup>43</sup>	X
Nicaragua	-	X	-	-	-
Panamá	-	-	X	-	X
Paraguay	-	X	-	-	-
Perú	-	-	-	-	-
R. Dominicana	-	-	X	-	X
Uruguay	-	X <sup>44</sup>	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-

## **B.2. El Financiamiento Público Indirecto**

Como hemos planteado anteriormente, el financiamiento público a los partidos políticos en la región no se reduce a los subsidios en dinero, bonos o créditos. Existen diversos tipos de apoyo indirecto y de beneficios en especie a los cuales tienen derecho dichas agrupaciones partidarias.

<sup>42</sup> En Brasil, el Tesoro Nacional distribuye un doceavo del Fondo en el Banco de Brasil, mensualmente.

<sup>43</sup> En México, la legislación electoral no establece de forma expresa el momento de la distribución del financiamiento público para la campaña electoral, como sí lo hace en relación con los fondos para gastos ordinarios. Hasta la fecha, la práctica ha sido entregar los fondos correspondientes antes del mes de julio en que se celebra la elección.

<sup>44</sup> Habitualmente se realizan adelantos con antelación al acto electoral, a cuenta de lo que en el futuro podrían tener derecho a percibir. Si se trata de partidos grandes, para recibir estos adelantos hay que firmar como garantía. Si se trata de partidos pequeños, se exigen garantías inmobiliarias o de otro tipo para poder hacer efectivo el adelanto.

En casi la totalidad de los países de América Latina se contempla el financiamiento indirecto como un apoyo estatal complementario mediante servicios, infraestructura, incentivos y apoyo en especie para las actividades partidarias. Por el carácter propio de las campañas políticas actuales, basadas fundamentalmente en el manejo de la imagen de los candidatos y en la difusión de los mensajes políticos por todos los rincones del país, así como por la importancia cada vez mayor de la televisión como factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con las comunidades, el apoyo más importante a señalar dentro del financiamiento público indirecto es el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados. El tema de los medios de comunicación lo desarrollaremos más adelante, por cuanto la trascendencia que estos juegan en la contienda electoral amerita un análisis particular. (Cuadro No.6)

**Cuadro No. 6**

<b>Financiamiento público indirecto</b>						
<b>País</b>	<b>Acceso gratuito a los medios Públicos y/o privados</b>	<b>Exención de impuestos</b>	<b>Incentivos para divulgación /distribución de publicaciones</b>	<b>Uso de edificios públicos para actividades políticas</b>	<b>Motivación al voto</b>	<b>Transporte</b>
Argentina	X	X	-	X	-	-
Bolivia	X	-	-	-	X	-
Brasil	X	X	-	X	-	X
Colombia	X	-	X	-	X	-
Costa Rica	-	-	-	-	-	-
Chile	X	X	-	-	-	-
Ecuador	-	X	-	-	-	-
El Salvador	X <sup>45</sup>	-	-	-	X	X
Guatemala	X	-	X	-	-	-
Honduras	-	X	X	-	X	X
México	X	X	X	X	X	-
Nicaragua	-	X	-	-	-	-
Panamá	X	X	X	X	-	X
Paraguay	X	X	-	-	X	X
Perú	X	-	X	-	X	-
República Dominicana	X	-	-	-	-	-
Uruguay	X	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-

<sup>45</sup> No existe para el caso de los medios privados.

El financiamiento público indirecto comprende además del acceso a los medios de comunicación, otros elementos fundamentales para el funcionamiento partidario y la contienda electoral, tales como:

- Beneficios tributarios
- Transporte
- Apoyo para la divulgación (imprensa, tarifas postales preferenciales o exención de las mismas, etc.)
- Subvenciones para grupos parlamentarios
- Incentivos para la participación electoral
- Otros (uso gratuito de inmuebles e infraestructura del Estado)

En América Latina, no existe un sólo patrón de financiamiento público indirecto. Una de las modalidades de apoyo estatal indirecto más importante en la región son los beneficios tributarios asignados a los partidos políticos (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, y Paraguay). Dentro de ellos aparecen exoneraciones para la importación de vehículos, equipo para la campaña electoral o funcionamiento ordinario de los partidos; en otros se establecen exoneraciones a las asignaciones testamentarias, al patrimonio de los partidos o a las actividades económicas de dichas agrupaciones. En algunos países se prevén además, reducciones fiscales a las donaciones o aportes realizados a los partidos.

Existe también una tendencia al establecimiento de subvenciones para el transporte gratuito durante el proceso electoral. Este es el caso de Brasil, El Salvador (aunque no existe una norma al respecto), Honduras, Panamá y Paraguay. En algunos países existe la posibilidad de los partidos de hacer uso gratuito de los inmuebles del Estado para reuniones, convenciones, etc. (Argentina, Brasil, México y Panamá). Otra tendencia, aunque menos común que las anteriores, es el apoyo a la divulgación partidaria, posibilitando el envío postal preferencial o gratuito de la correspondencia durante la campaña electoral, o específicamente para la correspondencia dirigida a los Órganos Electorales (Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Perú).

### **C. El Financiamiento Privado**

Existen cinco modalidades principales de financiamiento privado: a) membresías de los afiliados; b) donaciones individuales; c) donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes); d) créditos; y e) actividades del partido que generan algún tipo de utilidad.

El término “contribución” puede referir a diferentes tipos de donación (o donante): i) una pequeña suma de dinero realizada por un individuo que apoya a determinado partido o candidato; y ii) una donación más grande realizada por individuos; por una corporación; o por un grupo de interés, lo cual podría abrir espacios para influir en la toma de decisiones o tener un mayor acceso a los decisores, y obtener favores específicos, tales como contratos públicos, licencias u otros. Esta diversidad de modalidades e intencionalidades tras los aportes, plantea la necesidad de establecer la diferencia entre contribuciones que son reflejo de una simple “participación en la financiación de los partidos”, de aquellas que persiguen la “compra de

acceso o influencia”.<sup>46</sup> La introducción de límites y prohibiciones tiene como objetivo fundamental disminuir o eliminar éstas últimas.

### ***C.1. Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas***

En América Latina, los niveles de corrupción ligados a la forma en que los partidos financian sus campañas electorales, así como los escándalos por la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas, particularmente del narcotráfico, han conducido en la región a la introducción de prohibiciones y límites a las contribuciones de carácter privado.

La mayor parte de los países de la región prevé dentro de sus legislaciones electorales algún tipo de prohibición a los aportes o contribuciones privadas a los partidos. De los 18 países estudiados, 13 contemplan prohibiciones diversas (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela). Por su parte El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay no presentan ningún tipo de prohibición. (Cuadro No.7)

---

<sup>46</sup> K. NASSMACHER. "Comparing party and campaign finance in Western democracies". Op. cit. p 253.

**Cuadro No. 7**

<b>Prohibiciones a las contribuciones privadas</b>					
<b>País</b>	<b>Extranjeras</b>	<b>Organizaciones políticas o sociales</b>	<b>Personas jurídicas</b>	<b>Contratistas del Estado</b>	<b>Anónimas</b>
Argentina	X	X	-	X	X
Bolivia	X	X	-	-	X
Brasil	X	X	-	X	X
Colombia	-	-	-	-	X
Costa Rica	X	-	-	-	X
Chile	X	-	-	-	-
Ecuador	X	-	-	X	X
El Salvador	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	-	-	-
Honduras	X	-	-	X	X
México	X	-	-	X	X
Nicaragua	-	-	-	X	X
Panamá	-	-	-	-	-
Paraguay	X	X	X	X	-
Perú	-	-	-	-	-
R. Dominicana	X	-	-	X <sup>47</sup>	-
Uruguay	-	-	-	-	-
Venezuela	X	-	-	X	X

Dentro de los 13 países con prohibiciones, se presentan varias tendencias. La mayoría de los países estudiados (once) establecen prohibiciones a donaciones originarias de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros. Otra de las prohibiciones comunes (nueve países) atañe a algún tipo de contribución de contratistas del estado (Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela).

Asimismo, diez países prevén prohibiciones a las contribuciones anónimas exceptuando aquellas realizadas a través de colectas populares (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela). La incorporación de este tipo de prohibiciones es en parte resultado de la necesidad de responder a la presencia de fondos provenientes de actividades ilegales, fundamentalmente del narcotráfico, en la actividad político-partidaria de la región.

Paralelamente, y con el fin de evitar, por una parte, grandes desequilibrios o asimetrías entre las arcas de los partidos y de disminuir, por otra, la magnitud de las contribuciones "plutocráticas" y la consiguiente influencia de los "fat cats" o de

<sup>47</sup> Según el artículo 55 de la Ley Electoral, son terminantemente prohibidas las ayudas materiales de grupos económicos. Aunque la ley expresamente no dice que hay prohibición para contratistas del Estado, en la práctica se ha dado que tales contratistas pertenecen muchas a esos sectores que tienen prohibición, por lo cual quedan incluidos dentro de la prohibición. Fuente: Junta Central Electoral de República Dominicana.

instituciones y grupos de interés en las instituciones y políticas públicas, se evidencia en América Latina una tendencia hacia la introducción de límites y topes a las contribuciones privadas. (Cuadro No.8)

**Cuadro No 8**

<b>Límites a las contribuciones privadas</b>		
<b>País</b>	<b>Por origen</b>	<b>Por monto</b>
Argentina	X	X
Bolivia	X	X
Brasil	X	X
Colombia	X	-
Costa Rica	X	X
Chile	X	X
Ecuador	X	-
El Salvador	-	-
Guatemala	-	-
Honduras	X	-
México	X	X
Nicaragua	X	-
Panamá	-	-
Paraguay	X	X
Perú	-	-
República Dominicana	X	-
Uruguay	-	-
Venezuela	X	-

Los límites por origen son muy comunes. Trece países establecen algún tipo de límite de esta naturaleza (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela). Otros límites se orientan a poner un tope a las contribuciones individuales (Argentina<sup>48</sup>, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, México y Paraguay).

Otros países contemplan límites a los aportes de los electores o simpatizantes de los partidos y candidatos (Brasil y México). Finalmente, se prevén topes a los aportes provenientes de los candidatos a elección popular, como es el caso de Colombia donde ningún candidato podrá sobrepasar el límite establecido por el Consejo Nacional Electoral.

De igual forma, en algunos países como Chile y México se contemplan además determinados requisitos para efectuar donaciones específicas. En Chile por ejemplo se

<sup>48</sup> Con la nueva Ley No.25.600, vigente a partir del 10 de octubre de 2002, se establecen topes a las contribuciones privadas. Así, una persona jurídica no puede aportar, por año calendario, más del 1% del monto de los gastos permitidos al partido. Para las personas físicas el límite es de 0.5%. (Art.35).

establece que las donaciones que superen un monto determinado, deberán contar con una autorización judicial para poder efectuarse. En otros países, como es el caso de México, las contribuciones en dinero deberán realizarse mediante recibos foliados con los datos del donante, y las aportaciones en especie deberán efectuarse mediante un contrato de conformidad con las disposiciones legales.

**Cuadro No. 9**

<b>País</b>	<b>Límite al tamaño de las contribuciones</b>	<b>Tope máximo permitido</b>
Argentina	X	Personas jurídicas: no más del 1% del monto de los gastos permitidos por partido. Personas físicas: el límite es de 0.5%.
Bolivia	X	10% del presupuesto anual de la organización política (No se conoce presupuesto de los partidos oficialmente).
Brasil	X	De acuerdo a la Ley Electoral, personas físicas 10% de los rendimientos brutos del donante en el año pre-electoral. Las donaciones y contribuciones de personas jurídicas tienen un límite del 2% de la facturación bruta del año anterior a la elección. Sin límite de recursos propios del candidato. En la ley de partidos políticos, para personas físicas o jurídicas, cualquier límite de contribuciones en cualquier tiempo.
Colombia	-	-
Costa Rica	X	Contribuciones de personas físicas o jurídicas nacionales: 45 veces el salario mínimo mensual por año.
Chile	X	Autorización requerida para donaciones que excedan 30 Unidades Tributarias Mensuales (UTM). <sup>49</sup>
Ecuador	-	-
El Salvador	-	-
Guatemala	-	-
Honduras	-	-
México	X	El total de donaciones por parte de simpatizantes para un partido no debe exceder el 10% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos por concepto de gastos ordinarios. Las aportaciones de dinero provenientes de personas físicas o morales facultadas tendrán un límite actual equivalente al 0.05 del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos para las actividades ordinarias permanentes.
Nicaragua	-	-
Panamá	-	-
Paraguay	X	5000 salarios mínimos diarios, ya sea de personas físicas o jurídicas.
Perú	-	-
República Dominicana	-	-
Uruguay	-	-
Venezuela	-	-

<sup>49</sup> Cada UTM (Marzo 2000) equivale a 26,573 pesos chilenos.

## C.2. Algunas dificultades para la implementación de los límites y prohibiciones a las contribuciones privadas

A pesar de sus beneficios, la introducción de límites puede generar efectos colaterales que es preciso conocer con el fin de reflexionar acerca de las posibles medidas preventivas:<sup>50</sup>

- Las agrupaciones o individuos que poseen algún tipo de prohibición o límite para participar directamente en la financiación de los partidos, por lo general, tienden a buscar mecanismos para evadir esas barreras apoyando a los partidos y candidatos a través de algún tipo de financiación indirecta o de gastos independientes, los cuales son difíciles de detectar por los órganos de control o por los otros partidos.
- Los límites generalmente producen mecanismos y prácticas contables "patológicamente creativas" que permiten hacer dichos límites menos eficaces.
- Los límites dirigidos a disminuir la influencia de intereses específicos sobre las decisiones gubernamentales pueden conducir a incrementar la influencia de nuevos intereses a expensas de los otros, lo cual impide garantizar una mayor independencia de los poderes públicos en la definición e implementación de sus políticas.

Por todo ello, y si bien estamos de acuerdo con la introducción de límites a las contribuciones privadas, reconocemos empero la dificultad para poder llevar a cabo un control efectivo de las mismas en la práctica, pues en América Latina gran parte del dinero utilizado por los partidos y candidatos en las campañas electorales es hasta la fecha desconocido.

De ahí que sin descartar esta medida, y siguiendo la experiencia positiva lograda en otros países, seamos de la idea de que se debe dar una amplia publicidad a las mismas<sup>51</sup>. En efecto, la publicidad una vez requerida, genera obligatoriamente mecanismos que la refuerzan: por lo pronto cada contendiente está interesado en conocer cómo se financia su rival y atacar las irregularidades que este cometa. Además, el examen crítico por parte de los ciudadanos permite develar los trucos utilizados para violar y disimular las infracciones a los controles sobre el financiamiento. Obliga, asimismo, a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales, y fortalece la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral democrático.

Vemos saludable asimismo, la tendencia también presente en varios países de la región, de prohibir los aportes de personas jurídicas, las contribuciones anónimas, así como todo tipo de contribuciones provenientes del extranjero. Cabe destacar respecto de éstas últimas, la prohibición incluso de aquellas orientadas a apoyar las actividades de

---

<sup>50</sup> L. SABATO. *Paying for elections. The Campaign Finance Thicket*, United States, The Twentieth Century Fund, 1991, pp. 22-23.

<sup>51</sup> Alemania es un buen ejemplo de los efectos positivos que se pueden alcanzar vía la publicidad.

formación/capacitación/educación de los partidos, ya que la experiencia comparada demuestra que éstas abren un portillo peligroso que obstaculiza el ejercicio de un control adecuado sobre el destino último de las mismas.<sup>52</sup> Es de notar, sin embargo, las dificultades para aplicar estas disposiciones en el contexto de la actual globalización.<sup>53</sup>

## **VI. EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL**

En cuanto al acceso de los partidos a los medios, cabe distinguir según se trate de la televisión, la radio o la prensa escrita. En el caso de la televisión, existen cinco modalidades principales: a) franja diaria y gratuita, como ocurre en Brasil y Chile; b) sistema mixto, donde existe un acceso público gratuito pero en el que predomina la modalidad de contratación publicitaria sin límite en los medios privados, tal como ocurre en Argentina; c) acceso plural y permanente, gratuito y / o pagado pero con límite tanto para fines electorales como para la divulgación de sus programas ideológicos y de sus puntos de vista en relación con los asuntos de interés nacional, tal como sucede en Colombia y México; d) acceso pagado sin topes, por ejemplo Guatemala y Honduras, y e) acceso pagado con topes máximos, como en Costa Rica, Ecuador y Bolivia.

La mayoría de los países confieren a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación, sobre todo en la televisión pública y por lo general limitado al período de la campaña electoral. De los dieciocho países estudiados, en 13 de ellos el Estado ofrece acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), prevaleciendo empero el acceso gratuito a los medios estatales.

Brasil y Chile prohíben en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. En el resto de los países, existe acceso pagado a la televisión distinguiéndose dos grupos principales de regulaciones: con límite o sin límite. Por su parte, la radio tiene en la mayoría de los países un régimen similar al de la televisión. En cuanto a la prensa escrita, en todos los países se garantiza el acceso pagado a la misma, prevaleciendo la fórmula que autoriza la publicación de propaganda electoral sin límite.

La modalidad mayoritaria en la región, como ya se dijo, es la que otorga acceso gratuito a los medios de carácter estatal, fundamentalmente la radio y la televisión, seguida por aquella que brinda acceso gratuito a los medios de comunicación privados y públicos. Las otras dos categorías, la de los espacios adquiridos por el Estado y la que ofrece dentro del

---

<sup>52</sup> En Costa Rica el Tribunal Supremo Electoral ha venido advirtiendo acerca del peligro que entraña esta modalidad y aboga, consecuentemente, en favor de prohibir toda contribución externa aún en los casos que se tratare de financiar actividades de capacitación, por la dificultad que existe para evitar que estas contribuciones terminen desviándose hacia otros objetivos.

<sup>53</sup> H. NJAİM, Humberto. "El financiamiento de los partidos políticos y su repercusión sobre la ética de la administración pública". En *Ética y Administración Pública*. Caracas. CLAD. 1997, p. 85.

<sup>53</sup> H. DE LA CALLE. "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia". Op. cit. p. 16-17.

financiamiento público directo fondos para la propaganda en los medios son menos comunes.<sup>54</sup>

Otra de las tendencias en la región es a otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral, siendo Brasil, Colombia y México los únicos países donde la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente.

#### **A. El método de distribución y las condiciones de elegibilidad para el acceso gratuito a los medios de comunicación**

Un tema importante a analizar es el método de distribución de los tiempos, espacios o frecuencias en los medios de comunicación, así como las condiciones de elegibilidad para recibir este tipo de beneficios.

No existe una tendencia uniforme respecto a estas dos cuestiones, y en algunos casos ni siquiera se especifica quiénes son los partidos, movimientos o candidatos elegibles o el método de reparto. En la mayor parte de países el método de distribución es por igual entre los partidos (Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay); o se aplica un método combinado (Colombia<sup>55</sup>, Chile y México). Aparte de estas dos categorías, está el caso de Brasil donde la distribución se rige por la fuerza electoral. (Cuadro No.10).

---

<sup>54</sup> México es uno de los casos donde el total del tiempo que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y canales de televisión se distribuye entre todos los partidos. Además, el Instituto Federal Electoral compra espacios a los medios de comunicación para ser distribuidos entre los partidos.

<sup>55</sup> En el caso de Colombia, nos referimos a los espacios de carácter permanente, de los cuales un 60% es distribuido de acuerdo con la representación en la Cámara de Representantes y el 40% restante, que si bien no se especifica en la legislación como será repartido, según, José Sarmiento, asesor del Consejo Nacional Electoral, se asume que éste es distribuido por igual.

**Cuadro No 10**

<b>Acceso a los medios de comunicación</b>			
<b>País</b>	<b>Prohibición de propaganda pagada en los medios</b>	<b>Acceso gratuito a los medios</b>	<b>Fórmula de distribución de tiempos Y espacios</b>
Argentina	-	X	Por igual entre partidos, confederaciones o coaliciones con listas de candidatos reconocidas oficialmente.
Bolivia	-	X <sup>56</sup>	Por igual entre partidos o coaliciones y sus candidatos.
Brasil	X (a excepción de la prensa escrita)	X (radio y televisión)	Un tercio por igual entre todos los partidos con candidatos legalmente inscritos, 2/3 dividido proporcionalmente al número de representantes de cada partido ante la Cámara de Diputados.
Colombia	-	X	Una parte por igual y otra proporcional al número de escaños en el Congreso.
Costa Rica	-	-	-
Chile	X (cinematógrafos y altoparlantes fijos o móviles <sup>57</sup> )	X	Elecciones presidenciales: por igual entre candidatos presidenciales; Elecciones parlamentarias: proporcional al número de votos en las elecciones anteriores. Existen provisiones especiales para los nuevos partidos.
Ecuador	-	-	-
El Salvador	-	X <sup>58</sup>	Por igual entre partidos.
Guatemala	-	X	Por igual entre partidos. Solo en la radio y televisión del Estado, para dar a conocer programa político (30 minutos semanales durante los procesos electorales).
Honduras	-	-	-
México	-	X	El 70% del tiempo en forma proporcional a la fuerza electoral y el 30% por igual entre los partidos con representación parlamentaria; y un 4% del total de los tiempos para los nuevos partidos.
Nicaragua	-	-	-
Panamá	-	X	Por igual entre partidos.
Paraguay	-	X	Por igual entre partidos.
Perú	-	X	Por igual entre partidos participantes en el proceso electoral.
República Dominicana	-	X	Por igual entre partidos
Uruguay	-	X <sup>59</sup>	Por igual entre candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria, al igual que aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual al 3% de los habilitados para votar.
Venezuela	-	-	-

<sup>56</sup> Se refiere solamente al acceso a los medios del Estado.

<sup>57</sup> La disposición sobre los parlantes fijos o móviles no aplica en discursos o plazas públicas.

<sup>58</sup> No aplica a los medios de comunicación privados.

<sup>59</sup> Aplica en canales y radioemisoras pertenecientes al Sistema Oficial de Difusión Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE).

A pesar de que en varios países se distribuyen por igual los tiempos, espacios o frecuencias entre los partidos políticos, consideramos que es preciso analizar en dichos casos las condiciones de elegibilidad para la obtención de estos beneficios, con el fin de evitar conclusiones erróneas que aseguren que la distribución por igual es sinónimo de equidad en el acceso a los medios de comunicación social. En los casos en que se contempla la distribución por igual (ya sea del total o de determinada porción de los espacios, tiempos o frecuencias), es necesario hacerse la siguiente pregunta: ¿Quiénes participan de esta distribución igualitaria? O lo que es lo mismo, ¿Distribución por igual entre quiénes?.

En este sentido, hemos encontrado que en algunos casos se trata de una distribución por igual **con elegibilidad amplia**: es decir distribución por igual entre todos los partidos, alianzas electorales o candidaturas independientes (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile<sup>60</sup> - para elecciones presidenciales-, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana.).

Por otra parte, se encuentra la distribución por igual con **elegibilidad reducida**: reparto entre partidos con determinado porcentaje de votos o representación parlamentaria (Brasil - en cierta forma- y Uruguay) con lo cual se ven beneficiados los candidatos o partidos que hubieren participado en elecciones anteriores y obtenido algún representante en el parlamento.

El caso de México no puede ubicarse en ninguna de las dos categorías anteriores pues aunque una porción de los espacios promocionales adquiridos por el Instituto Federal Electoral es distribuida por igual entre partidos con representación parlamentaria, otro tipo de acceso gratuito a los medios brindado por el Estado, beneficia ampliamente a las fuerzas partidarias que no cuentan con escaños parlamentarios, produciéndose con ello un mayor equilibrio.

En síntesis, de los países en los que la legislación establece la distribución por igual, resultan ser más equitativos aquellos en los que rige la modalidad de **elegibilidad amplia**, que aquellos que tienen una distribución por igual fundamentada en la modalidad de **elegibilidad reducida**.

## **B. La difícil tarea de garantizar el acceso equitativo a los medios de comunicación**

El tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democrático-electorales básicos como son la equidad y el derecho a la información. Por una parte, todos los partidos deben tener la oportunidad de presentar a través de los medios de comunicación a sus candidatos, plataformas y programas electorales a los ciudadanos. Por otra, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una “elección informada”.<sup>61</sup>

En los hechos, el principio de equidad resulta difícil de garantizar. Son varias las causas que obstaculizan el acceso igualitario de las agrupaciones partidarias y sus candidatos a los medios de comunicación. Por un lado, los dueños y administradores de los

---

<sup>60</sup> Pese a que en las elecciones presidenciales el método de distribución es equitativo entre todos los partidos, para las elecciones a Senadores y Diputados el criterio de asignación es de acuerdo a la fuerza electoral.

<sup>61</sup> Ver al respecto, G. GOODWIN-GILL. *Elecciones libres y justas. Derecho Internacional y práctica, Unión Interparlamentaria*. Ginebra, 1994, pp. X-XIV.

medios de comunicación frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos económicos (y políticos). Aún en los medios de propiedad colectiva, es común que los que controlan las acciones tengan intereses específicos que promover o defender, que los llevan a privilegiar o brindar mayores espacios o tiempos a aquellos grupos políticos que, manifiesta o veladamente, representen dichos intereses.

En América Latina, las facilidades ofrecidas por el Estado para garantizar un mayor acceso a los medios han venido a contrarrestar en mayor o menor grado los efectos y desigualdades señalados. No obstante, cabe indicar que a pesar de la existencia de beneficios estatales en este sentido, aún existen profundas inequidades provocadas fundamentalmente por:

- El predominio en la región de una fórmula que combina el acceso gratuito a los medios, especialmente a los estatales, con una alternativa de contratación de los medios privados poco regulada y por lo general difícil de controlar. La contratación privada produce frecuentemente desequilibrios entre los diferentes partidos, en la medida en que son éstos y los candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados.

- El bajo “rating” que caracteriza por lo general a las televisoras y frecuencias del Estado, que obliga aún a los pequeños partidos a optar por la contratación de los medios de comunicación privados. Por ejemplo, en el caso de Perú, el canal estatal (Canal 7) reunía en 1997 únicamente un 5% de la teleaudiencia, frente a los cuatro canales privados que concentraban entre todos el 81% de la teleaudiencia.<sup>62</sup>

- Los efectos de la revolución de las comunicaciones sobre el financiamiento de la política, en tanto el cambio acelerado de este tipo de tecnología deja desactualizadas determinadas disposiciones jurídicas que regulan el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Si con la televisión por cable se generaron vacíos de regulación y dificultades para el control, la televisión satelital produce mayores nebulosas. El hecho de que la televisión satelital se produzca fuera de las fronteras nacionales, deja al Estado desprovisto de métodos de fiscalización oportunos en la medida en que no tiene potestades sobre el espacio en que operan estas empresas. Estos aspectos pueden incrementar la desigualdad, pues son los partidos con mayores recursos y contactos internacionales los que están en capacidad de incursionar en esta nueva modalidad para transmitir sus mensajes políticos.<sup>63</sup>

- Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos, en pocos de ellos se contempla el apoyo a los costos de producción de la propaganda. El caso de El Salvador a este respecto es ilustrativo, pues prácticamente los partidos políticos no hacen uso de los espacios gratuitos en los medios estatales en tanto están desprovistos de apoyo para la producción de sus mensajes.<sup>64</sup> La tarea de producción requiere de altas sumas de dinero ya que en una época de *marketing* político como la

---

<sup>62</sup> P. PLANAS. *Comunicación política y equidad electoral*. Lima, Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial, 1998, p. 123.

<sup>63</sup> J. RIAL. *Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir*. Lima, Paper, Febrero 1999.

<sup>64</sup> F. ULLOA. Ex-Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. Entrevista. San José, Costa Rica, 25 de noviembre de 1999.

actual, es necesaria la asistencia y apoyo de profesionales en publicidad, imagen y mercadeo si se quiere en realidad competir por la atención de la teleaudiencia.

·El tratamiento de la noticia en programas políticos y noticiarios es en algunos casos parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos. Es común en la región que no se establezcan diferencias entre los editoriales y comentarios y la información brindada. Aunque la cobertura de la noticia implica por lo general, y de manera inevitable connotaciones subjetivas...“un medio de comunicación de propiedad privada, al apostar por un candidato o por determinada fuerza política, puede tratar la información y orientar la política de sus noticiarios de manera deliberadamente parcial (...) con evidentes consecuencias sobre el derecho de información de los ciudadanos y sobre la mínima esfera de equidad que requieren unas elecciones libres y justas”.<sup>65</sup>

·Los mensajes y cadenas nacionales emitidas por el gobierno de turno, transmitiendo los logros y resultados concretos de las políticas de la administración y la finalización e inauguración de obras, pueden generar ventajas en el marco de la campaña electoral a favor del partido oficial y en detrimento de los partidos de oposición.

En síntesis, la relación de los medios de comunicación (en particular la televisión) con el financiamiento de la política es una relación de carácter complejo y hasta contradictorio. Por un lado, los medios juegan un papel central en la fiscalización de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos, pero por el otro, los medios electrónicos, en especial la televisión, son la causa principal –en la época actual de la “videocracia” y del homo videns<sup>66</sup>– por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales.

En efecto, los partidos han tenido que incrementar sustancialmente sus presupuestos en la medida en que las campañas se han ido transformando cada vez más en campañas televisadas. Ello lleva a que los partidos, presionados por conseguir grandes sumas de dinero, incurran en actos ilegales, como lo testimonia el caso de Italia, donde la corrupción comenzó a acrecentarse claramente a partir de fines de 1970 y principios de 1980, época que coincidió con el hecho de que las campañas se fueron concentrando más y más en la televisión, mientras que la propiedad de las televisoras se concentró cada vez en menos manos. De ahí la importancia de fortalecer la tendencia actual dirigida a controlar los “disparadores del gasto electoral”, en especial las medidas destinadas a: (i) reducir la duración de las campañas<sup>67</sup>; (ii) poner límites a los gastos que se puedan hacer en los medios; (iii) facilitar vía recursos públicos un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación (tanto públicos como privados); (iv) propiciar un manejo profesional, pluralista y objetivo en el

---

<sup>65</sup> P. PLANAS. *Comunicación política y equidad electoral*. Op. cit. p. 128.

<sup>66</sup> G. SARTORI. *El Homo Videns. La sociedad teledirigida*. México, Taurus, 1999, p.159.

<sup>67</sup> El objetivo de reducción del tiempo de campaña tropieza, sin embargo, con múltiples dificultades. Están, por una parte, las resistencias que oponen candidatos interesados en posicionar su imagen con suficiente antelación como para lograr ventajas iniciales contra sus adversarios e, incluso, presionar a sus propios partidos. Pero, además, se hace cada vez más arduo diferenciar los períodos electorales de los no electorales debido a las múltiples elecciones que el mismo desarrollo democrático demanda y establece, y porque al período electoral propiamente dicho hay que sumarle las campañas internas de las organizaciones políticas, que de internas sólo tienen el nombre pues se desarrollan con toda publicidad y como un elemento más de la campaña externa. Se requiere, por lo tanto, el desarrollo de criterios claros en esta materia por parte de los organismos de control.

tratamiento de las noticias políticas y electorales; y (v) tratar de impedir la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos.<sup>68</sup>

## **VII. MECANISMOS E INSTITUCIONES DE CONTROL**

### **A. La rendición de cuentas de los partidos políticos**

#### **A.1. Informes y balances**

Casi todos los países de este estudio (17 del total de 18), comprenden dentro de sus legislaciones la obligación de rendir cuentas. El único país que no cuenta con este tipo de procedimiento es Uruguay.

Si bien la rendición de cuentas se encuentra, en algunos países, vinculada específicamente al financiamiento público, es decir, a responder por el buen manejo y destino de los fondos provenientes del Estado, en América Latina existe una tendencia al establecimiento de procedimientos que comprenden tanto la rendición de cuentas relativa a las subvenciones públicas como a los ingresos de carácter privado y a los movimientos financieros de los partidos realizados sobre la base de tales contribuciones.

Guatemala y Panamá son los países en los que la rendición de cuentas está ligada estrictamente a la financiación pública. En el primer caso, los partidos están obligados a rendir cuentas fundamentalmente acerca de los gastos y destino de los fondos estatales. En el segundo, los partidos deben realizar una justificación de los gastos electorales con el fin de tener derecho a la subvención estatal post-electoral<sup>69</sup>. En los países restantes deben hacer públicos o someter a consideración del órgano de control los movimientos financieros realizados a partir de los fondos públicos y privados.

Las modalidades de rendición de cuentas son diversas. Ellas van desde comprobaciones de gastos (Costa Rica y Nicaragua); contabilidad de ingresos y egresos firmadas por contadores colegiados o no (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Venezuela,); balances financieros; registros contables de ingresos, bienes y/o especies; (Bolivia y Paraguay); libros de ingresos y egresos, de inventarios y de balance (Chile); informes públicos de ingresos y egresos (Colombia); informes del origen, monto y empleo de toda modalidad de financiamiento (México); estados de patrimonio y cuentas de ingresos y egresos certificados por contador colegiado (Honduras y Venezuela); lista de donaciones privadas (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua y Paraguay); y balances y estados de resultados auditados por firma calificada, según Reglamento de Contratación de Firmas de Auditoría Independiente (Bolivia). (Cuadro No.11)

---

<sup>68</sup> D. ZOVATTO. "La Financiación de la Política y su Impacto en la Ética de la Administración Pública en Latinoamérica". Op. cit. p. 20. Una versión corregida de este artículo puede ser consultada en La Revista del CLAD. Reforma y Democracia. N°10. Febrero de 1998, pp. 45-82.

<sup>69</sup> El caso de Panamá no ha sido incluido en la categoría anterior puesto que en este país los partidos deben rendir exclusivamente cuentas de sus gastos.

**Cuadro No 11**

<b>Rendición de cuentas</b>					
<b>Países</b>	<b>Por partido</b>	<b>Por candidato</b>	<b>Por donante</b>	<b>Publicidad</b>	<b>Entes de Control</b>
Argentina	X	-	-	X	Jueces Federales con Jurisdicción Electoral
Bolivia	X	-	X	X	Órgano Electoral
Brasil	X	X	X		Órgano Electoral
Colombia	X	X (candidatos presidenciales y parlamentarios <sup>70</sup> )	X	X	Órgano Electoral
Costa Rica	X	-	-	-	Órgano Electoral / Contraloría General
Chile	X	-	-	X	Órgano Electoral
Ecuador	X	-	-	X	Órgano Electoral
El Salvador	X	-	-	-	Contraloría General
Guatemala	X	-	-	-	Órgano Electoral
Honduras	X	X (candidatos independientes)	-	-	Órgano Electoral
México	X	-	-	X	Órgano Electoral
Nicaragua	X	-	-	X	Órgano Electoral/Contraloría General/Ministerio de Hacienda y Crédito
Panamá	X	-	-	-	Órgano Electoral / Contraloría General
Paraguay	X	X	-	-	Órgano Electoral
Perú	X	-	-	X	Órgano Electoral
República Dominicana	X	-	-	-	Órgano Electoral/Contraloría General
Uruguay	-	-	-	-	No existe
Venezuela	X	X	-	-	Órgano Electoral

En todos los casos, la tarea de la rendición de cuentas recae fundamentalmente en los partidos políticos, siendo pocos los países en los que la legislación electoral involucra a los candidatos o donantes en este procedimiento. Únicamente en tres países se especifica la rendición de cuentas directa de los donantes (Bolivia, Brasil y Colombia). En el caso de Bolivia, se establece que las donaciones realizadas por empresas privadas nacionales deben constar en la contabilidad de la propia empresa. En el caso de Brasil las donaciones de personas físicas o jurídicas deben ser efectuadas, mediante depósitos bancarios,

<sup>70</sup> Incluye a candidatos independientes.

directamente a la cuenta del fondo partidario y las donaciones en recursos financieros deben obligatoriamente ser efectuadas por cheque cruzado a nombre del partido político o por depósito bancario directamente a la cuenta del partido político. Esta documentación aparecerá dentro de los informes contables que los partidos presentan ante la justicia electoral, que determinará a su vez si las donaciones no han excedido los límites previamente establecidos (2% de la facturación bruta del año anterior a la elección). Por su parte, en el caso de Colombia, las donaciones efectuadas por personas jurídicas deben contar con una autorización de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva, junta de socios o de accionistas, dejando constancia de ello en el acta respectiva.

Además, en muy pocos países se contempla la rendición de cuentas por parte del candidato (Brasil, Colombia, Honduras y Venezuela). En el caso de Brasil, el procedimiento de rendición de cuentas se dirige a los candidatos de los partidos políticos que compiten por cargos del Ejecutivo, del Senado Federal y de diputados generales, estatales o distritales. Sin embargo dicha rendición se lleva a cabo ante los comités financieros de los mismos partidos y no ante órganos de control externos, mediante la presentación de extractos de sus cuentas bancarias y relaciones de cheques. En Colombia y Honduras por su parte, la legislación se refiere a la rendición de cuentas de los candidatos de los partidos (en el primer país) y de los candidatos independientes (en el segundo país). En el caso paraguayo la rendición de cuentas de los candidatos se efectúa ante los tribunales electorales partidarios.

La rendición de cuentas es una de las armas más efectivas para controlar los movimientos financieros de los partidos y candidatos y para evitar -o al menos reducir- los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia de dineros ilícitos. No obstante, el “disclosure” muchas veces genera grandes cantidades de información que ni los órganos de control, los medios de comunicación, o los votantes son capaces de asimilar en un corto plazo. Larry Sabato -evocando al politólogo David Adamy- al referirse a los mecanismos de rendición de cuentas en Estados Unidos señala: “...las leyes que exigen revelar cuentas generan más información de la que puede ser manejada por los medios de comunicación o los electores. El volumen de los informes financieros recopilados por la Comisión Federal de Elecciones está generando una creciente presión...”<sup>71</sup>

Como señalamos anteriormente, en América Latina no es muy común que los funcionarios electos (o que hayan ya asumido su cargo) sean efectivamente sancionados o removidos de su puesto en caso de que la información obtenida mediante la rendición de cuentas demuestre algún tipo de transgresión a las normas que rigen el financiamiento de los partidos y de las campañas. Además del volumen de información que pueda generar la rendición de cuentas, en todos los países de la región los procedimientos de este tipo se llevan a cabo una vez realizadas las elecciones. Lo anterior hace imposible la detección de operaciones irregulares que puedan ser sancionadas no sólo judicialmente sino a través del voto popular.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> L. SABATO. *Paying for elections, The Campaign Finance Thicket*. Op.Cit. p.61.

<sup>72</sup> Ver a este respecto: D. FERREIRA. “El control del financiamiento de la política”. En *Escenarios Alternativos*, No 4. Invierno, 1998, p. 77.

## A.2. Publicidad

El control del financiamiento de los partidos en la región se reduce por lo general a la fiscalización realizada por las instituciones del Estado. En la mayor parte de países, los ciudadanos tienen poco conocimiento de la procedencia de las contribuciones otorgadas a los partidos y de la forma en que las fuerzas políticas manejan sus fondos.

Si bien en América Latina existe una tendencia hacia la apertura de la información a los ciudadanos a través de la publicación de los balances de los partidos, ésta es aún incipiente. En ocho de los 18 países estudiados existe algún tipo de disposición al respecto (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, y Perú). No obstante, la publicación se limita en la mayoría de los casos a los Boletines, Gacetas o Diarios Oficiales, que recibe y lee una mínima parte de los ciudadanos.

La publicación en los diarios oficiales no produce mayores efectos en términos de control dado que la información de los ingresos y gastos de los partidos no llega todavía a la gran mayoría de la población. Por lo tanto, se impone en la región la necesidad de buscar nuevos mecanismos para que los partidos y candidatos hagan públicos y transparentes sus movimientos financieros, la forma en que administran sus recursos así como el origen o destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian sus actividades. Informar a la población acerca de quiénes contribuyen con la causa electoral o permanente de los partidos resulta trascendental para verificar la coherencia del discurso de los candidatos y la sinceridad de la postura de los partidos en relación con determinados temas. Sólo con este tipo de información, los electores estarán en capacidad de emitir un “voto informado”.<sup>73</sup> Ese es en síntesis el principal objetivo de la rendición de cuentas y su correspondiente publicación: “...posibilitar que cualquier persona pueda plantear sus inquietudes sobre el financiamiento político para el debate público, o para incitar a los partidos políticos y candidatos a que utilicen sus recursos sin generar controversias. El ciudadano elector está llamado a actuar como árbitro en casos de mal manejo financiero”.<sup>74</sup>

## B. Órganos de Control

En general, la legislación electoral de todos los países de la región, con excepción de Uruguay, establece algún órgano encargado de la tarea del control o fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. En la mayor parte de los casos (once) la labor de control y supervisión de los movimientos económicos de los partidos recae sobre los órganos electorales (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, y Venezuela). En una segunda categoría, se ubican los países en los que se asigna esta tarea a la Contraloría de la República (El Salvador<sup>75</sup>). En una tercera categoría tanto la institución electoral como la Contraloría General de la República se responsabilizan por dicha labor (Costa Rica, Panamá y República Dominicana). Finalmente, están los casos de Argentina y Nicaragua que no pueden ubicarse en las clasificaciones anteriores, ya que mientras en Argentina la tarea de supervisión es llevada a cabo por los jueces federales con competencia electoral, en Nicaragua esta labor es efectuada por una

---

<sup>73</sup> Ibid, p.73.

<sup>74</sup> K. NASSMACHER. "Comparing party and campaign finance in Western democracies". Op.cit., p. 258.

<sup>75</sup> En El Salvador la legislación asigna a la Corte de Cuentas la revisión de la liquidación de cuentas de los partidos, en la práctica la tarea es efectuada por el Ministerio de Hacienda.

combinación de diferentes órganos: la Contraloría General, el Órgano Electoral y el Ministerio de Hacienda y Crédito.<sup>76</sup> (Cuadro No.12)

**Cuadro No 12**

<b>Órganos de control</b>	
<b>País</b>	<b>Entes de Control</b>
Argentina	Jueces Federales con Jurisdicción Electoral
Bolivia	Órgano Electoral
Brasil	Órgano Electoral
Colombia	Órgano Electoral
Costa Rica	Órgano Electoral /Contraloría General
Chile	Órgano Electoral
Ecuador	Órgano Electoral
El Salvador	Contraloría General
Guatemala	Órgano Electoral
Honduras	Órgano Electoral
México	Órgano Electoral
Nicaragua	Contraloría General, Órgano Electoral, Ministerio de Hacienda y Crédito
Panamá	Órgano Electoral/Contraloría General
Paraguay	Órgano Electoral
Perú	Órgano Electoral
R. Dominicana	Órgano Electoral/Contraloría General
Uruguay	No existe
Venezuela	Órgano Electoral

Asimismo, en algunos de los países estudiados existen instancias de control a lo interno de los partidos políticos. De los 18 países, diez cuentan con esta modalidad de control, cuyas tareas difieren entre unos y otros pero al fin y al cabo se involucran en los procedimientos de fiscalización o rendición de cuentas (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Venezuela). Las funciones de estas instancias van desde la administración de los recursos partidarios, el control del manejo de las cuentas, la aprobación de los balances o contabilidades partidarias, la auditoría interna y hasta la rendición de cuentas o presentación de informes a los órganos de control externos.

Contar con una autoridad independiente y profesional capaz de controlar eficazmente el uso del dinero en la política es clave para fortalecer la necesaria transparencia en materia de financiación política. Por ello apoyamos la tendencia prevaleciente en nuestra región de adjudicar esta responsabilidad a órganos electorales. Sin embargo vale la pena hacer dos advertencias. La primera, la importancia de fortalecer las competencias y los recursos – económicos, técnicos, humanos– de estos órganos, en especial las facultades para la revisión de los informes que deben presentar los partidos, a la vez que sus capacidades para investigar

<sup>76</sup> Seis meses antes de cada elección se creará la Procuraduría Específica Electoral, que también fiscalizará el financiamiento de los partidos políticos en Nicaragua.

el origen y destino de los recursos financieros de las organizaciones políticas. La segunda, la posibilidad de contemplar otro tipo de órganos de control en aquellos países donde la integración de los organismos electorales esté excesivamente partidizada.

Otra tendencia vigente en un considerable número de países de la región pasa por el fortalecimiento de los procedimientos y mecanismos de supervisión, con el objetivo de lograr un control idóneo tanto de los ingresos financieros como del uso de estos recursos por parte de los partidos. A título de ejemplo, queremos destacar las principales medidas adoptadas por la reforma mexicana de 1996, a saber: (i) hacer de la fiscalización de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural; (ii) regular la obligación de los partidos de presentar informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos; (iii) establecer la obligación de llevar a cabo verdaderas auditorías en materia de verificación y control de los recursos financieros, con todo el rigor técnico que ello exige y no limitarlas a simples exámenes superficiales y complacientes como suele ocurrir en un considerable número de países. Según José Woldenberg, Presidente del Instituto Federal Electoral (IFE) de México, la autoridad electoral debe poner mayor énfasis en la fiscalización de los gastos sin menospreciar tampoco la búsqueda de fórmulas apropiadas para supervisar los ingresos partidistas. Y es que la autoridad electoral generalmente tiene al alcance mayores mecanismos para seguir el rastro de los gastos (en radio, televisión, prensa, propaganda diversa). Es precisamente a través de la fiscalización de gastos que se ha podido conocer el porcentaje de las inversiones partidarias en los medios de comunicación en cada campaña electoral. Por medio de esta fiscalización se sabe que mientras en 1994 los partidos canalizaron el 25 % de sus finanzas al pago de espacios en los medios de comunicación; en 1997 este porcentaje representó un 50% del total de sus fondos. Además, para las elecciones del 2000, el IFE realizó un monitoreo de radio y televisión a escala nacional, con el objeto de contabilizar el tiempo que cada partido compró en las diferentes cadenas. Paralelamente, los concesionarios -a través de los partidos- están obligados a proporcionar las facturas que les expiden a cada agrupación política para poder así contrastar la información. Todo lo anterior hace posible conocer con más detalle el gasto en que se incurre y aproximarse a las cantidades reales invertidas en el marco de la campaña.<sup>77</sup> Finalmente importa destacar que para el logro de estos objetivos es importante ayudar a que los partidos cuenten con un sistema contable uniforme, cabiendo señalar en este sentido, como ejemplos valiosos, los lineamientos del IFE a los partidos mexicanos o los de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico para las organizaciones partidistas de este último país.

Otras reformas actualmente en proceso de discusión incluyen modificaciones adicionales a las arriba señaladas, pero siempre dentro de la tendencia de fortalecer los mecanismos de fiscalización. En este sentido cabe mencionar las siguientes: (i) la conveniencia de lograr homogeneizar los procesos y regularizar la periodicidad de presentación de los informes; (ii) hacer de las auditorías un ejercicio permanente y no coyuntural, ya que lo conveniente es que las mismas ayuden a evitar problemas y no se limiten tan sólo a constatar hechos ilícitos que ya han tenido lugar. Deben ser, en la medida de lo posible, intervenciones preventivas y no simples autopsias de lo ilícito; (iii) dar la mayor publicidad posible a los resultados de las auditorías así como a los informes presentados por los partidos, los cuales deben quedar disponibles para ser consultados por los propios partidos, por los medios de comunicación, por la ciudadanía, etc. En este sentido, algunos expertos

---

<sup>77</sup> J. WOLDENBERG. Entrevista citada. México, 23 de marzo 2000.

proponen que los informes de los partidos sean auditados y dados a conocer antes de las elecciones y no como hasta ahora varios meses después, cuando su incidencia, en caso de violaciones a la ley electoral, queda muy limitada por el paso del tiempo; (iv) mejorar la calidad de los registros de aportantes, haciéndolos más claros; y (v) establecer al interior de los partidos los “Consejos de Control Ético”, el manejo de los recursos a través del sistema financiero y no mediante transacciones en efectivo, así como la figura del “Mandatario Único Financiero” como responsable exclusivo del manejo de los dineros del partido.<sup>78</sup>

## VIII. RÉGIMEN DE SANCIONES

La mayoría de los países estudiados cuenta con un régimen de sanciones aplicables a aquellos que contravengan las regulaciones sobre financiamiento de los partidos y las campañas electorales. No obstante, y como señalamos con anterioridad, el establecimiento formal de las sanciones no ha ido acompañado en la región de una verdadera aplicación de las mismas. Entre las razones de esta falta de aplicación de las penas podemos citar la debilidad institucional y técnica de los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones en esta materia, la falta de independencia de determinados órganos electorales y judiciales respecto del gobierno o de los partidos políticos, así como la corrupción y las prácticas del soborno a funcionarios de dichas instituciones.

El análisis de las sanciones estipuladas en los países de la región, muestra la existencia de dos categorías predominantes. Por una parte, las sanciones pecuniarias o multas y por otra -aunque en menor medida- penas tales como la eliminación del registro partidario y la reducción o suspensión de los fondos estatales.

En muy pocos casos se prevé el impedimento para asumir el cargo público a aquellos candidatos electos que se les compruebe haber transgredido las disposiciones sobre esta materia. Aún menos frecuente es el caso de sanciones tales como la remoción de los funcionarios electos una vez que hayan asumido el poder.

Existen a la fecha tres países que no prevén sanciones por transgresión a las disposiciones legales relacionadas específicamente con el tema del financiamiento. Específicamente El Salvador, Perú y Uruguay no estipulan sanción alguna a las violaciones de este tipo.

Como mencionamos con anterioridad, se evidencia en la región una tendencia a la introducción dentro del régimen de sanciones de medidas más rigurosas contra los detractores de la ley electoral o de partidos, como es la privación de libertad en diversos grados. De los 15 países que prevén algún tipo de sanción vinculada al financiamiento de la política, cuatro de ellos estipulan la privación de libertad dentro de sus regulaciones (Costa Rica, México, Paraguay y Venezuela). No obstante, aunque compartimos la idea del endurecimiento de las penas, especialmente a través de la introducción de sanciones de tipo penal, resulta imperante el fortalecimiento de las instancias encargadas de hacerlas valer, de lo contrario la impunidad de aquellos que reciben u otorgan dinero para las campañas al

---

<sup>78</sup> H. DE LA CALLE “Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia”. Op. Cit. pp.16-17.

margen de la ley seguirá amenazando la transparencia y la equidad que deben garantizarse en todo proceso electoral democrático.

Una observación final en torno al tema de las sanciones es que en América Latina las penas han sido introducidas fundamentalmente para ser aplicadas a los partidos políticos (responsables legales, tesoreros, etc.). Aunque existe actualmente una tendencia a la definición de sanciones aplicables a los candidatos y/o a los donantes (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela), queda mucho por hacer en el resto de la región. Esta tarea de incrementar la responsabilidad de los candidatos y donantes ante la ley es de suma importancia, sobre todo si recordamos que gran parte de las contribuciones privadas se dirigen directamente a los candidatos o a sus más cercanos colaboradores, sin ser muchas veces reportada a las tesorerías u órganos de control de la estructura partidaria.

En suma, sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda no sólo las tradicionales multas, sino también sanciones que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento de campañas electorales no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos. De ahí la importancia de introducir la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, así como los respectivos procedimientos administrativos y judiciales para sancionarlo. Estamos a favor de una estrategia mixta en esta materia (mezcla de “zanahoria y garrote”), con el fin de combinar, por un lado, los incentivos adecuados que faciliten el acatamiento voluntario de los partidos y de los candidatos a la normativa electoral pero, por el otro lado, complementado con un riguroso régimen de sanciones en caso de irrespeto a la legislación electoral.<sup>79</sup>

## **IX. BALANCE Y RECOMENDACIONES**

### **A. Consideraciones Generales**

Lo analizado hasta aquí evidencia claramente que el problema de la financiación política es una realidad compleja e innegable, y que no existen soluciones mágicas a las cuales recurrir. De ahí, precisamente, la importancia de que todo intento de reforma electoral en materia de financiación tenga brújula para no perder su norte.

En efecto, la premisa de que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales cobra aún mayor fuerza en el ámbito de la financiación por dos razones principales. Una, la estrecha vinculación del tema tanto con las características específicas del sistema político en general, como con las del sistema de partidos en particular. Dos, la relación indisoluble que el tema presenta con los valores de la cultura política, lo que puede llevar a que una misma solución sea evaluada de manera totalmente contradictoria en contextos

---

<sup>79</sup> Sugerimos así en relación con este punto, y siguiendo la tendencia del Derecho Electoral Comparado, endurecer las sanciones, incorporando, por un lado, aquellas que impongan la inelegibilidad por un tiempo determinado del candidato infractor o incluso la anulación de la elección o revocatoria del cargo si éste ya hubiera resultado electo, en caso de comprobarse la infracción, y, por el otro, nuevos tipos penales en esta materia. Ver en este sentido los proyectos de reforma de Guatemala y Colombia entre otros. Ver asimismo el régimen de sanciones en Francia. En el caso de Venezuela, se prevé de dos a tres años de prisión al candidato que reciba contribuciones anónimas y si el dinero proviene de actividades ilícitas las penas se elevan al doble.

diferentes. Así por ejemplo, mientras en los países escandinavos la publicación de los gastos electorales y de las fuentes de financiamiento es percibida como una violación al principio fundamental del secreto de voto, en otros países (Alemania y Canadá), por el contrario, son vistos como una garantía de la transparencia de la vida política y del derecho de la ciudadanía a estar debidamente informada.<sup>80</sup>

Otras tres consideraciones son pertinentes en relación con este tema. La primera de ellas radica en destacar la importancia de examinar el sistema de financiamiento no sólo en función de los objetivos buscados por el esfuerzo reformador y en relación con los efectos deseados sobre el sistema político y el de partidos, sino también respecto del grado de eficacia de las normas como de los efectos no deseados o perversos, evitando caer en el error de llevar a cabo evaluaciones en abstracto y basadas en modelos ideales. La segunda pasa por la necesidad de insistir que toda reforma al sistema de financiación no sea analizada de manera aislada sino como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto. Ello por cuanto sus consecuencias afectan aspectos de gran importancia tales como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. Como bien expresa Giovanni Sartori “Más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) la que genera democracia”.<sup>81</sup> La tercera y última consideración consiste en comprender la verdadera naturaleza de esta problemática como la experiencia comparada lo enseña: un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales, que den respuesta al estado y concreta evolución de las necesidades en un momento y en un país dado. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución suele engendrar efectos perniciosos que deben ser nuevamente corregidos mediante una nueva reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos 50 años, se le denomina la “legislación interminable”.<sup>82</sup>

Por otro lado, toda reforma en torno a este tema debe tener como norte lograr mayores y mejores niveles de transparencia tanto en materia de ingresos como de gastos de los partidos. En efecto, el tema de la transparencia y la publicidad son aspectos claves en la lucha contra la corrupción política. En principio esta demanda pareciera deseable preferiblemente para las grandes contribuciones pero no para las pequeñas, ello por cuanto a mayor nivel de contribución existiría mayor riesgo de dependencia y mayor peligro de corrupción, de ahí la necesidad de una mayor transparencia y publicidad.

Si bien deseable, empero, cabe preguntarse cuán realista es esta demanda de transparencia en materia de financiamiento político. En principio pareciera serlo poco dada la enorme complejidad que ella encierra. Un primer ejemplo de esta complejidad pasa por la dificultad de poder probar aquellas contribuciones ilícitas (sea en dinero, en bienes o en servicios) que provienen de personas, incluidos ciertos funcionarios públicos, o bien, de empresas vinculadas al Estado. La ilegalidad en estos casos se produce como consecuencia del abuso en el ejercicio de un cargo o mandato público para fines personales o de un partido, con

---

<sup>80</sup> F. GONZÁLEZ ROURA; D. NOHLEN, Dieter; y D. ZOVATTO. *Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un Grupo de Expertos*. Op.cit. p. 36.

<sup>81</sup> R. BECERRA; P. SALAZAR y J. WOLDENBERG. *La reforma electoral de 1997: una descripción general*. Capítulo 3. Las Nuevas Condiciones de la Competencia. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 103-124.

<sup>82</sup> S. GONZÁLEZ-VARAS. *La financiación de los partidos políticos*. Op. cit. p. 203.

el objetivo de aprovechar su situación para recaudar fondos o bien al poner a disposición de su partido o candidato medios y/o bienes estatales en especial durante las campañas electorales. Como bien apunta Ángel Álvarez refiriéndose al caso venezolano “como ha sido sistemáticamente debatido y denunciado en el país, el sector público central y descentralizado es y ha sido históricamente una fuente permanente de financiamiento ilegal de los partidos, de los candidatos, e incluso de los gastos personales de los dirigentes partidistas”.<sup>83</sup>

Por su parte, otras medidas tales como exigir que si un diputado recibe dinero deba declararlo, ayudan en principio a ejercer un mayor control. Sin embargo, el problema es que terceros no participantes en la contienda electoral pueden hacer campaña en favor de temas muy cercanos a ciertos candidatos o partidos sin darle dinero directamente a éstos, pero sí beneficiándoles mediante un apoyo indirecto. Otra manera de brindar este apoyo indirecto pasa por darle dinero a las fundaciones de los partidos, y aquí es donde el tema se complica, ya que si bien es posible limitar estos mecanismos o vías indirectas de financiamiento que impiden una total transparencia de las fuentes de dinero que ingresan a la política, ello podría constituir una violación del derecho a la libertad de expresión.

Por lo tanto el dilema es obvio. Si la ley quiere ser efectiva en materia de transparencia debe ser general y poder ser aplicada a todos y no únicamente a los partidos políticos o a los candidatos, ya que de lo contrario existen caminos alternos e indirectos para escapar al control. De ahí la importancia de no limitarse a pensar únicamente en mecanismos jurídicos o caer en el problema de la sobre-regulación, que dificulta la comprensión de las normas y favorece más bien la impunidad. No será sólo mediante regulaciones como podrá erradicarse la desviación patológica del financiamiento y sus nefastas consecuencias para la ética en la administración pública, sin perjuicio de reconocer que un mejor marco legal puede traer consecuencias positivas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En efecto, el fortalecimiento de los mecanismos regulatorios y de la capacidad de los órganos de supervisión y fiscalización, si bien fundamental, sólo cubre una parte del problema, ya que muchas veces el financiamiento y los compromisos no llegan a los partidos quedando más bien a nivel del candidato y de un reducido número de sus colaboradores más cercanos. Esta observación cobra una importancia especial en el caso de Latinoamérica donde la contienda política suele basarse más en las personalidades de los candidatos que en la de los partidos, especialmente ahora con la crisis de imagen y credibilidad que vienen sufriendo las organizaciones partidistas y el surgimiento de liderazgos regionales en virtud del proceso de descentralización, todo lo cual suele traer como efecto que las transacciones entre donante y beneficiario adquieran un carácter aún más secreto. De ahí que muchas veces los principales dirigentes o miembros del partido no estén enterados de las contribuciones privadas (muchas de ellas de dudoso origen y de elevado monto) sino tan sólo el candidato y su entorno, conformado muchas veces por contribuyentes privados y/o personas extrañas al partido.

Por ello, la instauración de un sistema de financiamiento transparente y sujeto a control debe responder a las particularidades y necesidades propias de cada país y fundamentarse en una estrategia holística y bien articulada. Dicho sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos, con un fortalecimiento organizacional y técnico de las

---

<sup>83</sup> Á. ÁLVAREZ. “Los partidos políticos, su financiación y la democracia”. En *La reforma de los Partidos Políticos. Financiamiento y Democracia*, Caracas, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

instituciones de control, y la actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación comprometidos con el control y la sanción de los abusos. Como ya se señaló, en la mayoría de los países de América Latina, la regulación de la financiación de la política es bastante deficiente y por ello la capacidad institucional de los entes responsables de hacer cumplir las normas, así como el involucramiento de la ciudadanía y de los medios de comunicación es todavía incipiente.

Para decirlo en palabras de De la Calle “...no basta con recorrer el camino de las reformas legales. Hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública involucrada en el tema de la financiación política”.<sup>84</sup> En efecto, en la mayoría de los países de nuestra región hasta fecha muy reciente, el contexto cultural en relación con la legislación sobre control financiero de las campañas electorales era bastante permisivo, como consecuencia de la poca importancia que la ciudadanía prestaba a la violación de la ley electoral en este ámbito. Esta situación ha comenzado a cambiar, producto del creciente hartazgo de la gente con los escándalos de corrupción política, pudiendo constatarse a la fecha una actitud distinta de parte de la opinión pública la cual demanda mayor transparencia y “*accountability*” en relación con este tema. Lo anterior debe ser aprovechado para sensibilizar a la opinión pública, a los medios de comunicación masiva, a las ONG’s (*vedurías ciudadanas*), etc., en relación con el importante papel que éstos están llamados a jugar, no sólo en la tarea de seguimiento de cuánto se gasta, cómo se gasta, quién lo financia, etc., sino además en la vigilancia sobre quiénes y bajo qué procedimientos se otorga la contratación de obras y servicios del Estado.

## **B. Conclusión**

De 1978 - inicio de la transición democrática en América Latina - a la fecha se han producido avances importantes en materia de financiamiento de la política en nuestra región. No obstante, esta evolución, resta aún mucho camino por recorrer. En este sentido, es preciso señalar que éste es un tema dinámico, en constante desarrollo y que por tanto está forzado a la sucesión de distintas reformas legales que se ajusten a las necesidades concretas de un país determinado en un momento dado. En efecto, las reformas en este campo suelen tener por lo general un carácter coyuntural y los avances se van logrando mediante aproximaciones sucesivas y no de una sola vez.

Un balance de la situación actual, en el nivel regional, muestra como principales características las siguientes:

En lo formal, un sistema predominantemente mixto y sin una tendencia clara a favor o en contra del financiamiento público. Esta característica se complementa con una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas (prohibición en cuanto al origen de ciertas contribuciones y montos máximos permitidos). Estos rasgos formales contrastan empero con la percepción generalizada de que las donaciones privadas, en la casi totalidad de los países de la región, superan ampliamente a los fondos públicos; presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narcodinero, etc.

---

<sup>84</sup> H. DE LA CALLE. “Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales. El caso colombiano”. Op. Cit., p. 25.

Este lado oscuro del financiamiento de la política viene propiciando reformas tendentes a lograr mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas, proceso que lamentablemente no está avanzando ni al ritmo ni con la profundidad necesarias.

Debido a la combinación de múltiples factores (regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones), prácticas políticas hasta ahora favorables a la transgresión, el financiamiento público más que sustitutivo del privado, ha funcionado hasta ahora como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su importancia, el impacto a la fecha ha sido limitado, variando de país en país.

Se constata igualmente una tendencia clara en pro del establecimiento de topes a los gastos y al acortamiento de las campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación.

Mientras ciertos temas presentan una adecuada regulación, otros en cambio (por ejemplo el acceso equitativo a los medios de comunicación, especialmente a la televisión), están subregulados o no regulados del todo. Esta es una de las grandes lagunas que existen hoy a nivel regional, a excepción de unos pocos países (Brasil, Chile, México), ya que en tiempos de la videopolítica es precisamente en la televisión donde se juega la suerte de las campañas y, por ende, donde se hacen las mayores erogaciones de dinero (en muchos países entre el 40% y el 70% del total de los gastos).

Pero el verdadero talón de Aquiles del sistema actual y de la gran mayoría de las reformas recientes, pasa por no dotar a los marcos regulatorios de los órganos y mecanismos de control y seguimiento, así como de un régimen de sanciones eficaz. En muchos casos, como ya se señaló, estos mecanismos suelen constituir “autopsias de lo ilícito”, en otras palabras, actuando de manera extemporánea y sin impacto real respecto de los resultados del proceso electoral respectivo.

Finalmente, se observa un progresivo y alentador (aunque aún incipiente) papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos.

Dentro de este contexto, y basándonos en todo lo aquí analizado, somos de la opinión de que toda propuesta de reforma en materia de financiación política debiera girar, entre otros, en torno a los siguientes siete objetivos centrales, a saber: (i) reducir la influencia del dinero mediante la disminución de su impacto (acortar campañas<sup>85</sup>, fijar topes a los gastos, imponer límites a las contribuciones individuales); (ii) mejorar el uso del financiamiento público invirtiéndolo en actividades más productivas para la democracia y no simplemente derrochándolo en propaganda y en campañas negativas; (iii) poner coto o al menos disminuir al máximo posible los actuales niveles de tráfico de influencia y corrupción política; (iv) fortalecer la publicidad y transparencia tanto respecto del origen como del uso del dinero; (v)

---

<sup>85</sup> Vale la pena mencionar que uno de los efectos “perversos” que el acortamiento de las campañas puede generar es que los candidatos pueden ver reducidas las oportunidades para visitar las diversas áreas del país en este período, lo cual puede incidir en un aumento de los gastos para difundir su mensaje en todo el territorio posiblemente a través de una mayor inversión en los medios de comunicación. J. WOLDENBERG. Entrevista citada, 23 de marzo 2000, México.

promover condiciones más equitativas en la competencia electoral, especialmente en lo relativo al acceso a los medios de comunicación; (vi) fortalecer los órganos y mecanismos de control; y (vii) endurecer y volver eficaz el régimen de sanciones.

Pero, obviamente, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si las mismas no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento mismo de los políticos, para dejar de lado, de una vez por todas, el modelo de “políticos de negocio”. De ahí, precisamente, la importancia de que se imponga la obligación de rendir cuentas a los funcionarios electos, por cuanto creemos que es este un instrumento de la mayor importancia no sólo para combatir la corrupción, sino, además, para ejercer un mayor control –institucional, interpartidario y de la opinión pública– sobre los funcionarios electos y los políticos.

En suma, nuestra época demanda un reacercamiento de la acción política a la ética, una nueva convergencia entre ética y política y, en el cumplimiento de este objetivo vital para la salud y el futuro de la democracia en nuestra región, la financiación de la política juega un papel central.

## X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALCÁNTARA, Manuel y MONTERO, José R. *La Legislación Electoral de Iberoamérica: Un Análisis Comparado, trabajo de investigación presentado en el I Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales*, Madrid, España, Ministerio del Interior de España y Agencia de Cooperación Española, abril de 1992.
2. ALCOCER, Jorge. "Introducción y La Regulación del Financiamiento y de los Gastos de los Partidos Políticos: Un Tema Complejo". En J. ALCOCER, Jorge, Comp. *Dinero y Partidos*. México, 1993. pp. 15-25.
3. ÁLVAREZ, Ángel. "Los partidos políticos, su financiación y la democracia". En *La reforma de los Partidos Políticos. Financiamiento y Democracia*, Caracas, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
4. CERDAS, Rodolfo. *El Desencanto Democrático. Crisis de Partidos y Transición Democrática en Centroamérica y Panamá..* San José, REI, 1993, capítulo IX, pp. 157 y ss.
5. DE LA CALLE, Humberto. "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia". En DEL CASTILLO Pilar y ZOVATTO Daniel, Edit. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), 1998, pp.101-146.
6. DEL CASTILLO, Pilar. "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos". En *La Financiación de los Partidos Políticos*. Cuadernos y Debates. N. 42. Centro de Estudios Constitucionales. pp. 53-64.
7. DEL CASTILLO Pilar y ZOVATTO Daniel, Edit. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), 1998.
8. FERREIRA, Delia.. "El control del financiamiento de la política". En *Escenarios Alternativos*, No 4. Invierno, 1998, p 77.
9. GAMARRA, Eduardo. *An excerpt from: The art of Narcofunding*. Hemisphere. El Nuevo Herald, <http://lacc.fiu.edu/hemisphere/vol7num2/index.html>, pp.1-3.
10. GIDLUND, Gullan. "Public Investments in Swedish Democracy. Gambling with Gains and Losses". En WIBERG, Matti, Edit. *The public purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*. The Finish Political Science Association, 1991.

11. GONZÁLEZ-ROURA, Felipe; NOHLEN Dieter y ZOVATTO Daniel. *Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un Grupo de Expertos*. México, OSP, PNUD, IFE, TE, junio de 1997.
12. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La financiación de los partidos políticos*. Madrid, Dykinson, 1995.
13. GOODWIN-GILL, Guy. *Elecciones libres y justas. Derecho Internacional y práctica, Unión Interparlamentaria*. Ginebra,, 1994.
14. GRUENBERG, Christian. *Monitoring The Financing of Political Campaigns from the Civil Society*. Buenos Aires, Argentina, Poder Ciudadano, Transparencia, 2000.
15. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DE MÉXICO. *Regulaciones sobre el financiamiento Público y Privado de los Partidos Políticos. Estudio Comparado de 17 países Latinoamericanos*, IFE, México D.F., 1994.
16. INTERNATIONAL IDEA. *Democracy Forum..* Estocolmo. Suecia. 1996, chapter 5, pp.39-43.
17. INTERNATIONAL IDEA. *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Sweden, 1997.
18. NASSMACHER, Karl-Heinz. "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies". En GUNLICKS, Arthur B. Edit. *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. San Francisco-Oxford, Wesview Press, Inc. Boulder, No. 10, 1992.
19. NAVAS, Xiomara. "La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos". En NOHLEN Dieter, PICADO Sonia y ZOVATTO Daniel, Comp. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 1998 pp.454-488..
20. NJAIM, Humberto. "El financiamiento de los partidos políticos y su repercusión sobre la ética de la administración pública". En *Ética y Administración Pública*. Caracas. CLAD. 1997, p. 85.
21. NJAIM, Humberto. "Una Parte de la Historia. El Financiamiento de la Política (Partidos Políticos, Campañas Electorales y Otros Aspectos) en Venezuela". En DEL CASTILLO Pilar y ZOVATTO Daniel, Edit. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL),1998, pp.575-614.
22. NOHLEN, Dieter. *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos*

*Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico.* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Fundación Friedrich Naumann, 1999.

23. PERELLI, Carina y ZOVATTO, Daniel.. “Partidos Políticos, Liderazgos y Consolidación Democrática en América Latina”. En PERELLI, Carina, PICADO Sonia y ZOVATTO Daniel, Edit.. *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90.* San José, IIDH/CAPEL, 1995. pp. XIX-XXI.
24. PERELLI, Carina. “La Personalización de la Política. Nuevos caudillos, outsiders, política mediática y política informal”. En PERELLI, Carina, PICADO Sonia y ZOVATTO, Daniel, Edit.. *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90.* San José, IIDH/CAPEL, 1995. pp. 163-204.
25. PINTO-DUSCHINSKY, Michael. *How Can the Influence of Money in Politics Be Assessed?*, Paper presentado en el XII Congreso Mundial de IPSA, París, 1985.
26. PLANAS, Pedro. *Comunicación política y equidad electoral.* Lima, Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial, 1998.
27. RIAL, Juan. Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir. Lima, Paper, Febrero 1999.
28. SABATO, Larry. *Paying for elections. The Campaign Finance Thicket,* United States, The Twentieth Century Fund, 1991.
29. SARTORI, Geovanni. *El Homo Videns. La sociedad teledirigida.* México, Taurus, 1999.
30. SUBERO, Carlos. *Financiamiento de campañas electorales, el pecado original.* Venezuela Elecciones 98. Financiamiento. <http://elecciones.eud.com/financia.htm>
31. UNDP. *Human Development Report,* New York, Oxford University Press, 1990.
32. UNDP. *Informe sobre Desarrollo Humano.* New York, Ediciones Mundi-Prensa, 1999.
33. ZOVATTO, Daniel. “La Financiación de la Política y su Impacto en la Ética de la Administración Pública en Latinoamérica”. En *Reforma y Democracia,* Revista del CLAD. N°10. Febrero de 1998. p. 45-82.
34. ZOVATTO, Daniel. “La Política bajo Sospecha”. En *La Nación.*, San José, Costa Rica, 3 de Abril de 1996. Pág. 15.

## **SOBRE LOS AUTORES**

**Kevin Casas Zamora.** Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford, Máster en Gobierno y Política de América Latina por la Universidad de Essex y Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. En la actualidad es Profesor de Teoría del Estado en la Universidad de Costa Rica y consultor de planta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en temas de gobernabilidad y desarrollo humano. Ha sido consultor en materia de financiamiento político para el PNUD, el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos y la Internacional Foundation for Electoral Systems. Autor de numerosos artículos académicos sobre financiamiento político, sistemas electorales y relaciones cívico-militares. Su tesis de doctorado, titulada "Pagando por la Democracia en América Latina: Financiamiento Político y Subsidios Estatales para los Partidos en Costa Rica y Uruguay" será próximamente publicada en inglés por el European Consortium for Political Research."

**Jorge Mario García Laguardia.** Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de San Carlos de Guatemala y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha hecho estudios de derecho constitucional y ciencia política en la Universidad de Florencia, becado por el gobierno italiano. Ha sido Director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala; Jefe del Área de Historia del Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Asesor de la Secretaría General de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) con sede en México, Distrito Federal; Director fundador del Centro de Asesoría y Promoción Electoral -CAPEL- del Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en Costa Rica; Investigador de Carrera en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional de México y miembro del Sistema Nacional de Investigación; Magistrado Presidente de la Corte de Constitucionalidad (Tribunal Constitucional) de Guatemala; Presidente de la Academia de Geografía e Historia de Guatemala; Procurador de Derechos Humanos (Ombudsman) de Guatemala y Presidente del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos. Como experto de la

división de Derechos Humanos de Naciones Unidas, colaboró con el gobierno de Guinea Ecuatorial en la redacción de la Constitución vigente en ese país e integró la Misión de Verificación de las elecciones generales de Nicaragua en 1990, elaborando un diagnóstico del Registro Civil y formulando una propuesta de Registro Electoral Permanente. Es miembro del capítulo guatemalteco del “Instituto Latinoamericano del Ombudsman” con sede en Caracas, Venezuela y, miembro fundador de la “Asociación Iberoamericana del Ombudsman”, con sede en Buenos Aires, Argentina. Doctor Honoris Causa por la Universidad de Extremadura, España. Actualmente es Secretario del Comité Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; Coordinador del Centro de Estudios Constitucionales México – Centroamérica; miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional; del Instituto de Derecho Político y Constitucional de la Universidad de la Plata, Argentina y del Instituto de Derecho Constitucional de Perú. Embajador de Guatemala en Costa Rica. Es autor de varios libros publicados en editoriales latinoamericanas y europeas sobre temas relativos a la democracia, sistemas electorales, constitucionalidad y a los derechos humanos, entre otros.

**Daniel Zovatto Garetto** es el Director regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (*International IDEA*), institución con sede en Estocolmo, Suecia desde 1997 a la fecha. Desde 1986 hasta 1996 fue el Director Ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica. Durante 1994 y hasta 1996 también ocupó, en esa misma Institución, la posición de Director Ejecutivo Adjunto. Fue Secretario Ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Es graduado de la Escuela de Leyes y Ciencias Sociales de la Universidad de Córdoba, Argentina. Posee estudios de post grado en Derechos Humanos, en Estudios Internacionales y en Administración Pública. Tiene un Ph.D. en Relaciones Internacionales, por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor visitante en diferentes universidades de América Latina, Europa y Norte América. Es conferencista internacional y colaborador frecuente de

numerosos periódicos y revistas de análisis político en Latinoamérica. Consultor especializado de organismos y agencias internacionales, entre ellas PNUD, BM, BID, OEA.

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.