

2. Regulaciones sobre los gastos electorales

Si los SFP de la región son más bien parcos al regular las donaciones políticas, son particularmente liberales frente a los gastos electorales. Como lo denota la Tabla 1, en ningún país de la región, excepto en México, se han introducido topes de gasto electoral, ni generales, ni focalizados en rubros específicos. En Centroamérica, Panamá y República Dominicana, los partidos y los candidatos pueden gastar tanto como quieran en sus actividades de proselitismo. México se convierte en la excepción con una lista de regulaciones que abarcan tanto a los partidos políticos como a los candidatos. Cabe citar que, a partir de la reforma de 1996, en que se incrementó el monto del financiamiento público en ese país, se modificó también el monto máximo de las aportaciones individuales de los simpatizantes del 1% del monto del financiamiento total, en el caso de las personas físicas, y 5% en el caso de las personas morales, a 0.05% para ambas. Asimismo se introdujeron topes de gasto a las campañas electorales²⁸.

En esto, una vez más, las democracias de la región no están solas. Aunque los límites generales de gasto existen en algunos países²⁹, 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 Estados Unidos, han sido considerados una restricción a la libertad de expresión³⁰), 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. En la mayoría de los otros casos, los problemas derivados de su definición y aplicación han privado a los límites de toda relevancia.

A la fecha las principales limitaciones que pesan sobre el gasto electoral conciernen a la delimitación temporal de las campañas electorales, introducida en El Salvador, Honduras, Nicaragua, México 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 y los 180 días en México- 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 de la región 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 oficial³¹. En Panamá y Guate-

²⁸ Lujambio, Alonso (2003), p. 380.

²⁹ Existen en Bélgica, Canadá, Colombia, Francia, Irlanda, Israel, Italia, Nueva Zelandia, Portugal, España, Corea del Sur, Reino Unido y los Estados Unidos (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.

³⁰ Nicholson, Marlene (1977), pp.334-340; Shockley, John (1983), pp. 691-699; Dworkin, Ronald (1997); Smith, Bradley (2001).

³¹ Así es, ciertamente, en Honduras y Costa Rica. A modo de ejemplo, en los ciclos electorales de 1990, 1994 y 1998 en Costa Rica, la emisión de publicidad mediática de cara a las convenciones presidenciales de los partidos mayoritarios empezó casi exactamente tres años antes de la siguiente elección nacional. Datos de Servicios Publicitarios Computarizados (varios años). Sobre Honduras: Molina, Guillermo & Suyapa, Maritza (1998), p. 309.

mala, al igual que en Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos, entre muchos otros casos, se ha optado, en cambio, por no establecer límite temporal alguno al proselitismo electoral³². En México se está considerando una reforma electoral que contempla reducir a la mitad los periodos de campaña que rigen en la actualidad.

3. Reglas de transparencia financiera

Las normas existentes para asegurar la transparencia de los ingresos y gastos de los partidos, son muy escuetas. En esta materia los países en estudio varían desde una total desregulación en El Salvador -donde no existen informes ni auditorías de ninguna clase³³- hasta un enfoque más intervencionista en Costa Rica y México. En el primer 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. En el segundo país señalado, también los partidos deben rendir informes detallados de los aportes recibidos y de los gastos efectuados, y sus informes son sometidos a un minucioso proceso de revisión y control. Con diferentes variaciones, los demás países 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. Tampoco están obligados los donadores 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 la región en estudio: Brasil, Chile, 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. De igual manera, en el caso de República Dominicana, la Ley Electoral obliga a los partidos políticos a entregar a la Junta Central Electoral un informe de todos los ingresos y gastos de las contribuciones recibidas, pero ni los partidos ni el organismo electoral divulgan la información.

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.

La debilidad de las reglas de transparencia financiera en casi todos los países estudiados no debe ser juzgada con excesiva severidad. Cualesquiera que sean las virtudes de las reglas de transparencia financiera, la experiencia internacional

³² 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 el 2001 no sucedió sino cuatro semanas antes de los comicios.

³³ Félix Ulloa, en su estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom), ha señalado que la Corte de Cuentas tiene facultades para realizar auditorías sobre los fondos públicos, pero ésta no es una práctica institucional.

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.

4. Publicidad

Si bien, en general, 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, y en la mayoría de los casos la publicación se limita a los boletines, gacetas o diarios oficiales, que son recibidos y leídos por una mínima parte de la ciudadanía. En Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana no se da publicidad a las cuentas. En Panamá solamente se divulga el aporte público del financiamiento, lo cual se realiza por medio de gacetas, periódicos locales y boletines³⁴. Los dos únicos países de la región que contemplan la difusión de las cuentas de los partidos son Costa Rica y México.

5. Régimen sancionatorio

Las sanciones contra las prácticas ilegales de financiamiento varían tanto como los controles que tales sanciones respaldan. Así, es natural que los SFP en Guatemala, El Salvador y República Dominicana no contengan ninguna sanción por incumplimiento: en estos 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, y en lo que se refiere al incumplimiento en el registro de las contribuciones privadas, lo que se sanciona con multas o la retención de los fondos asignados mediante subsidio estatal.

Los sistemas hondureño y nicaragüense, por su parte, han optado por una combinación de multas e inhabilitaciones electorales. Honduras sanciona con multas sustanciales (aproximadamente US\$7.500 en el caso de la primera infracción y el doble en caso de reincidencia) la emisión de propaganda electoral fuera del período oficial de campaña, aunque la persistencia de la infracción puede conducir a la inhabilitación del candidato o movimiento político infractor. Una multa también acompaña a la recepción de donaciones ilegales, en este caso del doble de la contribución recibida, una solución con antecedentes en la legislación alemana. La legislación nicaragüense ha adoptado esa misma disposición, aunque con mayor severidad: no sólo dirige la multa también contra el donador, sino que la combina con una inhabilitación política para el receptor. Igual inhabilitación

³⁴ Zovatto, Daniel (2003), p. 82.

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, contratistas del Estado y de instituciones estatales, disposiciones debilitadas, en todo caso, por la ausencia de reportes de los ingresos electorales de los partidos. La legislación costarricense ha optado por un enfoque más punitivo, disponiendo de una única sanción de prisión (2-6 años) contra el incumplimiento de varias normas de financiamiento. Finalmente, la legislación mexicana contempla una amplia gama de sanciones por el incumplimiento de obligaciones en esta materia: por la aceptación de los partidos de donativos o aportaciones económicas de personas o entidades que no están expresamente facultadas para aportar; por solicitar créditos de la banca de desarrollo; por aceptar donaciones superiores a los límites permitidos; por la no presentación de los informes anuales o de campaña, en los términos y plazos previstos; por sobrepasar durante la campaña electoral los toques de gastos fijados. También se sanciona penalmente a los funcionarios partidistas y a los que obtengan y utilicen a sabiendas y en calidad de candidatos fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral, lo mismo que a los funcionarios o a los organizadores de actos de campaña que a sabiendas aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios públicos. En cuanto a los donantes, se prevén sanciones penales sólo cuando el donante es servidor público. Tal como se describe en este párrafo, el régimen sancionatorio mexicano es extenso, e incluye sanciones tanto pecuniarias como penales y administrativas. La tabla 6 ilustra la variedad de sanciones existentes en los países estudiados.

Tabla 6. Financiamiento de la política: régimen de sanciones

País	Sanciones pecuniarias			Sanciones penales		Sanciones administrativas	Otras sanciones
	Por partido	Por candidato	Por donante	Por candidato	Por donante		
Costa Rica	Sí	No	No	No	Sí	No	No
El Salvador	No	No	No	No	No	No	No
Guatemala	No	No	No	No	No	No	No
Honduras	Sí	No	No	No	No	Sí	No
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Rep. Dominicana	No	No	No	No	No	No	No
México	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuentes: Zovatto, Daniel (2004, próxima publicación).

En el ámbito internacional las multas son, por mucho, la forma más generalizada de sanción por violación a la legislación de financiamiento político. 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. En el caso de los SFP de la región, cabe señalar que los partidos nicaragüenses, costarricenses y panameños no podrán recibir su reembolso electoral en el tanto no presenten liquidaciones de gastos de su campaña. Así, podría decirse que opera una retención de los subsidios si un partido 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 en los casos en que los partidos tengan la potestad de renunciar al reembolso estatal, en cuyo caso no están obligados a presentar cuentas³⁵.

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 a incumplimientos menores de la legislación, las autoridades pueden ser muy reticentes a aplicarlas con regularidad. 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 fenómeno³⁶. La experiencia comparada sugiere que la presencia de un régimen sancionatorio gradual, variado y creíble añade un gran poder a las regulaciones existentes.

6. Evaluación general del marco normativo en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México

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 de la región para lograr esos objetivos es muy limitada. Una enumeración de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas derivadas del marco normativo vigente se presenta en la Tabla 7.

Como se ve, las debilidades normativas de los SFP en la región, aún con las diferencias marcadas por el sistema mexicano, superan ampliamente a sus fortalezas. Ello es así aun si la debilidad práctica de los controles existentes, su falta de aplicación -esto es, por parte de las autoridades electorales- es excluida de la tabla.

³⁵ 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.

³⁶ 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 periodo febrero-abril 1998, una cifra que aumentaría a 25 durante noviembre 1998-enero 1999. En ningún caso mediaron las sanciones previstas por la ley. En el mismo sentido, sobre Nicaragua: Fiallos, Mariano (1998), op. cit. p. 381.

Tabla 7. Análisis FODA de los SFP de Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> - Presencia de sistemas de subsidio electoral en toda la región, en algunos casos con un adecuado nivel de generosidad. Destaca el caso mexicano, en donde se ha procurado el predominio del subsidio público sobre el privado, lo que incide en la abundancia de recursos públicos para los partidos. - En algunos países, la presencia de controles contables sobre la utilización de los subsidios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - 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. - 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. - Disponibilidad de una abundante experiencia internacional en materia de regulación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Virtual ausencia de controles sobre las donaciones políticas. - Ausencia de limitaciones sobre el gasto político, con excepción de México. - Casi total ausencia de transparencia sobre las fuentes de ingreso de los partidos. - En algunos países, el bajo nivel de los subsidios públicos. - En algunos países, ausencia de desembolsos pre-electorales de los subsidios públicos (Costa Rica, Nicaragua). - Falta de cobertura de los procesos electorales internos de los partidos por parte de los subsidios públicos. - Carencia de estímulos para la recolección de contribuciones menores y cuotas de afiliación partidaria. - Ausencia de un régimen sancionatorio gradual, variado y creíble, con excepción del sistema mexicano. - Ausencia de centralización de la responsabilidad financiera en las campañas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alta dependencia de los capitales privados para financiar campañas. - Amplia disponibilidad en la región de fuentes de dinero ilegítimo para financiar campañas. - Aumento en la necesidad de fondos electorales, como producto del proceso de democratización interna de los partidos políticos. - Eventual adopción de un enfoque legislativo prohibicionista y excesivamente limitador de las contribuciones y gastos electorales, cuya aplicación no sea realista.

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 mayor parte de los países de 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 general debilidad de los SFP de la región, también evidencian que sus limitaciones no son, en modo alguno, excepcionales en el ámbito 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.

Si las dificultades para regular el financiamiento político son comunes a todas las democracias, son aún más evidentes en el caso de las democracias de la zona estudiada. Como lo sugieren Torres Rivas y Aguilar en su estudio del caso guatemalteco, la investigación y regulación del financiamiento electoral tienen “supuestos de modernidad”³⁷. Presuponen 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, condiciones que se dan solamente en algunos países, tales como México y Costa Rica. 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. La crisis es la madre de la reforma, y en la región, las crisis y los escándalos ligados al financiamiento partidario se han sucedido con regularidad en el pasado reciente, dando paso, en algunos casos, a una nueva legislación o, al menos, propuestas de reforma.

III. Las prácticas de financiamiento electoral: una mirada a la realidad

1. Los procesos de recaudación de fondos

La información disponible sobre los procesos de financiamiento partidario 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 investiga-

³⁷ Torres, Edelberto & Aguilar, Carla (1998), p. 283.

ciones comparativas existentes 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 idiosincrático 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 los países estudiados³⁸.

a. El peso de los subsidios directos y su activación

Como fue indicado con anterioridad, 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 y México. 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 8).

Tabla 8. Gasto electoral total y peso relativo de los subsidios directos cerca 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)
México	2000	383.5	314.8	68.7	82
Costa Rica	1998	20.1 ¹	11.5	8.6	58
Rep. Dominicana	2000	23.5	13.7	9.8	58
Nicaragua	2000-2001	22-24	10.6	11.4-13.4	44-48
Panamá	1999	20 ²	6.1 ³	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. ⁴	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) Incluye sólo el 40% del subsidio desembolsado durante la campaña. (4) No se dispone 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)

Fuentes: Casas Zamora (2003), Duarte Isis (2003).

³⁸ El siguiente recuento está basado, principalmente, en la experiencia costarricense, recogida detalladamente en: Casas, Kevin (próxima publicación). La información disponible sobre los otros países del Istmo, así como la recabada sobre Uruguay en el citado trabajo, permite suponer que algunos -aunque, en modo alguno, todos- los fenómenos detectados en Costa Rica ocurren también en otros países.

La tabla 8 muestra que mientras en México, Costa Rica, República Dominicana, 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 la región. 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.

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, Panamá y República Dominicana 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 salvadoreño³⁹. En México, los partidos tienen acceso al financiamiento anual (para gasto ordinario), y al financiamiento para campañas, que se da en el año electoral, cuyo monto es equivalente al del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

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 reembolso⁴⁰. 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 proceso⁴¹. 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 parado-

³⁹ La Prensa Gráfica (LPGR), 10/3/02; Ulloa, Félix (1998), p. 211.

⁴⁰ Casas, Kevin (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.

⁴¹ 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 con los libros contables del PLN, facilitados a uno de los autores en diciembre de 1999 por los señores Antonio Burgués y Eduardo Morera, ex-tesorero y contador del PLN, respectivamente). Para la campaña de 2002, el único tomador de bonos del PLN fue, por el contrario, el Banco de Costa Rica, una institución estatal (La Nación [LN], 5/12/01, 15/12/01, 4/1/02).

ja: 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 8, 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 la región. Detengámonos en algunos de los rasgos de su proceso de recaudación.

b. La recaudación de donaciones políticas

-¿Quién hace la recaudación y cómo se hace?

En los países objeto de estudio, 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 partidos⁴². 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.

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 donaciones⁴³. Los miembros de ese comité, y especialmente su coordinador, son escogidos por sus conexiones sociales y, generalmente, su respetabilidad entre la comunidad empresarial⁴⁴. En los países de la región la recaudación de recursos privados para las campañas tiene lugar en un pequeño círculo social, cruzado por vínculos de familiaridad y confianza.

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: cuanto más reducido sea éste, mayor será la

⁴² Nótese, sin embargo, que la separación en el tiempo de algunas elecciones en Nicaragua (municipales) y El Salvador (legislativas), atenúa significativamente este rasgo.

⁴³ En Costa Rica, el tesorero de campaña del candidato vencedor casi invariablemente pasa a ocupar un ministerio, como lo sugieren los ejemplos de los señores Porfirio Morera (1982), Guillermo Constenla (1986), Guillermo Madriz (1990), Marco A. Vargas (1994), Alberto Dent (1998) y Roberto Tovar (2002). 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 los encargados del financiamiento de la campaña del actual Presidente de Nicaragua, Enrique Bolaños, ocupaba en el 2002 el Ministerio de Hacienda y otro, la dirección del Instituto de Desarrollo Rural (La Prensa Nicaragua [LPN], 1/5/02).

⁴⁴ "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.

contribución promedio. Así, la evidencia disponible para el caso costarricense sugiere que donaciones de US\$35.000, el máximo autorizado por la legislación, son más bien excepcionales. Aunque contribuciones de US\$100.000 y hasta US\$150.000 han sido reportadas⁴⁵, 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.

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 país⁴⁶. 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 contribuyente⁴⁷. Esa cifra, sin embargo, palidece frente a los aportes conocidos del inversionista holandés Friedrich Specht al PRD (estimados en US\$550.000) y del empresario panameño Ricardo Martinelli a varios partidos (US\$400.000)⁴⁸. 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 Salvador⁴⁹, 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.

-¿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

⁴⁵ Véase: ALCR, Exp. Leg. 10934, pp.4447, 4460, 4475; LN, 13/8/03. 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.

⁴⁶ CONF, 30/9/01.

⁴⁷ PA, 4/7/96.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Véase 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.

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 citado⁵⁰. 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 1994⁵¹. De igual modo, en Nicaragua, la lista de donantes principales a las campañas políticas incluye, presumiblemente, a las cabezas de los cuatro 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\$50.000⁵². En República Dominicana, la reciente quiebra del Banco Intercontinental (BANINTER) puso en evidencia que los principales partidos y dirigentes políticos dominicanos recibieron importantes contribuciones de esta entidad financiera⁵³. Aun en Costa Rica, un país con tradiciones relativamente igualitarias en el contexto centroamericano, el proceso de recaudación se caracteriza por un extraordinario elitismo. 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, República Dominicana y, fuera de la región, Uruguay⁵⁴.

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, 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 los Estados Unidos, 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.

⁵⁰ 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).

⁵¹ PA, 9/7/96.

⁵² CONF, 30/9/01.

⁵³ El Gobernador del Banco Central de República Dominicana reveló al país una lista de una parte de las donaciones a partidos políticos realizadas por BANINTER, que abarca contribuciones al Partido Revolucionario Democrático y otros partidos para la celebración de mítines y demás actividades electorales de cara a los comicios del año 2002. Véase: Duarte, Isis (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

⁵⁴ Para Costa Rica y Uruguay: Casas, Kevin (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.

Si bien las donaciones empresariales no pueden ser entendidas con una lógica sectorial, los empresarios de algunos sectores específicos participan del proceso con singular asiduidad. Los empresarios de la construcción y del sector bancario son reconocidos contribuyentes en los países de la región⁵⁵. Pero, sobre todo, los propietarios de medios de comunicación y estaciones privadas de televisión constituyen un grupo singularmente importante de donadores políticos.

-¿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 Nicaragua⁵⁶-, basta en muchos casos para atraer contribuciones significativas del sector empresarial, es evidente que la búsqueda de beneficios tangibles es el motor fundamental del proceso de recaudación. En palabras del ex-Presidente de Panamá, Guillermo Endara: “Crear que no se obtienen favores haciendo donaciones a las campañas es querer pecar de inocente”⁵⁷.

Los favores buscados son muy variados y, por lo general, implícitos. Dados los grandes poderes de nombramiento de las presidencias de la región, los puestos en los órganos políticos constituyen una obvia opción de intercambio. Sin embargo, 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 decisiones y la buena voluntad de éstos.

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.

En fin, la manera de pagar los favores 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

⁵⁵ Sobre la participación de empresarios de la construcción en Costa Rica: Chávez, Román (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, 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, así como el caso del Banco Intercontinental en República Dominicana (PLG, 10/3/01; LPP, 29/6/96 y 5/3/01); Duarte, Isis (2003), op. cit.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ PA, 13/8/01.

que están en la ilegalidad; en otras circunstancias implican adoptar una política determinada en favor de tal o cual grupo de presión⁵⁸.

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 la mayoría de los presidentes en toda la región.

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, el efecto de las contribuciones políticas se subsume en un síndrome más amplio de distorsión del interés general. Paradójicamente, pues, los casos más relevantes desde la óptica de la integridad del sistema político son aquellos en los que los efectos de las contribuciones electorales son, acaso, menos claros e identificables.

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

2. Los controles del financiamiento electoral en la práctica

Esta sección empieza recordando lo que hemos visto más arriba: con excepción del SFP mexicano, no hay en la región demasiados controles legales sobre el financiamiento partidario que puedan ser aplicados, no obstante, cuando éstos existen no siempre su aplicación es estricta y el impulso del órgano encargado de la vigilancia y aplicación de la norma obedece más bien a la denuncia que al resultado del estudio de los informes. 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 subsidio⁵⁹. 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 oficial⁶⁰.

⁵⁸ Zovatto, Daniel (2003), op. cit. p. 40.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Molina, Guillermo & Suyapa, Maritza (1998), op. cit. p. 309; Mejía, Thelma 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 ésta. 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 exterior⁶¹. Sólo muy recientemente 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 el 2001, un fenómeno reiteradamente denunciado antes de la elección por la prensa opositora⁶². La efectividad de esta indagación aún está por verse.

En el caso dominicano los cambios introducidos en el régimen de financiamiento de los partidos políticos, a partir de 1997, han incrementado significativamente los fondos con que cuentan. Sin embargo, en el contexto actual, la ley electoral no dispone de procedimientos y medios apropiados que obliguen a estas organizaciones a informar sobre las fuentes y magnitud del financiamiento privado, y a rendir cuentas del destino de los recursos tanto públicos como privados de que disponen⁶³. Todo ello, a pesar de que la Junta Central Electoral ha emitido el Reglamento sobre la Distribución de la Contribución Económica del Estado a los Partidos Políticos en el que se fijan, entre otras cosas, reglas con respecto a la contabilidad partidaria, documentos justificativos o comprobantes de gastos.

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.⁶⁴ 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.

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 el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y 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

⁶¹ Fiallos, Mariano (1998), op. cit. p. 381; CONF, 30/9/01.

⁶² 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 del 2001. La Fiscalía prometió dar curso a la investigación (LPN, 3/5/02, 9/5/02; ND, 9/5/02).

⁶³ Duarte, Isis (2003), op. cit.

⁶⁴ Torres, Edelberto & Aguilar, Carla (1998), op. cit. p. 271.

propia autoridad contralora⁶⁵. 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. Aún más, aduciendo no estar autorizado para constatar la veracidad de la información reportada por los partidos, el TSE ha declinado hacer una auditoría detallada de sus informes, limitándose a monitorear el respeto al tope de contribución individual⁶⁶. Asimismo, los partidos no están obligados a reportar las contribuciones recibidas en especie, que pueden ser, en algunos casos, muy sustanciales.

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 regional 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.

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, en Centroamérica 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, Guatemala y República Dominicana. En estos últimos países, el tema ha figurado recientemente en la prensa, pero meramente como un elemento accidental de escándalos mayores de corrupción.

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” para la campaña presidencial de Ernesto Pérez Balladares en 1994⁶⁷. El revuelo causado obligó a todos los partidos a dar explicaciones sobre sus fuentes de financiamiento y, más importante aún, condujo a la introducción del subsidio partidario en 1997⁶⁸. De igual manera, la modificación de la legis-

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Fonseca, Oscar (24/11/99), LN, 1-3/10/99.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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, Eduardo [1998], p. 414).

lación 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 partidario⁶⁹. La emergencia del narcotráfico como una amenaza real para los recaudadores de fondos y la intensa cobertura de prensa que rodeó las investigaciones legislativas, sirvió 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 generalmente más cautelosas por parte de los partidos mayoritarios costarricenses, sobre todo respecto de la recolección de dineros de origen foráneo. Como lo muestra la experiencia de la última campaña, la sostenibilidad de estos mecanismos de auto-control es precaria y, en todo caso, dependiente del continuo interés periodístico en el tema.

Finalmente debe señalarse que en México, en el 2002, se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esto explica en parte que la divulgación sobre las elecciones y la financiación de los partidos políticos en este país sea un ejercicio muy reciente. En este contexto, se ha avanzado con la emisión del reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos, y en la presentación de sus informes. No obstante, debe destacarse que en la sociedad mexicana todavía no hay plena conciencia de la importancia que tiene la divulgación pública de la información sobre rendición de cuentas de los partidos políticos, razón por la cual no se da mucho debate público sobre este tema.

IV. Consideraciones finales

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

- a) Con la excepción del sistema mexicano, que presenta marcadas diferencias del resto de la región, los SFP 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, in-

⁶⁹ 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. El escándalo de las contribuciones no reportadas por la campaña del Presidente Pacheco también condujo al nombramiento de una comisión investigadora legislativa, cuyo informe se espera para la segunda mitad del 2004.

- cluso en el mundo desarrollado, tienen marcos normativos muy similares a los observados en los países estudiados;
- d) Las fuentes de financiamiento privado, con excepción del caso mexicano, constituyen una amplia mayoría de los recursos utilizados en las campañas electorales;
 - 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.

Aunque el balance regional no es halagüeño, tampoco es del todo negativo. Se ha señalado 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 y México (1996) y en Panamá y República Dominicana (1997), se suman proyectos de reforma de la legislación en Honduras, Guatemala, El Salvador y, una vez más, Panamá⁷⁰. 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.

La creciente adopción de regulaciones al financiamiento político en la región hace conveniente señalar algunas consideraciones generales, ampliamente sustentadas por la experiencia comparada, que los reformadores harían bien en valorar.

La primera y más obvia es la futilidad de la búsqueda de soluciones o modelos ideales en materia de regulación al financiamiento político. Por un lado, el tema está estrechamente vinculado con las características generales de cada sistema político y particularmente con las de su sistema de partidos. Toda reforma al sistema de financiación no debe ser 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.

⁷⁰ 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.

La segunda consideración nos habla de la importancia de entender el financiamiento político como un tema condenado a una sucesión de reformas legales, que den respuesta al estado y concreta evolución de las necesidades en un momento y en un país dado. Es vital tener en cuenta el carácter fluctuante y coyuntural de la problemática, pues la adopción de una solución suele engendrar efectos perniciosos y no previstos que deben ser corregidos mediante una nueva reforma legal. No en vano, en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos cincuenta años, la regulación del financiamiento político es denominada la “legislación interminable”⁷¹.

En tercera instancia, debe enfatizarse, en particular, la importancia de que toda reforma contribuya a lograr mayores y mejores niveles de transparencia, tanto en materia de ingresos como de gastos de los partidos. La transparencia y la publicidad son aspectos claves en la lucha contra la corrupción política. Asimismo, es crucial imponer la obligación de rendir cuentas a todos los niveles del sistema político, no sólo para combatir la corrupción, sino, además, para propiciar un mayor control democrático -institucional, interpartidario y social- sobre los políticos en general y los funcionarios electos, en particular.

En síntesis, 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 sistema, 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.

Más aún, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si no van acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer y concebir la política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento de los actores políticos. 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”⁷².

⁷¹ Zovatto, Daniel (2003), op. cit. p. 89.

⁷² De la Calle, Humberto (1998), p. 38.

Bibliografía

- Alexander, H. et al. (1997). *New Realities, New Thinking: Report of the Task Force on Campaign Finance Reform*. Citizens' Research Foundation/University of Southern California.
- Alexander, H. (1989). American Presidential elections since public funding. En: *Comparative Political Finance in the 1980s*. Editado por Alexander, H. Cambridge: Cambridge University Press.
- Álvarez, A. (1999). Ex-Diputado y pre-candidato presidencial, Partido Liberación Nacional. San José, Costa Rica. Entrevista, 7/12/1999.
- Amr, D. & Lisowski, R. (2001). Political finance in Old Dominions: Australia and Canada. En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Nassmacher, K.H. Baden-Baden: Nomos.
- Araya Monge, R. (1999). Ex-diputado, Secretario General y candidato presidencial, Partido Liberación Nacional. San José, Costa Rica. Entrevista, 14/12/1999.
- Araya, S. (2000). Director de Formación Política, Instituto Costarricense de de Estudios Políticos (ICEP). San José, Costa Rica Entrevista, 27/1/2000.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). *Expedientes Legislativos: 7898; 10200; 10684; 10934; A45-E8008*.
- Avril, P. (1994). Regulation of political finance in France. En: *Comparative Political Finance among the Democracies*. Boulder: Westview Press.
- Banco Central de Costa Rica. 2002. www.bccr.fi.cr
- Banco Central de Honduras 2002. www.bch.hn
- Banco Central de Nicaragua. 2002. www.bcn.gob.ni
- Banco Central de Reserva de El Salvador. 2002. www.bcr.gob.sv
- Banco de Guatemala. 2002. www.banguat.gob.gt
- Berhorst, A. (1999). Asistente del director regional, Fundación Friedrich Naumann. San José, Costa Rica. Entrevista, 21/10/1999.
- Blechinger, V. and Nassmacher, K.H. (2001). Political finance in non-Western Democracies: Japan and Israel. En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Karl-Heinz Nassmacher.

- Bode, K (1977). Don Pepe. En: *The New Republic*, 23/4/1977.
- Burgués, A. (1999). Ex-tesorero, Partido Liberación Nacional. San José, Costa Rica. Entrevista, 11/11/1999.
- Casas Zamora, K (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*. San José: Friedrich Ebert Stiftung/UCR.
- Casas Zamora, K. (2003). Estudios sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá. En: *Cuadernos de Capel*, 48. IIDH/CAPEL: San José.
- Casas Zamora, K. & Zovatto, D. (2004). El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. En: *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: BID/ IDEA / OEA.
- Casas Zamora, K. (Próxima publicación.) *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: European Consortium for Political Research.
- Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica / Instituto Federal Electoral.
- Casco, G. (2003). *Honduras. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Chávez, R. (1999). Empresario, Ex-Presidente de la Cámara Costarricense de la Construcción. San José, Costa Rica. Entrevista, 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 de Chile: CEPAL.

- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. *Informes No.158-90, 167-90; 92-94; 95-98; 85-94; 99-94; 96-98; 97-98*. Costa Rica.
- Cordero, L. A. (2003). *Costa Rica. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Corrado, A. (1993). *Paying for Presidents: Public Financing in National Elections*. New York: Twentieth Century Fund Press.
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- De la Calle, H. (1998). Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Dent, A. (1999). Ex-tesorero de campaña, Partido Unidad Social Cristiana. San José, Costa Rica. *Entrevista*, 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, Y. M. (1997). *L'Argent et la Politique en France*. Paris: Económica.
- Duarte, I. (2003). *República Dominicana. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Dworkin, R. (1997). The curse of American politics. En: *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Editado por Corrado, A. et al. Washington: Brookings Institution Press.
- El Observador Económico (2001). *El costo económico del voto nicaragüense*.
- 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, R. & Jiménez-Polanco, J. (1998). El financiamiento de los partidos políticos en la República Dominicana. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.

- Ewing, K.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: Federal Election Commission.
- Fernández, O. (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 Pedone, L. Brasília: Organizacao dos Estados Americanos-Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-Universidade de Brasília.
- Fiallos, M. (1998). Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Nicaragua. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Fondo Monetario Internacional (2000). *International Financial Statistics*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Fonseca, O. (1999). Presidente, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. San José, Costa Rica. Entrevista, 24/11/1999.
- Galiardo, J. L. & Berbel, C (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
- Gidlund, G. & Koole, R. (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, G. (1991). Public investments in Swedish democracy. En: *The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*. Editado por Helsinki, M. W: The Finnish Political Science Association.
- González, R (1999). Ex-diputado, ex-Secretario General, Partido Liberación Nacional. San José, Costa Rica. Entrevista, 17/9/1999.
- Gray, B. (2001). Ex-Comisionado Electoral de Australia. México, D.F. Entrevista, 6/6/2001.
- Gross, K. A. (1997). The enforcement of campaign finance rules: A system in search of reform. En: *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Editado por Corrado, A. et al. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Guatemala. Leyes, decretos, etc. *Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala*.

- Hofnung, M. (2001). Profesor del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad Hebrea de Jerusalén; Miembro de mesa directiva, Partido Meretz (Israel). Entrevista, 7/6/2001.
- Honduras. Leyes, decretos, etc. *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras*.
- Human Rights Report for Guatemala: Freedom of Speech and Press. 2002. www.ncbuy.com/reference/country/humanrights_toc.html?code=gt
- Hutchinson, R. (1975). *Vesco*. New York: Praeger.
- International IDEA. (2002). *Voter turnout from 1945 to date* www.idea.int/vt/index.cfm
- Jain, R. (2001). Electoral financing in India. En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden: Nomos.
- Jain, R. (2001). Profesor del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Dehli, India. México. Entrevista, 7/6/2001.
- Jost, S. (1998). *Los partidos políticos en las constituciones y legislaciones*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA.
- Katz, R. & Mair, P. ed (1992). *Party Organizations: A Data Handbook of Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*. London: Sage Publications.
- Koole, R. (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, R. et al. (1991). *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries*. Washington DC: Law Library of Congress.
- Lujambio, A. (2003). México. En: Carrillo, Manuel et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica / Instituto Federal Electoral.
- Marroquín, M. (2003). *Guatemala. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Mbodj, El Hadj (2001). Profesor del Departamento de Derecho, Universidad Cheikh Anta Diop, Senegal. México. *Entrevista*, 8/6/2001.
- Media in Guatemala: From war to censorship. 2002. www.mediachannel.org
- Mejía, T. et al. (2001). *El verdadero negocio de la política*. Tegucigalpa, documento inédito.
- Mendilow, J. (1996). Public party funding and the schemes of mice and men: the 1992 elections in Israel. En: *Party Politics* 2, no. 3.
- Molina, G. & Suyapa, M. (1998). Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Honduras. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Nassmacher, H. & Nassmacher, K.H. (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, K.H. (1993). Comparing party and campaign finance in Western Democracies. En: *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Editado por Gunlicks, A. Boulder: Westview Press.
- Nassmacher, K. H. (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.
- Nicaragua. Leyes, decretos, etc. *Ley Electoral de Nicaragua*.
- Nicholson, M. A. (1977). Buckley vs. Valeo: The Constitutionality of the Federal Election Campaign Act Amendments of 1974. En: *Wisconsin Law Review*, 323.
- Núñez, A. (2003). México. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

- Palma, C. (1999). Ex-Secretario General, Partido Unidad Social Cristiana. San José, Costa Rica. *Entrevista*, 15/10/1999.
- Panama: Popular disillusionment. Oxford Analytica Latin America Daily Brief (OADB). 2/4/2002.
- Park, Ch. W. (1994). Financing political parties in South Korea: 1988-1991. En: *Comparative Political Finance among the Democracies*. Editado por Alexander, H. & Shiratori, R. Boulder: Westview Press.
- Partido del Nuevo Espacio (1994). *Informe de Egresos Campaña 1994*.
- Periódico Excelsior (EXC). San José, Costa Rica. Varios años.
- Periódico Siglo XXI (SXXI). Ciudad de Guatemala, Guatemala. Varios años.
- Pinto-Duschinsky, M. (1981). *British Political Finance, 1830-1980*. Washington: American Enterprise Institute.
- Pinto-Duschinsky, M. (1991). Foreign political aid: The German political foundations and their US counterparts. En: *International Affairs*, 67, 1, January.
- Pinto-Duschinsky, M. (1985). *How Can the Influence of Money in Politics Be Assessed?* Paper presentado en el XII Congreso Mundial de IPSA. París.
- Pinto-Duschinsky, M. (1996). International political finance: The Konrad Adenauer Foundation and Latin America. En: *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Editado por Whitehead, L. Oxford: Oxford University Press.
- Pujas, V. & Rhodes, M. (1998). *Party finance and political scandal in Latin Europe*. Florence: European University Institute/ Robert Schuman Centre.
- Pulzer, P. (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: 1*. Ottawa: Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.
- Sala Constitucional de Costa Rica (SCCR). Voto No.980-91.
- 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, J. S. (1983). Money in Politics: Judicial Roadblocks to Campaign Finance Reform. En: *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 10, Spring.
- Smith, B. A. (2001). *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*. Princeton: Princeton University Press.
- Sociedad Interamericana de Prensa [SIP] (2002). *Informe de Medio Año del 2001*. www.sipiapa.com
- Sorauf, F. J. (1992). *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*. New Haven: Yale University Press.
- Spaett, G. (1999). Representante Fundación Konrad Adenauer. San José, Costa Rica. Entrevista, 22/10/1999.
- Stanbury, W. 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, A. Boulder: Westview Press.
- Stanbury, W. T. (1993). *Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada*. Toronto: Dundurn Press.
- The New York Times. 26/12/1996. *In political money game, the year of big loopholes*.
- The Washington Post. 5/4/2002. *Secret Taiwan Fund Sought Friends, Influence Abroad*.
- Torres-Rivas, E. & Aguilar, C. (1998). Financiación de partidos y campañas electorales. El caso guatemalteco. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Tovar, Roberto (1999). Ex-tesorero de partido y jefe de campaña, Partido Unidad Social Cristiana. San José, Costa Rica. Entrevista, 1/11/1999.
- Tribunal Electoral de Panamá (2002). *Elecciones Generales 1999-Subsidios*. www.tribunal-electoral.gob.pa
- Ulloa, F. (1998). El régimen financiero de los partidos políticos en El Salvador. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Ulloa, F. (2003). *El Salvador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Valdés, E. (2003). *Panamá. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

- Valdés, E. (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 Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Van Biezen, I. & Nassmacher, K.H. 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, M. (1999). Ex-tesorero de campaña, Partido Liberación Nacional. San José, Costa Rica. Entrevista, 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, G. (1999). Director del Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL). San José, Costa Rica. Entrevista, 25/11/1999.
- Walecki, M. (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, S. (1999). Ex-diputado, ex-Tesorero, Partido Liberación Nacional. San José, Costa Rica. Entrevista, 23/9/1999.
- Woldenberg, J., Becerra, R. & Salazar, P. (1998). El modelo de financiación de los partidos políticos en México. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Zelaya, R. M. (2003). *Nicaragua. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zovatto, D. (1998). La financiación de la política y su importancia en la ética de la administración pública en América Latina. En: *Reforma y democracia, Revista del CLAD*, 10. Caracas.
- Zovatto, D. (2003). América Latina. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Zovatto, D. (2003). Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina. En: *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. Editado por Alcántara, M. & Martínez Barahona, E. México: Universidad Iberoamericana/Instituto Federal Electoral/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Zovatto, D. (2003). The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America. En *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.

Zovatto, D. (2004) (próxima publicación). Análisis comparado de la financiación de la política en América Latina. En: *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, 2a. ed.