



PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

NOVENO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2002)

Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales

Kevin Casas Zamora



ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	2
a) Irregularidades en el financiamiento de la campaña del PUSC.....	2
b) Irregularidades en el financiamiento de la campaña del PLN.....	3
c) Irregularidades en las liquidaciones de gastos presentadas ante la CGR	3
d) Celebración de elecciones de alcaldes.....	3
e) Aumento del gasto electoral	3
f) Activación de controles múltiples sobre el financiamiento político	3
FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES	5
1. Marco legal vigente	5
1.1. Regulaciones a las fuentes de financiamiento	5
1.1.1. Control sobre fuentes privadas	5
1.1.2. Subsidios estatales directos.....	6
1.1.3. Subsidios indirectos	6
1.2. Regulaciones a los gastos electorales	6
1.3. Reglas de transparencia	7
1.4. Régimen sancionatorio	7
2. Hechos relevantes en el 2002.....	9
2.1. Irregularidades en el financiamiento de la campaña presidencial del PUSC.....	9
2.2. Irregularidades en el financiamiento de la campaña electoral del PLN.....	12
2.3. Irregularidades en las liquidaciones de gastos presentadas ante la CGR	13
2.4. Celebración de la elección de alcaldes.....	14
2.5. Aumento del gasto electoral	14
2.6. Activación de controles múltiples sobre el tema del financiamiento político	16
REFERENCIAS.....	18
NOTAS	19

Nota: Las cifras de las Ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Noveno Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

RESUMEN EJECUTIVO

En el año 2002, el tema del financiamiento de partidos políticos y campañas electorales se situó en el centro del debate nacional. Su prominencia respondió, en buena parte, a la activación de múltiples mecanismos de control sobre la actividad financiera de los partidos y a la aparición de abundante evidencia de prácticas cuestionables de financiamiento político en las principales agrupaciones.

Las controversias suscitadas en el 2002 no pueden entenderse sin referencia al estado de la legislación vigente en esta materia, cuyas principales características son las siguientes:

- a) Existencia de topes de contribución y prohibición de donaciones anónimas y de extranjeros;
- b) Abundantes y consolidados subsidios estatales directos, de naturaleza puramente electoral, pagaderos a los partidos políticos tras la elección, en estricta proporción a su votación y previa superación de una barrera electoral. El monto de los subsidios está definido por la Constitución Política;
- c) Escasa disponibilidad de subsidios indirectos a los partidos;
- d) Virtual desregulación del gasto electoral;
- e) Obligación de los partidos receptores de subsidios de liquidar sus gastos ante la Contraloría General de la República. Desde 1996, todos los partidos deben presentar reportes periódicos de sus ingresos al TSE. El contenido de tales reportes no es, sin embargo, auditados por la autoridad electoral;
- f) Violación a la ley sancionada con pena de prisión. El marco sancionatorio es, sin embargo, muy débil debido a que el Código Electoral no individualiza la responsabilidad penal por las transgresiones a la legislación.

Los hechos más relevantes acaecidos en el 2002 en esta materia son los siguientes:

a) Irregularidades en el financiamiento de la campaña del PUSC

Tras la celebración de la elección presidencial, fueron detectadas serias irregularidades financieras en la campaña del actual mandatario, Dr. Abel Pacheco. Ellas incluyen la existencia de una red paralela de recaudación de fondos al margen de las estructuras formales del partido; la omisión de reporte al TSE de las donaciones canalizadas a través de dicha estructura paralela (más de \$2400 millones); la recepción de donaciones de empresas e individuos extranjeros; y la recepción de donaciones por montos muy superiores al tope establecido por el Código Electoral. La controversia, que no condujo a la imposición de sanciones penales a los responsables, evidenció la debilidad de los mecanismos legales de control sobre el financiamiento, los posibles efectos perversos de las normas prohibitivas en materia de financiamiento político, la

pésima técnica legislativa con que fueron redactadas las sanciones previstas en la legislación vigente, y la existencia de una dualidad de estructuras financieras en los partidos mayoritarios.

b) Irregularidades en el financiamiento de la campaña del PLN

El PLN también recibió donaciones privadas en trasgresión a la normativa vigente. Más aún, durante la campaña se denunció la inclusión de información falsa en los reportes financieros presentados por el partido al TSE (contribuciones registradas bajo nombres que no corresponden al verdadero contribuyente). Las irregularidades condujeron a la separación temporal del partido del ex-candidato presidencial Rolando Araya y su tesorero de campaña.

c) Irregularidades en las liquidaciones de gastos presentadas ante la CGR

Se detectaron numerosas transgresiones en las liquidaciones de gastos presentadas por los partidos ante la CGR con el fin de cobrar el subsidio electoral. En abril de 2003, la autoridad contralora denunció penalmente, por primera vez, a siete dirigentes del PUSC, PLN y el Partido Renovación Costarricense por las irregularidades detectadas.

d) Celebración de elecciones de alcaldes

En diciembre de 2002 se celebraron, por primera vez, elecciones directas de alcaldes municipales. Tales elecciones estuvieron desprovistas de subsidios estatales y casi totalmente desreguladas desde el punto de vista financiero, con el consiguiente riesgo para la integridad del sistema político.

e) Aumento del gasto electoral

En el 2002 se registró un aumento del gasto electoral con respecto a campañas previas. La celebración de tres actos electorales en un año, sumados a una pre-campaña presidencial singularmente onerosa, permite suponer que el ciclo electoral de 1998-2002 fue el más costoso en los últimos 25 años. Más aún, durante la última campaña electoral continuó el descenso de la contribución estatal, que, casi con seguridad y por primera vez en mucho tiempo, no llegó a cubrir al menos la mitad de las erogaciones electorales de los partidos.

f) Activación de controles múltiples sobre el financiamiento político

En el curso del último año y medio se activaron múltiples mecanismos institucionales y sociales de control al financiamiento político, que suplieron en forma importante las carencias de la legislación vigente. Estos mecanismos

incluyeron la inédita participación de la sociedad civil en el monitoreo del gasto electoral, un sostenido interés periodístico en el tema, el establecimiento de una nueva comisión legislativa para investigar el financiamiento político, las denuncias penales interpuestas por la CGR por las irregularidades en el proceso de liquidación de gastos de los partidos y, finalmente, la intervención de la Sala Constitucional en el levantamiento del secreto bancario en materia de financiamiento político. La aparición de tal elenco de controles es un logro muy destacable y constituye, posiblemente, la más importante tendencia en materia de financiamiento político en el país.

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES

En el año 2002, el tema del financiamiento de partidos políticos y campañas electorales se situó en el centro del debate nacional. La celebración de tres actos electorales durante el año, la prominencia de la lucha contra la corrupción en la agenda nacional, la activación de múltiples mecanismos de control sobre la actividad financiera de los partidos y la aparición de abundante evidencia de prácticas cuestionables de financiamiento político en las principales agrupaciones, se conjugaron para dar al tema una relevancia probablemente inédita, y ciertamente mayor que en cualquier otro momento de la última década. El tema se convirtió en un punto de discusión recurrente tanto durante las últimas etapas de la última campaña presidencial, como, sobre todo, luego de pasada esta. Como veremos, el revuelo alcanzó a afectar al propio Presidente de la República, en cuya campaña se concentraron las más serias revelaciones de procedimientos ilegales de recaudación de fondos electorales.

Para entender la significancia e implicaciones de lo sucedido es menester dar un breve repaso al marco legal vigente en el país en materia de financiamiento político, cuyas insuficiencias fueron evidenciadas por los acontecimientos del 2002.

1. Marco legal vigente

En materia de financiamiento político, Costa Rica cuenta con un marco regulatorio longevo y consolidado en algunos aspectos, e incipiente y frágil en otros. Así, en tanto el sistema de subsidios estatales directos a los partidos data de 1954 – siendo el segundo más antiguo del mundo—, la regulación al financiamiento privado a los partidos fue introducida apenas a finales de 1996. Otros aspectos, como los niveles de gasto electoral, al día de hoy permanecen virtualmente desprovistos de regulación. Las características del marco legal vigente pueden resumirse como sigue:

1.1. Regulaciones a las fuentes de financiamiento

1.1.1. Control sobre fuentes privadas

La normativa costarricense impone pocos límites en materia de recaudación de fondos privados por parte de los partidos y candidatos. de financiamiento. Existe, en primer término, la prohibición de aceptar contribuciones extranjeras, muy común en la legislación comparada. Tal prohibición soporta una excepción en el caso de las donaciones foráneas dirigidas a actividades de capacitación y educación en los partidos. En lo que concierne a las donaciones nacionales, la ley costarricense únicamente impone un límite cuantitativo, fijado en 45 veces el

salario mínimo oficial a lo largo de 4 años (aproximadamente US\$35,000 en 2002). Debe decirse que para efectos de controlar el ingreso de fondos privados en los partidos, la ley no distingue entre fondos electorales y no electorales: las donaciones privadas quedan sujetas a las limitaciones referidas independientemente del momento en que se efectúen.

1.1.2. Subsidios estatales directos

Costa Rica posee una detallada legislación en materia de subsidio directo a los partidos. Por disposición constitucional, los fondos se desembolsan únicamente a los partidos (no a los candidatos o pre-candidatos) y únicamente tras la elección. Para ello, los partidos deben superar una barrera electoral (4% o 1 escaño) y llevar a cabo un detallado ejercicio de liquidación de los gastos sufragados con el subsidio ante la Contraloría General de la República (CGR).¹ El subsidio costarricense tiene, así, una naturaleza puramente electoral y su alcance está limitado a los comicios nacionales. Quedan fuera de su cobertura tanto los procesos electorales internos de las agrupaciones como la elección de alcaldes municipales, recientemente separada en el tiempo de las votaciones nacionales. Los subsidios directos se distribuyen en estricta proporción a los votos obtenidos por los partidos. La Constitución Política define el monto total del subsidio, fijado, tras dos reformas aprobadas en 1996 y 2001, en un 0.1% del PIB del año tras anterior a la elección nacional. Tal proporción fue equivalente a unos US\$14 millones o US\$1.6 por votante registrado / año, una suma comparativamente generosa a nivel internacional en tratándose de subsidios puramente electorales.²

1.1.3. Subsidios indirectos

Por el contrario, la provisión de subsidios indirectos (o en especie) a los partidos costarricenses es sumamente limitada. Incluye únicamente una franquicia postal y el uso gratuito de algunos edificios públicos para reuniones partidarias. En una acepción amplia, podría incluirse en esta categoría también el apoyo institucional brindado a las fracciones partidarias por la Asamblea Legislativa.³

1.2. Regulaciones a los gastos electorales

Más escueta aún es la regulación de los gastos electorales. Técnicamente, los partidos y candidatos costarricenses son libres para gastar lo que quieran durante su campaña. Únicamente existen limitaciones indirectas al gasto electoral. La principal de ellas es la limitación de la duración de la campaña a tres meses y medio⁴, que no implica, per se, que los partidos estén inhibidos para efectuar desembolsos fuera de ese período, sino, solamente, que los subsidios estatales no cubrirán tales erogaciones. Es público y notorio que la emisión de publicidad electoral empieza relativamente temprano en el ciclo electoral costarricense.⁵ Es

importante hacer notar que las regulaciones del subsidio estatal estipulan que únicamente podrán cubrirse rubros de gasto electoral y no ordinario de los partidos con fondos estatales. Tal disposición ha sido interpretada en forma amplia, incluyendo como gastos electorales las actividades de organización, dirección, censo y propaganda, lo que en la práctica implica que algunas erogaciones regulares de los partidos acaban por ser cubiertas por el subsidio.

1.3. Reglas de transparencia

Desde la década de 1950, los partidos costarricenses han debido someter sus gastos electorales (los pagados con fondos públicos, esto es) a una férrea auditoría de las autoridades contraloras, con el fin de recibir el subsidio estatal. A este control se le añadió, a partir de 1997, la obligación de los partidos costarricenses (y sus precandidatos presidenciales⁶) de presentar informes trimestrales de todos sus ingresos al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), frecuencia que se convierte en mensual durante el período oficial de campaña. Es importante hacer notar que, técnicamente, esta obligación es equivalente a una prohibición de las donaciones políticas anónimas. Sin embargo, no existe obligación alguna para los partidos de reportar las contribuciones en especie que reciban. Los informes presentados por los partidos son auditados por el TSE únicamente en cuanto a la observancia de los límites cuantitativos que pesan sobre las donaciones privadas domésticas. La autoridad electoral ha interpretado que carece de potestades legales expresas para llevar a cabo cualquier otro control sobre la veracidad de los reportes financieros de los partidos.⁷ Finalmente, en Costa Rica los donadores políticos no están obligados a reportar sus contribuciones políticas.

1.4. Régimen sancionatorio

El artículo 176 bis del Código Electoral prescribe prisión de 2-6 años para quienes violaren las prohibiciones y limitaciones que en materia de financiamiento pesan sobre los partidos políticos. La norma, sin embargo, no define expresamente cuáles personeros partidarios deberán ser tenidos por responsables en caso de trasgresión a la legislación vigente, una omisión cuyas funestas consecuencias han quedado evidenciadas en el 2002, como lo veremos más abajo. La responsabilidad penal únicamente se individualiza en el caso de la obligación del tesorero partidario de entregar reportes financieros periódicos al TSE. En este último caso, sin embargo, la sanción originalmente prevista por el legislador para la eventualidad de incumplimiento (2-12 meses de prisión) fue anulada por resolución de la Sala Constitucional, No.1750-97 de 21/3/1997. Así, en este momento, las obligaciones y limitaciones dispuestas por la ley costarricense en materia de financiamiento político se encuentran virtualmente desprovistas de mecanismos coercitivos que las respalden. Como veremos más abajo, 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.

Las características del marco legal vigente se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 1. Regulación del financiamiento político en Costa Rica, 2002

Regulación de fuentes de financiamiento	Control fuentes privadas	Nacionales	-Se prohíben contribuciones anónimas. -Límite por donador: US\$35,000 por ciclo electoral aproximadamente.
		Extranjeras	Prohibidas (excepto para investigación y educación partidaria).
	Subsidios estatales directos	Receptor	Partidos
		Entrega	Reembolso electoral
		Barrera	4% de los votos ó 1 escaño
		Criterio de distribución	Proporcional a los votos
	Monto	Definido por Constitución Política: 0.1% PIB Total en 2002 (previo a liquidación): US\$14.2 m. Por votante registrado / año: US\$1.6	
Subsidios estatales indirectos		-Franquicia postal. -Uso de instalaciones públicas. -Apoyo institucional a fracciones legislativas.	
Regulación de gastos electorales	Topes de gasto	No.	
	Límite de duración de campaña	El Estado sólo paga gastos en la campaña oficial (3 meses y medio), pero no se impide la publicidad electoral fuera de ese período.	
Reglas de transparencia financiera	Contribuciones	-Reportes trimestrales a autoridad electoral (mensuales durante la campaña). -Pre-candidatos presidenciales reportan donaciones al tesorero partidario.	
	Gastos	Receptores del subsidio deben justificar sus gastos electorales ante CGR.	
	Auditoría	Solo sobre subsidios estatales.	
Régimen sancionatorio			Violación de las prohibiciones y limitaciones en materia de financiamiento acarrea prisión de 2-6 años.

Fuentes: Constitución Política; Código Electoral; Tribunal Supremo de Elecciones.

2. Hechos relevantes en el 2002

Algunos hechos acaecidos durante el 2002 revelaron serias carencias en el marco legal descrito y permitieron una interesante mirada a las prácticas financieras de los principales partidos, mirada que, en muchos casos, confirmó lo que previas investigaciones, incidentes y escándalos ya habían evidenciado. Esos hechos incluyen los siguientes:⁸

2.1. Irregularidades en el financiamiento de la campaña presidencial del PUSC

A finales de setiembre del 2002, trascendió a la opinión pública que la campaña presidencial del Dr. Abel Pacheco incurrió en serias irregularidades durante el proceso de recaudación de fondos privados. Lo que empezó con la aparición de algo más de ¢41 millones en donaciones no reportadas por el PUSC al TSE durante la campaña 2001-2002, se convirtió, al cabo de varios meses, en el descubrimiento de una compleja trama financiera administrada por el entorno del mandatario al margen de la estructura formal de su partido y, presuntamente, con un conocimiento muy limitado por parte del propio candidato presidencial.⁹ Tal estructura paralela involucraba a las sociedades anónimas Gramínea Plateada S.A. y Bayamo S.A. —esta última domiciliada en Panamá— y la cuenta bancaria Abel Pacheco de la Espriella Campaña Política, las cuales fueron utilizadas para efectuar pagos de gastos de campaña y recibir más de ¢2400 millones de colones en contribuciones privadas, según la más reciente estimación (ver Tabla 2).

Tabla 2. Cuentas bancarias paralelas, campaña presidencial Dr. Abel Pacheco, 2000-2002

Cuenta bancaria	Depósitos recibidos	Período	Banco	Observaciones
Bayamo S.A.	¢352 millones (1)	Diciembre 2001 - Abril 2002	BICSA	Domiciliada en Panamá.
Gramínea Plateada S.A.	¢1129 millones	n.d.	BCR	--
Abel Pacheco de la Espriella Campaña Política	¢963 millones	Noviembre 2000 - Junio 2002	BCR	--
TOTAL	¢2444 millones			

Nota: (1) US\$1 millón al tipo de cambio vigente en abril de 2002.

Fuentes: LN, 9/10/2002; LN, 23/5/2003; LN, 7/6/2003.

La lista de irregularidades detectadas incluye las siguientes:

- Las donaciones canalizadas a través de dicha estructura paralela no fueron en ningún caso reportadas al TSE, según lo exigido por el Código Electoral;
- En algunos casos, las donaciones –de evidente carácter electoral—tenían por fuente empresas e individuos extranjeros, en abierta contravención de la prohibición establecida por el Código;
- En al menos tres casos (Waked International S.A. [US\$55,000], Pacific Co. Ltd. [US\$200,000] y Sunshine Co. Ltd. [US\$300,000]) las donaciones detectadas sobrepasaban ampliamente el límite cuantitativo dispuesto por el Código para las contribuciones privadas.

La detección de tales transgresiones daría lugar a una denuncia penal contra los responsables financieros de la campaña del actual mandatario.¹⁰ La denuncia sería luego desestimada por el Ministerio Público, que estimó que, aun en presencia de graves irregularidades financieras, los hechos denunciados no resultaban punibles por no estar individualizada la responsabilidad penal en la norma respectiva.¹¹ El descubrimiento de las irregularidades condujo, sin embargo, al establecimiento de una comisión investigadora de la Asamblea Legislativa sobre el financiamiento de los partidos políticos durante la campaña de 2001-2002, cuyas labores continúan hasta el día de hoy.¹² Asimismo, condujo, más recientemente, al levantamiento del secreto bancario en materia de financiamiento público por disposición de la Sala Constitucional.¹³

Los hechos referidos configuran un severo enjuiciamiento de la legislación vigente, en los siguientes sentidos:

- a) En primer lugar, revelan la gran debilidad de las regulaciones sobre las donaciones privadas vigentes en el país. En ausencia de mecanismos de auditoría reciamente aplicados por el TSE sobre el contenido de los informes financieros presentados por los partidos, todas las prohibiciones, obligaciones y limitaciones introducidos por la reforma de 1996 se han convertido en enunciados de acatamiento voluntario. Desde la campaña de 1997-1998, la primera llevada a cabo luego de la mencionada reforma, era conocido que los partidos estaban reportando al TSE información parcial, en el mejor de los casos, o groseramente falsa, en el peor.¹⁴ La debilidad de los controles vigentes sería intensificada por la pública admisión del Presidente del TSE, al inicio mismo de la campaña presidencial del 2002, de que el ente carecía de las potestades legales para auditar los informes.¹⁵ Ante tal admisión, no sorprende que la información reportada por el PUSC (y por el PLN, como veremos más abajo) haya sido inexacta y que múltiples vías de captación de fondos al margen de la ley hayan emergido. Añadir una corta frase al Código Electoral, de manera que la potestad auditora del TSE sea inequívoca,

ayudaría significativamente a hacer más rigurosa la aplicación de los controles legales sobre el financiamiento político.

- b) En segundo lugar, la situación presentada en la campaña del PUSC sugiere un posible efecto perverso de las prohibiciones legales en materia de recaudación de fondos electorales. Los hechos referidos muestran que la vigencia de la prohibición contra la recepción de fondos de origen extranjero, no evitó la recaudación de estas sino que, simplemente, la trasladó a Panamá. Esta situación —al igual que la presentada con las contribuciones "fantasma" a la campaña del PLN, que se analizará más abajo— sugiere un punto de alcance general: entre más se dificulte a los partidos la recaudación de fondos por vías legales, mayor será la probabilidad de que los busquen por vías ilegales o poco transparentes. Una legislación menos dirigida al establecimiento de prohibiciones en la recepción de fondos y más enfocada hacia el reforzamiento de la transparencia del financiamiento aparece como deseable.
- c) En tercer lugar, el episodio ha revelado la pésima técnica legislativa de los redactores de las reformas de 1996. El intento del Ministerio Público de sancionar a los responsables financieros de la campaña del PUSC fracasó ante el deficiente diseño de la sanción establecida contra las transgresiones a la normativa de financiamiento político. La ausencia de una clara individualización de la responsabilidad por el correcto manejo financiero de las campañas partidarias, diluye esa responsabilidad, privándola de exigibilidad legal y creando, de paso, un obvio incentivo para la aparición de múltiples mecanismos de recaudación de fondos electorales.
- d) El cuarto punto es, precisamente, la dualidad de estructuras financieras en los partidos mayoritarios, una tradición tan arraigada como inconveniente. Esta dualidad —expresamente admitida y justificada en este caso hasta por el propio Presidente Pacheco¹⁶— usualmente hace recaer la recaudación de fondos en un círculo muy pequeño de personas, al margen de las estructuras formales del partido y, ocasionalmente, al margen de la supervisión del candidato presidencial. Con la utilización de aparatos financieros paralelos, la responsabilidad de observar la legislación de financiamiento político se diluye casi totalmente. Así, en el caso que nos ocupa, el Tesorero del PUSC —presuntamente alejado de la estructura de recaudación del candidato— reiteradamente ha sostenido que reportó todos los fondos depositados en las cuentas bajo su poder, y que no puede responder por los fondos recaudados sin su autorización y conocimiento.¹⁷ Correlativamente, los personeros más destacados del entorno del entonces candidato Pacheco insisten en que, al recaudar fondos, no tenían ninguna investidura oficial del partido y que, por ello, las obligaciones y prohibiciones legales no les alcanzaban.¹⁸ Asimismo, la referida dualidad —y la subordinación de las estructuras formales que ella conlleva— provee un indicador del bajo nivel de institucionalización de los partidos costarricenses.

2.2. Irregularidades en el financiamiento de la campaña electoral del PLN

Las revelaciones de prácticas irregulares de financiamiento también alcanzaron al PLN. En el marco de la controversia que envolvió al PUSC se reveló que en el mes de diciembre de 2001, el candidato presidencial del PLN había también recibido una donación por un monto de US\$25,000 de parte de la empresa Waked International S.A., con sede en Panamá.¹⁹ La recepción de la donación fue admitida por el Tesorero de campaña del PLN, quien advirtió que, tras advertir su carácter ilegal, procedió a utilizarla para obras de caridad. La controversia que siguió a tal explicación conduciría meses después a una resolución del Tribunal de Ética y Disciplina del PLN, que dispuso la suspensión temporal del partido del Ing. Rolando Araya y de su Tesorero de Campaña, Sr. Emilio Baharet.²⁰

Meses antes de este episodio, en las etapas finales de la campaña, el PLN ya había sido severamente cuestionado por la aparición de al menos 6 contribuciones privadas reportadas bajo nombres falsos en los informes financieros entregados por el partido al TSE.²¹ Aunque el PLN ha aducido que se trata de simples errores materiales, la situación detectada es concordante con prácticas fraudulentas conocidas desde la campaña anterior.²² La atribución de contribuciones privadas a sujetos que no las realizaron puede ser tanto un mecanismo para ocultar la identidad de determinados donantes, como una forma de obviar los límites cuantitativos dispuestos por la ley (se divide una contribución superior al tope, atribuyendo parte de ella a un tercero).

El caso de las donaciones "fantasma" en la campaña del PLN denota, una vez más, las graves carencias de los mecanismos de control al financiamiento político introducidos en 1996 y la poca confiabilidad de la información financiera proporcionada por los partidos al TSE. Asimismo, muestra, en forma similar a la señalada más arriba, los efectos perversos que con frecuencia generan las normas prohibitivas en materia de financiamiento político: los topes de contribución pueden generar incentivos para ocultar información mediante la fragmentación fraudulenta de las contribuciones.

Finalmente, cabe mencionar la controversia suscitada por la utilización por parte del PLN de la figura del fideicomiso para captar fondos durante la campaña electoral.²³ El fideicomiso, operado por el Banco de Costa Rica, permitió al PLN captar fondos privados por €662 millones, distribuidos en contribuciones que en algunos casos superaron ampliamente el tope legal para las donaciones privadas. El PLN sostuvo que, lejos de ser contribuciones cubiertas por los límites legales, los aportes efectuados a través del fideicomiso constituían inversiones ligadas a la expectativa de pago de los subsidios estatales tras la elección; esto es, que tales aportes eran una forma alternativa de adquisición de los bonos partidarios tradicionalmente emitidos por las agrupaciones mayoritarias durante la campaña.

Tras casi un año de estudio, el TSE concedió la razón al PLN y validó la legalidad del fideicomiso, advirtiendo que, antes bien, constituía un instrumento tendiente a brindar transparencia a la compra de los bonos de financiamiento partidario.²⁴

2.3. Irregularidades en las liquidaciones de gastos presentadas ante la CGR

En el curso de la campaña presidencial de 2002, la CGR reiteradamente denunció serias faltas en el manejo administrativo de los partidos, como la presencia de gastos sin comprobantes, falta de libros contables y múltiples errores de contabilidad.²⁵ Esas y otras inobservancias de los reglamentos vigentes sobre el pago de la contribución estatal eventualmente conducirían a la CGR a rechazar el pago de comprobantes de gasto electoral a los partidos por cerca de ¢2000 millones de colones (ver Tabla 3).

Tabla 3. Resultado de la revisión de gastos presentados por los partidos ante el TSE, campaña 1998-2002 (millones de colones)

Partido	Monto máximo fijado por TSE	Liquidado ante TSE	Revisado por CGR (1)	Resultado de la revisión					
				Aprobado (%) / revisado	Subsana (%) sobre	No subsana	(%) / revisado		
PUSC	1765.6	2874.0	2254.1	1649.8	73.2	0.0	0.0	604.2	26.8
PLN	1501.6	2708.1	2708.1	1635.5	60.4	747.8	27.6	324.8	12.0
PAC (2)	1243.4	602.8	445.3	354.3	79.6	0.0	0.0	91.0	20.4
PRC	120.3	375.9	375.9	89.3	23.7	0.0	0.0	286.6	76.2
ML (3)	284.2	--	--	--	--	--	--	--	--
TOTAL	4915.1	6580.8	5783.4	3728.9	--	747.8	--	1306.6	--

Notas: (1) La diferencia que se presenta entre el monto liquidado ante el TSE y revisado por la CGR en los casos del PUSC y PAC obedece a las liquidaciones No.6 y 9 del PUSC y No.4 del PAC, por un monto de ¢304.3 millones, ¢315.6 millones y ¢146.5 millones, respectivamente, cuya revisión fue declarada improcedente por el TSE. En el caso del PAC, además se comunicó al TSE el acuerdo de renunciar al derecho de cobrar los gastos correspondientes al octubre de 2001, por ¢11.0 millones. (2) El partido renunció al 50% del monto de contribución estatal al que tenía derecho. (3) El partido no presentó liquidaciones de gastos antes el TSE correspondientes a la campaña 1998-2002.

Fuente: Contraloría General de la República.

Más aún, en abril de 2003, la CGR denunció ante el Ministerio Público a siete dirigentes del PUSC, PLN y PRC por la presunta comisión de irregularidades en el proceso de liquidación de gastos para recibir el pago de los subsidios estatales.²⁶ Los presuntos responsables —entre ellos los tesoreros de ambos partidos mayoritarios y el ex-diputado Justo Orozco, del PRC— fueron denunciados, según

el caso, por los delitos de estafa, uso de documento falso, falsedad ideológica, tentativa de estafa, defraudación tributaria y fraude de simulación. En el caso del minoritario PRC, la denuncia siguió a la divulgación, en el marco de la investigación legislativa sobre el financiamiento político, de confusas prácticas financieras en la campaña de la agrupación. La revelación de tales prácticas ha dado pie a una investigación interna en el PRC sobre la actuación del ex-diputado Orozco.²⁷

Aunque la detección de graves transgresiones en el curso de la liquidación de gastos electorales no es, en modo alguno, una novedad²⁸, la denuncia recientemente interpuesta por la CGR es, casi con seguridad, el primer intento por sentar responsabilidades en sede penal en los casi 50 años de existencia del proceso de liquidación.

2.4. Celebración de la elección de alcaldes

El 1o. de diciembre del 2002 se celebraron, por primera vez en el país, elecciones directas de alcaldes municipales. La creación de la nueva instancia electoral no vino aparejada, sin embargo, de la extensión de los mecanismos de control y financiamiento estatal que operan en el ámbito nacional. Desprovistas de subsidios estatales, las campañas fueron sufragadas, en su totalidad, con recursos privados. En algunos casos, los montos movilizados por los candidatos fueron significativos.²⁹

De manera aún más clara que en los comicios nacionales, la recaudación y administración de tales fondos recayó casi exclusivamente en los propios candidatos. Al igual que en el caso de las pre-candidaturas presidenciales, las donaciones recibidas por los candidatos a nivel municipal debieron ser reportadas a la autoridad electoral por medio de la tesorería nacional del partido, una obligación que muy pocos aspirantes atendieron.³⁰ En general, aunque algunas intentaron establecer mecanismos para homogeneizar los procedimientos de recaudación de fondos en todo el país, las estructuras partidarias permanecieron prácticamente al margen del aspecto financiero de la campaña municipal.³¹ La campaña transcurrió, así, en un entorno legal de virtual desregulación financiera, lo que presenta riesgos evidentes para la integridad del sistema político, como públicamente lo advirtieron dirigentes de los principales partidos políticos y aun algunos de los propios aspirantes.³²

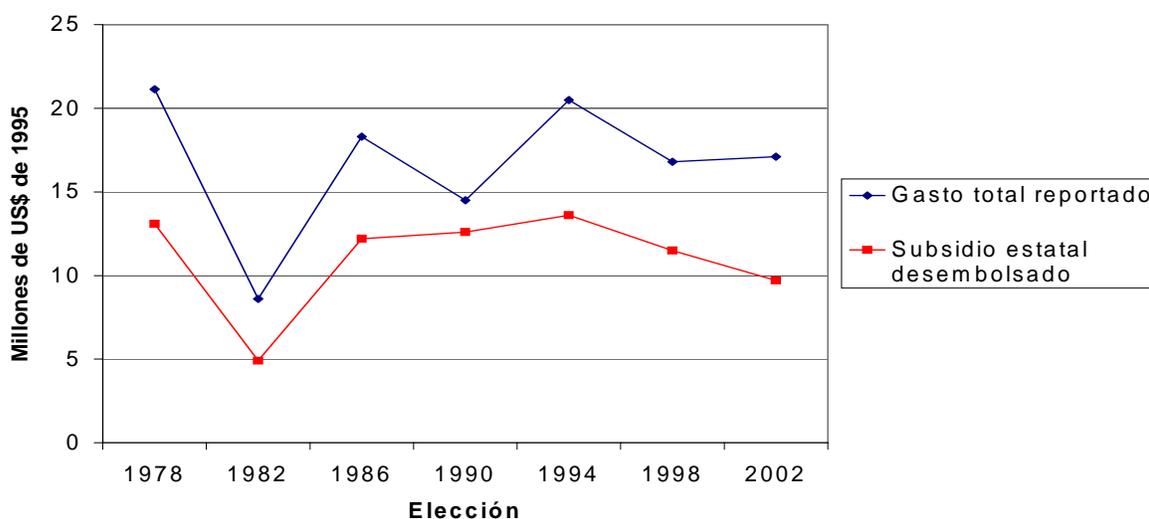
2.5 Aumento del gasto electoral

En el año 2002, el gasto electoral tuvo un comportamiento ascendente (ver Gráfico 1). Si bien, en términos reales, los gastos electorales reportados a la CGR al cabo de la primera ronda presidencial aumentaron marginalmente con respecto al último

ciclo electoral –manteniéndose, de hecho, muy por debajo del total detectado en 1994—es evidente que la segunda ronda presidencial y, en menor grado, la elección de alcaldes municipales añadieron costos sustanciales al ciclo electoral. Estos costos son de muy difícil estimación, toda vez que ambas etapas estuvieron desprovistas de subsidios estatales, por lo que los partidos no se vieron obligados a presentar liquidaciones de gastos ante la CGR. No obstante, diversas manifestaciones públicas de los responsables financieros de ambos partidos mayoritarios sugieren que la segunda ronda electoral añadió entre ¢600 millones y ¢1000 millones de gasto electoral (US\$1.7-2.8 millones al tipo de cambio vigente en abril de 2002).³³ La celebración de estos nuevos actos electorales y de elecciones primarias abiertas singularmente onerosas en ambos partidos mayoritarios³⁴ –extendidas, esta vez, a la disputa interna por las curules legislativas— permiten inferir que el ciclo electoral 1998-2002 ha sido, casi con seguridad, el más oneroso de los últimos 25 años en términos absolutos.

Debe notarse, asimismo, que la mayor onerosidad del último ciclo electoral, lejos de ser impulsada o aliviada por una mayor contribución estatal, vio descender, una vez más, el aporte estatal a su nivel más bajo desde 1982. Es muy probable que la disputa presidencial de 2002 haya sido la primera en muchas décadas en la que el aporte estatal no alcanzó a cubrir al menos la mitad de los desembolsos realizados por los participantes. Así, en el 2002, la manifiesta fragilidad de los controles institucionales sobre el financiamiento privado de los partidos ha coincidido con una utilización más intensa que nunca de tales recursos.

Gráfico 1. Gasto electoral en Costa Rica, elecciones presidenciales 1978-2002 (1)



Nota: (1) Gastos reportados por los partidos a la CGR. Excluye, en lo fundamental, gastos de la segunda ronda presidencial.

Fuente: Contraloría General de la República.

2.6. Activación de controles múltiples sobre el tema del financiamiento político

A pesar de la patente debilidad del marco normativo que regula el financiamiento político en el país, durante la última campaña presidencial, así como en el resto del año 2002, el país presenció una excepcional proliferación de otros mecanismos de control en esta materia. Esta es, posiblemente, la más importante tendencia detectada durante el año 2002 en materia de financiamiento político.

En algunos casos, los controles emergidos fueron de naturaleza institucional y, en otros, de tipo social. Una enumeración de ellos incluye los siguientes:

- a) Veeduría por parte de la sociedad civil: Durante la campaña 2001-2002, por primera vez una organización de la sociedad civil, Transparencia Internacional Costa Rica, solicitó a los partidos políticos firmar un acuerdo para divulgar sus ingresos y gastos electorales.³⁵ Asimismo, realizó un monitoreo permanente del gasto publicitario de las agrupaciones. Aunque el esfuerzo tuvo, en algunos sentidos, un éxito limitado —algunos de los principales partidos no firmaron el acuerdo de transparencia—, sí tuvo un efecto importante dirigiendo la atención de la opinión pública hacia el financiamiento político. Es, en todo caso, el primer ejemplo nacional de monitoreo del financiamiento político por parte de la sociedad civil, que en otros países —particularmente EEUU— cumple una función primordial en esta materia.
- b) Interés de la prensa: Si bien en ninguno de los escándalos financieros que afectaron las campañas del PUSC y el PLN la prensa fue la fuente de las denuncias —que provinieron de un ex-diputado en el primer caso, y de los afectados por las contribuciones "fantasma" en el otro—, sí jugó un papel esencial en el seguimiento y profundización de las acusaciones. Asimismo, mantuvo un interés continuo y probablemente inédito en el tema a lo largo de toda la campaña electoral, divulgando excelentes reportajes sobre la situación del financiamiento público en el país y señalando las debilidades del marco normativo vigente, meses antes de que las denuncias por financiamiento irregular trascendieran a la opinión pública.³⁶ La experiencia internacional sugiere que el papel vigilante de la prensa tiene una enorme importancia en el fortalecimiento de la transparencia en materia de financiamiento político, en algunos casos por encima de la del propio marco regulatorio existente. En el caso costarricense, el interés de la prensa ha tenido la interesante implicación de conferir valor a unos controles legales notoriamente ineficaces. Así, los reportes financieros de los partidos, inadecuados como son, al menos proporcionan un material informativo inicial a partir del cual la prensa puede ejercer su función contralora.

- c) Establecimiento de una nueva comisión legislativa de investigación del financiamiento político: Esta comisión es la quinta que ha tocado el tema desde la década de 1970.³⁷ Semejante intervención del Congreso en esta materia es excepcional y ciertamente sin precedentes en ningún país latinoamericano. Aunque las conclusiones de las anteriores comisiones no siempre han sido las más adecuadas, cada uno de sus informes ha permitido arrojar luz sobre múltiples aspectos de las actividades de financiamiento de los partidos. En este sentido, Costa Rica está en una posición muy avanzada con respecto al resto de la región y de la gran mayoría de las democracias del mundo.
- d) Intervención de la CGR: Como se indicó más arriba, la decisión de la autoridad contralora de sentar responsabilidades penales por los fraudes acaecidos en el proceso de liquidación de gastos –fraudes que constituyen una tradición inveterada en Costa Rica—marca un hito en la protección de la integridad del sistema de financiamiento público a los partidos. Además, contribuye al establecimiento de responsabilidades financieras claras en los partidos políticos. Debe notarse que, a diferencia de la violación de las reglas que rigen el financiamiento privado, el suministro de información amañada a la CGR al liquidar los gastos electorales –conducta regida por el Código Penal—sí podría conducir a sanciones penales individualizadas contra los responsables.
- e) Intervención de la Sala Constitucional: En este punto debe destacarse la mencionada resolución de la Sala Constitucional que recientemente levantó el secreto bancario en materia de financiamiento político, declarando este último como una materia de interés público. Desde su divulgación, la resolución ha permitido levantar el velo que cubría la compleja estructura financiera paralela establecida por la campaña del actual mandatario.

Debe destacarse que la emergencia y proliferación de estos controles ha ocurrido al margen de las acciones del TSE, que lejos de convertirse en el órgano de control fundamental en esta materia, ha mantenido una actitud esencialmente pasiva y reactiva. Esto constituye un preocupante indicio de la ausencia de dinamismo del TSE en las materias de su competencia.

REFERENCIAS

- Asamblea Legislativa de Costa Rica, *Expediente Legislativo No.7898*.
----- *Expediente Legislativo No.A45-E8008*.
----- *Expediente Legislativo No.10934*.
Casas Zamora, Kevin. 2002. *"Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay"*. Tesis Doctoral. Universidad de Oxford.
Diario de Costa Rica, 5/12/1956, página 4.
Fonseca, Oscar. Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones. Entrevista, 24/11/1999.
Periódico "La Nación". Varios años. San José, Costa Rica.
Sala Constitucional, *Sentencia No.3489-2003* del 2/5/2003.
Servicios Publicitarios Computarizados, reportes de pauta publicitaria (1986-2002).
Tribunal Supremo de Elecciones, *Sentencia No.1548* del 31/8/1999.

NOTAS

¹ Aunque la Ley No.7675 de 23/6/1997 reintrodujo el principio constitucional de financiamiento público adelantado —eliminado por la Sala Constitucional en 1991—dejó su aplicación en suspenso hasta la aprobación de la legislación ordinaria respectiva. Seis años después esta última aún no ha sido aprobada.

²² Debe notarse que estas cifras se refieren al subsidio total asignado y no al actualmente desembolsado a los partidos, tras su liquidación de gastos electorales. Asimismo, la cifra en dólares se refiere a dólares calculados al tipo de cambio vigente en abril de 2002. Por ambas razones, los totales no coinciden con los reportados más adelante en el Gráfico 1.

³ El status de los subsidios a las fracciones legislativas es controversial, pues pueden ser considerados tanto apoyos brindados a los partidos como soportes al buen funcionamiento del Congreso. Ver discusión en Casas Zamora (2002), p.35-36.

⁴ Desde el 1 de octubre del año anterior a la elección presidencial hasta el primer domingo de febrero en que se celebran los comicios, con una tregua navideña durante la segunda quincena de diciembre. Ello, claro está, en el caso de que solo se celebre una única ronda presidencial. De otro modo, como acaeció en el 2002, el período de campaña se extiende hasta el primer domingo de abril siguiente.

⁵ Por ejemplo, en los 3 ciclos electorales que culminaron con los comicios de 1990, 1994 y 1998, 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).

⁶ De acuerdo con el voto No.1548 de 31/8/1999 del Tribunal Supremo de Elecciones, los pre-candidatos están obligados a reportar las contribuciones recibidas por sus campañas al Tesorero de su partido, quien las incluirá en los reportes partidarios respectivos.

⁷ Fonseca (24/11/1999); LN, 1-3/10/1999.

⁸ El orden de la exposición de los hechos responde a la intención de facilitar su comprensión, no a la de jerarquizarlos según su importancia.

⁹ La cobertura del escándalo por parte de la prensa ha sido bastante amplia. Ver al respecto, en especial: LN, 20-25/9/2002; LN, 30/9/2002; LN, 9-10/10/2002; LN, 14-19/10/2002; LN, 5/11/2002; LN, 4/4/2003; LN, 9/5/2003; LN, 23/5/2003; LN, 30/5/2003; LN, 7/6/2003.

¹⁰ LN, 25/9/2002.

¹¹ LN, 12-13/11/2002.

¹² LN, 23/10/2002.

¹³ Sala Constitucional, sentencia No.3489-2003, de las 14:11 del 2/5/2003. También LN, 9-10/5/2003.

¹⁴ Ver Casas Zamora (2002), p.194.

¹⁵ LN, 1-3/10/2001.

¹⁶ LN, 30/5/2003.

¹⁷ LN, 23/9/2002; LN, 30/9/2002; LN, 9/5/2003.

¹⁸ LN 17/10/2002; LN, 4/4/2003; LN, 16/4/2003.

¹⁹ LN, 21/9/2002; LN, 24/9/2002; LN, 26-27/9/2002.

²⁰ LN, 7/3/2003.

²¹ LN, 29-30/1/2002; LN, 12-15/2/2002; LN, 24-26/3/2002.

²² Casas Zamora (2002), p.194.

²³ LN, 5/12/2001; LN, 21/3/2002

²⁴ LN, 1/10/2002; LN, 24/5/2003.

²⁵ LN, 27/2/2002; LN, 26/3/2002; LN, 3/7/2002.

²⁶ LN, 23/2/2003.

²⁷ LN, 21-22/3/2003.

²⁸ Ya en 1956, tras revisar las cuentas electorales sometidas por los partidos, la CGR ordenó el reintegro de casi ¢2 millones de colones indebidamente gastados por estos (ver LN, 12/5/1971; Diario de Costa Rica, 5/12/1956). Ver también, más recientemente: LN, 10/1/1991; LN, 22/10/1998.

²⁹ A modo de ejemplo, el aspirante del PLN a la Alcaldía de San José y eventual vencedor de la contienda, Sr. Johnny Araya, manifestó su intención de erogar ¢31 millones en el curso de la campaña. Otros 12 aspirantes entrevistados por la prensa estimaron sus erogaciones en al menos ¢5 millones (LN, 14/10/2002).

³⁰ LN, 20/8/2002. Una semana después de haber cerrado el período para presentar su primer reporte financiero a las autoridades electorales, únicamente 7 de 34 partidos inscritos y 65 de 377 candidatos a alcalde habían proporcionado la información respectiva (LN, 8/10/2002).

³¹ LN, 3/9/2002.

³² LN, 14/10/2002; LN, 30/10/2002.

³³ LN, 15/2/2002; LN, 22/2/2002; LN, 22/3/2002; LN, 1/3/2003; LN, 9/5/2003. El Tesorero del PUSC, Sr. Fernán Guardia calculó el costo total de la campaña del PUSC en ¢3200-3400 millones de colones. El partido liquidó un total de ¢2874 millones antes la CGR, el grueso de los cuales se derivan de gastos realizados antes de la primera ronda presidencial. Esta información es conteste con otras que sugieren que la campaña del PUSC para la segunda ronda consumió unos ¢500 millones.

³⁴ Una estimación del gasto en las convenciones presidenciales del 2001 lo situó en US\$5.7 millones, una suma superior a la de cualquier otro ciclo convencional desde la adopción de primarias abiertas en ambos partidos mayoritarios (Casas Zamora [2002], p.149, Tabla 3.2).

³⁵ LN, 25/8/2001; LN, 22/3/2002; LN, 29/8/2002.

³⁶ Cabe mencionar, en particular, la excelente serie de reportajes publicada en LN, 1-3/10/2001.

³⁷ La primera investigación legislativa en la materia se dió en el marco del escándalo SAOPIM en 1974, y condujo a la renuncia del Tesorero del PLN. Desde entonces, otras tres investigaciones, incluyendo la segunda y tercera comisiones legislativas de investigación del narcotráfico, han incursionado en el tema. Ver: Asamblea Legislativa de Costa Rica, expedientes legislativos No.7898, No.A45-E8008 y No.10934.