

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/>