

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN PANAMÁ

Eduardo VALDÉS ESCOFFERY

SUMARIO: I. *Marco Jurídico del financiamiento público y privado a los partidos políticos.* II. *Configuración del financiamiento de partidos políticos en Panamá y las nuevas tendencias incorporadas con la aprobación de la Ley 60 del 29 de diciembre de 2006.* III. *Montos financiados, costos y gastos de las elecciones generales.* IV. *Facultades de control, rendición de cuentas y acceso a la información.* V. *Sanciones administrativas y penales.* VI. *Experiencia y debate en torno a la figura del financiamiento a los partidos políticos en Panamá.* VII. *Retos pendientes.*

I. MARCO JURÍDICO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El financiamiento político tanto para los partidos políticos como para los candidatos por libre postulación, encuentra sustento en la Constitución Política, el Código Electoral y los decretos reglamentarios expedidos por el Tribunal Electoral de Panamá.

1. *En la Constitución Política*

Nuestra Constitución Política prevé el financiamiento público directo y el indirecto, en sus artículos 140 y 141.

Si bien la posibilidad del financiamiento público directo fue consagrada en la Constitución Política de 1972, y el indirecto con una reforma de 1983, no es sino hasta 1997, con la reforma al Código Electoral, que se reglamenta la norma del financiamiento directo (denominado inicialmente subsidio estatal) y se hace efectiva, por primera vez, a partir de las

elecciones generales de 1999. La iniciativa fue del Tribunal Electoral y primero se intentó hacerla efectiva para las elecciones generales de 1994, pero la situación económica del país, después de la invasión estadounidense de diciembre de 1989, impidió su aprobación. En la reforma electoral de 1997 se logró el consenso político necesario a pesar de las críticas de la sociedad civil, las cuales se han mantenido hasta el presente.

2. *En el Código Electoral*

Mediante las reformas al Código Electoral, aprobadas por la Asamblea Nacional en diciembre de 2006, se cambió el concepto de subsidio estatal por el de financiamiento público, que es el término usado internacionalmente en el derecho electoral y se adoptaron varias medidas que se explican a continuación. Por considerar que se trata de una *inversión* en el fortalecimiento de la democracia y la institucionalidad de los partidos políticos, y no de un *gasto*, se pasó del concepto de subsidio a financiamiento.

A. *Financiamiento público*

El Código Electoral contempla en un título denominado Gastos y Facilidades Electorales, las normativas principales relativas al financiamiento público directo (artículos 179 al 189) y al indirecto (artículos 176 al 177 y del 190 al 193 y 209).

En estos artículos se exponen las reglas básicas para el acceso, distribución y manejo del financiamiento público, el cual es otorgado bajo dos modalidades: el financiamiento preelectoral y el financiamiento postelectoral. Habida cuenta de que en Panamá solamente hay elecciones generales cada cinco años, para cada proceso electoral se establece un financiamiento público cuyo monto se determina con base en el 1% de los ingresos corrientes *presupuestados* para el gobierno central el año anterior a las elecciones. El 40% de dicho monto se destina para ser utilizado en el financiamiento previo a las elecciones (preelectoral) y el 60% para el financiamiento que se otorga posterior a las mismas (postelectoral).

En la reforma electoral de 2006, se modificó el financiamiento postelectoral, en dos sentidos:

- 1) Se estableció un monto igualitario a ser distribuido entre todos los partidos que subsistan, a fin de apoyar la continuidad institucional de los partidos medianos y pequeños. Para ello, del saldo a distribuir en el postelectoral, se resta un 20% que se reparte entre todos los partidos que han subsistido, y que se debe destinar al pago de los gastos de funcionamiento que demanden las oficinas de los partidos en las provincias y comarcas.
- 2) El saldo del financiamiento postelectoral, que debe repartirse con base los votos obtenidos por los partidos que subsistieron, se hace ahora ya no con base en los votos obtenidos en la elección presidencial, sino con base en el promedio de los votos obtenidos en las cuatro elecciones en que participaron: la de presidente, diputados, alcaldes y representante de Corregimiento. Con esta modificación se acogió la sugerencia de los partidos medianos y pequeños para que se tomara en cuenta el respaldo popular que reciba cada partido en las elecciones a los distintos cargos de elección popular, y no solamente con base en la elección de presidente, como fue la base inicial para calcular el financiamiento postelectoral. Muchos partidos subsisten gracias a que su votación más fuerte no es la presidencial sino la de diputados o de los gobiernos locales, por lo que un promedio entre las cuatro elecciones resulta ser más equitativo para el reparto del financiamiento posterior a las elecciones.

B. *Financiamiento privado*

El financiamiento privado se encuentra regulado por el artículo 209, obligando a los partidos políticos y a los candidatos a puestos de elección popular a registrar todas las contribuciones privadas que reciban para su funcionamiento y campañas.

Por otro lado, a pesar de que no se lograron introducir las normas relativas a los topes de campaña (tanto lo que podían gastar los candidatos y partidos como lo que se podía donar a una nómina según el tipo de elección), tal y como se planteaba en el proyecto de ley que se presentó a la Asamblea Nacional, sí se pudieron incorporar algunas prohibiciones en cuanto al tipo de fuentes de las cuales provienen dichos fondos o bienes, tales como aportes anónimos o de personas naturales, organismos o gobiernos extranjeros, o personas jurídicas que no ejerzan actividades eco-

nómicas en Panamá, así como los aportes de empresas donde el Estado panameño fuese accionista.

3. *En Decretos expedidos por el T.E, con base en la facultad reglamentaria de que dispone constitucionalmente*

Mediante la promulgación de decretos, en ejercicio de la potestad constitucional del Tribunal Electoral para reglamentar la ley electoral, se han establecido los mecanismos para el manejo, control y rendición de cuentas de los fondos del financiamiento público, procurando que sean lo más transparente posibles, lo cual se logra dados los controles de auditoría que se implementan a nivel de los propios partidos, a nivel institucional por el TE y la Contraloría General de la República, lo que asegura que no solamente el Tribunal sino la ciudadanía tenga conocimiento del uso que se le da a estos fondos públicos.

Entre los decretos que actualmente se encuentran vigentes y que guardan relación con la materia, tenemos los relativos al *financiamiento público directo*, el decreto madre denominado Decreto 6 de 16 de agosto de 2005, que reglamenta el subsidio estatal (ahora financiamiento público), y que ha sido modificado por los siguientes decretos: Decreto 2 de 12 de enero de 2006, que incluye los gastos justificables y el pago al capital e intereses de préstamos para la compra de bienes a nombre del partido que hayan sido autorizados por el TE; el Decreto 5 de 12 de abril de 2006, el cual autoriza la variación del monto del 15% de la partida anual del financiamiento público de cada partido político, para la celebración de las reuniones de los organismos internos del colectivo político, que incluye entre otras, las elecciones para elegir sus autoridades, cuando esto sea aprobado por el TE; el Decreto 7 del 31 de mayo de 2007, que crea dos rubros adicionales como gastos justificables para capacitación política de los integrantes de los colectivos políticos y facultó al *Tribunal Electoral para suspender los desembolsos del financiamiento público a los partidos políticos que no realizaran sus elecciones para renovación de sus organismos internos en los plazos previstos en sus estatutos, a fin de lograr una democratización más efectiva de estos*; el Decreto 14 de 19 de diciembre de 2007, por medio del cual se ordena sustituir en el Decreto 6 del 16 de agosto de 2005 y todas sus modificaciones, el término “subsidio estatal” por el de “financiamiento público”, con ocasión de la entrada en

vigencia de la Ley 60 del 29 de diciembre de 2006, que reformó el Código Electoral; el Decreto 5 de 19 de marzo de 2008, el cual incorpora modificaciones al rubro de gastos justificables y establece una reordenación de la numeración de los mismos; el Decreto 10 del 28 de abril de 2008, el cual indica que los cambios en las juntas directivas de los partidos no afectan los desembolsos trimestrales a que tienen derecho los mismos; el Decreto 10 de 24 de marzo de 2009, donde se establece que solamente se pagarán, contra el preelectoral, las campañas de divulgación cuyo contenido se apege a lo que estipula el Código Electoral en su artículo 201, el que dispone que el Tribunal Electoral promoverá que la propaganda electoral propicie la exposición y discusión tendientes a resolver los problemas nacionales o comunitarios, y el Decreto 11 del 24 de marzo de 2009, para permitir que los gastos de alimentación y capacitación de los representantes de los partidos políticos ante las diferentes corporaciones electorales (mesas de votación y juntas de escrutinio) para el día de las elecciones, puedan ser cargados al rubro de capacitación del financiamiento público postelectoral.

Relacionado al tema del *financiamiento público indirecto*, el TE ha emitido el Decreto 26 del 12 de diciembre de 2008, que regula el uso de los medios de comunicación del Estado (SERTV) con ocasión de las elecciones generales de 3 de mayo de 2009, para permitir el acceso de los candidatos de libre postulación; y con respecto al *financiamiento privado*, el TE emitió el Decreto 38 de 23 de diciembre de 2004, para reglamentar la obligación de registrar las contribuciones privadas que reciban los partidos políticos y candidatos a puestos de elección popular y *presentar al Tribunal Electoral, una declaración jurada conteniendo un informe pormenorizado de ingresos y gastos costeados con este financiamiento, dentro de los 60 días siguientes a la elección.*

El marco jurídico del financiamiento público gira en torno a la celebración de las contiendas electorales previstas cada cinco años, por lo que en los ejercicios de democracia directa, llámese referéndum o plebiscito, cuando se trata del sometimiento de una consulta popular por parte del Estado, no se otorga financiamiento *directo* alguno. El TE ha dispuesto desde el referéndum de 1998 (sobre la reelección presidencial inmediata) y luego en el referéndum de 2006 (sobre la expansión del Canal), que los grupos a favor y en contra de la propuesta sometida a referéndum, deben tener acceso a los medios de comunicación del Estado (SERTV), y a ese efecto ha reglamentado la participación de los grupos.

II. CONFIGURACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN PANAMÁ Y LAS NUEVAS TENDENCIAS INCORPORADAS CON LA APROBACIÓN DE LA LEY 60 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2006

El esquema de financiamiento panameño descansa en un sistema mixto, que permite que el Estado contribuya con los gastos de los partidos políticos y candidatos por la libre postulación de manera directa, mediante el financiamiento público antes y después de las elecciones generales; y de manera indirecta a través de exoneraciones y descuentos, y el uso gratuito de la radio y televisión estatal. Este sistema también incluye el financiamiento privado, el cual a la fecha, no impone ningún límite, excepto los que provengan de personas naturales o jurídicas que el Código Electoral específicamente prohíba. Es así que no hay topes a los gastos ni a los aportes, y la sociedad civil critica el sistema vigente porque permite ambas formas de financiamiento, cuando la tendencia es que si el Estado financia, los aportes privados deben restringirse.

La fórmula panameña de financiamiento público directo, no depende de la voluntad del gobierno en turno, sino que responde a una obligación legal y fija del Estado, que responde al *principio de seguridad jurídica*, el cual garantiza un monto que es administrado y fiscalizado por el T.E., y por tanto las medidas reglamentarias de control que se han tomado, cuidan de que estos fondos sólo sean destinados para actividades específicas (*principio de eficacia*), por lo que las partidas que se entregan antes de las elecciones, o sea el denominado financiamiento preelectoral, sólo se desembolsa contra facturas que demuestren la prestación real del servicio o suministro del bien, y las partidas trimestrales correspondientes al financiamiento postelectoral, están condicionadas al cumplimiento de la ejecución del trimestre inmediatamente anterior, el cual debe estar sustentado en un presupuesto sometido a consideración del Tribunal Electoral, de tal suerte que el incumplimiento acarrea la suspensión de los desembolsos subsiguientes. A pesar de los celosos controles que incluso producen quejas por parte de los partidos políticos, en el caso de un partido político, se ha tenido una mala experiencia de malversación de fondos por falsificación de firmas de uno de los responsables del manejo del financiamiento. El TE hizo las denuncias correspondientes ante la justicia penal ordinaria luego de reconciliar el monto involucrado con la Contraloría General de la República, y a la fecha de este trabajo el proceso penal no había concluido.

Para consagrar el principio de *seguridad económica*, el aporte estatal se ha consignado con base en una fórmula que se ajusta en el tiempo según las finanzas del Tesoro Nacional, ya que consiste en un 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el gobierno central en el año anterior al de las elecciones. Si las recaudaciones disminuyen o suben, debe pagarse con base en lo presupuestado en el año referido.

Para garantizar el principio de *igualdad de oportunidades*, es que el reparto preelectoral se hace de manera igualitaria entre todos los partidos, independientemente de la membresía o votación en las últimas elecciones. Este mismo principio se ha reforzado con la reforma del 2006 al distribuir un 20% del financiamiento postelectoral de manera igualitaria entre los partidos que subsistieron en las elecciones.

El principio de *representación popular* se alcanza al establecerse que el reparto después de las elecciones, es, fundamentalmente (el 80%), con base en los votos obtenidos. Es el pueblo con su respaldo popular proporcional entre los partidos, el que decide quién recibe más y quién recibe menos.

El principio de *equidad*, se ha consagrado en la última reforma al determinarse que el financiamiento postelectoral que se distribuye con base en los votos, basándose en el promedio de votos obtenidos por los partidos en las cuatro elecciones en que participaron y no solamente en la elección presidencial.

Para no afectar las finanzas del Tesoro Nacional, no solamente se asigna un mínimo porcentaje (1%) de los ingresos corrientes del gobierno central, es decir, excluyendo las entidades descentralizadas del sector público, como la Autoridad del Canal de Panamá y la Caja de Seguro Social, que tienen presupuestos billonarios, sino que el monto que produzca ese porcentaje se distribuye entre seis presupuestos fiscales, a saber: el del año anterior al de las elecciones, y los cinco que separan a una elección general de la otra. Esta característica de la fórmula la identificamos como aquella que consagra el principio de *no impactar negativamente el presupuesto nacional*.

Al momento en que la reforma de 1997, que creó el financiamiento público, dispuso que el financiamiento postelectoral se entregaba a los partidos anualmente a lo largo de cinco años, se logran dos principios importantes que todavía se mantienen: 1) el fortalecimiento institucional de los partidos políticos, y 2) contribuir a la vigencia de una oposición política, vital para toda democracia. Esto se logra estableciendo el acceso

a recursos financieros continuos e ininterrumpidos entre cada contienda electoral, de manera que el 75% de la partida anual de cada partido se deba invertir en mantener oficinas permanentes y eliminar el concepto tradicional del partido “electorero” que aparecía para cada proceso electoral y que desaparecía una vez pasadas las elecciones.

Para invertir en la formación del recurso humano detrás de la institucionalidad de los partidos, se ha consignado que un mínimo de 25% de la anualidad postelectoral, debe ser invertida en capacitación política para ir formando nuevos líderes y fortalecer el liderazgo de los dirigentes actuales. Así tenemos el principio de la *formación política*.

Y finalmente, otro principio regulador de la filosofía del financiamiento público panameño, consiste en que el mismo es una *solución parcial*, dado que el aporte no cubre todas las necesidades de los partidos para la contienda electoral, pero contribuye con todos los principios antes anotados. No es un aporte simbólico, pero tampoco es suficiente para eliminar el financiamiento privado como ocurre en otras latitudes. Sin embargo, es un punto de partida hacia esa meta.

En este sentido, nuestro sistema de financiamiento está diseñado para que se maneje a través de los partidos políticos, por lo que los limitados recursos son tradicionalmente usados por las dirigencias de los partidos para apoyar la candidatura presidencial solamente, y no a los demás candidatos que aspiran a los diferentes cargos de elección popular. Esta situación produce reclamos e insatisfacción por parte de esos otros candidatos que no llegan a verse favorecidos con el financiamiento.

Con el objeto de referirnos a las actividades que son cubiertas con el financiamiento directo preelectoral, podemos mencionar aquellas inherentes a las convenciones o elecciones primarias internas de los partidos, tales como, el alquiler del local y la decoración del mismo, la contratación de grupos musicales para amenizar el evento y todo el arrendamiento de los equipos de sonido, de comunicación e informática que sean necesarios. También se incluyen todos los artículos y medios promocionales alusivos a la actividad, como banderas, gorras, suéteres, botones, afiches, llaveros, gafetes de identificación y afines. Además de los gastos de impresión y distribución de papelería para el desarrollo del acto de que se trate y publicidad sobre la celebración de los eventos, tales como volantes, avisos por los medios de comunicación (prensa, radio y televisión).

Por otro lado, quedan contemplados también los gastos en que incurren en el cumplimiento de sus funciones, los miembros de los organis-

mos internos de los partidos que se encuentran encargados de dirigir las convenciones o primarias.

Durante el proceso electoral, todo lo que tenga que ver con la producción y transmisión de cuñas en los medios de prensa, radio, televisión y cines privados y la impresión, distribución y colocación de vallas publicitarias, así como folletos, volantes, suéteres, y gorras que sean de tipo institucional-partidista o personalizadas para los candidatos postulados por los partidos, también son cubiertas con estos fondos.

En cuanto a las actividades que se sufragan con el financiamiento directo postelectoral, se incluyen aquellas que guardan relación con las elecciones internas para escoger a las autoridades internas de los partidos, las dirigidas a la capacitación política de sus miembros, tales como cursos, seminarios y conferencias, ya sean organizadas por el propio partido o por terceros. Principalmente, el financiamiento postelectoral está destinado a cubrir los gastos ocasionados por las oficinas que mantengan los partidos, y para lo cual pueden destinar hasta el 75% de su partida anual. Un mínimo de 25% debe ser dedicado, como se explicó en líneas anteriores, al rubro de capacitación, *y dentro de este segmento, se dispone obligatoriamente de una cifra para la capacitación exclusiva en tema de género, y que corresponde al 10% de dicha cantidad.*

III. MONTOS FINANCIADOS, COSTOS Y GASTOS DE LAS ELECCIONES GENERALES

A estos efectos, para cada proceso electoral, en el decreto de convocatoria a las elecciones, el TE da a conocer el monto total del financiamiento que será aplicable a la misma, y a más tardar 30 días calendario después de la apertura del proceso, expide un acuerdo en el que fijan las sumas a las que tiene derecho cada partido político del adelanto contemplado en el Código Electoral.

Montos financiados. En las elecciones generales de 1999, el monto total del financiamiento público reservado para el periodo 1999-2004, alcanzó la cifra de B/.15 348 998.00 con un padrón electoral de 1 746 989 y un total de votos válidos emitidos de 1 278 468. Lo anterior nos arroja un financiamiento por elector de B/. 8.78 y de B/.12.00 por votante para dicho proceso inaugural de esta nueva institución en la democracia panameña.

Para las elecciones de 2004, el monto total fue fijado en B/. 20 038 330.81, para ser desembolsado entonces en el periodo comprendido entre 2004 y 2009. El padrón electoral ascendió a 1 999 553 y los votos válidos emitidos fueron de 1 499 072, por lo que el financiamiento por elector ascendió a B/.10.02 y el financiamiento por votante a B/.13.36.

Para las pasadas elecciones de 2009, el financiamiento público fue de B/. 33 700 000 con un padrón electoral de 2 211 261 y votos válidos de 1 586 427. De esta manera, tenemos que el financiamiento por elector sube a B/.15.24 y por votante a B/.21.24. El crecimiento de los ingresos corrientes del gobierno central, producto de la evolución positiva de la economía nacional, permitió una mayor asignación al rubro del financiamiento público al fortalecimiento de los principios sobre los cuales descansa la Ley Electoral. Entre 1999 y el 2004, la inversión del Estado en este concepto se incrementó en 30% mientras que entre el 2004 y 2009, subió 68%. Si a lo anterior se le suma el hecho de que la cantidad de partidos ha ido disminuyendo de siete que subsistieron en las elecciones de 1999 frente a seis que lo hicieron en 2009, tenemos un efecto todavía más beneficioso para los partidos que se han mantenido vigentes a lo largo de estos 10 años.

Detallando el monto aplicable en la contienda del 2009, tenemos que el 40% del financiamiento preelectoral representó la suma de B/.13 480 000 que se distribuyó de manera igualitaria entre los ocho partidos políticos que participaron, por lo que a cada uno dispuso de hasta B/.1 685 000.00. El 25% de dicho monto, está específicamente destinado para reembolsarle a los partidos los gastos de postulaciones y el 75% para que el TE le pagara directamente al medio que haya prestado servicios de divulgación y propaganda al partido, o bien al banco que le hubiese financiado dicho monto. Para ello, los partidos formalizan cesiones de crédito ante el TE para que los pagos salgan a favor de proveedores o de bancos, según el caso, y previa comprobación de que el gasto facturado, efectivamente se ha incurrido en un gasto previsto.

El 60% restante del monto total del financiamiento público (B/.20 220.00), una vez restado lo que se pagó a los candidatos de libre postulación y que ascendió a B/. 27 277.40, se destinó al financiamiento postelectoral de los seis partidos que subsistieron para el periodo 2009-2014. Con base en la nueva fórmula de recibir un 20% distribuido de manera igualitaria, cada uno de los seis partidos recibirá en cada año, en desembolsos trimestrales, la suma de B/.135 974.53 para sus gastos de

funcionamiento. El monto a pagar anualmente con base en votos, oscila desde B/. 124,895.54 para el partido con menos votos (Partido Popular ex Democracia Cristiana), hasta B/. 1 179 055.80 para el Partido Revolucionario Democrático (PRD), como el partido individualmente más votado.

Los 13 candidatos de libre postulación que ganaron el cargo para el cual se postularon (dos diputados, un alcalde y diez representantes de corregimiento), recibieron montos que fueron desde B/. 190 hasta B/. 12 834. Los aportes estatales para los candidatos independientes o de libre postulación, se entregan en un solo pago sin más condición que la de haber sido proclamado ganador. Hay que destacar que el 85.4% de los corregimientos, siendo la división política administrativa más pequeña del país, tienen menos de 5000 electores. El menor de ellos, tuvo en las pasadas elecciones 80 electores versus el más poblado que registró 74 050 electores. Este hecho pone en evidencia un proceso de atomización que genera desproporciones democráticas entre los corregimientos, para nada saludables, dado que todos los funcionarios electos en cada uno de ellos (representantes de corregimiento), no solamente ganan exactamente lo mismo, sino que en los consejos municipales tienen un voto cada uno.

En cambio, los financiamientos de los partidos políticos se desembolsarán trimestralmente, en cinco años, a partir del 1 de julio de 2009, con la obligación de tener que dedicar el 25% a financiar actividades de capacitación política a nivel nacional, pero un 10% del mismo debe reservarse para actividades de capacitación exclusivamente para mujeres; quedando entonces los partidos con la posibilidad de disponer del 75% de ese monto, para financiar el funcionamiento de las oficinas provinciales y comarcales que mantengan. Debido a las quejas de los grupos femeninos de todos los partidos, el TE está por emitir un Decreto en el que se obliga a los partidos políticos a que la partida destinada para el tema de capacitación del género femenino, sea manejada por la correspondiente secretaria del partido.

Costos de las elecciones. Para las pasadas elecciones de 2009, el costo total fue de B/. 38.7 millones distribuidos en tres años debido a la planificación con que se ejecuta cada evento electoral cada cinco años (2007, 2008 y 2009), con una inversión en activos de B/. 4.9 millones por lo que el gasto electoral neto fue de B/. 33.8 millones. El padrón electoral fue de 2 211 261, por lo que el costo por elector para el 2009 fue de B/. 17.50.

En 2004, el costo de las elecciones generales ascendió a B/. 32.7 millones, distribuido en sus tres años de ejecución, a saber: 2002, 2003 y

2004, de los cuales, B/. 5.4 fueron inversiones en activos, por lo que el gasto neto electoral ascendió a B/. 27.3 millones. Así, con un padrón que ascendió a 1 999 553 electores, tenemos que el costo por elector en dicho proceso fue de B/. 16.36.

Ambas cifras, excluyen el financiamiento público correspondiente a cada proceso, dado que éste tiene un componente previo y posterior al evento electoral, pero los montos se han dado en la sección anterior para los interesados en hacer los cálculos con este componente de financiamiento.

El costo de las elecciones de 1999 ascendió a B/. 20.4 millones con un padrón de 1 746 894 electores, pero el costo por elector fue de B/. 11.68 no resulta realmente representativo del costo real del evento porque en agosto de 1998 se celebró un referéndum constitucional para decidir sobre la posible reelección presidencial inmediata, con un costo de B/.7.8 millones, que financió muchas tareas que se hubieran llevado a cabo en el año anterior al de las elecciones, por lo que la comparación del costo del evento de 1999 versus los de 2004 y 2009, arrojará diferencias que no son reales y que se explican por el referéndum del 98.

Como regla general, el costo de las elecciones a través de los años se ha ido incrementando, por varios factores inherentes al evento y al transcurso del tiempo, como son el aumento en la cantidad de electores, la inflación, el aumento en los centros y mesas de votación, de funcionarios electorales, el monto que se les paga, y el mejoramiento de la calidad del proceso que requiere de más tecnología para más transparencia, así como de mayores controles. Panamá se ha distinguido por el voto residencial que en cada proceso se acerca más a los electores, para beneficiar particularmente a los que viven en áreas apartadas y en poblaciones dispersas por razones de naturaleza cultural como ocurre en la Comarca Ngöbe Bugle, la de mayor población entre las comarcas y la que tiene la mayor extensión territorial, pero con una topografía caracterizada por la cordillera central que la atraviesa y la falta de infraestructura vial. Para las elecciones de 2009 se abrieron, por primera vez, numerosos centros de votación con menos de 50 electores para descentralizar centros con más de 100 electores que existían de manera polarizada en esa comarca. Esa centralización resultaba en beneficio del Tribunal pero no de los electores, razón por la cual se decidió descentralizar según la dispersión de las agrupaciones familiares. El costo de poner a funcionar esos centros pequeños es proporcionalmente mucho más elevado que si fuera en una

población urbana, porque implica que a los funcionarios a cargo de las mesas hay que enviarlos con mucha más anticipación debido a las distancias y complejidades topográficas involucradas, así como a la falta de infraestructura. Sin embargo, esas poblaciones marginadas requieren de una atención especial por principios de elemental justicia.

También los procesos electorales han enfrentado un incremento en los presupuestos para el reclutamiento, capacitación y pago de dietas de las decenas de miles de funcionarios que deben integrar las mesas de votación y juntas de escrutinio.

Las actividades de divulgación para cubrir las diversas campañas que requiere el proceso electoral desde casi dos años antes de las elecciones se han venido incrementando, dado que la fecha de cierre para hacer cambios de residencia se aumentó de seis meses a un año antes de las elecciones, como una inversión para contribuir a al ejercicio oportuno de los derechos políticos de los ciudadanos y evitar el trasiego de electores. En ocasión de la actualización y depuración del padrón electoral preliminar, se hace campaña para que verifiquen su centro de votación y actualicen su residencia electoral en función de donde viven realmente, y para que verifiquen si tienen parientes fallecidos que aparecen en el padrón; la campaña dirigida a los menores de edad que cumplirán la mayoría hasta el día antes de las elecciones, a fin de que hagan su solicitud de cédula de identidad personal y puedan ser incorporados al padrón; para que acudan al reclutamiento; para que acudan a la capacitación; para el reclutamiento de miembros del Cuerpo de Delegados Electorales; para promover la participación en el ejercicio del sufragio; para promover la tolerancia entre los actores, y finalmente para hacer una amplia docencia de cómo se vota, dado que solamente se celebran elecciones cada cinco años.

Definitivamente, como dice Guerrero Gutiérrez: “La democracia es cara, pero siempre tendrá un precio más alto para una sociedad, para un país, padecer regímenes totalitarios, despóticos o autoritarios”.¹

Valga aclarar que cada torneo electoral y con cargo al presupuesto de las elecciones, le permite al Tribunal Electoral actualizar y renovar los activos para uso permanente de la entidad, lo que le permite mantener la calidad del servicio que presta diariamente fuera de los periodos elec-

¹ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia”, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México, D.F.

torales, sobre todo en materia de registro civil y cedulaación, por lo que pudiera decirse que los procesos electorales contribuyen a subsidiar, indirectamente, el mejoramiento de los servicios públicos que debe prestar el organismo electoral a la ciudadanía entre una elección y la otra, en materia de registro civil e identificación personal.

IV. FACULTADES DE CONTROL, RENDICIÓN DE CUENTAS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El TE, como ente administrador y fiscalizador del financiamiento público, implementa mecanismos de control a los partidos políticos, a fin de supervisar los gastos que son sufragados con estos, y es por ello que tienen la obligación de seguir los procedimientos para la rendición de cuentas a lo interno y llevar un registro de las contribuciones privadas.

El financiamiento preelectoral requiere, en primera instancia, que los partidos políticos hayan oficializado ante el TE la postulación de sus candidatos a presidente y vicepresidente de la República, y soliciten por escrito los pagos respectivos, respaldándose en los comprobantes de gastos originales emitidos a su nombre, con la identificación del objeto del gasto. Los pagos preelectorales pueden solicitarse hasta un día antes de las elecciones generales, mediante una o varias solicitudes debidamente sustentadas.

Por otra parte, para manejar el financiamiento postelectoral, los partidos políticos tienen que manejar separadamente dos cuentas bancarias, una de funcionamiento y otra de capacitación, y los dineros para las mismas se van entregando trimestre a trimestre contra un informe de rendición de cuentas; es decir, vencido el trimestre. El ciclo de pagos postelectoral inicia en julio del año de las elecciones, y se maneja en cinco anualidades en el respectivo quinquenio, con desembolsos y controles trimestrales. En este sentido, resulta entonces obligatorio, llevar un juego completo de libros de contabilidad o sistemas electrónicos contables debidamente registrados en el TE y conservar todos los comprobantes que respalden los gastos incurridos contra un presupuesto anual que se somete a la aprobación del TE. En lo que respecta al financiamiento de origen privado, deberán conservar sus registros de depósitos, controles de cheques, comprobantes de contribuciones y gastos, hasta por tres años contados a partir de la fecha de la celebración de las elecciones, ya que

el TE también puede, en cualquier momento, efectuarles un auditó para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre el registro de este tipo de contribuciones.

La implementación de controles y trámites de ejecución financiera pre-electoral y verificación de documentos sustentadores, la logra el TE, a nivel institucional, apoyado en la Dirección de Finanzas, Dirección de Auditoría Interna y Secretaría General, y los postelectorales que conlleven informes de ejecución trimestrales, conciliaciones bancarias, gestiones de cobro, revisión de control de los libros de banco, conciliaciones del fondo, registro de los pagos a los partidos, aprobación de proyectos de presupuesto, así como la verificación de los informes de registro de las actividades realizadas con los fondos del financiamiento público.

Para diciembre de 2009, el TE tiene programado anunciar un nuevo software que han venido usando los partidos políticos para poder auditar vía web, el uso de los recursos del financiamiento público, a fin de que se convierta en un instrumento de auditó por parte de la ciudadanía. Esta nueva herramienta de transparencia, que permitirá que cualquier ciudadano, en cualquier momento, pueda examinar por Internet, el manejo que llevan a cabo los partidos políticos de los fondos públicos puestos a su disposición, y ver en qué gastos incurren, examinar las facturas y planillas, representará un importante y significativo avance en la materia en el continente.

No podemos dejar de mencionar el papel fiscalizador que realiza la Contraloría General de la República (CGR) que interviene en el financiamiento público postelectoral una vez que se declara cerrado el proceso electoral por parte del TE, y se suma a los controles que lleva a cabo el organismo electoral refrendando cada pago luego del examen correspondiente de la documentación de sustento.

Las instituciones bancarias donde se mantienen depositados los fondos del financiamiento público, están obligadas, por ley, a suministrar al T.E. la información sobre el manejo de tales cuentas.

En cuanto al tema del acceso a la información sobre el uso del financiamiento público, el TE garantiza el mismo y utiliza diversos mecanismos para su periódica divulgación (Boletín Oficial del TE y su página web), agregando legitimidad al proceso electoral y al perfeccionamiento de la democracia; sin perjuicio de atender requerimientos específicos de parte de miembros de un partido o ciudadanos sobre las cuentas de un determinado partido. Estos requerimientos que consumen tiempo de la

institución, podrán ser obviados con el mecanismo de la auditoría directa del ciudadano sobre las cuentas de cada partido.

V. SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES

Para una efectiva regulación del financiamiento, se requiere imponer penalidades cuando existan violaciones, sobre todo de corte administrativo que acarreen para los partidos políticos la posibilidad de no poder acceder a los fondos del financiamiento, y que entiendan que esto se evita llevando adelante mecanismos internos de control que garanticen el registro y clasificación oportuna de todas las operaciones que realicen, que incluya la presentación de informes financieros y presupuestarios, por lo que se necesita que los partidos trabajen con un gran sentido de responsabilidad, porque en Panamá así como en la mayor parte de los países latinoamericanos, la obligación de rendir cuentas recae fundamentalmente en los partidos políticos, sin involucrar a los donantes.

Es en este orden de ideas, que se ha establecido como una sanción a los partidos políticos, la suspensión de los desembolsos provenientes del financiamiento público postelectoral, cuando no presenten los informes trimestrales exigidos. Por otra parte, si el TE constata que el partido no se ciñe a los objetos de gasto contemplados en el presupuesto, e incurren en otros distintos no autorizados previamente, los obliga a reembolsar lo gastado, sin que los montos involucrados puedan deducirse de pagos futuros, como ocurre en otros países.

En lo que respecta al financiamiento privado, la normativa electoral contempla las contribuciones derivadas de las aportaciones, donativos en dinero o especie, que sean realizados de manera voluntaria por personas naturales o jurídicas, siempre que los mismos sean registrados en el T.E. por los partidos políticos y candidatos a puestos de elección popular, ya que de lo contrario los candidatos corren el riesgo de ser sancionados con multas que van de cincuenta (B/.50.00) a mil balboas (B/.1000.00), y obviamente asegurarse de que las mismas no estén expresamente prohibidas por la Ley, lo cual trae como consecuencia, la imposición de multas que van de mil (B/.1000.00) a veinticinco mil balboas (B/.25 000.00).

Todo lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales en el ámbito de la justicia ordinaria, si se detecta que hay indicios de violaciones a la ley penal, como en el caso de la recepción de donaciones para campaña elec-

toral proveniente de delitos relacionados al lavado de dinero o narcotráfico, en cuyo caso el TE pone en antecedentes al Ministerio Público o al órgano judicial, remitiéndole la información adecuada, o bien poniendo a su disposición los informes de los partidos y candidatos cuando dichas autoridades lo soliciten. Así también, participa la jurisdicción de cuentas en donde el nuevo Tribunal de Cuentas (antes Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República [DRP]), deba administrar justicia frente a las denuncias y audits hechos por la CGR que pongan en evidencia los delitos de peculado.

VI. EXPERIENCIA Y DEBATE EN TORNO A LA FIGURA DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PANAMÁ

Consideramos que una de las experiencias más positivas que ha traído consigo el financiamiento público en sus dos modalidades de pre y postelectoral, es que los partidos políticos son capaces de llegar a la contienda electoral con menos desigualdad que si no existiera el preelectoral, particularmente para los partidos nuevos con dirigentes carentes de recursos. Luego de transcurridas las elecciones, los que subsisten por mandato popular, cuentan con recursos mínimos para funcionar y capacitarse, reunirse e integrarse como entidad política, lo que se traduce en el sostenimiento de un mínimo de actividades ordinarias fuera de los procesos electorales, lo que crea una presencia permanente de los partidos en la vida nacional, dando al traste con los tradicionales partidos electoreros que solamente se activaban para las elecciones. A través de la auditoría y supervisión que implica el financiamiento público, el TE ha logrado una proyección adicional en el cumplimiento de sus funciones fuera de los procesos electorales en el área de organización electoral, en adición al servicio de inscripción de adherentes que brinda tanto a los colectivos políticos ya constituidos como a los que están en proceso de constitución.

Por otra parte, la experiencia negativa la podemos resumir cuando se han descubierto desórdenes administrativos en los controles internos que deben llevar los responsables del manejo de los recursos en los partidos, que han causado la suspensión o hasta la devolución de fondos en algunas ocasiones, e incluso la remisión de un caso a la jurisdicción penal ordinaria para la investigación por la posible comisión de delitos de peculado y/o falsificación de cheques. Es esta misma situación la que contribu-

ye negativamente a la imagen de los partidos y genera debate entre los actores políticos y la ciudadanía, quienes al vincular el financiamiento público a los malos manejos, vuelven a poner en la palestra el tema de las innumerables necesidades sociales que enfrenta el país, por lo que la sociedad civil estima que los recursos del Estado no deberían utilizarse para palear las necesidades político partidarias, particularmente cuando continúan teniendo acceso ilimitado a las fuentes de financiamiento privado. Punto válido, dicho sea de paso.

Con la reforma electoral de 2006, se aprobó la norma en virtud de la cual el saldo no utilizado por los partidos en el financiamiento público postelectoral, será usado por el TE, para actividades de capacitación con organizaciones de la sociedad civil. Ahora que se ha cumplido el primer quinquenio, bajo el imperio de la nueva normativa, el TE dispondrá de fondos para estas importantes necesidades de la ciudadanía que se organiza para fortalecer el proceso de reforma electoral con charlas de capacitación sobre los temas de la reforma, o en programas de educación cívica.

También ha quedado en evidencia que en los años electorales y hasta preelectorales, los partidos han encontrado impedimentos para ejecutar su presupuesto de capacitación por estar sus dirigentes inmersos en el proceso electoral. Este aspecto pone de manifiesto la falta de institucionalidad partidaria en los programas de capacitación frente a la política coyuntural de un proceso electoral cada cinco años, y debe ser atendido para el próximo quinquenio, por lo que es un tema importante que queda pendiente de mejora.

Otro aspecto negativo de la institucionalidad partidaria, es la constante dificultad de presentar informes trimestrales que no sean devueltos con debilidades que deben ser subsanadas para poder dar por aprobado el trimestre, lo cual incide directamente en el atraso de los desembolsos y por lo tanto en la normalidad en el manejo de los recursos. Las deficiencias en la presentación adecuada de los informes conlleva la generación de cuentas por pagar en el partido, atrasos con sus proveedores, y pérdida de imagen en el comercio. Es preciso anotar que esta realidad no aplica a todos los partidos, pero sí a la mayoría.

Frente a los argumentos de que el dinero es lo importante y determinante para poder hacer una política partidaria efectiva en América Latina, es decir, que se vea traducida en votos el día de las elecciones y candidatos ganadores, debemos señalar que durante el pasado quinquenio (2004-2009) el partido que logró el segundo financiamiento público más

importante, no pudo cosechar en las elecciones lo que hubiera esperado en función de los recursos que tuvo a su disposición, a pesar de haberse fusionado durante ese mismo quinquenio con otro partido para sumar fuerzas.

VII. RETOS PENDIENTES

Con la instalación en enero de 2010, de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) por parte del TE, siguiendo con su tradición de institucionalización del proceso de reforma electoral cada cinco años y tan pronto se instala el nuevo gobierno, de forma que los “temas calientes se traten en momentos fríos”, los partidos políticos, la sociedad civil y el TE, coordinarán nuevamente esfuerzos para atacar los retos pendientes en el sistema electoral panameño, y dentro del tema del financiamiento podemos destacar los siguientes:

- 1) *Tope al gasto.* En la pasada reforma, se logró consensuar en la CNRE todo un capítulo sobre el tema, incluyendo tope a las contribuciones que podían recibir los candidatos y partidos, pero lamentablemente en la Asamblea Nacional no fue aprobado y el entonces partido de gobierno sufrió en carne propia, durante las elecciones, cuando denunciaba el gasto excesivo por parte de su contendiente principal.
- 2) *Origen de los fondos.* En ninguna campaña previa a 2009, se hicieron denuncias de dinero ilegal como en la pasada. Se presentaron denuncias ante el Ministerio Público sobre el caso Murcia y una de ellas le costó la elección al candidato del gobierno para la alcaldía capital, a pesar de que a la fecha de este trabajo no se han levantado cargos contra ninguno de los candidatos denunciados. El TE fue requerido por el Ministerio Público a compartir la información sobre el origen de las contribuciones recibidas por los candidatos involucrados, lo cual se llevó a cabo en las instalaciones del T.E. y con presencia de funcionarios de éste.
- 3) *Organización y financiamiento de primarias.* Dado lo extenso del proceso de precampaña y lo costosas que resultaron las primarias de los principales partidos, hay inclinaciones para que sea el TE quien las organice y financie para 2014.

- 4) *Duración de la precampaña y campaña.* Relacionado con el punto anterior, está la necesidad de limitar el tiempo para hacer propaganda electoral durante la precampaña y campaña, de forma de racionalizar el gasto y reducir la conmoción que se introduce en la economía nacional.
- 5) *Costo de la propaganda electoral.* Todos los partidos coinciden en que el costo de la propaganda en los medios de comunicación, particularmente en televisión, se disparó fuera de control en la pasada campaña y que las normas del Código Electoral previstas para que en igualdad de condiciones se ofrecieran tarifas iguales a los candidatos y partidos, no funcionaron, por lo que se buscarán soluciones con la nueva reforma para que los costos no se eleven y se cumpla con el trato equitativo.
- 6) *Umbral para acceder al financiamiento público.* La sociedad civil se apresta a defender la conveniencia de reducir el porcentaje de votos requeridos para la formación y subsistencia de los partidos políticos, para dar más facilidades a las iniciativas ciudadanas de activarse políticamente a través de partidos políticos.
- 7) *Aporte preelectoral para los independientes o candidatos de libre postulación.* La cifra asignada en la reforma de 1993 de 30 centavos de balboa por cada adherente obtenido, siempre y cuando el interesado logre su reconocimiento como candidato independiente por el TE, deberá ser ajustada por el transcurso del tiempo, la inflación y lo simbólica que resulta ser frente al gasto de campaña de dichos candidatos.