

TRIBUNAL ELECTORAL
LA PATRIA LA HACEMOS CONTIGO

Instituto de Estudios Democráticos



Claves para comprender

El sistema de financiamiento político panameño

YARITZA ESPINOSA MORA



Colección 30 años - N° 6
2020



Yaritza Espinosa Mora

Egresada de la Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas, Maestría en Derecho Electoral de la Universidad de Castilla de la Mancha España, Especialista en Investigación Social, actualmente maestranda en Ciencias Sociales con énfasis en teoría y metodología de la investigación en el Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá. Posgrado en Docencia Superior de Columbus University Campus Chiriquí, Diplomado Superior en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales FLACSO-Panamá.

Ejerció seis años como jefa del Departamento de Investigación y Publicaciones Académicas del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá.

Consultora de organizaciones de la sociedad civil, PNUD-Panamá y Fundación Friedrich Ebert, ha trabajado con indígenas, jóvenes, mujeres y población afrodescendiente. Ha participado como organizadora, coordinadora, conferencista, panelista, moderadora y tallerista en eventos académicos nacionales e internacionales.

TRIBUNAL ELECTORAL
LA BUENA LA HACEMOS CONTIGO
Instituto de Estudios Democráticos



Claves para comprender

El sistema de financiamiento político panameño

YARITZA ESPINOSA MORA



Colección 30 años - Nº 6
2020



Acceda a la versión digital de esta obra en el Repositorio del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, enfocando con su celular el siguiente código QR:



También en la dirección:
<http://rinedtep.edu.pa:8080/handle/123456789/460>

© **Claves para comprender el sistema de financiamiento político panameño**

Primera edición, 2020

El contenido de este libro es de completa responsabilidad de los autores y no expresa necesariamente la posición ni la opinión del Tribunal Electoral ni del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Investigación: Yaritza Espinosa Mora

Diseño editorial / digital: Javier Vásquez R.

Foto de portada: Canal de Panamá

Corrección y estilo: Cristóbal Navarro Martínez

Impreso en Panamá, ciudad de Panamá, por el Tribunal Electoral de Panamá

Publicación de 112 páginas. Tiraje de 500 ejemplares.

ISBN 978-9962-693-25-3

INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS (INED)

Magistrado Coordinador del INED

Heriberto Araúz Sánchez

Director Ejecutivo

Salvador Sánchez

Subdirector Ejecutivo

Carlos H. Díaz

**Jefe del Departamento de
Investigación y Publicaciones**

Constantino Riquelme

**Jefa del Departamento de
Documentación**

Irma Vergara

**Jefa del Departamento de
Formación Ciudadana en Democracia**

Belsi Castillo

Consejo Editorial del INED

Salvador Sánchez

Constantino Riquelme

Irma Vergara

Linda Domínguez

Jorge Bravo

Javier Vázquez R.

Lilia Rodríguez

Agradecimientos

Al Tribunal Electoral de Panamá, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Panamá), a los colegas del Departamento de Documentación del Instituto de Estudios Democráticos (INED), en especial a las colegas investigadoras e investigadores y administrativos del Departamento de Investigación y Publicaciones, con quienes compartimos los retos y desafíos que demanda coordinar cinco proyectos de investigación, el proceso de formación de las investigadoras e investigadores y realizar esta publicación.

Un saludo cordial a las personas en Panamá y América Latina que desde distintas miradas y encuentros aportaron al proceso de estructuración de las bases de la investigación académica en el INED.

Índice

Presentación del Tribunal Electoral.....	11
Presentación del PNUD.....	15
Prólogo.....	19
I. Introducción.....	27
II. La financiación a la política, un dilema para las democracias.....	31
III. El sistema de financiamiento y financiamiento político, teoría y concepto.....	43
IV. El financiamiento a la política en Panamá.....	59
V. El financiamiento político electoral en Panamá en la elección de 2019.....	75
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	99
Bibliografía.....	107

Presentación del **Tribunal Electoral**

Para el Tribunal Electoral ha sido un gran logro la creación del Centro de Estudios Democráticos, en 2014, y su posterior transformación en Instituto de Estudios Democráticos, en 2019. Ese esfuerzo institucional está dirigido a fortalecer las capacidades de investigación del Tribunal Electoral, con la firme convicción de que las políticas públicas deben estar basadas en evidencias.

Bajo esa perspectiva, el Tribunal Electoral suscribió con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el convenio que permitió ejecutar el Proyecto PS98385 de Fortalecimiento del CED, hoy Instituto de Estudio Democráticos, que incluyó aspectos como la implementación de la metodología ATENEA para documentar y promover la participación política de las mujeres, o la producción de investigaciones originales, a partir del trabajo del personal investigador del Tribunal.

El Proyecto, iniciado en enero de 2017, ha servido para fortalecer el Departamento de Investigación y Publicaciones, acompañando durante tres años al equipo ahí asignado en múltiples tareas, incluyendo la determinación de las

principales áreas de trabajo y líneas de investigación, y la elaboración de investigaciones.

No ha sido una labor sencilla. Debió realizarse mientras se apoyaba el cumplimiento de las responsabilidades centrales del Tribunal Electoral, durante las elecciones generales de 2019, o mientras el país enfrentaba la pandemia del COVID-19, en 2020. Pero los resultados de todo ese esfuerzo están a la vista, y son más que satisfactorios.

Precisamente, los estudios que en esta ocasión se presentan son uno de los productos principales del Proyecto PNUD/TE. La variedad temática y metodológica presente en las investigaciones que ahora se publican habla por sí sola de la coherencia con las líneas de investigación adoptadas. Uno de los trabajos que integran esta colección trata de la transformación del Tribunal Electoral con ocasión de la nueva época democrática que inicia en 1990. Otro examina la experiencia acumulada en 30 años por el Tribunal en educación cívica-electoral y presenta propuestas para el futuro. Mientras tanto, otras investigaciones se enfocan en el discurso político, en el malestar con la democracia, en el financiamiento de la actividad política y en la participación política de las mujeres. Todas las investigaciones son demostración de la seriedad con la que se aborda el proceso investigador en el INED, y de la importancia de proyectos

como el ejecutado conjuntamente entre el Tribunal Electoral y el PNUD.

En conclusión: Estos trabajos nos permiten celebrar los avances en materia de investigación en el Tribunal Electoral, y afrontar los retos que ofrece el presente con un justificado optimismo.

Aprovecho para agradecer a todos los investigadores cuyos trabajos publicamos en esta colección, al PNUD, y a todos los funcionarios del Tribunal Electoral que hacen posible, en las difíciles circunstancias por las que atraviesa el país, que sigan cumpliéndose con las metas trazadas para 2020.

Dr. Heriberto Araúz Sánchez

Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Panamá

Coordinador del INED

Presentación del
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

En el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el fortalecimiento y promoción de los principios de la gobernabilidad democrática es una de las áreas centrales de nuestro trabajo. Desde 2007, el PNUD ha acompañado, en diversos procesos, al Tribunal Electoral para contribuir en el fortaleciendo del papel central que esta institución tiene en el proceso de consolidación de la democracia del país; no solamente como organizador de elecciones, sino también por ser una de las instituciones más confiable de la democracia panameña.

El panorama electoral ha ido cambiando, en la medida que han ido evolucionando los desafíos de desarrollo. Hoy, las prioridades de los organismos electorales han pasado de estar solo enfocadas en promover la organización de elecciones limpias y confiables, a ser instituciones centrales en el proceso de consolidación de las democracias de los países. Por ello, contar con unidades especializadas en investigación, análisis y producción de conocimiento electoral, como el Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá (antiguo Centro de Estudios Democráticos), permite el afianzamiento, a largo plazo, de la cultura democrática.

El proyecto “Fortalecimiento del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral” ha sido un aporte en la consolidación de las actividades de investigación académica del INED, contribuyendo a elevar la calidad y pertinencia de los estudios que desarrollan.

El resultado de la implementación del proyecto ha sido la serie de documentos de investigación propios del INED, diversos en sus temáticas, pero con un fin principal: el enriquecimiento de las discusiones nacionales sobre fortalecimiento de la democracia y la construcción de políticas públicas, basadas en evidencia, que faciliten procesos electorales más incluyentes identificando intereses y desafíos comunes.

El INED es el centro de innovación institucional del Tribunal Electoral, las investigaciones que hoy presenta tienen un papel fundamental para el desarrollo humano sostenible, no solo por generar conocimientos, sino porque contribuirán a la mejora de la calidad de las políticas públicas y toma de decisiones, fortaleciendo y aportando a la construcción de una sociedad más igualitaria y sostenible.

El fortalecimiento del Tribunal Electoral de Panamá, a través del INED, permite la innovación y perfeccionamiento del sistema electoral y la consecución de una sociedad más

inclusiva, impulsando así el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible, particularmente, en la búsqueda de vías específicas para el cumplimiento del Objetivo 16, en su meta que busca “garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles”

Mgtr. Linda Maguire

Representante Residente

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Prólogo

Rotsay Rosales-Valladares*

El texto “Claves para conocer el financiamiento político panameño” de Yaritza Espinosa, es el relevante aporte con el que, su autora, problematiza, sistematiza, explica y recomienda sobre el sistema de financiamiento político (SFP) y el financiamiento político (FP) en Panamá.

A pesar de que Yaritza -con modestia- delimita su estudio a dar respuesta a la pregunta principal “¿Cómo se estructura el sistema de financiamiento político en Panamá?”, con creces supera ese alcance y nos propone inquietudes -tan urgentes de entender y atender en el diseño de los sistemas electorales y en los regímenes democráticos de América Latina- como:

- ¿cuáles son algunas asociaciones que suelen darse entre los dineros en la política electoral con propósitos distintos al fortalecimiento de los mecanismos de

*Costarricense, politólogo. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Catedrático de la Universidad de Costa Rica. Investigador académico, consultor y docente en partidos políticos y sistemas de partidos; democracia y gobernanza; procesos electorales; teoría política; evaluación y metaevaluación.

participación, la propia democracia y el estado de derecho?,

- ¿por qué las decisiones sobre el SFP y el FP son cuestiones de poder e intereses?,
- ¿por qué se considera razonable la afirmación “quien pone el dinero controla la política”?
- ¿es “evitable” el financiamiento privado sin que sea inevitable la supeditación del interés público por el privado o el corporativo o hasta la corrupción?
- ¿es siempre inevitable que -en países como Panamá- el financiamiento de campañas condicionen el ejercicio del gobierno a favor de los financistas?
- ¿qué es más conveniente: la financiación exclusivamente pública o solo la privada? y,
- ¿quién o quiénes deben financiar la política?

Las posibles respuestas a estas inquietudes o su enriquecimiento mediante otras interrogantes complementarias son expuestas con claridad teórica – conceptual (como diríamos en ciencia y sociología políticas) y con fundamento doctrinal (como se entiende en las ciencias jurídicas). Esto no es óbice para que la autora se decante por alguna posición o enfoque(s) y justifique su preferencia al respecto, sin demeritar el aporte de otras posiciones, lo cual agradecemos quienes reconocemos la imparcialidad -no en la ilusa “neutralidad”- como valor

académico y político que debería seguir todo estudio riguroso.

Desde el inicio del texto se discute por qué hay se considera como problemática la relación entre dinero, política y democracias electorales. Se echa de menos la referencia expresa al consenso normativo sobre los cuatro principales valores o principios que deberían guiar todo sistema financiamiento político – electoral; no obstante, se entiende claramente que la transparencia, la equidad en la competencia, la independencia de gobernantes con respecto a sus financistas y la inclusión de poblaciones vulnerabilizadas, son los fundamentos axiológicos a seguir por cualquier democracia “moderna”.

En el segundo capítulo, se revela la importancia conceptual y práctica de distinguir entre lo que conocemos como SFP y el FP. En esta sección se evidencia la vocación de investigadora académica de Yaritza, al hacer un correcto planteamiento de definiciones operacionales, sustentadas en la articulación coherente y aguda de sólidas fuentes teóricas o doctrinales.

No obstante; este documento no tiene pretensiones ni generalistas ni modélicas, sino acotadas -muy bien, por cierto- a la realidad, particularidades y problemas específicos del caso panameño. Por eso, nos recuerda la importante

precaución de la Dra. Delia Ferreira con respecto a la interdependencia que, en el mundo democrático actual, tienen los sistemas normativos que regulan la relación entre dinero y política, con: el sistema electoral, la forma de gobierno y la forma de hacer política de cada país. Coherente con esa visión, Yaritza subraya que las implicaciones políticas y jurídicas del dinero en la política responden a elementos de cultura política y democrática de una comunidad política determinada y al modelo económico que se sigue o suscribe.

Si no ha sido evidente hasta este punto, el propósito de este prólogo es recomendar la lectura y el estudio del texto de Y. Espinosa, pero al hacerlo, también se corre el riesgo de hacer *spoiler*. Asumiéndolo, anticipo que en el capítulo tercero se expone un necesario “estado del arte” sobre el tema u objeto principal del texto para precisar su “diagnóstico”.

Asimismo, en el capítulo IV se describe el financiamiento político electoral en Panamá en la elección presidencial del año 2019, presentando la situación actual del tema y los caminos para la “prescripción” de la autora. Al respecto, en el capítulo VI se exponen las propuestas o recomendaciones, de manera sustentada y de fácil comprensión.

En suma, este texto es un riguroso, oportuno y necesario trabajo de *investigación académica aplicada*, con “utilidad”

formativa e intenciones de naturaleza práctico – política que, ¡ojalá!, sea de estudio obligatorio para las personas representantes políticas y tomadores de decisiones en los procesos de reforma electoral en Panamá y, por supuesto, en América Latina.

Claves para comprender

El sistema de financiamiento político panameño

I. Introducción

“*Claves para conocer el financiamiento político panameño*” es un texto que pone a disposición del lector la descripción de lo que se ha entendido desde lo teórico y conceptual por financiamiento a la política.

Pretende aportar al cúmulo de conocimiento ya generado por otros estudios del financiamiento político, y en el caso panameño preguntarnos: ¿Cómo se estructura el sistema de financiamiento político?

Es una pregunta relevante y pertinente para aproximarnos al problema del dinero en la política en nuestro país. El sistema jurídico electoral panameño da luces de los avances y desafíos que enfrenta el Estado para lograr campañas más equitativas y gobiernos autónomos, frente a la influencia ilegítima del dinero en las campañas electorales.

Para tales fines, se utilizó un método de investigación documental, analítico y descriptivo, mediante la recopilación de información disponible en fuentes primarias y secundarias.

Las fuentes primarias provienen de la revisión de la literatura que esboza la estructura teórica y conceptual del

financiamiento político como se conoce y comprende en América Latina.

Complementariamente, y también como fuente de información primaria, se integran a este trabajo la revisión y análisis de gacetas oficiales, códigos, leyes y decretos, datos cualitativos y cuantitativos sobre el registro e informes del financiamiento político generados por el Tribunal Electoral de Panamá. Además, se analizó estudios comparativos.

Toda la información recopilada fue analizada a la luz de variables, que se presentan teóricamente en el conocimiento previo del Sistema de financiamiento y el financiamiento político.

Por lo que encontrará en el contenido planteamientos orientados a contextualizar de manera general la problemática del dinero en la política, aportes teóricos conceptuales, el derecho electoral como instrumento de regulación y el análisis del sistema de financiamiento político panameño.

Este documento, en concreto, incluye aportes que servirán al debate de cómo se ha estructurado el sistema de financiamiento político electoral y el financiamiento político electoral del país.

Esta investigación debe entenderse como una aproximación en la búsqueda de conocer la financiación de la política en el país, para avanzar en la comprensión de la relación entre dinero y política. Por tanto, el debate y las críticas son esperadas y bien recibidas.

II. La financiación a la política, un dilema para las democracias

La financiación de la política transcurre como un tema central para las democracias.

En ese sentido, en la contemporaneidad el proceso de globalización, iniciado en la segunda mitad del siglo XX y que continúa en el siglo XXI, también globalizó las preocupaciones, repercusiones y alcances que tiene el dinero en la política y en el régimen democrático.

Así mismo, en América Latina las dinámicas de reconstrucción de los sistemas políticos, después del periodo militar de finales de las décadas de los ochenta e inicios de la del noventa, sitúa la transición dictadura-democracia, en el contexto del proyecto económico denominado Consenso de Washington. La fórmula, reformas políticas y económicas conllevó de manera implícita o explícitamente, al establecimiento de la democracia liberal, impulsada por las élites económicas y políticas locales. En el caso panameño, lo anterior, vinculado la debilidad institucional, la corrupción y el narcotráfico.

A partir de este escenario político y económico, los esfuerzos se centraron en la reestructuración de las instituciones

políticas. En ese sentido, la prioridad fue el escogimiento de nuevos gobiernos, sustentando su legitimidad en la realización de elecciones libres de las incertidumbres de fraude.

En nuestro país, este proceso se acompaña por periódicas reformas electorales, inversión en la adquisición de conocimientos, habilidades y prácticas técnica-profesional del Tribunal Electoral, que destaca como actor central en la legitimidad de las elecciones.

Lo anterior propició avances sustanciales en la institucionalidad electoral, expresadas en la revisión y actualización permanente de la legislación electoral, el éxito reiterado en la organización y celebración de elecciones y en el establecimiento del sistema de justicia administrativa y penal electoral del país.

Entre tanto, la democracia trajo consigo nuevas preocupaciones, particularmente las relacionadas con la presencia del dinero en la política electoral, ya que los fenómenos que sobrevivieron a la transición dictadura-democracia, se introducen de manera directa en los procesos electorales, esto en la práctica se constituyó en un problema real para el acceso, ejercicio y control del poder político.

Los antecedentes al abordaje de este fenómeno nos refieren a La Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos del 11 de septiembre de 2001¹.

La Carta establecería como prioritario la necesidad de robustecer los partidos y otras organizaciones políticas e incluía la inquietud por los excesivos costos de las campañas electorales, para lo cual los Estados se comprometieron a establecer regímenes equilibrados y transparente de la financiación política.

Del mismo modo en el 2003, la Organización de Estado Americanos (OEA) publicó el *“Manual de financiamiento de la actividad política: una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes”*, y al respecto manifestó lo siguiente:

“Numerosas democracias están preocupadas con la incidencia del dinero en la compra de políticos y la corrupción de las políticas públicas. Otra preocupación fundamental es la amenaza del dinero sin restricciones, provenientes de intereses

¹La Carta fue adoptada por aclamación en una Asamblea General extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Lima el 11 de septiembre de 2001. http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

comerciales o delictivos. Aunque se necesita dinero para financiar la democracia, el financiamiento no declarado o regulado de las campañas puede pervertir la competencia política y el proceso de gobierno que sigue a la elección” (Oficina de democracia y gobernabilidad OEA, noviembre 2003, pág. 16).

El escenario anterior se evidenció en lo sucedido con la constructora brasileña Odebrecht. Sin duda, el caso más emblemático, público y reciente en la región con el cual se ha visibilizado las implicaciones frecuentemente tóxicas del dinero en la política en América Latina.

Según información del Departamento de Justicia de Estados Unidos, Odebrecht pagó aproximadamente 788 millones de dólares en sobornos para obtener contrataciones con los Estados en distintos proyectos de infraestructura en países de África, en mayor medida, de América Latina².

Las denuncias y procesos legales establecidos en distintos países contra expresidentes, presidentes, candidatos, candidatos electos y funcionarios públicos o allegados a ellos constan en países como Brasil, Perú, República Dominicana, Panamá y México, entre otros.

²Ver: <https://search.justice.gov/search?query=Odebrecht&op=Buscar&affiliate=justice>

Si bien, el objeto de este trabajo no es la corrupción o la situación de la empresa, lo cierto es que la intervención económica de Odebrecht en la política incluía donaciones a las campañas electorales de candidatos para influir en los gobiernos y obtener retornos millonarios. Esto muestra una de las posibles relaciones que pueden existir entre dinero, política, sus fines y consecuencias.

Atendiendo a la lógica de donar a las campañas electorales para crear vínculos de dependencia, a nuestro parecer, el ingreso del dinero en la política tiene su máxima expresión en las elecciones. Por un lado, es el conector entre (dinero-candidato-partido político-financiado) y por el otro son instrumentalizadas por el capital económico con el fin primero de hacer dependientes a los sujetos que buscan acceder al poder político. Por tanto, sus promotores pretenden que opere como una inversión.

Evidentemente la intención es incidir en el ejercicio del poder de determinado gobierno; así pues, aparece la corrupción, expresada en el tráfico de influencias, adjudicación de contratos a individuos y/o empresas nacionales, internacionales u otros Estados.

En ese sentido, la corrupción se ha convertido en un reto para las democracias latinoamericanas. El Informe de Latinobarómetro, realizado en el 2018, indica:

“(...) la corrupción y la crisis de representación que cruza la región hacen vulnerables a países que pueden perder su condición de democracia también. El malestar de América Latina es económico y es político, dejando vulnerables las democracias de la región”. (Corporación Latinobarómetro, 2018, pág. 10).

En tanto, el mismo documento afirma que en 11 países de Latinoamérica la mitad o más de su población considera que los presidentes y sus funcionarios están involucrados en hechos de corrupción.

Es importante indicar que con el transcurrir del tiempo los escándalos de corrupción se han hecho más visibles y trascienden las fronteras de los países, ocasionando un efecto acumulativo negativo de desconfianza entre las personas, actores políticos, económicos y en las instituciones, aumentando el descontento con la democracia.

Los efectos de la percepción de corrupción y su impacto en el sistema democrático se pueden precisar en la afirmación que hace Marta Lagos en *“El fin de la tercera ola de democracias”*:

“A más de 30 años de la tercera ola, el número de expresidentes involucrados acusados o condenados por corrupción está teniendo impacto en los

procesos de consolidación de las democracias de sus países. Tiene, asimismo, consecuencias en un mayor desencanto con la política, y, sobre todo, en la participación electoral que lleva a las crisis de representación y a la disminución de la legitimidad y confianza en las instituciones” (Lagos, El fin de la tercera ola de democracias, 2018, pág. 7).

En definitiva, se puede asociar los dineros en la política electoral con propósitos distintos al fortalecimiento de los mecanismos de participación, la propia democracia y el Estado de derecho. Al mismo tiempo quiero afirmar que es una cuestión de poder e intereses.

La premisa es que quien pone el dinero controla la política. Corresponde entonces preguntarse: *¿Quién o quiénes deben financiar la política?*

Lo anterior ya se advertía desde los años noventa cuando Daniel Zovatto G, manifestó:

“O hacemos algo, rápido y en la dirección correcta o de lo contrario la democracia dejará de ser “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” para convertirse en “el gobierno del dinero, por el dinero, y para el dinero” (Zovatto, La Financiación política en Iberoamérica: Una visión preliminar comparada, 1998, pág. 57).

Así, por ejemplo, se puede considerar que la relación dinero privado y política implica un riesgo de subordinación entre el financiador y el o los tomadores de decisión en determinado gobierno. Lo que permite indagar sobre la cuestión de la simpatía de los gobiernos; en función de quién o quiénes financian las campañas electorales al partido político o al candidato.

Sin embargo, independientemente del diseño del sistema de financiamiento político, subyace el debate del ejercicio del poder del Estado en su estructura y funciones como regulador, pero también como financiador, el rol de los partidos políticos en democracia, las acciones del gobierno, las élites políticas y económicas; ya que en política:

“La concentración del dinero produce concentración de poder. No se trata del dinero en abstracto, sino de los intereses que representa el dinero” (OEA, 2011, pág. 25).

De ahí, que, al hacer referencia a los distintos modelos de financiación de la política, en general las contribuciones pueden hacerlas la ciudadanía, las empresas privadas, sociedades anónimas, el propio candidato o candidata y finalmente el Estado. Esto depende del diseño del sistema de financiamiento político de cada país. Es decir, las dos fuentes históricas de financiación, según las contribuciones pueden ser públicas o privadas.

Ahora bien, el Estado con el interés de fortalecer los partidos políticos, para que cumplan con su función pública de actuar como entes de representación política, propiciar el acceso de las personas al poder político, crear condiciones de igualdad, equidad y transparencia en la competencia electoral y mantener la independencia de los gobernantes, invierte recursos económicos directos e indirectos tanto para las campañas electorales como para el sostenimiento burocrático y político del sistema de partidos políticos.

El propósito es mantener la vinculación del candidato al partido político, revalorizar y profundizar la democracia interna de los partidos políticos apelando a su función pública, en procura de evitar la privatización de la política.

Sin embargo, la cuestión radica en las desigualdades que puede generar las actuaciones del gobierno para favorecer de manera directa o simbólica algún candidato en la competencia electoral.

Por su parte, el financiamiento privado en principio se sustenta en la libertad de los individuos para realizar aportes económicos a partidos o candidatos, esto es legítimo hasta que las grandes sumas de dinero distorsionan la competencia.

Los avances para evitar que los excesos de acumulación de capital económico privado definan el resultado de las

elecciones, se han dirigido al establecimiento de topes a las donaciones, control de gastos, mecanismos de fiscalización y de rendición de cuenta.

Cada modelo de sistema de financiamiento político cobra importancia según los principios y objetivos que lo orientan, por tanto, la práctica política ha generado posiciones encontradas en definir cuál debe ser la fuente de dinero para financiar a los partidos políticos y las campañas. Por ejemplo, hay quienes abogan por el retiro total de los fondos públicos, otros alegan el derecho que tienen los ciudadanos a contribuir económicamente y en los últimos tiempos se afianza la posición de financiar a los partidos políticos y las campañas electorales solo con los recursos que provea el Estado, eliminando por completo el financiamiento privado.

Todas las posiciones anteriores se pueden considerar legítimas, en la realidad nos encontramos con una tercera noción sobre modelos de financiación de la política, que diríamos se constituye en una salida mediada. Es así como surge la figura del sistema de financiación mixta. En esta forma, los orígenes del dinero para financiar la política provienen de privados y del Estado. Esta última es la implementada y vigente en la mayoría de los países en la región.

Podríamos decir entonces que, entre las ventajas del sistema mixto se encuentra el evitar la monopolización de la política por algunos de los extremos (público-privado), dando margen a la libertad ciudadana de aportar a los partidos políticos o candidatos y al Estado garantizar derechos.

En efecto, se puede considerar que el dinero es indispensable para la política, sobre todo en democracias donde el modelo económico ha permeado la forma de hacer la política y la cultura política de los ciudadanos. En estos contextos subyace el insustituible debate de la política, el oficio del político, lo público, lo privado y por supuesto el rol del Estado democrático.

III. El sistema de financiamiento y financiamiento político, teoría y concepto

Como punto de partida ubicaremos dos categorías analíticas: el sistema de financiamiento político y el financiamiento político.

No obstante, cabe advertir que en algunas referencias se ha pretendido abordar simultáneamente o como sinónimos al sistema de *financiamiento político* (SFP) y *financiamiento político* (FP), por lo que es importante hacer algunas precisiones para acotar conceptualmente las distinciones de cada uno de ellos y su alcance.

A continuación, se abordarán distintas propuestas conceptuales con el objeto de tener los elementos básicos de aproximación al financiamiento político panameño.

Sistema de financiamiento político:

Una definición de SFP se encuentra en el Diccionario Electoral del Centro de Asesoría y Promoción Electoral IIDH-CAPEL³, que plantea:

“El sistema de financiamiento de la política está íntimamente relacionado con el sistema electoral, con la forma de gobierno y con la forma de hacer política de cada país. Los sistemas normativos varían notablemente en el detalle con que abordan la relación dinero/política, en los objetivos que persiguen, en los sujetos y áreas que priorizan, así como en los principios y valores que dan sustento a las reglas”. (Ferreira, 2017, pág. 413).

De esta enunciación resulta interesante la relación directa que hace la autora entre el sistema de financiamiento de la política, sistema electoral y el sistema normativo. A nuestra consideración revela la necesidad de evitar el reduccionismo

³El Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL es un programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Fue creado en 1983 e inició sus labores en el mes de febrero de 1985.

El Estatuto de CAPEL establece que sus fines serán la asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones, con un enfoque multidisciplinario, labor que ha realizado con organismos electorales, poderes legislativos, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos.

<https://www.iidh.ed.cr/capel/capel>

en el abordaje del fenómeno, es decir, propone vincular el diseño del sistema electoral, la acción de gobernar y la forma de hacer política como base de un modelo de financiamiento político determinado.

Por su parte, agregar que el sistema normativo instituye los principios y valores que configuran las reglas, establece objetivos, determina los entes con derechos y obligaciones; característica en común al realizarse comparaciones del derecho electoral en América Latina.

En medio de la contextualización antes expuesta, es de considerar, las que las implicaciones políticas y jurídicas del dinero en la política responden a aspectos de la cultura política y democrática de una comunidad política determinada, y agregamos el modelo económico.

Otro aporte lo hace el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO/OEA)⁴ el cual ha definido el Sistema de financiamiento político como:

⁴Es la entidad dentro de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia a cargo de desarrollar y mantener un servicio permanente y profesionalizado de observación y cooperación técnica electoral para los países miembros, basado en un trabajo de mejoramiento continuo y en la consolidación de procedimientos y prácticas en la materia.

“el conjunto de normas y prácticas que regulan el flujo de recursos económicos hacia los partidos y organizaciones políticas. Los SFP son político-electorales cuando configuran los recursos de las campañas de los partidos, y permanentes cuando se refieren a los períodos entre elecciones” (DECO/OEA, 2012, pág. 7).

El DECO expone una noción muy cercana a la de Ferreira, al referirse al derecho público como el regulador y precisa quiénes son los sujetos, cuestión que no está definida en el Diccionario de IIDH-CAPEL.

En contraste a Ferreira, el DECO precisa la distinción de cuando los sistemas de financiamiento político son político-electorales. Esto es relevante ya que este enunciado acota y busca distinguir entre los flujos de dinero que se destinan al sostenimiento de los partidos políticos y los que entran en las campañas electorales.

A nuestro criterio, las definiciones antes expuestas no se excluyen, sino se complementan. Sin duda, la primera aporta una mirada sistémica, indicando la relación que tienen: sistema electoral, hacer política y gobernar. Entonces, si la intención es impulsar políticas públicas acertadas, ambos criterios deben dialogar en el abordaje del problema.

Finalmente hay que añadir que estas posiciones tienen una mirada institucional y objetivos distintos, IIDH-CAPEL procura una definición teórica conceptual y el DECO un concepto que contribuya a las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la OEA, estableciendo indicadores de medición de los avances o retrocesos en los distintos sistemas observados, particularmente en América Latina.

A su vez, el tema ha sido tratado desde la academia; el politólogo y jurista Daniel Zovatto propone que:

“El SFP es el conjunto de normas que regulan el flujo de recursos económicos hacia y desde el sistema político; constituye el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden actuar legalmente para obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas -tanto públicas como privadas- pueden financiar esas actividades. Asimismo, el SFP define los instrumentos legales para supervisar y respaldar coercitivamente la aplicación de ese marco normativo” (Zovatto, 2019, pág. 810).

A partir de las definiciones precedentes queda claro que existe el consenso entre las propuestas institucionales y la posición académica, en determinar al sistema jurídico como el estructurador del SFP.

Por su parte, comienza a verse como Zovatto incluye de manera explícita a los sujetos de derechos, por ejemplo, candidatos, a las personas de manera individual, empresas privadas, el Estado y la efectividad en la aplicación de la norma como relevante para el SFP.

En un sentido lógico, podemos afirmar que garantizar el cumplimiento de los mecanismos de fiscalización y sanción por el incumplimiento de la ley, son también parte de las prácticas que conforman el sistema de financiamiento político, además influye en su legitimidad.

Por tanto, se debe destacar la centralidad que tiene el ordenamiento jurídico para delinear los límites del dinero en la política. Conviene añadir que Panamá, a través del derecho electoral, da forma al SFP.

Si bien el acuerdo es que el dinero es importante para sustentar la democracia, es claro que los efectos del dinero en la política no se inician con las campañas electorales y tampoco terminan con la elección. Por consiguiente, se sostiene la premisa de que el derecho electoral es importante para blindar el sistema político, pero es necesario considerar otras ramas del derecho que permitan fortalecer los mecanismos de control de los dineros que se utilizan en la política electoral.

Por lo que, este debe dialogar con otras ramas del derecho público. Retomando la idea sistemática en el derecho, es correcto que se puede alegar la autonomía del derecho electoral como rama del derecho público y jurisdicción especial como el caso panameño; sin embargo, este debe estar en conexión con otras disciplinas.

La afirmación anterior la realizamos porque en la dinámica del financiamiento político es necesario establecer, por ejemplo, lesiones patrimoniales en contra del Estado. Además, el ingreso del dinero en la política podría estar inmerso en hechos que corresponden a delitos penales. Así podríamos referirnos como ya lo hicimos al inicio de este trabajo al caso de Odebrecht.

Esto tiene que ver directamente con el fortalecimiento de los instrumentos legales para supervisar y respaldar coercitivamente la aplicación del marco normativo que se menciona en la cita de Zovatto.

De las tres nociones de SFP que se han trabajado hasta este momento, subyacen la relación: campo (la política electoral), tiempo (periodo electoral y no electoral), actores políticos, económicos (personas naturales y jurídicas) y objeto (especies-dinero).

Por lo consiguiente, queremos entender que cuando nos referimos al SFP, el campo donde se dan las interacciones que exponen los autores Ferreira y Zovatto se le puede denominar política electoral. Y este conjunto de normas pretende, por un lado, que los partidos cumplan con su función política y por el otro la garantía de celebración de elecciones. En efecto, este campo está inmerso en el sistema político⁵, relacionado con el sistema electoral, regulada por la Constitución política, el derecho electoral y su reglamentación.

Como resultado, en este “*campo político electoral*”, es importante establecer la importancia que tiene la idea de tiempo en la formulación y aplicación de la norma cuando, por ejemplo, las donaciones que reciben los partidos o candidatos en periodo no electoral puedan impactar la autonomía del partido o candidato, y que le pone en ventaja anticipada ante una futura campaña electoral.

De ahí que es importante plantearse que la fragmentación de los tiempos propicia escapes al control de los dineros u otro tipo de donaciones que ingresen en la política electoral. Por ello, se tiene que considerar el financiamiento preelectoral

⁵Nos acogemos a la definición de sistema político de Norberto Bobbio.

y poselectoral, como se ha conocido al menos en Panamá, constituyen un solo periodo en la aplicación de la norma, se complementan; por tanto, será más efectivo el blindaje del SFP.

Es decir, si las donaciones en dinero o especies de otros Estados están prohibidas para las campañas electorales, también deben estarlo para periodos no electorales. Hipotéticamente, ¿si un partido político recibe donaciones en especies y/o dinero de otro Estado u empresas en periodo no electoral, está tomando ventajas electorales sobre los demás o no?, ¿impacta o no en el cúmulo político de cara a una campaña electoral?

Entiéndase que el SFP es un sistema complejo, cuyos actores más visibles son los políticos, y donde se han dado avances en la transparencia y rendición de cuentas más o menos aparecen las personas y empresas que hacen aportes a los partidos y/o a los candidatos.

Asimismo, existen zonas grises poco estudiadas que demandan de regulaciones eficaces para lograr el cumplimiento de los principios y las reglas que depuren a la política de prácticas perniciosas, tanto históricas como innovadoras. No importa cuánto avance la norma, el reto es la construcción permanente de medidas de prevención y corrección.

Podríamos concluir en esta sección que la base del SFP son las normas jurídicas que regulan los flujos de los dineros en la política electoral, sean estos provenientes de fuentes privadas o públicas, buscando blindarla del ingreso de dineros ilegales y evitar el monopolio de la representación política. En un sentido más amplio del diseño del SFP, depende en gran medida la calidad de la democracia.

El financiamiento político electoral

El financiamiento a la política electoral se puede entender y comprender en el contexto de una serie de relaciones que vincula acciones en el campo (la política electoral), tiempo (periodo electoral y no electoral), actores políticos, económicos (personas naturales y jurídicas) y objeto (especies-dinero).

En la actualidad, contamos con un cúmulo de conocimientos y prácticas que han permeado e internalizado en las prácticas y acciones individuales del Estado, actores políticos y económicos que tienen interés en la política electoral. Como resultado, sobre lo que sabemos del financiamiento político electoral y en el ordenamiento jurídico que lo regula.

Dentro de este marco, describiremos en el siguiente cuadro el financiamiento político desde el Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados

Americanos (OEA), el Diccionario Electoral de IIDH-CAPEL y la postura académica de Daniel Zovatto.

Cuadro 1

**Financiamiento político
precisiones**

IIDH-CAPEL, Ferreira (2017)	IIDH-CAPEL, Ferreira (2017)	Derecho electoral Latinoamericano, (Zovatto, 2019)
Son todos los recursos destinados al financiamiento de las actividades permanentes y electorales de los partidos políticos y candidatos (pág. 59).	Se refiere a la problemática relacionada con el origen, destino, manejo y fiscalización de los recursos utilizados por los partidos para el sostenimiento de su actividad ordinaria y los recursos invertidos por partidos y candidatos durante las campañas” (pág. 411).	Se entiende como la política de ingresos y egresos de los partidos políticos, tanto para sus actividades electorales como permanentes (pág. 802).

Elaboración propia.

Se desprende del escenario anterior que el financiamiento político electoral se enmarca en la política electoral como la acción de dotar de recursos económicos o especies a los partidos políticos o candidatos, para esencialmente cubrir los gastos que se puedan generar de sus actividades cotidianas y la celebración de procesos electorales. Atendiendo a la estructura generada por el derecho electoral que determina los orígenes, el uso, mecanismos de control y de fiscalización.

Ahora bien, exponemos las siguientes reflexiones a considerar en el momento de utilizar los términos: “*sistema de financiamiento político*” y “*financiamiento político*”.

En primer lugar, el concepto de financiamiento político podría entenderse de manera muy amplia, para ejemplificar: como todos los recursos económicos públicos o privados que ingresan al *ordenamiento político*⁶, los cuales pueden o no tener un efecto en el ejercicio del poder de los poderes del Estado y en la vida cotidiana de las personas. Esta mirada permite hacer un análisis de cómo fluye el dinero en la estructura del Estado, en el sistema y el régimen político.

Consideramos necesario señalar que lo antes planteado abre una serie de posibilidades en la relación dinero y política que no atañen al presente trabajo, pero trata de visibilizar que el dinero está presente en la vida política más allá de lo electoral, y por impresiones conceptuales se pueda generar confusión.

Por el contrario, otro escenario para considerar que aparece menos elaborado como parte del SFP y FP, comienza a

⁶Ordenamiento político es la categoría analítica a la que nos acogemos para explicar cómo funciona una democracia y los elementos que la integran, siendo estos la comunidad política, el sistema y el régimen político.

tratarse, tiene que ver con los aportes económicos directos, provenientes del Estado para el funcionamiento de la institucionalidad electoral, en nuestro caso el Tribunal Electoral y la Fiscalía Electoral.

No referimos a los costos burocráticos que implica celebrar una elección, mantener y fortalecer los organismos electorales que intervienen en el proceso electoral, el sistema de justicia administrativo y penal electoral, ya que sus actuaciones son determinantes en la legitimidad y legalidad de las elecciones y sus resultados.

Por tanto, hay un costo de funcionamiento burocrático de la institucionalidad poco explorado, pero que valdría la pena estudiar y contextualizarlo, a nuestro parecer, ya en el SFPE.

Aun cuando existe cierta flexibilidad en lo que se puede entender por financiamiento político, resulta útil indagar en la literatura para precisar y acotar e incluir en la normativa electoral definiciones que precisen el objeto, sujeto y acciones que se pueden entender como contrarias a derecho.

En este sentido, la Organización de Estados Americanos para sus Misiones de Observación Electoral (DECO), ha utilizado la siguiente terminología del financiamiento político:

Cuadro 2

Distinciones del concepto del financiamiento político electoral

FINANCIAMIENTO DIRECTO ELECTORAL	Todos los recursos en dinero o títulos equivalentes para financiar las campañas.
FINANCIAMIENTO POLÍTICO	Son todos los recursos destinados al financiamiento de las actividades permanentes y electorales de los partidos políticos y candidatos.
FINANCIAMIENTO PRIVADO ELECTORAL	Los recursos provenientes de las personas individuales o jurídicas para el financiamiento de las campañas.
FINANCIAMIENTO PÚBLICO ELECTORAL	Recursos provenientes del erario estatal para el financiamiento de las campañas.

Elaboración propia.

Fuente: Secretaría General de los Estados Americanos (2012)

“Observando los sistemas de financiamiento político-electorales: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA”. Pág.59.

Notablemente, las categorías propuestas permiten distinguir entre distintos tipos de financiamiento según origen y fines, estableciendo un enlace entre lo general y lo particular, que va desde financiamiento político y específica el financiamiento directo electoral, privado electoral y público electoral. Esto permite hacer un análisis más sesudo del comportamiento del financiamiento político electoral.

No obstante, el caso de “sistema de financiamiento político” y “financiamiento político”, de acuerdo con lo que expusimos en párrafos anteriores, estos términos requieren incluir la dimensión electoral.

El resumen de todo lo planteando, se orienta a las claras y sustanciales diferencias entre sistema de financiamiento político electoral y financiamiento político electoral.

Estas diferencias no son casuales, sino el resultado de un proceso evolutivo y madurez política de distintos actores, que se evidencia al analizar documentos como el Manual de Financiamiento de la Actividad Política: “Una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes”, publicado en el 2003 por la Oficina de Democracia y Gobernabilidad de la OEA, el Manual de Observación Electoral del DECO para las MOEs, el Diccionario de IIDH CAPEL y el atinado trabajo de estudio que ha realizado Daniel Zovatto.

Este conocimiento acumulado demuestra que la visión teórica y conceptual del sistema de financiamiento político electoral y el financiamiento político electoral, son necesarias para enfrentar el fenómeno con compresiones sistémicas pero viables en la aplicación empírica.

Por ello, en la siguiente sección revisaremos cómo el derecho electoral ha desarrollado las bases del sistema de financiamiento político electoral (SFPE) y financiamiento electoral (FPE) en Panamá y sus puntos de encuentro con los modelos de ordenamientos jurídicos existentes en América Latina.

IV. El financiamiento a la política en Panamá

La regulación del financiamiento es un tema que por sus propias particularidades trasciende las fronteras de los países y alcanza una discusión nacional e internacional, *“como se comprueba mediante el estudio comparado, el tema del financiamiento tiende a adquirir “vida propia”, convirtiéndose en una discusión nacional e internacional cada vez más sofisticada y determinante para la calidad de la vida política de los países”*, (Woldenberg, 2016, pág. 303).

Así las cosas, el acervo literario desde el estudio comparado particularmente de la ciencia política y del derecho electoral han documentado los progresos, retos y desafíos que enfrentan los sistemas electorales para regular el dinero en la política.

Por su parte, las obras de Daniel Zovatto⁷, uno de los autores más destacados en comprender cómo han evolucionado las instituciones democráticas, incluyendo los esfuerzos por regular los dineros en la política, las implicaciones de este,

⁷Daniel Zovatto G. en el libro *“Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)”* realiza un abordaje de aproximadamente cuarenta años de evolución histórica de las reformas a las instituciones y de la democracia en Latinoamérica, dedicando atención al financiamiento a la política.

enfaticando en la necesidad de contar con regulaciones bien diseñadas para abordar el fenómeno.

Es decir, este es el punto donde cobra importancia la visión sistémica del marco jurídico que pretende garantizar derechos en función de lograr campañas exentas de dineros ilícitos, controlar los gastos y establecer sanciones por incumplimiento a la norma.

Todo lo anterior para evitar la reproducción de las desigualdades que impactan el ejercicio de los derechos políticos electorales de las ciudadanas y de los ciudadanos. Los aportes de Zovatto apuntan a análisis de los aspectos teóricos y empíricos de los sistemas de financiamiento en la región latinoamericana.

En el caso panameño, el abordaje del financiamiento político se ha hecho primordialmente desde el derecho electoral. Así, por ejemplo, en *“El Financiamiento de los Partidos Políticos en Panamá. Aproximación para un debate”*, el autor expone:

“Los problemas políticos son de diversa naturaleza, y diversas también son las formas de abordarlos. El tema del financiamiento de los partidos políticos no es la excepción: admite aproximaciones desde la ética, la teoría política, la sociología, la economía o el derecho. En el escrito que presento a

continuación he optado por acercarme al problema desde lo jurídico, a sabiendas que constituye esta una perspectiva importante, aunque parcial” (Sánchez, 1997, pág. 1).

La afirmación de Sánchez es interesante ya que ubica desde donde realiza su aproximación al problema, ya en los años noventa advertía e introduce otras ciencias que pueden contribuir en la comprensión de la relación dinero y política, lo cual ha ocurrido de manera paulatina.

Al otro lado, la tradición jurídica para tratar lo electoral continuó en el 2006. El magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, Eduardo Valdés Escoffery, desde una perspectiva histórica-jurídica, recoge la evolución de la jurisdicción electoral del país desde la separación de Panamá de Colombia, en Acontecer Electoral Panameño.

Carlos A. Mendoza, quien hace el prólogo del libro de Valdés lo presenta en los siguientes términos:

“Después de cien años de República, pocos son los libros de historia de Panamá que merecen especial recordación. Sus autores son conocidos por escasos. Ahora Eduardo Valdés Escoffery, jurista y magistrado, acaba de hacer un aporte fundamental a la historiografía del país” (Escoffery, 2006, pág. 1).

Para el 2010 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá, publica el Cuaderno de Desarrollo Humano N°1, *“Las reformas electorales en Panamá: Claves de desarrollo humano para las decisiones”*. En este texto el politólogo Rotsay Rosales Valladares efectúa un análisis de la financiación en Panamá, titulado: *“Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Panamá”*.

Rosales (2010) indaga sobre los inicios del sistema de financiamiento político panameño, aborda el ordenamiento jurídico (Constitución política, leyes y decretos reglamentarios), describe los antecedentes y estudia las reformas electorales desde 1992 hasta el 2007, realizando una caracterización según las normas vigentes; a partir de la teoría, el método comparado y entrevistas clave. En este periodo el autor enuncia como el gran desafío la necesidad de controlar el financiamiento privado.

Desde la sociología haría su aporte, en la Revista Tareas, el catedrático Enoch Adames Mayorga. Señala los vínculos entre modelo económico y el sistema de financiamiento político. A su criterio:

“Los valores de libertad económica y de competencia en donde solo sobreviven los más aptos en recursos y tecnologías, si bien son los valores naturales del mercado, son nocivos en el espacio público. Crean problemas políticos al

instalar una lógica del embudo, en el cual solo pasan los que poseen recursos 'ilimitados'. En lo económico crean ineficiencias en la racionalidad política al estimular el gasto y campañas sin control. Por último, tienden a desnaturalizar el carácter social y ético de la vocación política al estimular y subordinar la competencia a las lógicas del mercado” (Adames, 2016, pág. 61).

Estos trabajos permiten conocer las distintas miradas desde la que se ha abordado el estudio del SFP y del FPE en Panamá.

Al mismo tiempo, evidencian tres cuestiones relevantes:

- Sánchez (1997) y Adames (2016), en la significación de la ética en el problema.
- Sánchez (1997) y Escoffery (2006), los estudios iniciales son de índole históricos y jurídicos, rol del Estado como regulador.
- Rosales (2010) y Adames (2016), el financiamiento privado y su impacto en las campañas electorales.

Antecedentes históricos al Sistema de Financiamiento Político Electoral Panameño

El SFP, como los conocemos actualmente, a mi entender tiene sus antecedentes en los inicios de la República

orientado por el contexto histórico, social y político del momento, la reciente República establecía legalmente lo que hoy conocemos como facilidades electorales⁸.

En el siguiente cuadro nos referiremos al financiamiento político en el periodo de 1972 a 1988. Estos datos se encuentran inmersos en los acontecimientos políticos que se dieron desde finales de los años sesenta hasta los noventa, entre otros el Golpe de Estado el 11 de octubre 1968, la extinción de los partidos políticos mediante el Decreto de Gabinete 58 del 3 de marzo de 1969, la firma de los Tratados Torrijos Carter el 7 de septiembre de 1977 y el restablecimiento del sistema de partidos políticos en 1978, la invasión de Estados Unidos a Panamá en 1989.

⁸El proceso histórico de institucionalización del financiamiento político desde el Estado panameño se remonta a los inicios de la República cuando se realizan los trámites electorales en papel común, a esta forma de financiamiento se le ha conocido más recientemente como financiamiento público indirecto (facilidades electorales) que se configuran a partir de la exoneración de pago de impuesto.

Ley 89 del 7 de julio de 1904, Sobre elecciones populares. Artículo 156: "Las actuaciones de toda clase de reclamaciones y solicitudes hechas de conformidad con las disposiciones de esa Ley se extenderán en papel común. También irán en papel común las informaciones y copias que se pidan para fundar reclamaciones en asuntos eleccionarios; pero tales piezas no pueden destinarse á servir de prueba en otros negocios."

Cuadro 3

Cronología del Sistema de Financiamiento Político Panameño

Año	Norma	Artículo(s)
1972	Constitución política de Panamá.	<p>Artículo 125:</p> <p><i>“El Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurren las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales. La ley determinará y reglamentará dichas fiscalizaciones y contribuciones, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato”.</i></p>
1978	Ley 81 del 5 de octubre de 1978 por la cual se reglamentan los partidos políticos.	<p>Artículo 39º:</p> <p><i>“El Estado, a través de los organismos del caso, asignará en los Presupuestos de Gastos de la Nación las partidas correspondientes para sufragar las contribuciones que apruebe proporcionalmente a los partidos y a las personas naturales que clasifiquen como candidatos de libre postulación”.</i></p>
	Gaceta Oficial 18683 de la Ley 81 del 5 de octubre de 1978, por la cual el Consejo Nacional de la Legislación, reglamenta los Partidos Políticos.	<p>Artículo 4:</p> <p><i>“Los partidos políticos son autónomo e independientes y no podrán ser intervenidos ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano y dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral dentro de los términos que establezca la Ley y por la Contraloría General de la República en el manejo de los fondos que le provea el Estado para sus gastos en los procesos electorales”.</i></p>

1980	<p>Ley 10 del 30 de abril de 1980 por la cual se dictan las medidas relacionadas exclusivamente con la elección de los representantes provinciales que completarán el Consejo Nacional de Legislación.</p> <p>Artículo 7:</p> <p><i>“Toda gestión y actuación en materia electoral se adelantará en papel común y no dará lugar a impuestos de timbres ni a al pago de derechos de ninguna clase; y la correspondencia, los expedientes, exhortos y además actuaciones cursarán libres de porte por los correos y telégrafos nacionales. Los partidos políticos pagarán la mitad de la tarifa telefónica y el consumo de energía eléctrica. Todas las instituciones del Estado están obligadas a colaborar con el Tribunal Electoral para el cumplimiento de las funciones de este durante el proceso electoral”.</i></p> <p>Artículo 81:</p> <p><i>“El Consejo de gabinete asignará las partidas presupuestarias necesarias para contribuir a los gastos de publicidad de los partidos políticos legalmente constituidos, en formación y de la libre postulación”.</i></p> <p>Artículo 82:</p> <p><i>“Los medios de comunicación social deberán prestar su ayuda a las campañas proselitistas de los partidos y de los candidatos independientes mediante la fijación de tarifas especiales rebajadas, las cuales se aplicarán únicamente durante este proceso electoral”.</i></p>
1983	<p>Reforma constitucional</p> <p>Artículo 135.</p> <p><i>“El Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurran las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales. La Ley determinará y</i></p>

	<p><i>reglamentará dichas fiscalizaciones y contribuciones, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato”.</i></p>
<p>1983</p>	
<p>Ley 11 del 10 de agosto de 1983 por la cual se adopta el Código Electoral de la República de Panamá.</p>	<p>Artículo 100:</p> <p>Los partidos políticos son asociaciones con personalidad jurídica y en tal condición tienen los siguientes derechos:</p> <p>(...) 8. Fijar y recibir las cuotas de sus miembros.</p> <p>13. Recibir los subsidios del Estado de conformidad con el Capítulo Primero del Título V de este Código.</p> <p>Artículo 165:</p> <p>Toda gestión y actuación en materia electoral relacionadas con los partidos políticos se adelantará en papel común y no dará lugar a impuestos de timbres ni el pago de derechos de ninguna clase. La correspondencia, los expedientes, exhortos y demás actuaciones cursarán libres de porte por los correos y telégrafos nacionales.</p> <p>Artículo 166: Son gastos deducibles para el impuesto sobre la renta las contribuciones y donaciones hechas por personas naturales o jurídicas a los partidos políticos, o candidatos hasta por un monto de seis mil balboas (B/. 6,000.00) anuales.</p>

1988	Artículo 30:
Ley 9 del 21 de septiembre de 1988 por la cual se subrogan, adicionan y derogan algunos artículos del Código Electoral y se establecen otras disposiciones.	El artículo 100 del Código Electoral queda así: Los partidos políticos son asociaciones con personería jurídica y, en tal condición, tienen los siguientes derechos: (...) 13. Recibir los subsidios del Estado de conformidad con el Capítulo Primero del Título V de este código.

Elaboración propia.

Fuente: Constituciones y leyes de la República de Panamá.

En este cuadro se evidencia que el financiamiento político público electoral en Panamá no es desconocido en la historia jurídica del país y por consiguiente como problemática, tampoco.

La invasión de los Estados Unidos a Panamá, el 20 de diciembre de 1989, es un acontecimiento que marca el devenir de la política del país. Situación que deja a Panamá con luto y al mismo tiempo la posibilidad de reconstruirse políticamente.

Después de la invasión, la legislación electoral en Panamá tiene como particularidad transitar por un proceso de reformas periódicas. Una vez cerrado cada proceso electoral, el Tribunal Electoral de Panamá convoca a la Comisión

Nacional de Reformas Electorales (CNRE), dinámica que existe desde 1991.

La Comisión Nacional de Reformas Electorales es convocada para realizar una evaluación de ley electoral aplicada en las elecciones anteriores. El resultado del trabajo en este espacio de diálogo es presentado por el Tribunal Electoral como proyecto de ley electoral a la Asamblea Nacional, donde es debatida.

Este proceso ha permitido una permanente revisión de la figura del financiamiento político, ya que como se documentó, no es algo nuevo en el sistema político electoral panameño.

Inicialmente el financiamiento político se adoptó en forma de subsidio o facilidades, y hasta 1997, vía reforma electoral, se crea el financiamiento político directo, el cual se implementa por primera vez en las elecciones de 1999.

El exmagistrado del Tribunal Electoral de Panamá, Erasmo Pinilla, se refiere al tema de la siguiente manera:

“Fue en 1997 cuando se adopta finalmente el subsidio directo, no sin antes haberlo intentado en 1993 entre todas las fuerzas políticas y el Tribunal

Electoral, con miras a las elecciones de 1994 ya que existía fundamentalmente el consenso. Sin embargo, la situación fiscal que vivía el país después de la invasión no propició el desarrollo de las voluntades para enfrentar a la opinión pública que ha estado en contra del subsidio, fundamentalmente porque no lo entienden” (Pinilla, 2002, pág. 1).

La explicación anterior permite formular una evidencia de lo relevante que ha sido el diálogo político en la evolución del SFP.

Ahora bien, se desprende del recorrido anterior que en Panamá el proceso de diálogo de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) ha propiciado avances sustanciosos en el derecho electoral y en particular en lo concerniente a la conformación del SFP y del financiamiento político.

Al preguntarnos, ¿Cómo se estructura el financiamiento político panameño?, debemos remitirnos estrictamente a la Constitución Política del país que establece en el artículo 141, lo siguiente:

“El Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurran las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales. La Ley

determinará y reglamentará dichas fiscalizaciones y contribuciones, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato los gastos en que incurran los partidos políticos y los candidatos de libre postulación en las elecciones generales” (Constitución política de Panamá, 2004, pág. 44).

Esta contribución económica tiene su origen en los recursos del Estado panameño, y se transfieren al presupuesto del TE de Panamá al que, entre otras atribuciones constitucionales, le corresponde formular su presupuesto, remitirlo al Órgano Ejecutivo para que sea incluido en el proyecto general de Presupuesto General del Estado.

El rol del TE en el proceso presupuestario no culmina con la elaboración y presentación del proyecto, sino que también participa durante todas las etapas de su debate en la Asamblea Nacional, hasta la aprobación.

Como se observa, constitucionalmente se faculta a la institución electoral para presentar, sustentar y defender su presupuesto. Al mismo tiempo la Constitución contempla en el artículo 143, en el numeral 9 que los órganos del Estado deben aprobar las cantidades requeridas de manera que se garanticen los recursos necesarios para cubrir los

costos de funcionamiento del TE, la inversión y los gastos en que incurra el ente rector en materia electoral para la celebración de procesos electorales y consultas populares, incluyendo el financiamiento a los partidos políticos y candidatos de libre postulación.

Los aportes directos del Estado a través de la figura de financiamiento político a partidos políticos y campañas electorales son fijados para cada periodo en el uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes del Gobierno Central, sin incluir a los organismos descentralizados y sobre los seis años fiscales.

Inicialmente en la Constitución de la República, reformada en el 2004, se reconoce el derecho de igualdad en la distribución de los recursos del Estado a los partidos políticos y candidatos, esto se complementa con la legislación electoral que pretende generar condiciones de equidad.

La inversión que se ha establecido para cada quinquenio en concepto de financiamiento público directo y los aportes distribuidos según las condiciones establecidas en la ley, pueden observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 4				
Financiamiento Público Directo Elecciones Presidenciales				
1999-2004	2004-2009	2009-2014	2014-2019	2019-2024
B/.15,348,998.00	B/.20,038,330.81	B/.33,700,000.00	B/.69,850,000.00	B/.91,682,456.00
Total: B/. 230,619,784.81				
Elaboración propia Fuente: Tribunal Electoral de Panamá⁹				
Fijado sobre el 1% de los ingresos corrientes del Gobierno Central en los seis años fiscales.				

Durante este periodo el 1999 al 2014, el problema del financiamiento privado no está excluido de los debates políticos y las denuncias de campañas muy costosas. En ese sentido, la Ley 29 de 29 de mayo de 2017 introduce, por primera ocasión, controles al financiamiento privado, los cuales se aplicaron en las elecciones presidenciales del año 2019.

⁹<https://www.tribunal-electoral.gob.pa/financiamiento-politico/informacion/>

V. El financiamiento político electoral en Panamá en la elección de 2019

El estudio comparado *“Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina”* (The Carter Center, 2015), aborda la regulación del financiamiento político, haciendo un mapeo de la situación desde las fortalezas, debilidades, vacíos del ordenamiento jurídico y propuestas para el mejoramiento de este, en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Al realizar el análisis se desprende la tendencia de la mayoría de los países de la región, incluyendo a Panamá, en adoptar normas para regular el financiamiento político electoral. A continuación, los detalles:

- permiten el ingreso de dinero público y privado
- limiten las fuentes de donación privada
- establecimiento de topes para las donaciones al
- financiamiento privado
- límites a los gastos de campaña con rendición de cuentas

- entrega de informes periódicos a los organismos electorales
- adopción de medidas para garantizar la transparencia del gasto y sus donantes
- establecimiento de sanciones por violaciones a la norma de compra de votos
- usos de recurso del Estado para favorecer a partidos políticos y candidatos
- acceso gratuito a medios
- prohibición de propagandas privada en los medios
- prohibición de propaganda gubernamental
- participación de funcionarios públicos en las campañas electorales
- inauguración de obras públicas
- hacer campañas para la reelección.

Estas son, por un lado, algunas características del conjunto de prácticas, normas y acciones que dan sentido al sistema de financiamiento electoral, además evidencia la afirmación de que el modelo de sistema de financiamiento político predominante en América Latina es el mixto.

Actualmente los modelos de regulación han dedicado mayores esfuerzos, y por razones reiteradas en el texto, dirigidas a controlar los recursos privados y públicos que se destinan para las campañas electorales.

El financiamiento político en Panamá, tal como se implementa hoy, es en definitiva el resultado de un cúmulo de experiencias y esfuerzos de distintos actores políticos, que con el transcurrir de los tiempos y las prácticas políticas han desarrollado en el derecho el electoral el sistema de financiamiento electoral y el financiamiento electoral.

Debido a la importancia de la ley electoral en el ordenamiento jurídico, resulta apropiado aseverar que partir de la reforma electoral del 2017 se establecen acciones que le atribuyen a la legislación las características genéricas propias del sistema de financiamiento político electoral como: origen, límites sobre las fuentes, topes para las donaciones, límites a los gastos de campañas, transparencia y rendición de cuentas, fiscalización y sanciones.

Indagar los elementos anteriores, permite proponer que teóricamente en este país, el sistema de financiamiento político inicia su proceso de consolidación en los años noventa, antecedido por la financiación política a partir de los subsidios estatales.

Ahora bien, siguiendo el mandato constitucional, el Código Electoral indica que el 1% destinado para este fin se distribuye en 50% para el periodo preelectoral, en el mes de

enero del año de las elecciones, y 50% para el poselectoral, previendo que los montos no utilizados en las campañas electorales se integren al total del financiamiento poselectoral¹⁰, para el periodo 2019-2024, queda así:

Cuadro 5
Financiamiento público directo a partidos políticos
2019-2024

Preelectoral	Poselectoral
Período (2019-2024)	Período (2019-2024)
B/. 44,236,785.02	B/. 43,669.168.11
Partidos Políticos	Partidos Políticos
Revolucionario Democrático	Revolucionario Democrático
Popular	Popular
MOLIRENA	MOLIRENA
Panameñista	Panameñista
Cambio Democrático	Cambio Democrático
FAD	-2%¹¹
Alianza	Alianza

Elaboración propia.

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá (www.tribunal-electoral.gob.pa, 2020).

¹⁰Entiéndase que hacemos referencia al Código Electoral y los artículos vigentes a la elección del 2019.

¹¹El partido no superó el 2% del total de los votos válidos emitidos en las elecciones generales para presidente, diputados, alcaldes o representantes de corregimiento, la que le fuera más favorable en las elecciones del 2019.

Para el caso de las candidaturas de libre postulación, reciben los montos que se detallan seguidamente:

Cuadro 6

Financiamiento Público Directo Candidatos de Libre Postulación	
Preelectoral	Poselectoral
V Quinquenio	V Quinquenio
(2019-2024)	(2019-2024)
B/.1,604,442.98	B/.367,630.26
881 candidatos de Libre Postulación	28 candidatos de Libre Postulación

Elaboración propia.

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá (www.tribunal-electoral.gob.pa, 2020).

Los porcentajes establecidos en la ley son la base de la distribución en términos de los montos, y estos se rigen por criterios que determinan quiénes tienen derecho o no a recibir el financiamiento público electoral directo.

Financiamiento preelectoral:

Entendiéndose que los recursos económicos previos a las elecciones equivalen al 50 % del total del financiamiento, la distribución será de la siguiente manera:

Candidatos por libre postulación:

Para los candidatos por libre postulación. El 3.5 % del monto correspondiente al 50 % se repartirá entre todos los candidatos que hayan sido reconocidos por el Tribunal Electoral y en función de los adherentes inscritos por cada uno de ellos. El financiamiento preelectoral estará destinado a cubrir los gastos de campaña electoral y se les entregará en un solo pago dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya quedado en firme el reconocimiento.

Los partidos políticos:

El 96.5 % del monto correspondiente al 50 % se asignará a todos los partidos políticos que subsistieron. Será para el pago de propaganda electoral y gastos de campaña, por conducto del Tribunal Electoral.

Inicialmente se otorga un aporte fijo igualitario que se corresponde a la asignación del 25% a cada partido político constituido, y un reparto proporcional del 75 % restante se distribuye entre los partidos políticos según el promedio de votos obtenidos por cada uno en las cuatro elecciones (presidente, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento) en la última elección general: el 30 % para

contribuir a los gastos de la campaña y 70 % para los gastos de propaganda electoral.

Por otra parte, la norma incluye los tiempos en que se hará entrega de los recursos a los partidos políticos, siendo que para los gastos de la campaña entregará dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que justifiquen los gastos incurridos, o bien mediante adelanto garantizado por una fianza de anticipo por el 100 % del adelanto.

Y para los gastos de propaganda electoral, las contribuciones serán entregadas dentro de los sesenta días siguientes a la presentación del desglose presentado por este, respaldado por las facturas correspondientes como evidencia de que la publicidad ha sido efectivamente brindada. Una vez cumplido el trámite, el Tribunal Electoral hace el pago al proveedor, siempre que se hubiese declarado abierto el proceso electoral y hasta el día anterior a las elecciones.

Financiamiento poselectoral

Se entrega a los candidatos por libre postulación que hayan sido proclamados y a los partidos políticos que hayan subsistido a la contienda electoral, con el fin de cubrir los gastos de funcionamiento; incluye capacitar a la membresía.

En ese sentido, mínimo el 20% de este monto se debe invertir en la capacitación de las mujeres.

Candidatos por libre postulación:

La financiación pública para los candidatos de libre postulación se establece en base a los votos obtenidos por cada candidato quedando sujeto al tope de gastos asignado al candidato.

Los montos serán entregados trimestralmente en cinco anualidades iguales, adelantando siempre un trimestre. El primero de los cuales inicia el 1 de julio del año de las elecciones, y los desembolsos trimestrales subsiguiente al adelanto, requieren la justificación del gasto correspondiente al trimestre anterior ante el Tribunal Electoral, y los que se usarán para la realización académicas, como educación universitaria, foros, seminarios y congresos.

Los partidos políticos:

Tal cual se indicó con anterioridad, a los partidos políticos les corresponde el aporte fijo igualitario y también el aporte fijo con base en los votos obtenidos.

Este aporte fijo igualitario del 20% que quede en concepto de financiamiento posterior a las elecciones se distribuye

por partes iguales a los partidos, para contribuir al financiamiento de los gastos que demanden sus oficinas partidarias en las provincias y/o comarcas.

La entrega del aporte fijo igualitario a que cada partido tiene derecho se entrega trimestralmente durante cinco años, en anualidades iguales, adelantando siempre un trimestre; el primero de los cuales se inicia el 1 de julio del año de las elecciones.

Para Panamá, el reparto tiene la característica de realizarse con base a los votos obtenidos en las últimas elecciones; por consiguiente, este cálculo se establece en base al promedio de votos obtenido por cada uno de los partidos en las cuatro elecciones (presidente, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento), a su vez se suman estos promedios con los votos obtenidos por cada uno de los candidatos por libre postulación que hayan sido elegidos, independientemente del tipo de elección.

Al realizar esta suma, se obtiene el total de votos tanto los obtenidos por los partidos políticos como los de libre postulación. La ley denomina a esta categoría como *“total de votos válidos para el reparto”*.

Lo que quede para el financiamiento posterior a las elecciones, hecha la deducción del 20 % del reparto

igualitario a los partidos, se divide entre el total de votos válidos para el reparto, para obtener la cifra que, por cada voto, le reconocerá el Tribunal Electoral a cada partido y a cada candidato por libre postulación.

La cifra por voto se multiplica por el promedio de votos obtenido por cada partido para determinar la cuantía de dinero que tiene derecho a recibir cada partido en concepto de aporte con base a los votos.

Para los partidos políticos, el desembolso se realiza trimestralmente en cinco anualidades iguales, adelantando siempre un trimestre, el primero de los cuales se inicia el 1 de julio del año de las elecciones.

Respecto al uso de los recursos, la ley es exhaustiva indicando que se utilizarán para cubrir los gastos de funcionamiento, mejoras y mantenimiento de sus oficinas en provincias y comarcas no cubiertos por el aporte fijo igualitario.

Añade la realización de acciones que contribuyan con el fortalecimiento de la democracia interna. Por ejemplo, las actividades consultivas, organizacionales y de bases, y las que tengan como fin de estudios de mercado, encuestas, grupos de enfoque, gastos de comunicación, entre otros.

En cuanto a la formación y capacitación de los militantes de los partidos, el Código Electoral establece que un mínimo de 50% de este aporte anual con base en los votos se utilice para la educación cívico-política, cuyos contenidos enfatizen enseñanza de la democracia, la importancia del Estado de derecho, del papel que deben jugar las autoridades elegidas mediante el voto popular en una sociedad democrática, participativa y representativa de los principios y programas del gobierno de cada partido, en relación con los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, así como de interculturalidad de los pueblos, de la Nación y capacitación.

Sin embargo, y como se mencionó anteriormente, del total del financiamiento público dirigido a la educación cívica, un porcentaje mínimo del 20 % debe utilizarse para el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres. Cabe indicar que, con la reforma al Código Electoral del 2017, el porcentaje destinado a la capacitación de las mujeres aumento de un 10% a 20%.

Agrega que, a solicitud de un partido político, sus actividades de capacitación podrán ser planificadas y/o administradas por el Tribunal Electoral, a través de su unidad de capacitación, en coordinación con dicho partido político y su Secretaría de la Mujer o su equivalente.

Mecanismos de control que pretenden generar igualdad en la contienda electoral

El proceso de fortalecimiento del SFPE en Panamá integró en la reforma del Código Electoral del año 2017, mecanismos de control sobre el dinero en la política; destaca los esfuerzos por controlar las fuentes privadas. Quedando prohibidas también ingreso de recursos de intereses extranjeros, empresas que tienen contratos con el Estado, empresas que sean total o parcialmente del Estado y donaciones anónimas.

Se incluyen la transparencia y redición de cuentas a partir de la elaboración y presentación de informes periódicos a las autoridades electorales, los cuales se publican en la página web de la institución. Lo anterior representa un adelanto relevante en el proceso de conocer quiénes financian las campañas electorales.

En cuanto al rol del gobierno en medio de una campaña electoral, las medidas que se han tomado van desde la prohibición de propaganda estatal en época electoral, la participación de funcionarios públicos en las campañas electorales y la no reelección para el cargo de la presidente de la República. Esto último posibilita la alternabilidad en

el Poder Ejecutivo, no así para el caso de otros cargos de elección popular como los parlamentos o asambleas y gobiernos locales.

El tope de gastos es la forma de controlar el alto costo de las campañas electorales, aunque los montos aprobados en la ley siguen siendo elevados. Sin duda, introducirlos por primera vez en la regulación es un avance destacable. Al otro extremo se establece la cantidad de fondos públicos que pueden ser gastado por los partidos políticos.

Acceso gratuito a los medios:

El acceso a medios históricamente fue y sigue siendo objeto de preocupación para los competidores en elecciones; no obstante, la tendencia en América Latina y Panamá no es la excepción. Se ha previsto que los partidos políticos pueden utilizar en igualdad de condiciones los medios de comunicación social que el gobierno administre, para lo cual las radioemisoras y televisoras otorgarán a todos los candidatos y partidos un beneficio único, igual y lineal del 20% de descuento en las tarifas de compras regulares, publicadas por cada medio al 31 de diciembre del año anterior a su aplicación.

Si bien, es una medida acertada, surgen aspectos como la cobertura mediática, alcance territorial y audiencia que pueden tener o no los medios de comunicación gubernamentales.

Al otro lado, un mecanismo de acceso a medios de comunicación de manera gratuita y en igualdad de condiciones que cobra relevancia son los debates que promueven y reglamentan los organismos electorales, la experiencia ha demostrado que su transmisión en canales de televisión privados aumenta las posibilidades de cobertura y audiencia.

En ese sentido, la legislación electoral panameña estableció la realización de dos debates presidenciales, los cuales son transmitidos por cadena nacional sin costo. Ambos son promovidos y reglamentados por el Tribunal Electoral, realizándose el primero dentro de los treinta días siguientes al cierre de postulaciones y el segundo, a más tardar quince días antes de la elección.

Prohibición de publicidad estatal:

Al analizar la legislación vigente se identifica que, a partir de los tres meses previos al día de la elección, se prohíbe la publicidad estatal en todos los medios de comunicación

social, incluyendo la de los contratistas del Estado, para promover avances o culminación de obras.

Existen excepciones, estas se refieren a situaciones concretas. Por ejemplo, cuando sean temas de salud pública, calendario escolar, conmemoración de día por mandato legal, situaciones de emergencia o convocatoria a actos por mandato legal y las que regente el Tribunal Electoral o la Fiscalía General Electoral u otras instituciones públicas para realizar sus anuncios y publicar información de cualquier índole a la ciudadanía. En todos los casos se requiere previa aprobación del Tribunal Electoral.

Por otro lado, a partir de la convocatoria al proceso electoral, los precandidatos y candidatos no podrán participar en eventos de inauguración de obras o actividades financiadas con fondos públicos. La sanción implica la inhabilitación, exceptuando a los que ejercen cargos de elección popular; este último podría plantearse desde los efectos que puede tener en los casos que se permite la reelección. En Panamá la única reelección inmediata prohibida es la del presidente de la República.

Financiamiento privado:

El Código Electoral del 2017 regula por primera ocasión el financiamiento privado en Panamá. Se evidencia en el

estudio del SFP que, tal cual lo concibe la norma, los cambios están dirigidos a blindar la financiación de la política del ingreso de dinero ilícito, propiciar la transparencia, rendición de cuentas y evitar el alto costo de las campañas electorales, como se ha subrayado en el contenido de este texto.

Los fondos provenientes de donaciones privadas o de las nóminas solo se podrían utilizar dentro de los topes y para cubrir actividades como: movilización, combustible, hospedaje, activistas, caravanas y concentraciones, comidas y brindis. Se incluye la personalización de los artículos promocionales que les entreguen el partido y los financiados con fondos públicos y privados, exceptuando la nómina presidencial en las elecciones generales.

Asimismo, los alquileres de locales, luz, agua, teléfono, Internet y celulares y en los casos de la propaganda electoral siempre que estén dentro de los topes para todas las situaciones anteriores se excluye la nómina presidencial en las elecciones generales.

Prohibiciones según el origen:

Se impide las donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos cuando provengan de personas jurídicas que no

ejerzan actividades económicas dentro de la República de Panamá, las donaciones o los aportes que procedan de gobiernos, personas u organismos extranjeros y los provenientes de empresas donde el Estado sea accionista.

Las excepciones a las prohibiciones antes señaladas se correspondían con las donaciones o los aportes de partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones extranjeras que están vinculadas con partidos o fundaciones nacionales, en tanto no sean para campañas.

No obstante, las donaciones o los aportes anónimos se permiten cuando provengan de colectas populares, las cuales se reglamenta vía decreto en el cual se indica que todas las recaudaciones en efectivo, independientemente del mecanismo utilizado, ingresan a la cuenta única de campaña y se contabilizan para el tope de ingresos a que tenga derecho, según el tipo de elección. Esto es determinante para los controles y fiscalización que realiza el organismo electoral de los fondos.

Topes a las donaciones:

Se entiende por tope de campaña los límites que se establecen a los partidos políticos y candidatos para recibir y gastar las donaciones privadas, se incluyen también los fondos propios que utilice el candidato.

Según cargo de elección, los topes para las campañas electorales se establecen en el siguiente orden:

Cargos de alcalde y representante de corregimiento: cinco balboas (B/.5.00) por cada elector, según el Padrón Electoral Preliminar de la circunscripción electoral que corresponda, y no será menor a quince mil balboas (B/.15 000.00) para alcalde y representante.

La cantidad indicada en el párrafo anterior no será menor a quince mil balboas (B/.15 000.00) para alcalde y para los representantes de corregimientos no será menor de diez mil balboas (B/.10 000.00), ni mayor a cincuenta mil balboas (B/.150 000.00) y cuando sea por nómina, hasta un 25 % del tope de la nómina.

Representante de corregimiento: no menor de diez mil balboas (B/.10 000.00) ni mayor de ciento cincuenta mil balboas (B/.150 000.00). Cada donante podrá contribuir, por nómina, hasta un 25 % del tope de la nómina.

Diputado al Parlamento Centroamericano: diez mil balboas (B/.10 000.00) y cada donante podrá contribuir, por nómina, un tope de dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00).

Presidente de la República: diez millones de balboas (B/.10 000 000.00) y cada donante podrá contribuir, por nómina, hasta un tope de trescientos mil balboas (B/.300,000.00).

Diputado: trescientos mil balboas (B/.300 000.00). Cada donante podrá contribuir, por nómina, hasta un tope de setenta y cinco mil balboas (B/.75,000.00), considerando que para los casos de doble postulación registrará el tope del cargo de mayor jerarquía.

Aplicación del tope para los candidatos de libre postulación:

Para los candidatos por libre postulación sus gastos pueden alcanzar dos balboas (B/.2.00) por firma de respaldo a su respectiva candidatura, a partir de su autorización para iniciar el proceso de recolección de firmas y hasta su reconocimiento como candidatos.

Durante el período de recolección de firmas de respaldo y/o inscripción de adherentes, estos candidatos tendrán un tope al financiamiento privado de dos balboas (B/.2.00) por cada firma de respaldo que hayan logrado, que incluye los aportes propios y donaciones en especie. Sus donantes tendrán un tope del 25 % del tope del candidato.

Aplicación del tope a los partidos políticos:

Los partidos políticos pueden recibir para las campañas hasta un 30% del monto que le corresponda del financiamiento público preelectoral.

Indica la legislación que ninguna nómina de candidatos a cargo de elección popular podrá recibir de una sola fuente contribuciones privadas que excedan los siguientes porcentajes sobre sus respectivos topes de gastos: las presidenciales, 3% y las diputaciones, incluyendo a los del Parlamento Centroamericano, los alcaldes, concejales y representantes de corregimiento, 25 %, además al aplicar a este tope la nómina restará lo que financie con recursos propios.

Prohibición de propagandas privada en los medios:

Es prohibido que las personas naturales o jurídicas, sea a título propio o por cuenta de terceros, contraten o donen propaganda electoral a favor o en contra de partidos o candidatos.

Podríamos agregar que se incluyen otras formas de divulgación de preferencias que puedan influir en la decisión del electorado como las encuestas políticas para referencia.

Citamos a continuación citamos los artículos del Código Electoral que lo establecen:

Artículo 254. Las encuestas políticas no podrán publicarse ni divulgarse dentro de los veinte días calendarios anteriores a las elecciones.

Artículo 255. Las encuestas políticas que se hacen a la salida del recinto de votación, el día de las elecciones o en cualquier consulta popular, solamente podrán divulgarse o publicarse tres horas después de la hora oficial de cierre de la votación.

Igualmente, las campañas solo se pueden realizar durante los sesenta días calendario previo a una elección general o una consulta popular, y dentro de los cuarenta y cinco días calendario previos a las elecciones internas partidarias.

Transparencia y rendición de cuentas:

Sin duda alguna este es uno de los aportes más relevante que hizo el Código Electoral, y es que por primera la información correspondiente al origen de las contribuciones privadas que los candidatos colecten de terceros o aporten de sus propios recursos como los gastos incurridos es de carácter público. Con esta legislación termina el anonimato de los donantes a las campañas.

Para lo anterior los informes de gastos incurridos tienen que ser entregados al Tribunal Electoral detallando la lista de donantes, quince días después de la elección. Estos informes se publicarán en la página electrónica del organismo electoral.

Como bien sabemos, existe la tendencia de los partidos políticos y candidatos a negar haber recibido donaciones de tercero o declararlo de manera parcial. En ese sentido la ley electoral prevé que en estos casos se presentará una declaración jurada indicando los gastos incurridos.

Fiscalización y sanciones:

Para efectos de la fiscalización, el Tribunal Electoral creó dos instancias: por un lado, con el objetivo de monitorear la propaganda electoral, y el por el otro el financiamiento político.

La Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político y el Centro de la Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político. Ambas surgen por primera vez en el proceso electoral de 2019.

Un elemento central que aporta a la fiscalización es la creación de cuentas de campaña electoral, en las cuales se

deben recibir todos los dineros en efectivo que utilicen para financiar campañas de los partidos o de los candidatos.

La no presentación de informes de ingresos y gastos de campaña o el rebase del tope, se sancionan con multa de tres mil balboas (B/.3 000.00).

Teniendo en cuenta que el exceso en el tope la multa es equivalente al doble de la diferencia de la suma excedida y se constituyen en faltas electorales. En cualquier caso, es el Pleno del Tribunal Electoral el competente para aplicar la sanción.

El rebase al tope de gastos establecido en el artículo será causal de nulidad de la elección y proclamación, tanto en las elecciones internas partidarias como en las elecciones generales¹².

En los casos de propaganda electoral privada, cuando se viole la norma los medios de comunicación social son responsables en los casos de divulgar propaganda electoral anónima, presumiéndose que es de su propiedad, y por no

¹²Decreto 38 de 18 de diciembre de 2017 que subroga el Decreto 34 de 27 de octubre de 2017, que reglamenta las cuentas de campaña electoral, los registros contables y los topes para el financiamiento privado.

contar con el registro correspondiente del responsable de la contratación

Igual responsabilidad les cabe a las imprentas con relación a la impresión de propaganda electoral y a las empresas de vallas. Dicha responsabilidad le recae también a la empresa publicitaria que alquila el anuncio como arrendadora o permite su uso a través de cualquier medio.

VI. Conclusiones y recomendaciones

Sin duda alguna, la Comisión Nacional de Reformas Electorales es un espacio que ha incidido de manera directa en el diseño y fortalecimiento del sistema de financiamiento político. En diciembre del 2020, el Tribunal Electoral convocó a la CNRE¹³ *para el debate del Código Electoral que rigió las elecciones 2019*, entre otros retos, podemos señalar los siguientes:

- Garantizar la repartición en igualdad y equidad de los recursos públicos en el caso de las competencias electorales internas y generales, considerando variables como territorio y género.
- Reducir los montos en los topes de las donaciones y gastos del financiamiento privado para las campañas.
- Fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en tiempos oportunos.

¹³La CNRE está conformada por el Tribunal Electoral, Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales el cual aglutina a universidades, sector privado, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, los partidos legalmente constituidos, el Órgano Ejecutivo, Asamblea Nacional, Fiscalía Electoral, Defensoría del Pueblo, Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias de Panamá y representantes del Foro Nacional de Juventudes de Partidos Políticos, de la Asociación de Estudiantes Universitarios y el Frente Nacional para la Defensa de los Derechos Económicos y Sociales.

- Consenso en el debate sobre fuentes del financiamiento político, particularmente entre las posiciones a favor y en contra de un financiamiento totalmente público, sin donaciones privadas.
- Acceso al financiamiento público para las mujeres, personas con discapacidad y población LGBTI. Si bien, existen medidas afirmativas que procuran garantizar recursos económicos para las mujeres y esto es importante. También se requiere de mecanismos para que a lo interno de los partidos políticos y en las campañas, estas poblaciones cuenten con los recursos para enfrentarse a la competencia. Panamá requiere ampliar en su legislación las medidas afirmativas para la población en condiciones de vulnerabilidad.

Por el otro lado, el análisis realizado al sistema de financiamiento político panameño a partir del Código Electoral de 2017 se ha centrado en el marco regulatorio del financiamiento político en Panamá.

Por tanto, desde una aproximación histórica son notables los progresos en el marco jurídico electoral, en función de atender la problemática del dinero en la política.

En definitiva, la regulación establece mecanismos para controlar los flujos de dinero de manera que se reduzcan las

distorsiones que este puede generar al sistema político y electoral, sin embargo, el proceso de implementación impone desafíos permanentes y constantes.

A continuación, se exponen algunos de ellos y se realizan propuestas que pueden contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas que se requieren para continuar en el proceso de mejoramiento constante del sistema de financiamiento en Panamá.

Las CNRE ha demostrado ser un espacio que contribuye a mantener un diálogo permanente entre distintos actores. Esto es importante ya que propicia un debate actualizado de las fortalezas y debilidades del SFPE. Sin embargo, es importante considerar los acercamientos con los partidos políticos, medios de comunicación y sociedad civil, así como con los órganos del Estado que intervienen en el proceso de aprobación de la ley electoral, mientras dure el proceso hasta la aprobación de esta.

En el orden de las prácticas políticas de candidatos, partidos, ciudadanos, las instituciones y donantes, es determinante avanzar a la sensibilización de las implicaciones de los recursos económicos en fortalecer o no el régimen democrático.

Por tanto, reconocer legalmente los principios que motivan la ley electoral, incluyendo las definiciones conceptuales de

las acciones que busca regular, no es una cuestión que se atribuye exclusivamente al organismo electoral, sino que implica al menos su inclusión en la norma electoral.

Así pues, la revisión de los decretos que establecieron los criterios para comprender conceptos como: candidato, precandidato por libre postulación, candidato por libre postulación, precandidato por partido político, candidato por partido político, nómina, partido, campaña electoral, tope de campaña electoral, actos de recaudación, gastos de campaña electoral, administrador virtual, canal y usuario virtuales, estos deben incluirse en la ley electoral de manera clara.

Retomando la idea sistemática en el Derecho, reiteramos es correcto alegar la autonomía del derecho electoral como rama del derecho público, en algunos casos atribuye centralidad a los organismo electoral en la aplicación de la ley que regula el fenómeno del dinero en la política; este debe estar en conexión con otras disciplinas, por ejemplo, aplicar las medidas preventivas o correctivas cuando se trate de fondos públicos, asegurar pruebas y la protección de la cadena de custodia, tanto para proceso de justicia electoral como para la administración de justicia ordinaria.

El financiamiento electoral público directo en Panamá, para las elecciones generales del 2019, desde una lógica jurídica

intentar promover el acceso y distribución equitativa de los recursos económicos para todos los candidatos y candidatas, pero en la realidad estos enunciados legales se encuentran limitados por decisiones políticas, afectando particularmente la participación política electoral de las mujeres.

De ahí que urge fortalecer los mecanismos de distribución (enfoque de género) de los recursos económicos, particularmente en las primarias de los partidos políticos.

El financiamiento privado es, sin duda, el centro del debate, los avances en el blindaje del sistema de financiamiento son significativos, pero, por ejemplo, un desafío por atender es lograr campañas electorales menos costosas, reduciendo los topes de los gastos.

Aunado a lo anterior, es recomendable considerar que se prohíbe en su totalidad la propaganda privada en los medios, ya que resulta con mayor visibilidad mediática quien tenga mayor cantidad de recursos para contratar en medios tradicionales o redes sociales. Es decir, que una forma de abordar las desigualdades que pueda generarse en una campaña electoral es evitando el ingreso de dineros privados en su totalidad y potencializando los debates organizados y regulados por el organismo electoral y sus aliados.

Al revisar la regulación del financiamiento político se enfatiza en la presentación y divulgación de informes como respuesta al principio de transparencia. Pero si no se realizan en los tiempos establecidos en la ley puede tener efectos adversos como la tolerancia al incumplimiento a la ley.

La ley electoral debe incluir facultades al organismo electoral para implementar modelos digitales y en línea que permitan monitorear y acceder en tiempo real a los informes presentados por los partidos y candidatos de financiamiento político electoral.

El valor agregado resulta de contar con los insumos para realizar la trazabilidad de las fuentes de la financiación, cruzar montos de donaciones, gastos y en efecto determinar el uso final de los recursos económicos.

La anterior medida se fortalece si, en efecto, se establece legalmente la divulgación de estos informes en los diarios de circulación nacional, en un tiempo prudente después de celebradas las elecciones, incluyendo de manera puntual los gastos, contratistas y listas de donantes, al menos para el cargo de presidente de la República.

El régimen de supervisión, seguimiento y fiscalización de los dineros en la financiación política requiere vincular

jurídicamente las competencias de las instituciones que investigan y administran justicia electoral con la jurisdicción ordinaria. Tanto para la investigación de conductas antijurídicas como para lograr la recuperación de los dineros públicos cuando no se haga el uso apropiado de estos fondos.

Por tanto, el régimen de sanciones es necesario en la jurisdicción electoral, pero también a la justicia ordinaria. Por lo cual desde el derecho público se requiere el diálogo jurídico para la aplicación de la norma, entendiendo como responsables a personas individuales y colectivos.

Financiar la política solo con recursos económicos provenientes del Estado, facilitaría los controles en los montos de las campañas y distribución entre las candidatas y candidatos.

Teniendo en cuenta que ya se cuentan con los recursos para la capacitación de las mujeres candidatas, conviene abordar la distribución del financiamiento público a través de medidas afirmativas como el establecimiento de % mínimos cuando sean candidatas en primarias y elecciones generales, es decir, pasar del imaginario “falta de capacitación” a “propiciar las condiciones materiales que le permitan competir en igualdad a los hombres”.

Por último, para garantizar el acceso a recursos económicos públicos a las poblaciones históricamente subrepresentadas en los cargos de elección popular el Estado puede aplicar, por ejemplo, incentivos que se hacen efectivos con la postulación y proclamación en cargos de elección popular de mujeres, personas con discapacidad y población LGBTIQ.

Bibliografía

Aldames, E. (septiembre-diciembre de 2016). Reformas electorales y financiación de campaña. (V. N. G., Ed.) *Tareas*(154), 57-61.

Brown, H. (2018). Siete paradojas de los imaginarios panameños sobre la democracia en Panamá: más preguntas que respuestas. En T. E. Panamá, *Reflexiones en un Panamá democrático Tomo II* (pág. 77). Panamá.

Brown, H. (enero de 2015). “Financiamiento de la campaña política y sus perspectivas en la región Latinoamericana casos Costa Rica, Ecuador y Panamá”. (T. E. Mundo Electoral, Entrevistador).

Constitución política de la República de Panamá. (1972). Panamá.

Constitución política de Panamá. (2004). Panamá.

Corporación Latinobarómetro. (2018). *LATINOBARÓMETRO 2018*. Santiago de Chile. Recuperado el 12 de marzo de 2020, de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

DECO/OEA. (2012). *Observando los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral: Un Manual para las Misiones de*. Washington, D.C. 20006: DECO.

Escoffery, E. V. (2006). *Acontecer electoral panameño Tomo I*. Panamá.

Ferreira, D. (2017). Diccionario electoral. En I. I. Humanos, *Diccionario electoral* (pág. 413). Costa Rica/México: IIDH-CAPEL y TEPJF.

Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Panamá. (2010). En P. d. Desarrollo, *Cuaderno de desarrollo humano N°1 “Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humanos para las decisiones”* (págs. 215-273). Panamá: Harry Brown Araúz (Editor).

Lagos, M. (04 de abril de 2018). *El fin de la tercera ola de democracias*. Obtenido de Latinobarometro: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Nohlen, D. (1999). Sistemas de gobierno, sistema de partidos políticos. *Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México, D.F.: Coordinación de documentación y apoyo técnico del TEPJF.

Oficina de democracia y gobernabilidad OEA. (Noviembre 2003). *Manual de financiamiento de la actividad política: Una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes*. Washington, D.C. .

Pinilla, E. (2002). El financiamiento de los partidos políticos en la República de Panamá. *El financiamiento de los partidos políticos en la República de Panamá* (pág. 22). Morelia-Michoacán, México: Tribunal Electoral de Panamá.

Sánchez, S. (1997). *El financiamiento de los Partidos Políticos*. Aproximación para un debate. Panamá: Editora Libertaria.

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. (15 de abril de 2020). *Organización de los Estados Americanos*. Obtenido de [www.oas.org](https://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/MOE_Manual_s.PDF): https://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/MOE_Manual_s.PDF

The Carter Center. (2015). *Financiamiento político y regulaciones de campañas electorales en América Latina*. Atlanta.

Tribunal Electoral. (22 de junio de 2020). www.tribunal-electoral.gob.pa. Obtenido de [www.tribunal-electoral.gob.pa:https://www.tribunal-electoral.gob.pa/comision-nacional-de-reformas-electorales/cnre-2015/](https://www.tribunal-electoral.gob.pa/comision-nacional-de-reformas-electorales/cnre-2015/)

Rosales, R. (2010). Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Panamá. En P. d. Desarrollo, *Cuaderno de desarrollo humano N°1 "Las reformas electorales*

en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones” (págs. 215-273). Panamá: Harry Brown Araúz (Editor).

Woldenberg, J. (2016). El Financiamiento a la política. En C. c. Hernández., *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas* (págs. 303-311). Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

www.tribunal-electoral.gob.pa. (12 de 8 de 2020). Obtenido de <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/financiamiento-politico/informacion/>

Zovatto, D. (1998). La Financiación política en Iberoamérica: Una visión preliminar comparada. En I. I. Humanos, *La financiación de la política en Iberoamérica* (págs. XI-CX). San José, C.R: Pilar del Castillo y Daniel Zovatto.

Zovatto, D. (2018). *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina* (1978-2016). México: TIRANT LO BLANCH.

Zovatto, D. (2019). El financiamiento político. En L. V. Dieter Nohlen, *Derecho Electoral Latinoamericano* (págs. 801-852). México: FCE, UNAM, IJ, INE, IDEA Internacional. .



**Colección
30 años**

La política en el discurso. Construcciones discursivas de las élites políticas panameñas en la posinvasión

RAMÓN H. BENJAMÍN M.

Rol del Tribunal Electoral en la construcción de la poliarquía (1990-1999)

LILIA RODRÍGUEZ DE LEÓN

Estudio sobre la “Cultura Ciudadana” en el Programa de Educación Cívica-Electoral del Tribunal Electoral (1991-2019)

SANTIAGO ÁLVAREZ GONZÁLEZ

¿Crisis o malestar? La representación política y el sistema de partidos ante el surgimiento de las candidaturas por libre postulación

JUAN DIEGO ALVARADO DE LEÓN

Participación política electoral de las mujeres en Panamá. Las cuotas en las elecciones generales de 2019

TAMARA MARTÍNEZ PAREDES

Claves para comprender el sistema de financiamiento político panameño

YARITZA ESPINOSA MORA

síguenos



tepanama