

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS PANAMA

Eduardo Valdés E.

I. INTRODUCCIÓN

El marco jurídico del financiamiento político a los partidos políticos y candidatos independientes es la Constitución Política, la cual ampara las siguientes modalidades, a saber:

- a) Subsidio estatal directo a los partidos políticos y candidatos independientes o de libre postulación como los denomina el Código Electoral, sujeto a fiscalización. La norma constitucional consagra que el subsidio debe ser otorgado en igualdad de condiciones.
- b) Subsidio estatal indirecto a los partidos políticos (y se excluyen los candidatos independientes) consistente en el derecho de acceder al uso de los medios de comunicación social que el Gobierno Central administre.

Si bien la norma sobre el financiamiento directo existió a partir de la Constitución Política de 1972, el financiamiento indirecto no fue incorporado sino en la reforma constitucional de 1983, reforma que se convirtió en una etapa decisiva del proceso de apertura democrática en Panamá porque recoge un acuerdo político negociado entre las fuerzas militares y políticas que gobernaban al país, por una parte, y las fuerzas políticas de oposición, por la otra.

La primera norma reglamentaria del financiamiento, surge en 1978¹ cuando se reglamentan los partidos políticos después de haberlos declarado extinguidos en 1969, en virtud del golpe militar del 11 de octubre de 1968. La fórmula contemplada consistía en entregar el monto del subsidio, que era determinado arbitrariamente por el Órgano Ejecutivo, en varias partidas antes de las elecciones, tanto a partidos como a candidatos independientes.

Luego, con ocasión de la primera elección directa de los representantes provinciales que completarían el Consejo Nacional de Legislación², a celebrarse el 28 de septiembre de 1980, se expide la Ley 10 de 30 de abril de 1980 con el fin de reglamentar dicho proceso electoral, la cual dispone: a) Que el Consejo de Gabinete asignará las partidas para contribuir con los gastos de publicidad de los partidos políticos, tanto ya constituidos como en formación, así como con los candidatos de libre postulación, es decir, los independientes; b) Los medios de comunicación social deberán prestar su ayuda a las campañas proselitistas de los partidos y candidatos independientes mediante la fijación de tarifas especiales rebajadas, aplicables únicamente durante el proceso electoral.

Sin embargo, la contribución estatal prevista en la referida ley, no se hizo efectiva para esas elecciones de 1980.

Con la adopción del primer Código Electoral en 1983³ y con miras a las elecciones generales de mayo de 1984, tenemos que en materia de financiamiento político, solamente se consagran dos tipos: a) Uso de los medios de comunicación estatales, el cual será reglamentado por el Tribunal Electoral; b) Un incentivo fiscal a los contribuyentes para que puedan deducir como gasto en sus

¹ Con la ley 81 de 5 de octubre de 1978.

² Fue el Órgano Legislativo entre 1972-1984.

³ Con la Ley 11 de 10 de agosto de 1983.

declaraciones del impuesto sobre la renta, las donaciones a partidos y candidatos (sean éstos de partidos o independientes) hasta por una suma de seis mil balboas⁴ anuales.

Para el siguiente proceso electoral a celebrarse en mayo de 1989, se aprueban las primeras reformas al Código Electoral en 1988⁵, y en materia de financiamiento estatal se adoptan las siguientes medidas: a) Se aclara que los medios de comunicación social del gobierno podrán ser usados por los partidos políticos para difundir propaganda, programas de opinión pública, debates y cualquier evento político; b) Se obliga a los medios de comunicación social a otorgar a los partidos y candidatos, un descuento mínimo de 25% en sus tarifas, y se les impide aumentarlas durante los doce meses previos a la elección; c) Se les concede a los partidos el derecho a tener una línea telefónica gratis en cada una de sus sedes provinciales y a un descuento del cincuenta por ciento en la tarifa de electricidad; d) Se les concede a los partidos el derecho de importar, libre de impuestos y cada cuatro años, hasta cinco vehículos.

Luego de la invasión del 20 de diciembre de 1989 y de cara a las elecciones generales de 1994, se aprueba la reforma electoral debatida en 1993⁶, y en materia de subsidio se adoptan dos medidas: a) Se elimina el descuento que debían dar los medios de comunicación a la propaganda electoral; b) Se sube el monto de las donaciones que son deducibles a partidos y candidatos, de seis mil a diez mil dólares.

En esa reforma se intentó aprobar el financiamiento directo a los partidos y candidatos, pero el Órgano Ejecutivo las objetó en base al proceso de recuperación económica que vivía el país después de la invasión, el cual pesaba mucho sobre el erario para enfrentar el costo que ello implicaba. Se tuvo que esperar hasta la reforma de 1997⁷, de cara a las elecciones del 2 de mayo de 1999, para que se adoptara la fórmula de financiamiento estatal directo que todavía prevalece y que representa un sistema muy balanceado de subsidio pre-electoral y post-electoral, que descansa sobre una serie de principios fundamentales que permitieron lograr el consenso entre los partidos grandes, medianos y pequeños.

II. NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO

La naturaleza del financiamiento directo se describe en base a los seis principios sobre los cuales descansa la fórmula panameña, lo que permite conocer las preocupaciones a las cuales responde cada uno.

1. El primer principio lo hemos denominado de “seguridad jurídica y económica”. Se deseaba que, por una parte, el subsidio no dependiera de la voluntad del gobierno nacional, como había ocurrido en el pasado, sino que éste estuviera obligado a darlo, que respondiera a una obligación legal y fija del Estado, y por la otra, que el monto se ajustara económicamente por sí mismo sin requerir intervención posterior de nuevas normas legales. Por eso, se llegó a establecer que el monto del subsidio para cada proceso electoral será del uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes del gobierno central correspondientes al año anterior al de las elecciones, lo cual es fácilmente determinable recurriendo a la ley anual del Presupuesto General del Estado. La norma legal hace depender el subsidio de la suma presupuestada como ingresos corrientes del gobierno central y no de la efectivamente recaudada. De ahí que si la suma recaudada resultare mayor que la

⁴ El balboa es equivalente al dólar de EUA ya que en Panamá no emite papel moneda propio.

⁵ Mediante Ley 9 del 21 de Septiembre de 1988.

⁶ Mediante Ley 17 de 30 de junio de 1993.

⁷ Que fueron aprobadas en mediante ley 22 de 14 de julio de 1997.

presupuestada, el subsidio no se incrementa, así como tampoco disminuye si la recaudación fuere inferior a lo presupuestado.

En Panamá, solamente se realizan elecciones generales cada cinco (5) años y en ellas se eligen a todas las autoridades que ejercen cargos por elección popular. Hay cinco (5) tipos de elecciones: la presidencial, la de diputados al PARLACEN⁸, la de legislador, la de alcalde, la de representantes de corregimientos y la de concejales.

2. El segundo principio es el de “igualdad de oportunidades” al garantizar, antes de las elecciones, un reparto igualitario entre todos los partidos del cuarenta por ciento (40%) del monto del subsidio, es decir, el 40% del subsidio que corresponda a un proceso electoral, se reparte por igual entre todos los partidos que participan en las elecciones generales siempre que hagan postulaciones para Presidente y Vicepresidentes de la República. La idea es que todos los partidos, nuevos o viejos, antes de las elecciones, estén en igualdad de condiciones al tener acceso al subsidio electoral del Estado y que el tamaño del partido o los votos obtenidos en la última elección, no sean los criterios del reparto inicial del mismo.

Este porcentaje igualitario que se distribuye antes de las elecciones, sólo puede tener, por ley, dos propósitos y se desglosa en la siguiente proporción: diez por ciento (10%) para rembolsar gastos en que incurran los partidos para hacer sus postulaciones a todos los cargos de elección popular, ya fuese mediante elecciones directas, llamadas primarias, o mediante elecciones indirectas a través de convenciones; y treinta por ciento (30%) para gastos de publicidad.

Los candidatos de libre postulación, por su parte, tienen derecho a recibir, en concepto de subsidio pre-electoral, treinta centavos de balboa por cada adherente que inscriban en respaldo a su candidatura, siempre que llenen la cuota requerida a su circunscripción y que resulten ser uno de los tres candidatos independientes en su circunscripción con mayor cantidad de adherentes de respaldo a su candidatura. El Código Electoral limita a tres la cantidad de candidatos independientes que pueden correr en cada circunscripción frente a los partidos políticos. Es oportuno aclarar que, en Panamá, los candidatos de libre postulación solamente pueden postularse para los gobiernos locales, es decir, para cargos de alcaldes y miembros de los consejos municipales. Para ser candidato de libre postulación hay que inscribir un cinco por ciento de adherentes de respaldo a la candidatura, tomando como base el Registro Electoral Preliminar de la respectiva circunscripción (distrito o corregimiento, según el caso).

3. El tercer principio en que se sustenta la fórmula del subsidio directo es el de la “representación popular” al garantizar un reparto “post-electoral” del sesenta por ciento (60%) del subsidio, en base al dictamen del pueblo el día de las elecciones. Se busca que sea el pueblo con su sufragio, el que decida el reparto. Esta distribución sin embargo, se hace en base a los votos presidenciales que obtengan los partidos que han subsistido. Es decir, solamente se computan los votos en la elección presidencial y los partidos que no subsisten por no alcanzar la cuota necesaria para sobrevivir, no participan en el reparto. Para subsistir, los partidos políticos deben alcanzar en cada elección general, por lo menos, un cuatro por ciento⁹ (4%) de los votos válidos emitidos en la elección presidencial o en la de legisladores o en la de representantes de corregimiento, la que más le convenga. Es decir, los partidos políticos tienen tres opciones para subsistir ya que algunos partidos resultan tener más fuerza a nivel local de los municipios que a nivel nacional, o bien en un proceso electoral partidos pequeños postulan a un candidato importante y el voto presidencial les resulta muy superior al obtenido en la elección de legisladores o de gobiernos locales. Esta base del voto

⁸ Se eligen desde 1999 y las curules se asignan mediante una fórmula de representación proporcional en base a los votos presidenciales de los partidos.

⁹ En 1999 ese porcentaje fue de 5%. Se rebajó con la reforma del 2002 mediante ley 60 de 27 de diciembre de 2002.

presidencial para distribuir el subsidio post-electoral, ha resultado fuente de controversia para muchos partidos pequeños que han postulado a candidatos presidenciales con poca opción.

Para calcular el subsidio post-electoral que le corresponde a cada partido y candidato de libre postulación, se sumará el total de votos presidenciales obtenidos por todos los partidos que subsistieron junto con los votos de los candidatos independientes que fueron proclamados triunfadores, sea cual fuere el cargo al cual aspiraron. A esta suma la llamaremos votos válidos para el subsidio post-electoral. Entonces, el monto del subsidio que quede por distribuir¹⁰, después de los desembolsos correspondientes al gasto pre-electoral entregado tanto a los partidos como a los candidatos independientes, se dividirá entre la referida suma de votos válidos para el subsidio post-electoral. El resultado de esta operación, nos dará el monto por voto que tiene derecho a recibir cada partido y candidato, por igual. Este monto es entonces multiplicado por el total de votos que obtuvo cada partido que subsistió y cada candidato independiente que ganó, obteniéndose el total del subsidio que le corresponde a cada partido y candidato.

Más adelante, en las páginas se presenta las cifras absolutas del subsidio correspondiente a las elecciones pasadas y las contempladas para el próximo torneo.

4. El cuarto principio es el de la “dilución del aporte fiscal en el tiempo” en lo que al impacto en las finanzas del fisco se refiere, buscando reducir el costo de oportunidad del dinero dedicado al subsidio. Bien sabido es que una de las críticas al financiamiento público consiste en que ese dinero es requerido o sería mejor invertido en obras sociales. Así pues, el monto post-electoral que le corresponda a cada partido, se entregará en cinco partidas anuales iguales contra un presupuesto de actividades que elaborará cada partido, concebido para cubrir, principalmente pero no limitado a los siguientes gastos, según la reglamentación del Tribunal Electoral: a) Aquellos relacionados con el funcionamiento de sus oficinas provinciales y comarcales, y b) Aquellos relacionados con el desarrollo de actividades de educación cívico política entre sus adherentes y ciudadanía en general. Esta entrega a través del tiempo permite diluir el aporte del fisco en seis (6) presupuestos anuales distintos en lugar de concentrarlos en uno o dos.

5. El quinto principio es el de la “**eficacia** del subsidio”, es decir, que el dinero aportado por el Estado para las actividades específicas determinadas por la Ley, financie en efecto esas y no otras. Para ello, tanto en la ley como en la reglamentación expedida por el Tribunal Electoral, se han tomado medidas para reducir el riesgo de malos manejos que desvíen los fondos para fines distintos de los contemplados en la normativa legal. Estas medidas descansan sobre mecanismos de control y fiscalización por tipo de gasto. Primero, las partidas que se entregan antes de las elecciones se desembolsan contra facturas que evidencian la prestación real y efectiva del servicio o suministro del bien, y los partidos tienen, por lo tanto, que recurrir a financiar las mismas hasta tanto se reembolsen del Estado por conducto del Tribunal Electoral. El pago del 30% correspondiente a publicidad, lo paga el Tribunal Electoral directamente al proveedor del servicio y no a través del partido. Segundo, la entrega de las partidas post-electorales está condicionada al cumplimiento satisfactorio de un presupuesto trimestral que debe ser previamente aprobado por el Tribunal Electoral, y auditada su ejecución al final de cada trimestre para poder continuar desembolsando el siguiente trimestre, y así sucesivamente en cada trimestre. Estas medidas de control han implicado desarrollar una extensiva capacitación y reglamentación en materia de registros contables.

6. El último principio sobre el cual descansa la filosofía de nuestro subsidio, es el de la “solución parcial” y consiste en que el aporte del Estado es sólo una contribución parcial a los gastos de los partidos y candidatos independientes, y no pretende cubrir la totalidad del costo de sus campañas, si bien en el caso de los partidos esa contribución es significativa y no puede alegarse, como en otros

¹⁰ Que debe ser un poco menos del sesenta por ciento (60%) del monto total subsidio.

países, que es de carácter simbólico por lo insignificante que resulta ser en función de la totalidad de los gastos que deben enfrentar los partidos cuando participan en las elecciones generales.

Monto del subsidio estatal directo

El monto del subsidio estatal directo para cada elección, que consiste, como hemos dicho, en el uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes del Gobierno Central correspondientes al año anterior al de las elecciones, se tradujo en la primera elección en que se introdujo (las elecciones generales de 1999), en quince millones trescientos cuarenta y ocho mil novecientos noventa y ocho balboas (B/15,348,998), por lo que, resultando el padrón electoral final para dicha elección en un millón setecientos cuarenta y seis mil novecientos ochenta y nueve (1,746,989), nos arrojaría un subsidio por elector de ocho balboas con setenta y nueve (B/.8.79).

La distribución del subsidio para las elecciones de 1999 presentó la siguiente configuración:

MONTO PRE-ELECTORAL (40%):	B/. 6,139,599.20
10% para las postulaciones =	B/. 1,534,899.80
Entre doce partidos =	B/. 127,908.31 para cada uno
30% para la publicidad =	B/. 4,604,699.40
Entre doce partidos =	B/. 383,724.95 para cada uno
Total del subsidio pre-electoral para cada partido =	B/. 511,633.26

En cuanto a los candidatos independientes, participaron 189 y recibieron antes de las elecciones, entre todos, un total de B/. 18,596.00, a razón de los treinta centavos por adherentes que inscribieron de respaldo a su candidatura.

Respecto al subsidio post-electoral, el mismo es entregado a los partidos políticos que hayan subsistido y a los candidatos de libre postulación que hubiesen sido proclamados, en función del número de votos que hayan obtenido y una vez se haya determinada la suma que, por cada voto, les reconocerá el Tribunal Electoral. El dinero que cada partido tenga derecho a recibir se le entrega en cinco anualidades iguales. La primera se desembolsa dentro de los treinta días calendarios siguientes a la entrega de la última credencial, para programas y actividades supervisadas y reglamentadas previamente por el Tribunal Electoral, tales como:

- Mantener abierta y funcionando una oficina en las provincias y comarcas.
- Desarrollar cada año actividades de educación cívico política, entre sus adherentes y ciudadanos en general.
- Destinar un mínimo del veinticinco por ciento (25%) de la suma de su subsidio estatal para el área de capacitación, del cual deberán garantizar un porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) de éste, para la capacitación de las mujeres.

En las elecciones de 1999, el subsidio post-electoral fue repartido así:

SUBSIDIO POST-ELECTORAL:	B/. 9,190,802.46
Menos único desembolso a los candidatos de libre postulación:	<u>B/. 259,373.29</u>
TOTAL DEL SUBSIDIO A DISTRIBUIR:	B/. 8,931,429.17
DESEMB. ANUALES POR 5 AÑOS:	B/. 1,786,285.82

Según la votación presidencial recibida, los siete partidos que subsistieron habrán recibido entre 1999-2004, los siguientes montos en concepto de subsidio:

Partido	Subsidio Pre-electoral*	Subsidio Post-Electoral*	Total
Partido Revolucionario Democrático (PRD)	511,633.26	3,138,362.40	3,649,995.66
Arnulfista	511,628.30	2,860,142.56	3,371,770.86
Partido Demócrata Cristiano (actualmente Partido Popular) ¹¹	508,114.86	1,098,472.33	1,606,587.19
Movimiento Liberal Republicano (Molirena) Nacionalista	485,997.50	1,090,363.02	1,576,360.52
Solidaridad	503,571.65	182,898.60	686,470.25
Cambio Democrático	417,433.07	280,427.93	697,861.00
Partido Liberal	463,322.46	280,762.26	744,084.72

* Cifras en Balboas (B/.1.00 = US \$ 1.00)

En lo que a candidatos de libre postulación se refiere para el subsidio post-electoral, tenemos que de 189 candidatos que se postularon, 20 ganaron las elecciones (tres alcaldes y diecisiete representantes de corregimiento) y recibieron entre todos, después de las elecciones y en un solo pago y no en cinco partidas anuales, como le ocurre a los partidos, la suma de B/.259,373.29, a razón de B/. 7.77 por voto obtenido, que fue la misma cantidad que recibieron los partidos políticos en el subsidio post-electoral.

Para el próximo torneo electoral del 2 de mayo del 2004, el monto del subsidio estatal directo será de B/. 20,038,330.81 versus B/. 15,348,998 del proceso electoral del 99, es decir, un 28% mayor. El subsidio pre-electoral del 40% ascenderá a B/. 8,015,332.32 y dividido por partes iguales entre siete partidos, que son los existentes a la fecha, nos da la cifra de B/. 1,145,047.47 que le tocará a cada uno, antes de las elecciones para los propósitos ya explicados. A pesar de que el monto total del subsidio se incrementa en solamente 28%, el subsidio pre-electoral se duplica al haber siete en lugar de doce partidos como en 1999.

En cuanto a las reformas electorales más recientes, tenemos que mediante la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, se actualizó el Código Electoral como se acostumbra hacer en Panamá para cada cinco años y, en materia de subsidio estatal, se adoptaron las siguientes medidas:

1. Los saldos del subsidio pre-electoral que no utilicen los partidos políticos, pasarán al subsidio post-electoral. Después de las elecciones del 99, varios partidos no lograron usar la totalidad del subsidio pre-electoral, y el Tribunal Electoral devolvió al erario cerca de un cuarto de millón de balboas. Con la reforma, ese posible ahorro pasará a engrosar el monto del subsidio post-electoral.
2. Los dineros provenientes del subsidio y los bienes adquiridos con él, no podrán ser objeto de secuestro o embargo, salvo previa autorización del Tribunal Electoral en razón de que son fondos públicos. También se requerirá esta autorización previa para el

¹¹ El cambio de nombre se produjo mediante Convención celebrada el 29 de julio de 2001.

descarte o venta de los bienes así adquiridos. El Registro Público y los Municipios no podrán inscribir actos de disposición de bienes de los partidos, si no existe aprobación previa del Tribunal Electoral.

3. En caso de extinción de los partidos, los bienes que hayan sido adquiridos con el subsidio estatal, pasarán a ser propiedad del Tribunal Electoral.

Efectos de los regímenes de financiación

Podemos señalar que las reglas del proceso electoral se mantuvieron para todos los candidatos en igualdad de condiciones porque todos tienen las mismas libertades para buscar recursos de la sociedad y comunidad internacional.

Por otra parte, los partidos políticos y candidatos independientes, tienen acceso a los recursos del Estado según la fórmula antes descrita. Sin embargo, tradicionalmente hay quejas en torno a que los candidatos a legislador y a representantes de Corregimiento, que buscan la reelección, tienen ventajas porque pueden utilizar los fondos del Estado asignados a ellos, por razón de sus puestos para hacer obras comunitarias.

A pesar de esa ventaja, el porcentaje de candidatos que busca la reelección y no lo logra, es alto. Los únicos criterios que se cumplen para distribuir recursos son los del financiamiento estatal.

Amenazas al sistema de financiamiento

En Panamá, la excepción es escuchar denuncias sobre la filtración de dinero sucio en las campañas electorales, un caso sonado se dio cuando en 1994, el Presidente electo, reconoció que había recibido una donación de una persona que estaba siendo investigada por narcotráfico.

Cuantificación del financiamiento

En cuanto al costo de las elecciones para el Organismo Electoral, tenemos que en Panamá, las elecciones de 1999, tuvieron un costo aproximado de 20.1 millones de dólares, divididos en dos años (1998 y 1999), lo cual no incluye los montos concernientes al subsidio estatal directo.

En el cuadro adjunto, mostramos los costos de las dos últimas elecciones, comparándolos con la cantidad de electores inscritos en el padrón electoral y los electores que efectivamente ejercieron el sufragio. Veamos.

Año de la Elección	Costo de elecciones	Cantidad de electores en el padrón	Costo por electores en el padrón	Electores que votaron	Costo por electores que votaron
1994	18,900,303	1,499,451	12.60	1,104,578	17.11
1999	20,119,645	1,746,989	11.52	1,330,730	15.10

De lo anterior, y sin tomar en cuenta la inflación, se desprende que a pesar de que el costo de las elecciones parece haber aumentado, el costo per cápita (tanto por cantidad de los electores inscritos, como por los electores que votaron) ha ido disminuyendo. Dicha disminución se ha dado porque se ha procurado una reducción en la cantidad de personal que debe ser contratado, particularmente en los centros de votación. Ello ha sido posible, en virtud de que se aumentó el número de electores por mesa, con la consecuente reducción del número de mesas y además, con la eliminación de la norma que establecía el nombramiento de seis funcionarios en cada mesa (Presidente, Secretario,

Vocal y un suplente por cada uno de dichos cargos). Ahora, el Tribunal Electoral tiene la facultad de establecer la cantidad de miembros necesarios en cada mesa de votación, tomando en cuenta factores como la cantidad de electores, la accesibilidad a los centros de votación y otros.

Por otro lado, resulta prácticamente imposible determinar el costo de las elecciones de 1999 para los partidos políticos, puesto que los mismos no estaban obligados a registrar las contribuciones privadas que recibían. Fuera de los gastos subsidiados por el Estado, se desconoce el monto y destino de los gastos de campaña en que han venido incurriendo tanto los partidos como los candidatos. Sin embargo, será posible hacerlo en las elecciones que se celebren en el 2004, puesto que se adoptó en las reformas del 2002 una norma legal que obliga a todo partido y candidato a registrar las contribuciones privadas que reciban, tanto para su funcionamiento como para sus campañas, aunque esa información no podrá ser divulgada por el Tribunal Electoral.

Importancia del tema en el país

El tema del financiamiento a los partidos políticos ha tenido un lugar destacado en la agenda nacional y durante los últimos diez años ha sido un tema constante en la agenda de las comisiones de reformas electorales. Los medios de comunicación han estado en contra del subsidio estatal, particularmente porque no se ha impuesto un tope al gasto en que pueden incurrir los partidos y candidatos, con relación a lo que recaudan de fuentes privadas, y porque los mismos tampoco divulgan la identidad de sus donantes.

III. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En la actualidad, las formas vigentes de subsidio indirecto que provee el Estado al amparo del Código Electoral, consisten en beneficios exclusivos para los partidos políticos, entre ellas se destaca el acceso a los medios de comunicación que administra el gobierno central.

En Panamá, estos medios son:

- a) La televisión educativa. Se trata de un canal de televisión con cobertura nacional y programación de orden cultural, cuyo acceso formal fue por primera vez reglamentado por el Tribunal Electoral mediante Decreto No. 37 de 27 de octubre de 1993, para las elecciones generales del 7 de mayo de 1994. Se concedieron 15 minutos a cada uno de los diez partidos que participaron en la contienda, de ocho a ocho y media de la noche, a razón de dos partidos diariamente, de lunes a viernes, limitando la participación al proceso electoral previo a las elecciones que contempla el Código Electoral y que fue del 8 de noviembre hasta el 6 de mayo. El orden de los partidos fue determinado al azar y los programas debían ser pregrabados. Luego, mediante Decreto No. 20 de 11 de mayo de 1998, se hizo una nueva reglamentación para garantizar ese acceso de manera permanente y no ya con ocasión de los procesos electorales. Los espacios se mantuvieron en quince minutos para cada partido, a razón de dos partidos diariamente, los siete días de la semana en el siguiente horario: de lunes a viernes de diez a diez y media de la noche, y los sábados y domingos de doce a doce y treinta del mediodía. El orden en que se usará el espacio es el orden en que fueron inscritos los partidos.
- b) La Radio Difusión Estatal. Quedó incorporado su acceso mediante el mismo decreto 20 del 11 de mayo de 1998 y los espacios asignados se limitan a los sábados y domingos, tres horas diarias, de siete a diez de la mañana. Cada espacio de una hora será dividido en cuatro espacios de quince minutos para cada partido. El orden será el de inscripción.

Aplicabilidad de la legislación sobre acceso a los medios

Realmente no han existido problemas en la aplicación de las normas para el uso de los medios estatales, ni disputas entre los partidos políticos para su uso. Desafortunadamente, los partidos no están haciendo un uso eficaz de estos medios, pues a pesar de que su uso gratuito es permanente, fuera de los procesos electorales no los utilizan.

En cuanto a los gastos de propaganda del Estado, con el fin de evitar la masificación de la propaganda y la publicidad gubernamental durante el proceso electoral, el Código Electoral ha establecido, que las instituciones públicas no podrán anunciar en un día y en un mes en los medios de comunicación social, más cuñas, anuncios o cualquier tipo de publicidad o propaganda, de las que resulten del promedio que cada institución haya tenido durante los seis meses anteriores a dicho proceso electoral. A tal efecto, para las elecciones de 1999, el Tribunal Electoral a través de una empresa privada contratada especialmente y dedicada al monitoreo de medios, realizó un estudio de los meses anteriores vs. los meses del proceso, reflejando cifras bastante aproximadas en cuanto a los montos de inversión estatal, es decir, que los gastos de publicidad del Estado tanto en televisión, prensa y radio se mantuvieron estables en relación a los meses anteriores al proceso electoral.

Efectividad de los mecanismos no legales para el acceso a los medios

En Panamá, un año antes de las Elecciones Generales de 1994, por una iniciativa de la Comisión de Justicia y Paz de la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica Panameña, se convocó a los partidos políticos para que suscribieran, como en efecto lo hicieron, un Pacto Ético Electoral para garantizar el respeto de los derechos políticos, la paz y el papel neutral del Gobierno. Este pacto fue suscrito por todos los partidos políticos que participaron en la contienda.

Esta iniciativa se ha mantenido desde entonces, y en 1998, con motivo de la celebración de un referéndum constitucional y luego de las Elecciones de 1999, se volvió a firmar dicho pacto. En esa ocasión, también se adhirieron el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos y la sociedad civil representada por diferentes asociaciones cívicas, universidades, asociaciones de profesionales y otros.

En 1998, también se firmó un nuevo pacto, el “Compromiso de los Medios de Comunicación”, en el cual, tanto representantes de las empresas televisivas, radiales y de la prensa escrita, se comprometieron entre otras cosas, a alentar y respaldar todo esfuerzo de promover valores de paz y tolerancia y cuidar que las noticias o anuncios no induzcan a la violencia en ninguna de sus múltiples manifestaciones y a promover programas y debates donde se discutan los problemas nacionales y las propuestas de los partidos políticos tendientes a resolverlos.

Para las elecciones de mayo de 2004, el Tribunal Electoral y el Consejo Nacional de Partidos Políticos, han tomado la iniciativa de propiciar, otra vez, la firma de un Pacto Ético Electoral, el cual contará como garante, el Comité Ecuménico, que reúne a todas las iglesias históricas.

Cuantificación y caracterización de los gastos en medios

Por otro lado, en Panamá no se han establecido franjas electorales para el uso de los medios de comunicación privados durante los procesos electorales por parte de los partidos políticos, sus candidatos o por candidatos independientes, excepto en lo referente al costo de las tarifas que pueden cobrar los medios, lo cual ha sido recientemente introducido con las reformas electorales del

2002. Sobre el particular, el Código Electoral establece que reconociendo que cada medio de comunicación o empresa tiene sus tarifas, las de propaganda electoral serán iguales para todos los partidos y candidatos, por igual cantidad de cuñas o espacios comerciales o productos en el mismo medio o empresa. No obstante, a la fecha no existe reglamentación al respecto.

Cabe destacar que no hay límites en la cantidad, tiempo o el costo de la propaganda electoral, la misma queda a criterio de cada partido o candidato y a los fondos con que cuenten para ello. Si bien no se tienen registros oficiales sobre el costo de las campañas electorales, de acuerdo a la empresa Controles de Inversión Publicitaria, los siete candidatos presidenciales que participaron en el torneo electoral de 1994 se gastaron en conjunto cuatro millones de dólares (del 1 de enero al 15 de mayo) y que cinco años después, y pese a que la cantidad de aspirantes presidenciales se había reducido a tres –la cifra fue de 4.4 millones de dólares (del 1 de enero al 27 de abril de 1999).

Para las próximas elecciones, se les exigirá a los partidos políticos y candidatos a puestos de elección popular que registren las contribuciones privadas que reciban para su funcionamiento y campañas. La información correspondiente al origen de las contribuciones privadas que recauden o registren los partidos políticos o candidatos será manejada de manera confidencial por el Tribunal Electoral y utilizada exclusivamente para determinar que no hay indicios de violaciones a la ley penal.

En lo que al subsidio estatal se refiere la distribución del gasto pre-electoral por tipo de medio, en las pasadas elecciones de 1999, fue el siguiente:

**SUBSIDIO PRE-ELECTORAL DEL PROCESO ELECTORAL DE 1999
PUBLICIDAD**

RUBRO	TOTAL	PORCENTAJE
Televisión	1,830,799.40	40%
Prensa	165,345.24	4%
Radio	566,328.39	12%
Otros*	2,014,778.30	44%
Total	4,577,251.33	100%

Rubros más importantes de “Otros”:
Suéteres, Gorras, Banderas, Afiches y Vallas

Capacidad de las autoridades de control

La capacidad jurídica del Tribunal Electoral para reglamentar y hacer efectivo el ejercicio de los derechos de los partidos para acceder a los medios estatales, ha podido desarrollarse sin contratiempos, y los medios reglamentados han respetado las decisiones adoptadas por el Tribunal en la reglamentación, pero hay que dejar en claro que el Tribunal consultó con los medios sus propios intereses en el uso del tiempo a fin de conciliar éstos con los de los partidos.

La efectividad de este derecho no ha dependido de la capacidad técnica del Tribunal Electoral porque la reglamentación pone en contacto directamente al partido con el medio, y es el partido el que debe desarrollar la capacidad técnica o bien contratarla para hacer uso de la franja de tiempo concedida.

El reto que tendrá el Tribunal para las elecciones de 2004, consistirá en hacer efectiva la obligación que tiene desde la reforma de 2002, de monitorear los espacios noticiosos para determinar la

cobertura que dan los diferentes candidatos presidenciales y hacer público ese informe, todo ello con el fin de promover una cobertura equitativa por parte de los medios.

IV. DIVULGACIÓN, PUBLICIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Estado de la normativa y otros mecanismos de divulgación

Antes del 2002, no habían existido normas sobre la obligación de rendición de cuentas por parte de los partidos políticos y candidatos con respecto a las donaciones y fondos privados que reciban o generen. Sin embargo, como hemos señalado, con las reformas electorales de diciembre del 2002, se adoptó una sola norma legal que obliga a todo partido y candidato a registrar las contribuciones privadas que reciban, tanto para su funcionamiento como para sus campañas, aunque esa información no podrá ser divulgada por el Tribunal Electoral. Si se detectare que hay indicios de violaciones a la ley penal, el Tribunal Electoral compartirá la información con el Ministerio Público o bien la remitirá a requerimiento de éste o del Órgano Judicial.

La propuesta original de la Comisión Nacional de Reformas Electorales había consensuado un número mayor de normas en torno a este tema para hacer más práctico y a la vez más abarcador el tema de la reglamentación del origen de los fondos.

Este consenso original contemplaba prohibiciones como: a) Los aportes de las asociaciones religiosas, cooperativas, gremios empresariales, profesionales o sindicales; b) Los aportes de concesionarios del Estado y de personas que estén en trámite de ser concesionarias del Estado desde un año antes de las elecciones; y c) Los aportes que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros, salvo las que provengan de partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones extranjeras que están vinculadas con partidos o fundaciones nacionales, siempre y cuando dichos aportes no sean para campañas electorales.

Tratándose de una nueva medida de control que se introduce y que la misma está por aplicarse, habrá que esperar el desarrollo del proceso electoral para evaluar la reforma y el avance real que habrá significado.

Fuera de los gastos subsidiados por el Estado, se desconoce el monto y destino de los gastos de campaña en que han venido incurriendo tanto los partidos como los candidatos. Con la reforma del 2002 y la obligación que ahora tienen los partidos y candidatos de registrar los aportes que reciban para sus campañas, se podrá tener acceso a cifras que permitan elaborar la primera estadística sobre una materia que ha sido uno de los secretos más guardados. En la mayoría de los países de América Latina, ni los mismos partidos políticos conocen el total de los gastos en que sus diferentes candidatos han incurrido en un proceso electoral.

Luego de que se elaboren las estadísticas correspondientes a las próximas elecciones del 2 de mayo del 2004 y se conozcan las cifras globales de los aportes y por tipo de elección, se tendrán más elementos de juicio para abordar nuevamente el tema de los topes en cuanto al máximo que pueda gastarse en una elección por tipo de cargo. Otro tema relacionado con topes, es el máximo que puede aportar una persona a los partidos y candidatos, el cual se debatirá en la reforma electoral que se aplicará a la elección del 2009.

Finalmente, organismos No Gubernamentales incentivan constantemente la transparencia en el manejo de los recursos privados pero no han calado en los partidos y candidatos.

La tesis en contra de la divulgación consiste en sostener que ello expondrá a los principales donantes frente a los diferentes partidos que reciben sus aportes, poniendo en evidencia preferencias que generarían reacciones negativas de los partidos. Este escenario, sostienen los que defienden esta tesis, acabará asustando o inhibiendo a los donantes frente a la tranquilidad que le ofrece el anonimato.

Auditoría y seguimiento a los informes

Como organismo responsable de desembolsar y auditar el subsidio, el Tribunal Electoral ha reglamentado el procedimiento para el manejo de los fondos que reciben los partidos políticos con motivo del subsidio estatal. El encargado de recibir la solicitud del pago del subsidio es un departamento permanente, adscrito a la Dirección Nacional de Organización Electoral, denominado “Subsidio Estatal a los Partidos Políticos. Sin embargo, en el procedimiento completo del trámite incluye otras dependencias del Tribunal Electoral, como Finanzas y Auditoría Interna y ha sido objeto de una rigurosa reglamentación.

Por otro lado, los problemas más frecuentes para el Tribunal Electoral se traducen en la falta o atrasos en la presentación oportuna de documentos para su tramitación, tales como los sustentadores de la ejecución presupuestaria; planillas de empleados para su publicación y de los planes de capacitación que deben entregarse al inicio de cada año, lo que trae como consecuencia que los partidos dejan de utilizar los fondos de capacitación. Otros problemas al inicio del Programa del Subsidio eran los traslados de partidas sin la autorización previa del Tribunal y que se efectuaban gastos sin tener la partida suficiente dentro del trimestre correspondiente. Esta situación ha ido mejorando con el tiempo.

En el caso de las contribuciones privadas que reciban los partidos y candidatos, en la nueva reglamentación de dicha materia, se estipuló que la Dirección de Auditoría Interna del Tribunal Electoral, será la encargada de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre el registro de contribuciones privadas. A tal efecto, sus funcionarios debidamente identificados, podrán solicitar en cualquier momento a los partidos políticos o candidatos, la exhibición de los libros de registros, estados de cuentas bancarias o documentación afín.

Tiempo para la divulgación y acceso al público

Fuera de publicar informes de ejecución presupuestaria en el Boletín Oficial del Tribunal Electoral, éste atiende oportunamente todas las solicitudes que recibe sobre el uso de los recursos del subsidio estatal. Cabe destacar que todos los informes del Subsidio Estatal aparecen publicados en la página de Internet del Tribunal Electoral (<http://www.tribunal-electoral.gob.pa/elec/cuadros.html>).

IV. APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS REGÍMENES DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO “ENFORCEMENT”

Cantidad y calidad de la legislación existente

La legislación sobre financiamiento privado y del subsidio estatal en Panamá se encuentra dentro del Código Electoral y ha sido muy bien reglamentada en lo concerniente al subsidio, por el Tribunal Electoral, organismo encargado de reglamentar e interpretar la Ley Electoral. A la fecha (julio de 2003) está pendiente la reglamentación de la única norma relativa al registro de

contribuciones que reciban los partidos para su funcionamiento y campañas, que surgió de la reforma de diciembre de 2002.

Naturaleza, capacidad y funcionamiento de los órganos de control

Si bien el Tribunal Electoral en Panamá es un órgano independiente de los partidos y del gobierno, con mucha credibilidad, el hecho es que enfrenta una situación muy compleja.

En cuanto al subsidio estatal el Tribunal Electoral es el responsable de desembolsar y auditar el mismo, en tal sentido ha reglamentado el procedimiento para el manejo de dichos fondos, creando, entre otras cosas, un departamento denominado “Subsidio Estatal a los Partidos Políticos”, adscrito a la Dirección Nacional de Organización electoral, el cual es el encargado de recibir las solicitudes de pago efectuadas por los partidos. Sin embargo, el procedimiento completo del trámite incluye otras dependencias del Tribunal Electoral, como las Direcciones de Finanzas y Auditoría Interna.

Como quiera que en Panamá existe el control previo por parte de la Contraloría General de la República, ello implica que cada desembolso de subsidio a los partidos y candidatos, es auditado previamente por dicha entidad, y los cheques son firmados por el TE y la Contraloría, sin perjuicio de los post-áudios, que ambas entidades pueden llevar a cabo.

En el caso de las contribuciones privadas que reciban los partidos y candidatos, la Dirección de Auditoría interna del Tribunal Electoral, será la encargada de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre el registro de contribuciones privadas. A tal efecto, sus funcionarios podrán solicitar en cualquier momento a los partidos políticos o candidatos, la exhibición de los libros de registro, estados de cuentas bancarias o documentación afín.

Esto será una tarea dura, puesto que la cobertura es tan amplia, al cubrir al 100% de los candidatos, que hace que la norma vaya a enfrentar muchos obstáculos para hacerse efectiva. El solo hecho de que sea aplicable a todos los candidatos, independientemente del tipo de cargo y tamaño de circunscripción a la cual aspiran, es de por sí un obstáculo muy serio. En Panamá las elecciones se celebran cada cinco años para todos los cargos de elección, y surgen más de 15 mil candidatos y suplentes, lo cual crea un universo muy amplio para supervisar. Y es que resulta no sólo impráctico sino injusto, imponer a candidatos que aspiran a ser concejales en circunscripciones que tienen solamente unos cuantos cientos de electores. La atomización de los corregimientos en Panamá, que son la base de los municipios, ha generado una multiplicidad de problemas que no son del caso analizar aquí.

Estructura y aplicabilidad de los mecanismos de cumplimiento y regímenes de sanciones

El no cumplir con la obligación de llevar los nuevos registros de donantes que ha impuesto la reforma de diciembre de 2002, conlleva una sanción de multa de cien a mil balboas o la retención de los fondos asignados mediante el subsidio estatal y en el caso de los candidatos, con multa de cien a quinientos balboas. Esto quiere decir, que los partidos políticos serán los que acaben cumpliendo la norma frente a sus candidatos y a los candidatos de libre postulación.

Tratándose de una nueva medida de control que se introduce y que la misma está por aplicarse, habrá que esperar el desarrollo del proceso electoral para evaluar la reforma y el avance real que habrá significado.

Por otro lado, los partidos que son los que aspiran a los cargos más importantes, y que recaudan por ello, las mayores sumas, acabarán pagando la multa si realmente no quieren divulgar las fuentes de

sus contribuciones, es decir, la identidad de sus donantes, ni siquiera al Tribunal Electoral, toda vez que el registro no implica que se divulgará al público, toda vez que no está permitido. Veremos que acabará ocurriendo y si la existencia del Pacto Ético Electoral podrá servir de suficiente presión para que, en vez de la multa, opten por el registro.

Cultura de cumplimiento y fiscalización de recursos públicos

Dado que se está frente a una nueva obligación de registro de contribuciones, todavía no existe una cultura en la clase política sobre este tema; las demás normas electorales sí se vienen cumpliendo y a sus evasores se les persigue y sanciona.

Uno de los elementos más efectivos para el adecuado comportamiento de la clase política durante los procesos electorales ha sido hasta el presente, además de la existencia de un Tribunal Electoral neutral, la firma del Pacto Ético Electoral que los partidos vienen suscribiendo desde las elecciones de 1994. Los principales candidatos y partidos han evitado a toda costa, ser sancionado moralmente según lo prevé el Pacto. Al momento de escribir este informe faltan todavía 10 meses para las elecciones de mayo del 2004, y confiamos en que, a pesar de los negativos presagios de la campaña venidera, el país pueda continuar celebrando elecciones pacíficas y transparentes como lo viene haciendo desde 1991.

V. EXPERIENCIAS/LECCIONES

Las principales experiencias del financiamiento político en Panamá se circunscriben al subsidio estatal directo, que ha permitido contribuir a la institucionalización de los partidos y a la disminución de la imagen de partidos estrictamente electoreros que aparecían solamente para las elecciones. Pasadas las elecciones, desaparecían del panorama político, fueran de gobierno o de oposición. Los primeros por estar ocupados gobernando y los segundos por carecer de recursos. Ahora los partidos políticos mantienen una mayor o menor presencia partidista en todo el país según el monto del subsidio estatal que reciban, con sedes permanentes donde ubicarlos y llevando a cabo, periódicamente, actividades de capacitación. Esto no hubiera sido posible sin el financiamiento público.

El manejo de ese subsidio, sujeto a una fiscalización estricta por parte del Tribunal Electoral, ha permitido que un aporte, por naturaleza impopular, no se haya visto empañado por denuncias de corrupción.

La capacitación provista por el Tribunal Electoral a lo interno de los partidos, para que los responsables del manejo del subsidio conozcan y dominen la reglamentación aplicable, se ha convertido en un importante activo que contribuye a la institucionalización de los partidos políticos. En cuanto al subsidio indirecto, la exoneración de las llamadas de teléfono locales y el descuento del 50% en la tarifa de electricidad, han sido beneficios muy utilizados por los partidos para abaratar el costo de funcionamiento permanente de sus sedes provinciales. Con la privatización de los servicios de telefonía y electricidad, este subsidio se ha hecho más significativo para el Gobierno Central pues las nuevas empresas operadoras de estos servicios, le facturan al gobierno los ingresos dejados de percibir, y son rebajados al momento del reparto de las utilidades al gobierno como socio que es de dichas empresas.

Debate actual

El tema del subsidio estatal directo a los partidos políticos es un tema de vital importancia para la vigencia de los mismos si bien persisten las críticas por parte de la sociedad civil y los principales medios de comunicación, quien exige su eliminación dada las grandes necesidades sociales o bien su complemento con la imposición de topes al gasto de campaña y topes a las donaciones que pueden recibir, así como la divulgación del origen de estas últimas.

El Tribunal Electoral ha sido y sigue siendo un defensor del subsidio estatal directo en los términos en que existe en la legislación panameña y por las razones que se han explicado en los principios que lo regulan. Invertir un 1% de los ingresos corrientes del Gobierno Central y diluido como está en seis presupuestos fiscales, representa una alternativa más que razonable para el fortalecimiento del sistema de partidos como pieza fundamental de la institucionalidad del régimen democrático.

La democracia cuesta pero su costo tiene que apreciarse como una inversión a largo plazo y no como un gasto que no reeditúa.

Bibliografía

Código Electoral, Tribunal Electoral, 2003.

Constitución Política de la República.

VALDES ESCOFFERY, Eduardo. La experiencia panameña en materia de financiamiento política. III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Cancún, México. Marzo 22-25 de 1998.