

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 enfaticen 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.