

# Revisitando la financiación pública directa de los Partidos Políticos

Salvador Sánchez G.

**Resumen:** *El autor recuerda los objetivos de todo sistema de financiación pública directa de los partidos políticos; y la necesidad de vincular el sistema de financiación al diseño general del sistema electoral y de partidos. El artículo se apoya en un ensayo publicado inicialmente en 1997, que mantiene vigencia en sus aspectos conceptuales, mientras que actualiza las referencias legales, y se comenta la más reciente aportación a la reflexión académica sobre el tema.*

**Summary:** *The author recalls the objectives of any system of direct public funding of political parties, and the need to link such system to the general design of the electoral and party systems. The paper is based on an essay originally published in 1997, which remains valid in its conceptual aspects, while updated legal references and comments on the latest contribution to academic reflection on the subject.*

*“Artículo 5. El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”*

*Carta Democrática Interamericana*

## I. Aspectos Generales

La necesidad de fortalecer el sistema de partidos políticos para consolidar el régimen democrático contemporáneo no parece necesitar de demostración adicional a la proporcionada por la ingente bibliografía dedicada al tema. Eso no significa suponer que los sistemas de partidos políticos se presentan libres de problemas. Por el contrario, que los partidos sean necesarios para la democracia moderna hace que los problemas de los sistemas de partidos sean importantes y que sea imperioso atenderlos. La tarea de fortalecer el sistema de partidos y los partidos que lo integran exige por tanto transparentar toda patología presente, para hacerla objeto de la reflexión y de acción colectiva, pues esas patologías socavan la calidad de nuestra democracia.

Resulta comprensible entonces que uno de los aspectos importantes para el sistema de partidos políticos, como es el aspecto de sus finanzas, necesite ser abordado a profundidad. Hace algunos años adelanté algunos criterios al respecto, en un trabajo que llevaba por subtítulo “aproximación para un debate” precisamente porque entendía que se necesitaba ofrecer un marco a la discusión que entonces se iniciaba, en relación a la puesta en marcha del régimen de financiación pública directa a la actividad político partidista.<sup>1</sup> Aunque en muchas ocasiones pretendí continuar esas reflexiones, nunca lo hice, pero creo que ahora se ofrece un contexto propicio para retomar el hilo de la discusión iniciada hace ya más de una década.

Mi punto de partida, entonces y ahora, es un concepto de democracia que incluye, aunque no se agota, en un procedimiento de selección de líderes competitivo, por lo que las condiciones de esa competencia deben ser equitativas, a riesgo de que el proceso electoral sea una farsa, y con ello, la democracia misma. La financiación pública de la política pretende entonces, como objetivo general, asegurar las condiciones suficientes para que haya auténtica competencia entre las alternativas políticas que concurren a las elecciones y que organizan los intereses políticos de los ciudadanos. Los objetivos específicos que se pretende alcanzar, en la competencia interpartidista, serían:

1. Igualdad para competir, y entre quienes compiten.
2. Independencia de los que compiten, respecto de intereses externos.
3. Libertad de expresión y derecho a la información.

Promover la igualdad en la competencia interpartidista supone asegurar que no sólo compitan quienes tienen recursos propios para competir, es decir, que la falta de recursos propios no impida que una alternativa electoral sea conocida por los ciudadanos, y dar a las distintas alternativas electorales oportunidades similares de competir por el voto popular.

El objetivo de asegurar la independencia de los partidos subraya la necesidad de que esas organizaciones no sean meras fachadas de intereses particulares. Es decir, aunque no es plausible ni deseable una radical desconexión de los partidos respecto de las fuerzas sociales que los sustentan, se busca evitar que la proyección de un partido esté determinada por el peso desproporcionado de un donante o grupo de donantes.

La introducción de recursos ilícitos en la actividad partidaria y electoral, por supuesto, socava tanto la igualdad de la competencia como la independencia de los partidos políticos respecto a intereses externos, con el agravante de que se trataría de intereses criminales.

---

1. Sánchez G., Salvador. *El Financiamiento de los Partidos Políticos en Panamá. Aproximación para un Debate.* Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Panamá, 1997.

La libertad de expresión, por su parte, sólo puede garantizarse si pueden promoverse, a través de las principales técnicas de comunicación masiva, todas las alternativas electorales. Además, el sufragio activo sólo puede ser ejercido responsablemente si está garantizado el acceso a la información relevante respecto de las alternativas electorales disponibles, al momento de votar. En definitiva, los objetivos de la financiación pública de la actividad política son los de contribuir a una democracia de calidad.

## II. El Financiamiento de los Partidos Políticos.

Inicio señalando algunos aspectos específicos sobre la financiación de los partidos políticos. Las actividades de los partidos, incluidas las electorales, son financiadas a partir de cualquier combinación de las siguientes fuentes:

1. Recursos partidarios.
2. Recursos particulares.
3. Recursos estatales.

Esta clasificación la extraigo básicamente de von Beyme, y refleja bastante bien la situación.<sup>2</sup> Sin embargo, admite matizaciones. Del Castillo, por ejemplo, ubica en la misma categoría las cuotas de los miembros de los partidos políticos con las donaciones de particulares.<sup>3</sup> En ese sentido creo que las cuotas ordinarias, conceptualmente, no pueden equipararse a las donaciones de los particulares, pero admito que las grandes donaciones sólo encajarían razonablemente allí. El producto de las actividades de generación de recursos —desde los eventos musicales y rifas, hasta los dividendos que generan las empresas de las que los partidos son accionistas— no son ni particulares ni estatales, y sólo encajan como recursos partidarios (por residuales que sean en el escenario actual).

Durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX, los partidos políticos se financiaban básicamente a través de los recursos propios (por las cuotas pagadas por sus miembros, por empresas o por patrimonio del partido) o mediante donaciones de particulares.

Hoy en día el Estado y los partidos políticos son sustancialmente distintos a los que existían hace un siglo, cuando la financiación pública directa no se consideraba una posibilidad, por el simple hecho de que se entendían los partidos exclusivamente como asociaciones privadas, y el Estado como un mero

2. Ver: Von Beyme, Klaus. *Los Partidos Políticos en las democracias occidentales*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986, p. 253.

3. Ver Del Castillo, Pilar. *La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Siglo XXI, Madrid, 1985.

marco jurídico para la libertad de los ciudadanos.<sup>4</sup>

Tampoco la regulación sobre la financiación de las actividades partidarias y electorales sigue siendo la misma. El Estado asumió un rol cada vez más activo y los antiguos partidos políticos de notables cedieron el paso a los partidos de masas, y estos, especialmente en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, se proyectaron hacia la captación de electorados cada vez más amplios (el modelo de partido profesional-electoral, de Panebianco).

El control sobre los dineros de la política, en correspondencia con la creciente importancia de los partidos políticos, evolucionó así desde el *Corrupt and Illegal Practices Act* inglés, de 1883, orientado a la restricción de los gastos (es decir, a señalar lo que no se permitía), hasta el inicio de la financiación pública directa, sobre la base de la legislación de Puerto Rico, en 1957, pasando por las diversas modalidades de financiación pública indirecta.

La motivación del cambio hacia la financiación pública de la política partidaria se explica tanto por la reducción de los ingresos como por el aumento de los gastos involucrados en la actividad partidaria ordinaria y electoral.

En lo que se refiere a la reducción de los ingresos, se observa tanto la disminución de las donaciones de los empresarios, vinculados principalmente a la financiación de los partidos de la derecha, como a la baja en el número de adherentes de los partidos políticos de la izquierda. Ambas circunstancias se explican, a su vez, por la reducción de las tensiones sociales e ideológicas, especialmente en Europa.<sup>5</sup>

La expansión del electorado potencial de los partidos europeos-occidentales, aunado a la introducción de la televisión como herramienta de las campañas electorales (en especial, a partir de la campaña presidencial estadounidense de 1960), también hace más imperiosa la disposición de cuantiosos recursos económicos para apoyar la actividad partidaria y electoral. Si bien la propiedad privada o estatal de los medios de comunicación fue un factor importante de la evolución particular de estos temas en Estados Unidos y Europa.

Ciertamente, se observa contemporáneamente que la parte más significativa de los gastos electorales se destina a la costosa propaganda a través de medios de comunicación masiva. En sociedades intensamente “conectadas” a los circuitos televisivos y radiales de propiedad privada, estos gastos se hacen difícilmente soportables por las estructuras de los partidos. De ahí que resulta comprensible el crecimiento de la dependencia en las donaciones de particu-

4. Una revisión de la jurisprudencia panameña sobre los partidos políticos como asociaciones privadas, puede consultarse en Sánchez González, Salvador. “Los Estatutos de los Partidos Políticos y el control de su constitucionalidad”. Revista Panameña de Política. No. 3 (enero-junio 2007). Panamá, Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM), p. 99-108. Vale agregar que éste tema dio pie a un debate reciente en el seno de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), respecto a la definición de partido político.

5. Del Castillo, Pilar. Opus cit., p. 195.

lares que, incontroladas, conducen con frecuencia al “secuestro” de partidos y candidatos por los más poderosos grupos económicos, y últimamente, al endeudamiento de los partidos y a la financiación ilegal.

Hoy en día el partido de masas parece ceder paso a (o al menos convive con) partidos que se adaptan mejor al entorno actual en que compiten por el voto popular. Estos partidos, en lugar de intentar alcanzar grandes números de adherentes y establecer una pesada estructura organizativa, operan como plataformas mediáticas, autonomizados respecto de sus simpatizantes, pero vinculados estrechamente a la fuente de los recursos que aseguran su proyección en los medios de comunicación y, en gran parte, sus resultados electorales. Así, la importancia del dinero en la política electoral, se hace todavía mayor.<sup>6</sup> En estas condiciones se hace evidente que el juego electoral corre el riesgo de dejar de ser democrático.

Al examinar el entorno latinoamericano, la experiencia panameña con la financiación pública de la política se enmarca en el desarrollo general. Dice Rotsay Rosales:

*“Se observa que, en general, el sistema panameño de financiamiento político público refleja la mayoría de los mismo avances alcanzados por otros países latinoamericanos. Todas sus características abonan a favor de un sistema público que tiende á fortalecer la participación y la inclusión política, a pesar de que algunos observadores hasta este momento consideran que dichos avances son tímidos e insuficientes. Sin embargo, el financiamiento privado en Panamá pareciera no haberse sumado a las corrientes que procuran el mejor control, difusión y transparencia en cuanto al origen y cuantía de tales fondos”<sup>7</sup>*

En los años noventa el debate sobre la financiación pública de la política se remitió en Panamá al establecimiento real del financiamiento público directo (no sólo a su inclusión en el derecho electoral positivo), a los límites de los gastos electorales, y a la transparencia y licitud de los aportes privados. Actualmente, la preocupación mayoritaria parece centrarse en los problemas que presenta la financiación privada.

Comparto la preocupación sobre la financiación privada, pero continúo pensando que el financiamiento público directo de los partidos políticos admite

6. Ver al respecto: Sartori, Giovanni. Homo videns. La sociedad teledirigida. Taurus, México, 1997.

7. Rosales Valladares, Rotsay. Financiamiento de los Partidos Políticos y las campañas electorales en Panamá. P. 248. En Cuaderno de Desarrollo Humano No. 1, Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones. Tribunal Electoral. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Panamá, 2010, p. 215-316.

un examen más profundo que el realizado hasta ahora, y que debe iniciar por su regulación jurídica y proseguir con estudios empíricos.

### **III. El régimen jurídico de la financiación pública directa**

La regulación jurídica de la financiación pública debe examinarse tanto a nivel constitucional, como legal y reglamentario.

La interpretación del artículo 141 de la Constitución Política es fundamental, tanto para hacer la crítica de la financiación pública directa como está establecida, como para promover la limitación del gasto electoral y la transparencia.<sup>8</sup> Dicho artículo señala:

*ARTICULO 141. 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.*

Como se observa, el artículo autoriza la contribución a los gastos de las personas naturales y de los partidos políticos. Además, que la Ley debe asegurar la igualdad de las erogaciones de los partidos y candidatos. En definitiva, marca la pauta de que tanto los partidos entre sí, como los candidatos entre sí, deben gastar montos semejantes en sus respectivas campañas electorales.

Desde que se adoptó el desarrollo legal de ésta disposición constitucional, sin embargo, se impuso una interpretación cuestionable del artículo 141 y, como es evidente, el Código Electoral no sólo no ha determinado la igualdad de las erogaciones de partidos y candidatos, sino que tampoco ha promovido la igualdad de las contribuciones estatales.

La primera ruptura con el mandato constitucional es entonces respecto a la igualdad en las **erogaciones de los partidos y los candidatos**. Establecer topes de campaña, es entonces un tema pendiente en la agenda de la reforma del sistema de financiación política.

La igualdad de las contribuciones del Estado a los partidos y candidatos, por otro lado, no está expresamente consagrada en la Constitución, pero es un resultado del régimen general de igualdad jurídica previsto en su artículo 19. Pese a esto, el modelo de financiación pública establecido en el Código Electoral no trata igualmente a los candidatos de los partidos políticos y a los candidatos de libre postulación. Esta distinción, en principio, podría ser cons-

8. Sánchez G., Salvador. El Financiamiento de los Partidos Políticos en Panamá. Aproximación para un Debate. Opus cit., pp.18-21.

titucional, si resultara razonable. El legislador, a ese respecto, parece haber optado por entender que la diferencia entre los candidatos partidarios y de los de libre postulación admite un trato diferenciado entre ellos, e igualitario entre los sujetos pertenecientes a cada una de las dos categorías de candidatos.

La Ley, efectivamente, distingue entre partidos políticos y candidatos de libre postulación, siendo que a los candidatos partidarios no se les asigna financiación pública directa, pero sí a los candidatos de libre postulación. Los candidatos de libre postulación únicamente podían presentarse a las elecciones locales (alcaldes, representantes de corregimiento, concejales), inicialmente, pero a partir de 2009 se extendió esa posibilidad a las elecciones legislativas (gracias a la reforma constitucional de 2004), y a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de 2009 que autorizó la libre postulación para las elecciones presidenciales, podría plantearse también en esos torneos, en las elecciones generales de 2014.

Creo aún hoy que lo señalado en la Constitución implica que todo financiamiento público directo debe estar basado en un tratamiento equitativo de todos los candidatos y de todos los partidos políticos, asunto que el sistema actual no ha resuelto.<sup>9</sup>

La única norma constitucional relativa a la financiación pública indirecta de la actividad partidaria y electoral, aparece en el artículo 140 de la Constitución Política, que establece:

*ARTICULO 140. Los partidos políticos tendrán derecho, en igualdad de condiciones, al uso de los medios de comunicación social que el Gobierno Central administre y a recabar y recibir informes de todas las autoridades públicas sobre cualquier materia de su competencia, que no se refieran a relaciones diplomáticas reservadas.*

El Tribunal Electoral reglamentó éste aspecto, mediante el Decreto 26 de 2008, para las elecciones de 2009. En lo pertinente a los partidos políticos –porque el Decreto extiende ésta medida a los candidatos de libre postulación, en contraste con los candidatos partidarios- dispuso lo siguiente:

*TIEMPO PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS: De lunes a jueves será reservado para los 8 partidos políticos legalmente constituidos, a razón de media hora cada uno. El orden para utilizar estos tiempos, será determinado al azar en la fecha y el lugar que determine el Tribunal Electoral, invitando a tal acto a los partidos políticos antes del 31 de diciembre del 2008. El Tribunal Electoral enviará al SERTV, la lista de*

9. *Ibidem*, p. 19.



*los 8 partidos políticos legalmente constituidos con sus respectivos representantes legales. Los programas podrán ser pregrabados o en vivo. Si fueran pregrabados, deberán entregarlos a SERTV en un (1) cásete Betacam, con al menos 48 horas de anticipación. Si un partido político no utiliza su tiempo, SERTV lo utilizará para su programación regular. El tiempo no utilizado no podrá ser cedido a otro partido político, salvo los casos en que se trate de partidos políticos en alianza. En los casos en que el programa se realice en vivo, los partidos políticos podrán utilizar el moderador de SERTV, o su propio moderador, y permitir, si así lo estima conveniente, la participación de la audiencia a través de los medios de que SERTV disponga.*

El Código Electoral, por su parte, desarrolla otros mecanismos de financiación indirecta, que también son, a su vez, reglamentados por el Tribunal Electoral mediante Decretos.

En lo que se refiere a la limitación del gasto y la necesidad de transparencia, indicaba en 1997 que

*“no combate dos de los problemas principales que busca enfrentar el financiamiento público directo: el excesivo gasto legal en las campañas políticas, y la introducción de dinero proveniente de actividades ilícitas. No hay pues límites al gasto electoral, sólo se suma dinero público al gasto. Tampoco hay transparencia: no se publicitan las donaciones hechas por fuentes privadas. No se limita la propaganda: tan sólo es pagada, al menos parcialmente, por el Estado.”*

Este panorama sigue siendo virtualmente idéntico hoy, tal y como lo reconoce el último diagnóstico realizado por Rotsay Rosales, y que comento a lo largo de éste escrito.

En todo caso, el nuevo proceso de reforma del Código Electoral, es una buena ocasión para retomar el tema y hacer nuevas precisiones, pues se sigue planteando el perfeccionamiento de un sistema ya consolidado de financiación pública directa e indirecta, y el abordaje integral del problema de la financiación privada de la política.

Para resumir el marco jurídico que ofrecen las disposiciones constitucionales, debo decir que llama la atención sobre la regulación constitucional de la financiación pública directa, lo siguiente:

- La fiscalización y contribución a los gastos, por el Estado, aparece como una facultad de éste y no como un derecho de los partidos y candidatos.



- La facultad de fiscalizar los gastos aparece como autónoma, es decir, que su ejercicio no depende de que los recursos fiscalizados sean privados o públicos.
- Los aportes públicos son una contribución, es decir, el constituyente no supone que el aporte público elimina el financiamiento privado.
- Se remite a la Ley para un desarrollo pormenorizado tanto de la fiscalización como de la contribución hecha por el Estado.
- Se autoriza el financiamiento público a las campañas electorales de los partidos, sin mencionar la contribución a la actividad regular de los partidos políticos.
- Se estipula que el desarrollo legal debe garantizar la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato.

La ley que regula la materia es el Código Electoral, a través de su Título V, denominado “Gastos y Facilidades Electorales”. En dicho Título, el Código desarrolla tanto la financiación directa como indirecta.

Estos artículos tratan del monto de la financiación estatal a la actividad política, aplicable a cada proceso electoral, y de la comunicación necesaria al Tribunal Electoral para tener acceso al mismo. El Artículo 179 dispone:

***Artículo 179.** En desarrollo de lo que establece el precepto constitucional, el Estado contribuirá a los gastos en que incurran los partidos políticos y los candidatos de libre postulación en las elecciones generales, de conformidad con lo dispuesto en este Código.*

El elemento que resalta a primera vista en la referencia a la financiación pública directa como contribución del Estado a los gastos en que incurran los partidos y los candidatos de libre postulación “en las elecciones generales.” Como puede claramente concluirse de una lectura del Artículo 141 de la Constitución Política, el establecimiento de la financiación pública directa está dirigida a los procesos electorales, y no a las elecciones generales.<sup>10</sup> Esto permite suponer que la financiación pública directa debería estar disponible también en las elecciones parciales, y en las consultas populares.<sup>11</sup>

10. El significado de la frase “procesos electorales” en la legislación panameña creo que es unívoco.

11. El Código Electoral contempla varios supuestos de elecciones parciales: en caso de empates, de no celebración de elecciones en alguna circunscripción, por nulidad de las elecciones en alguna circunscripción o mesa de votación, por pérdida de mandato (en los gobiernos locales). Parece evidente que cualquiera de estas elecciones parciales se realizarían cumpliendo con los parámetros de un “proceso electoral”. Las consultas populares, por su lado, son el plebiscito y el referéndum.

El artículo 180 del Código Electoral dispone lo relativo al monto global de la financiación, que consiste en que para cada elección general se aprobará en el Presupuesto del Tribunal Electoral correspondiente al año inmediatamente anterior al de las elecciones, una partida equivalente al uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes presupuestados para el gobierno central.

El artículo medular en el que se encuentra establecida la financiación pública directa tanto de la actividad partidaria ordinaria como la propiamente electoral, es actualmente el artículo 182 del Código Electoral. La financiación consiste en pagos pre-electorales y pagos post-electorales:

También deben hacerse observaciones a la reglamentación. Resulta central, actualmente, el Decreto 6 de 16 de agosto de 2005, múltiples veces modificado.<sup>12</sup> La crítica básica al Decreto consiste en que desborda el límite material establecido por el Código Electoral. También puede señalarse que la estructura del Decreto no es clara: presenta dos grupos de objetos de la financiación pública directa, una para la pre-electoral, y otra para la post-electoral –lo cual es correcto– pero luego ofrece una lista única de gastos justificables, aplicable a ambos objetos. Las dos críticas contribuyen a que se financien rubros no autorizados por la Ley, y a que, aunados a otros rasgos del Decreto, a que no se realicen las actividades que justifican la financiación pública directa.

## **1. Financiación Pública Pre-electoral:**

El fundamento legal de la financiación pública directa pre-electoral, se encuentra recogido detalladamente en el artículo 182 del Código Electoral:

***Artículo 182.** La contribución del Estado para los gastos de los partidos políticos y candidatos de libre postulación la hará el Tribunal Electoral, a través de un financiamiento electoral previo a las elecciones y un financiamiento electoral posterior a las elecciones de la siguiente forma:*

*A. Financiamiento previo a las elecciones:*

*1. Para los candidatos de libre postulación. A cada candidato de libre postulación, reconocido formalmente por el Tribunal Electoral, se le entregará, dentro de los sesenta días calendario siguientes a dicho reconocimiento, una suma inicial de treinta centésimos de balboa (B/.0.30) por cada adherente que haya inscrito para su postulación.*

---

12. Decreto 2 de 12 de enero de 2006; Decreto 5 de 12 de abril de 2006; Decreto 7 del 31 de mayo de 2007; Decreto 14, del 19 de diciembre de 2007; Decreto 5, del 19 de marzo de 2008; y Decreto 10 de 28 de abril de 2008.

2. Para los partidos políticos. A los partidos políticos que califiquen para el financiamiento público de acuerdo con el artículo 181, se les entregará un aporte fijo igualitario en base al cuarenta por ciento (40%) de la contribución asignada al Tribunal Electoral dentro del Presupuesto General del Estado para este fin, de conformidad con el artículo 180, así:

2.1. Un diez por ciento (10%) se repartirá, por partes iguales a cada partido, como contribución para los gastos incurridos para hacer sus postulaciones a todos los cargos de elección popular, ya sea a través de convenciones o elecciones primarias. Este aporte será entregado a cada partido por el Tribunal Electoral, dentro de los sesenta días siguientes a la apertura del proceso electoral, siempre que se justifiquen los gastos incurridos.

2.2. Un treinta por ciento (30%) se repartirá, por partes iguales a cada partido, como contribución para sus gastos de publicidad. Este aporte será pagado por el Tribunal Electoral directamente a la respectiva empresa, medio o agencia de publicidad, por cuenta del partido, según el desglose presentado por este, respaldado por las facturas correspondientes como evidencia de que la publicidad ha sido efectivamente brindada. Este aporte será entregado dentro de los sesenta días siguientes a la presentación de la referida documentación. Esta presentación deberá hacerse una vez quede abierto el proceso electoral y hasta el día anterior al de las elecciones.

Si se contrasta el Código Electoral con el Decreto 6 de 2005, se hace necesario hacer varios señalamientos, algunos de los cuales pudieron hacerse también respecto del derogado Decreto 12 de 1998, inicial regulación reglamentaria de estos asuntos.

El catálogo de los gastos en que podría incurrirse a cargo de la financiación pública pre-electoral, según el artículo 5 del Decreto 6 de 2005, incluye:

1. Gastos de postulaciones
2. Gastos de Publicidad y propaganda
3. Intereses incurridos para financiar los gastos anteriores
4. Otros gastos, a consideración del Tribunal Electoral

La norma legal dispone que los gastos de postulación (primarias o convenciones) son el 10% de lo asignado para la financiación de los partidos políticos, y se entregará directamente a ellos, mientras que el 30% restante se asigna

a publicidad y propaganda, y se paga directamente a las empresas, medios o agencias de publicidad (182.A.2.1. y 182.A.2.2. del Código Electoral).

El Decreto reglamentario desarrolla el asunto, especificando qué gastos se entienden justificados bajo cada apartado. Por ejemplo, ha identificado los gastos justificables por el partido en el rubro publicidad, y ha incluido como parte de los mismos a las encuestas, sin vincularlas necesariamente al proceso de producción de la publicidad (como pudiera ser el caso).

El Decreto 5 de 2008 modificó el Decreto 6 de 2005, autorizando el pago de intereses sobre préstamos suscritos por los partidos políticos para financiar gastos destinados a los procesos de postulación y a la publicidad. La justificación de ésta adición no es muy sólida. En la motivación del Decreto 5 de 2008, el Tribunal indica que

*“es necesario actualizar las normas, para que se tomen en cuenta los intereses en que incurren los partidos, para financiar las actividades preelectorales, consideradas como gastos justificables, toda vez que los mismos reciben los desembolsos correspondientes, cuando ya se han verificado la mayoría de estas actividades.”*

El Código Electoral ordena que se entregue a los partidos políticos el 40% de la financiación pública directa antes de las elecciones, siempre que se justifiquen los gastos incurridos, en el caso de las postulaciones, y que se presenten las facturas como evidencia de que la publicidad ha sido efectivamente brindada, en el caso de la publicidad. A mi entender, pagar los intereses de préstamos suscritos por los partidos políticos es una distorsión del sistema de financiación de los partidos políticos, que no siendo exclusivamente un sistema de financiación pública, parte de la premisa (correcta) de que los partidos tienen fuentes adicionales de financiación de sus actividades. Si la Ley ordena que se pague con posterioridad al gasto, es porque quiere que el partido utilice, en primer lugar, otros recursos.

En éste punto, sería más práctico que los partidos reciban directamente la financiación pre-electoral, para que la administren según sus diferentes necesidades de publicidad, adaptándose también a sus diferentes mecanismos y calendarios de postulación, arraigo geográfico, cantidad de adherentes, etc.<sup>13</sup> El uso de ese dinero público puede luego ser documentado, con la correspondiente responsabilidad patrimonial y penal de los altos dignatarios del partido, en caso de irregularidades.

Suponiendo que quedara alguna suma de la financiación pública directa pre-electoral sin utilizar, dicha suma se agregaría a los pagos post-electorales,

13. Ver, sobre la desigual implantación geográfica de los partidos políticos en Panamá: Brown Araúz, Harry. Partidos políticos y elecciones en Panamá: Un enfoque institucionalista. Fundación Friedrich Ebert/Ed. Novo Art. Panamá, 2007. P. 98 y subsiguientes.

tal y como lo disponen tanto el artículo 183 del Código Electoral como el artículo 7 del Decreto 6 de 2005.

## 2. Financiación Pública Post-electoral:

La financiación pública directa post-electoral no está prevista expresamente en la Constitución. La contribución contemplada en la Constitución es a los gastos incurridos en los procesos electorales. La contribución post-electoral, en Panamá, es según el código electoral, una contribución a la actividad ordinaria de los partidos, aunque, como se observará, la reglamentación existente permite que sus recursos se canalicen hacia los procesos electorales.

En lo que respecta a reconocer la importancia de financiar con recursos públicos la actividad partidaria ordinaria, no puedo menos que coincidir, pero el fundamento jurídico de su existencia es legal, y no constitucional. El Código Electoral establece que la financiación pública directa postelectoral, se hará en forma de contribuciones igualitarias y de aportes dependientes del número de votos obtenidos en las elecciones generales, así:

**Artículo 182.** *La contribución del Estado para los gastos de los partidos políticos y candidatos de libre postulación la hará el Tribunal Electoral, a través de un financiamiento electoral previo a las elecciones y un financiamiento electoral posterior a las elecciones de la siguiente forma:*

*A....*

*B. Financiamiento posterior a las elecciones:*

*El saldo del financiamiento público, luego de los desembolsos correspondientes al financiamiento previo a las elecciones, será entregado a los candidatos de libre postulación que hayan sido proclamados y a los partidos políticos que hayan subsistido, así:*

*1. A los candidatos de libre postulación les será entregado un aporte en base a votos, según se explica a continuación:*

*Aporte en base a votos. Para determinar este aporte, se multiplicará la cifra por voto establecida en el punto B.2.3. por los votos obtenidos por cada candidato de libre postulación.*

*Entrega del aporte en base a votos. El dinero que cada candidato de libre postulación tenga derecho a recibir según el cálculo anterior, se le entregará en un solo pago, dentro de los treinta días calendario siguientes a la entrega de la última credencial a los candidatos proclamados.*

*A los partidos políticos se les entregará un aporte fijo igualitario y un aporte en base a los votos, según se explica a continuación:*

*Aporte fijo igualitario. El veinte por ciento (20%) de lo que quede en concepto de financiamiento posterior a las elecciones se repartirá por partes iguales a los partidos, para contribuir al financiamiento de los gastos que demanden sus oficinas partidarias en las provincias y/o comarcas.*

*Entrega del aporte fijo igualitario. El dinero que cada partido tiene derecho a recibir según el cálculo anterior se entregará 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. Cada desembolso trimestral subsiguiente al adelanto requerirá la justificación del gasto correspondiente al trimestre anterior ante el Tribunal Electoral.*

*Aporte en base a votos. Para determinar este aporte, se obtendrá primero el promedio de votos obtenido por cada uno de los partidos en las cuatro elecciones (Presidente, Diputados, Alcaldes y Representantes de Corregimiento), y se sumarán esos promedios con los votos obtenidos por cada uno de los candidatos de libre postulación que hayan sido elegidos, independientemente del tipo de elección. A esta suma se le llamará total de votos válidos para el reparto. Lo que quede para el financiamiento posterior a las elecciones, hecha la deducción del punto 2.1, se dividirá 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 de libre postulación. Esta cifra por voto será multiplicada por el promedio de votos obtenido por cada partido, para determinar la cantidad de dinero que tiene derecho a recibir cada partido en concepto de aporte en base a votos.*

*Entrega del aporte en base a votos. El dinero que cada partido tenga derecho a recibir según el cálculo anterior, se le entregará 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. Cada desembolso trimestral subsiguiente al adelanto requerirá la justificación del gasto correspondiente al trimestre anterior ante el Tribunal Electoral. Esta contribución posterior a las elecciones se destinará para financiar actividades partidarias, tales como:*

*Gastos de funcionamiento de sus oficinas en provincias y comarcas, no cubiertos por el aporte fijo igualitario.*

*Realización periódica de actividades consultivas, organizacionales y de bases, con el fin de contribuir con el fortalecimiento de su democracia interna.*

*La educación cívica-política con énfasis en la 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, de los principios y programas del gobierno de cada partido, en relación con los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales de la nación, y capacitación. Para estas actividades se destinará un mínimo de veinticinco por ciento (25%) de este aporte anual en base a votos, del cual deberán garantizar un porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) para el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres.*

*El Tribunal Electoral reglamentará, fiscalizará y auditará el manejo del financiamiento público contemplado en este Capítulo para asegurar la eficacia de este.*

En lo referente a las contribuciones igualitarias, establece el 20% del 60% de la financiación pública directa post-electoral destinada a los partidos políticos, y debe dirigirse a contribuir al financiamiento de los gastos que demanden sus oficinas partidarias en las provincias y comarcas.

En lo que se refiere a los aportes dependientes del número de votos, el Código Electoral dispone que las entregas anuales de la financiación pública post-electoral, para programas y actividades supervisadas y reglamentadas previamente por el Tribunal Electoral, tales como:

- a. Gastos de funcionamiento de oficinas en provincias y comarcas.
- b. Educación cívica-política.
- c. Elecciones Internas
- d. Otros

Toda vez que se enuncian con la expresión “tales como” precediéndolos, los programas y actividades mencionados por el Código Electoral sólo son un listado enunciativo de los que pueden ser realizados por los partidos en uso de la financiación pública directa post-electoral.

Los gastos justificables relativos al rubro de oficinas de partido incluyen alquiler o abono a compra de locales, amortización a hipotecas de locales, equipamiento, pago de planilla con sus prestaciones, servicios básicos de electricidad, teléfono, fax; suministros de oficina, incluyendo la adquisición de vehículos, equipo de informática, comunicación o sonido, encuestas y publicidad institucional.<sup>14</sup>

14. Es interesante este concepto de publicidad institucional. Ya en el artículo 5.2 del Decreto 6 de 2005 se distingue entre publicidad institucional del partido, de publicidad personalizada, de candidato. En el artículo 5.2 se autoriza a cargar a la financiación pública directa pre-electoral gastos



El Decreto 6 de 2005 parece regular éste aspecto de manera generosa, pues los servicios de electricidad, teléfono, vehículos, equipo de informática y comunicación, ya reciben los beneficios de la financiación pública indirecta<sup>15</sup>, y alguno de los gastos que se señalan como justificables, además, no tienen directa relación con el establecimiento de oficinas partidarias, tales como encuestas y publicidad institucional.

El Código Electoral dispone, en su artículo 182, que el dinero que cada partido tiene derecho a recibir se entregará 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. Sin embargo, el Decreto 5 de 2008, que modificó el Decreto 6 de 2005, en su parte motiva informa que mediante Sala de Acuerdos 29 de 13 de agosto de 2001, el Tribunal Electoral dispuso que los pagos relacionados con los gastos fijos de las oficinas de los partidos políticos (tales como salarios, servicios profesionales, alquiler, prestaciones laborales y servicios básicos), podrían ser pagados semestralmente. En ese sentido, el Decreto 6 de 2005, en su artículo 9 modificado por el mencionado Decreto 5 de 2008, consolida la nueva modalidad, al señalar ahora que

*“se exceptúa del sistema de desembolso trimestral, los gastos fijos relacionados con salarios, servicios profesionales, prestaciones laborales, alquiler de oficinas y gastos básicos (energía eléctrica, agua potable y servicio de telefonía), los cuales serán pagados de manera semestral...”*

Sin embargo, el contraste con el Código Electoral permanece.

Por su parte, el rubro de capacitación política autoriza gastos de organización y desarrollo de cursos, seminarios y conferencias, ejecutados por el partido o por terceros, y dirigidos a los adherentes o a los ciudadanos en general. Incluye también los gastos implicados en la organización de elecciones internas. Curiosamente, la regulación inicial del Decreto 6 de 2005 señalaba que estos gastos se justificaban hasta el tope del 15% de su partida anual. Ese monto fijo se hizo pronto modificable por el Tribunal Electoral, “*cuando el caso*

---

de publicidad personalizada, pero en el apartado ahora bajo examen, referida a la financiación pública directa postelectoral, sólo se autoriza la publicidad institucional.

15. En efecto, la importación libre de gravámenes de vehículos y equipos de sonido y comunicación, está prevista en el Código Electoral. Más aún, incluye la franquicia telefónica de llamadas locales en las sedes provinciales de los partidos, por lo que el destino de pagos de cuentas telefónicas debe estar restringido a otro tipo de llamadas. En lo que respecta a la electricidad, los mismos locales partidarios están liberados de pagar el 50% de las cuentas de electricidad. Ver los artículos 191-195 del Código Electoral (facilidades electorales).

lo amerite”.<sup>16</sup> El numeral en que esto constaba fue más adelante derogado<sup>17</sup> y el artículo reestructurado, para que los gastos de elecciones primarias, internas o reuniones de los organismos administrativos de los partidos se integraran en el remozado numeral sobre “capacitación”. El Decreto se fundamenta señalando que todas esas actividades

*“contribuyen a la adecuada formación de los partidos políticos, por lo que resulta conveniente incluir los gastos que las mismas generan, entre los que pueden ser cargados al renglón de capacitación del financiamiento público.”*<sup>18</sup>

Lo cierto es que en esa operación reglamentaria el monto total de la capacitación en el presupuesto anual pasa a ser un mínimo de 25% de la financiación pública anual, un 10% del cuál debe destinarse a capacitación de las mujeres. Como se observa, al cambiar el significado de “capacitación” los partidos quedan en libertad de no destinar a capacitación recurso alguno.

Agrego que el Código Electoral, cuando dispone que se debe destinar un mínimo de 25% del aporte anual en base a votos, a la “capacitación”, la llama “educación cívico-política”, lo que hace más evidente la distorsión en que se ha incurrido al reglamentar la materia. Pero también resulta destacable que ese mínimo de 25% se convierte prácticamente en un 25% mandatorio, por la forma en que se organiza su fiscalización:

***“ARTÍCULO 11: Del manejo del financiamiento público después de las elecciones.** Para manejar el financiamiento público después de las elecciones, los partidos deberán abrir dos cuentas bancarias en bancos locales. Una será para manejar el 75% (gastos de funcionamiento) y otra para el manejo del 25% (gastos de capacitación)...”*

Por último, los partidos también podrán proponer al Tribunal Electoral para su consideración y aprobación, otros gastos. En este renglón se incluye el ahorro de los fondos entregados por el Estado, para su utilización posterior (ver artículo 12 del Decreto 6 de 2005). El rubro de ahorro se puede incluir en su proyecto de presupuesto, o crearlo o alimentarlo durante el quinquenio, mediante traslados.

Los artículos 12.4 y 19.4 (ahora 19.3) del Decreto 6 de 2005 parecen contradecirse, al señalar el uno la posibilidad de ahorrar hasta un 75% de la

16. Decreto 5 de 12 de abril de 2006, que modifica el numeral 3 del artículo 19 del Decreto 6 de 16 de agosto de 2005.”

17. Artículo 4 del Decreto 7 de 2007.

18. Motivación del Decreto 7 de 2007.

partida anual, y el otro hasta un 10% de la partida anual. Al parecer, la contradicción la salva el Tribunal Electoral entendiendo que el 10% es el tope en el presupuesto, y el 75% el tope si se incrementa ese rubro mediante traslados de recursos durante el año.

Resulta interesante observar, además, algunos pasajes del artículo 19.4 original, del Decreto 6 de 2005, hoy 19.3:

*“El rubro de ahorro también se podrá crear con los saldos de las partidas al finalizar las anualidades, previa autorización del Tribunal Electoral. El capital y los intereses que se generen de la cuenta de ahorro, podrán ser utilizados en cualquier objeto de gastos, mediante traslados. El partido político que no se ciña a los objetos de gastos contemplados en el presupuesto e incurran en otros distintos, tendrá que reembolsar lo gastado al Tribunal Electoral.”*

Lo dispuesto en los artículos 12.4 y 19.4 (hoy 19.3) no tiene apoyo expreso en el texto de la ley electoral.

Además, esta regulación permite la acumulación de un monto significativo de la partida anual post-electoral (hasta el 75%), para utilizarla finalmente como recursos de campaña electoral en las elecciones generales siguientes. La situación, en este aspecto, ha empeorado, pues el Decreto 12 de 1998 contemplaba que ese ahorro fuera únicamente de 10%, lo cual era también grave, aunque en una magnitud mucho menor (artículo 12, literal c., del Decreto 12 de 1998).

Si la falta de capacitación por los partidos políticos de sus adherentes y simpatizantes, parece una sorpresa por la supuesta disponibilidad de recursos públicos para ese propósito, la reglamentación de ésta materia—que no de la Constitución o la Ley— puede encontrarse como un factor determinante para que los partidos políticos no lo hagan, y en su lugar desvíen los recursos hacia los procesos electorales generales o internos.

Como en otros aspectos de lo dicho en éste artículo, es menester hacer análisis empíricos para concluir cómo efectivamente terminan utilizándose los recursos estatales dirigidos a la financiación pública directa de la actividad partidaria.

Unos últimos comentarios generales:

El artículo 9 del Decreto 6 de 2005, señala la obligación para el pago de la financiación pública directa post-electoral en base a los votos obtenidos, que los partidos comprueben los gastos en que han incurrido. Esto es algo que es coherente con el resto del sistema de financiación, y se explica en que contribuirá probablemente a un mejor manejo de los recursos destinados por el Estado

al financiamiento de los partidos, pero no está señalado en el artículo 182 del Código Electoral, como si ocurre en los otros supuestos.

Existen disposiciones en el Código Electoral que disponen de mecanismos para sancionar las irregularidades que pudieran producirse, respecto del registro de las donaciones privadas,<sup>19</sup> de la financiación pública indirecta<sup>20</sup> y de la financiación pública directa.

Vale la pena mencionar también algunas de las prohibiciones establecidas en el Código Electoral, que tienen implicaciones sobre el financiamiento público de los partidos políticos. Así, por ejemplo, el artículo 190 del Código Electoral prohíbe las donaciones o los aportes que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros, aunque se exceptúan las donaciones o los aportes de partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones extranjeras que están vinculadas con partidos o fundaciones nacionales, “*siempre que dichas donaciones o aportes no sean para campañas electorales.*” También se prohíben las donaciones o los aportes provenientes de empresas donde el Estado panameño sea accionista.

La fiscalización de las contribuciones, ordenada por la Constitución, presenta obstáculos en la propia reglamentación de las formas de pago. Veamos como muestra el artículo 13 del Decreto 6 de 2005, vigente hoy:

*ARTICULO 13: Suspensión del Financiamiento después de las elecciones. El Tribunal Electoral suspenderá el desembolso del Financiamiento Público post-electoral, cuando el partido haya dejado de cumplir cualquiera de las condiciones estipuladas en las reglamentaciones aplicables. Subsanaado el incumplimiento, el Tribunal Electoral procesará el desembolso, de conformidad con los procedimientos establecidos.*

*No obstante, esta medida no afectará la entrega de los desembolsos trimestrales que a un partido político le corresponde recibir, con posterioridad a que una nueva Junta Directiva asuma la administración del respectivo colectivo político, sin perjuicio de que el Tribunal Electoral retendrá de los desembolsos pendientes, una suma equivalente al monto no justificado. En todo caso, los desembolsos que se encuentren suspendidos, se mantendrán en este estado hasta que se corrija por el partido*

19. El artículo 420 sanciona el incumplimiento de la obligación de registrar las contribuciones privadas que reciban para su funcionamiento y campañas (ordenado por el artículo 209), en el caso de los partidos, con multa de cien a mil balboas o la retención de los fondos asignados, y en el caso de los candidatos, con multa de cincuenta a quinientos balboas.

20. El artículo 149 sanciona con multa de cien a mil balboas los que nieguen el acceso a los medios de comunicación estatales, previsto en el artículo 191 del Código Electoral. Los artículos 195 y 144 sancionan con entre cinco y veinticinco mil balboas, el incumplimiento de lo ordenado por los artículos 192 y 193, relativos a la franquicia telefónica y eléctrica, como la libre importación de vehículos y equipo.

*político las respectivas objeciones.*

*El partido tendrá un plazo de seis meses para justificar el uso del dinero adelantado. De no hacerlo, el Tribunal*

Resulta extraño, por un lado, que la suspensión del pago por irregularidades en los reportes periódicos no tenga fundamento legal. Siendo como es una sanción, o en todo caso una medida cautelar, eso es lo que corresponde. Por otro lado, siendo el sujeto destinatario de la misma el partido político, no tiene sentido que el cambio de Junta Directiva de pie al levantamiento de la suspensión. Este texto, además, se introdujo mediante el Decreto 10 de 2008, para consolidar una práctica del Tribunal Electoral –tal y como se reconoce en la motivación del Decreto- que sólo puede reputarse contraria al propio reglamento original, que no exceptuaba de la suspensión de la financiación pública a los partidos cuando renovaran su dirigencia.

Por último, llama también la atención, como señala el segundo párrafo del artículo 183 del Código Electoral, que al concluir el período constitucional de cinco años, los saldos de las cinco anualidades del financiamiento postelectoral no utilizadas, y los correspondientes intereses bancarios generados, pasen al Tribunal Electoral, para contribuir al financiamiento de actividades de capacitación política con entidades organizadas de la sociedad civil. Esta es una novedad importante que, aunada a la progresiva apertura de los procesos de reforma de la legislación electoral a la participación ciudadana, debe permitir que la sociedad civil contribuya eficazmente a las definiciones que sobre el sistema electoral y de partidos deban hacerse.

#### **IV. Atisbando los Cambios Necesarios**

Las alternativas se pueden perfilar a partir de un limitado marco de conceptos, y del examen de la bibliografía panameña referida al tema.

En lo atinente a los conceptos, hay al menos tres pares que revisten enorme importancia y deben ser considerados para analizar el sistema existente en Panamá y cualquier posible modificación.

El primer par consiste en considerar la conveniencia de contar con un sistema de financiamiento exclusivamente privado, o uno exclusivamente estatal. Es evidente que de ésta aparente disyuntiva surge igualmente la posibilidad de diseñar un sistema mixto, que combine de modo diverso ambas alternativas. El sistema panameño actual es de éste último tipo. En un reciente estudio, se ha informado que a los panameños les parece preferible ésta alternativa:

*“Sólo el 14.6% piensa que los partidos políticos y las campañas electo-*

*rales deben ser financiadas “completamente por el Estado”, mientras que el 41.0% prefiere que sea “mixto (público privado)” pero regulando más el financiamiento privado (transparente y con topes). El 23.4% declaró que el financiamiento debe ser “completamente privado, pero transparente y con topes”. Con estos datos se confirma que sí hay buen ambiente para mejorar importantemente las normas de financiamiento de la política y la sospecha de que ese clima no da para impulsar en esquema cien por ciento público.”<sup>21</sup>*

También es menester considerar la alternativa de contemplar la financiación de los partidos políticos en contraste con la financiación de los candidatos individuales. En éste caso pueden igualmente combinarse las alternativas ideales, en uno o más modelos mixtos. En el caso panameño actual, el financiamiento público sólo sirve a los candidatos individuales cuando se trata de candidatos por libre postulación, como ya he señalado.<sup>22</sup>

Igualmente (aunque sólo respecto de los partidos) deben distinguirse dos momentos de la actividad partidaria: la actividad ordinaria, y la actividad propiamente electoral (la campaña electoral). Esta distinción es relevante, pues incide directamente sobre las técnicas, controles y montos de la financiación de los partidos políticos. Los dos modelos clásicos en Europa, el alemán y el francés, se caracterizaban uno por enfatizar el control de la actividad partidaria ordinaria, y el otro por la minuciosa regulación de las campañas electorales. En este orden, la financiación pública directa de la política en Panamá, incluye tanto la actividad ordinaria de los partidos, como la electoral.

Desde la publicación de “**El Financiamiento de los Partidos Políticos en Panamá. Aproximación para un Debate**” en 1997, se han publicado varios otros escritos que merecen mención, en la medida que han ido configurando el estado actual de la cuestión, en clave panameña. Algunos de esos buscan describir el sistema de financiación vigente en Panamá o sus antecedentes históricos, por lo que resultan menos pertinentes al propósito de ésta reflexión.<sup>23</sup> Otros,

21. Brown Araúz, Harry. La Política de la Reforma Electoral en Panamá. P. 42. En Cuaderno de Desarrollo Humano No. 1, Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones. Tribunal Electoral. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Panamá, 2010, p. 13-71.

22. En el caso de los candidatos presidenciales de los partidos, estos suelen ser también los líderes de sus partidos. Aunque está pendiente la verificación empírica, parece por ello probable que el partido lo utiliza principalmente en la campaña presidencial.

23. Así: Pinilla C., Erasmo. El Financiamiento de los Partidos Políticos en la República de Panamá. IV Congreso Internacional de Derecho Electoral. Morelia-Michoacán, México, Noviembre 2002. Ver: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/publicaciones/publicaciones/documentos/fpmvc.doc>; Valdés Escoffery, Eduardo. Financiamiento político en Panamá. En De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina. Organización de Estados Americanos – IDEA Internacional, San José, 2004; o Valdés, Escoffery, Eduardo. Reformas a

pocos, hacen referencia al marco conceptual y la prospectiva del problema que implica la financiación de la política.<sup>24</sup> En ese aspecto, una destacada contribución es el reciente artículo de Rotsay Rosales, publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Su artículo, “**Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Panamá**”, aporta en cuatro ámbitos relevantes hoy: el marco conceptual, el análisis comparado, el examen y sistematización de las percepciones locales sobre la financiación de la política, y el balance relativo a lo que parece necesario hacer.

En lo relativo al marco conceptual, la novedad que aporta Rosales es la prioridad que otorga a la visión del PNUD sobre la financiación de la actividad política. Esto no debe sorprender, por supuesto, tratándose de una publicación de ese organismo internacional. Pero al hacerse explícito ese marco, se desenvuelve con mayor facilidad el relato de su investigación y conclusiones.

En el análisis comparado el autor hace un estudio concienzudo de la actual regulación de la financiación de la política en América Latina, que confirma el grado en que Panamá se encuentra cercana a la situación regional, respecto al menos de la financiación pública, y el camino que falta por recorrer (en comparación con países de nuestro entorno, por ejemplo México), en lo que se refiere a la financiación privada y la relación entre medios de comunicación y campañas electorales.

En lo que respecta a las percepciones locales, Rosales presenta los resultados de sus entrevistas a miembros del Tribunal Electoral, la academia, la sociedad civil, y de los propios partidos políticos.

Todo esto para concluir identificando los temas centrales sobre los que el debate de la Comisión Nacional de Reformas Electorales debe girar a partir de éste año de 2010 (en lo que se refiere a la financiación política).

Reviste el mayor interés hacer observaciones críticas a esos temas que Rosales identifica como lo urgente, lo deseable y lo posible.

Entre las recomendaciones referidas a financiación, Rosales incluye la necesidad de:

---

los sistemas de financiamiento de la vida partidaria y las campañas electorales. La experiencia panameña. Conferencia. Tendencias de reforma política electoral en las Américas. Guatemala, 8 y 9 de junio de 2005. También: Marrone Vergara, Vicente. Financiamiento Político en la legislación panameña: Público/Privado. En Reflexiones en un Panamá democrático, Tribunal Electoral, Panamá, 2006, P. 167-202.

24. Ver por ejemplo: Valdés, Eduardo. Financiación de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en la República de Panamá. En La Financiación de la Política en Iberoamérica, IIDH-CAPEL, Pilar del Castillo, Daniel Zovatto (Editores), San José, 1998. p. 399-421. Valdés retomó aquí, por ejemplo, la propuesta de establecer topes en los gastos de campaña, la divulgación del origen de los fondos y la obligación de llevar registros contables de todas sus actividades, pero propuso además la prohibición de aportes extranjeros, uno de los cambios polémicos introducidos en 2006, y la limitación del tiempo de campaña, que es una de las alternativas más interesantes que se discute hoy día.



- Fijar topes a las contribuciones de campaña;
- Transparentar las fuentes de financiación;
- Mejorar el sistema de control y sanciones;
- Reducir los períodos de duración de las campañas;
- Introducir el uso del sistema de franjas en la televisión y regular el uso de los medios de comunicación;

La reducción de la duración de las campañas electorales es probablemente de los cambios más sencillos de ejecutar. Debe por supuesto incluirse en ésa limitación la duración de las campañas primarias, que como se observó en las pasadas elecciones, iniciaron más de un año antes de las elecciones generales, y significaron una parte importante del gasto en procesos electorales.

Al igual que la limitación de los períodos de campaña —y diría yo, estrechamente relacionado con ella— aparece la introducción del uso de franjas en la televisión para la propaganda electoral. Se entiende que podría administrarse de forma semejante al uso que actualmente se hace de la televisión y radio controlada por el Estado.

Aquí, pese a la contrariedad que pueda significar a los propietarios de empresas que explotan concesiones de radio y televisión, el espectro radioeléctrico es del Estado, y ésta carga pueden asumirla como correspondiente a su carácter de servicio público.

*ARTICULO 259. Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público.*

La posición del Estado, entonces, debe ser congruente con el régimen constitucional y legal de los servicios públicos de comunicación concesionados por el Estado a particulares.

Ahora bien, la complejidad de ésta operación radica en la pretensión de extenderla a todas las campañas dentro de una elección general. Sin duda, parte significativa de la propaganda electoral radial —y alguna de la televisiva— se canaliza a través de medios de cobertura regional —orientados al electorado de las elecciones legislativas o locales. Si todos los concesionarios se incorporan a ésta medida, habrá mayor dificultad en la ejecución y control de esa medida, pero también una mayor garantía de las condiciones de la competencia electoral.

Sobresale también la preocupación de Rosales por asegurar que los resultados de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, sean luego adoptados por la Asamblea Nacional, una preocupación que tiene su fundamento en

lo ocurrido durante la reforma de 2006, y que Rosales demuestra conocer, a lo largo de su artículo. Se expresa así un nada velado escepticismo sobre la disposición de los Diputados a adoptar los resultados del la CNRE. Pero vale la pena señalar, que no se puede exigir a los Diputados la adopción sin más de acuerdos extra-parlamentarios, en renuncia de sus funciones constitucionales.

## **V. Consideraciones Finales**

Creo oportuno bosquejar unas ideas finales que pueden servir de guía a la hora de preparar una reforma electoral en torno al tema.

Mientras se mantenga el artículo 141 de la Constitución Política, deberían adicionarse legalmente mecanismos para igualar la contribución del Estado a las campañas de todas las personas naturales, sean o no postuladas por partidos políticos, y un tope a las erogaciones de los candidatos y los partidos, independientemente que las erogaciones se realicen con dinero público o privado.

Si bien ha habido propuestas legislativas que han promovido la distribución de los recursos asignados a los partidos entre las diferentes campañas dentro de las elecciones generales (presidenciales, legislativas, locales), no han tenido éxito hasta el momento. Como alternativa, podría pensarse en un sistema de dos pilares, el uno de financiación de las campañas, sean personales (de todos los candidatos, de postulación libre y partidarios, sobre una base objetiva e igualitaria), o institucionales (la campaña de los partidos), y la financiación de las actividades ordinarias de los partidos. Las campañas electorales, en un sistema ya de por sí personalizado, tendrían un mecanismo de financiación congruente, que además, haría más fácil la atribución de responsabilidades, en caso de irregularidades.

Si fijamos un parámetro objetivo para la financiación pública directa a todos y cada uno de los candidatos, también podríamos definir, en relación a él, el tope de la financiación privada. Por ejemplo, que la financiación privada no pudiera exceder de la financiación pública.

Luego, en los medios de comunicación que explotan concesiones estatales de radio y televisión, debe garantizarse el acceso de todos los candidatos y partidos políticos nacionales, o regionales, según el medio, en los períodos electorales.

La financiación pública directa de la actividad ordinaria de los partidos no puede desatenderse, y al separarla claramente de la electoral, la reglamentación no debería permitir que derive hacia una forma encubierta de financiación de la actividad electoral de los partidos políticos.

Todo sistema de financiamiento público debe contar con una instancia administrativa competente para realizar la fiscalización del caso. Probablemente el Tribunal Electoral no sea la más adecuada para ello, pero es difícil vislumbrar, en éste momento, otra. La ausencia de una instancia fiscalizadora hace previsible la vulneración de las normas del sistema. Pero tener esa instancia, sin normas o recursos apropiados, tampoco permite el tipo de control que debe garantizar la vigencia de los objetivos de todo sistema de financiación pública directa de la actividad ordinaria y electoral de los partidos políticos.

El examen de la regulación actual de la financiación de los partidos políticos permite concluir que el sistema incluye la financiación pública y privada. Respecto de la financiación pública, además, coexisten mecanismos de financiación pública indirecta y directa. Y respecto concretamente de la financiación pública directa a los partidos, cabe decir, financia tanto la actividad regular como la participación electoral de los partidos políticos.

Críticamente, lo más destacable es que no promueve la moderación de los gastos. Por el contrario, sólo agrega dinero público al gasto privado. Además, existe un trato desigual, respecto entre los candidatos. Los candidatos de libre postulación reciben recursos directamente, mientras que los candidatos partidarios no. Además, la financiación a los partidos se realiza a través de un sistema burocratizado, que sobredimensiona el rol del Tribunal Electoral en la asignación de los gastos, sin atender a la diversidad de las estructuras partidarias, y su diversa implantación territorial y necesidades. Eso contrasta con el aplicado a los candidatos de libre postulación, a los que se le hacen entrega de la financiación pública directa en condiciones absolutamente menos rigurosas. Esto marca una diferencia que no es razonable respecto de la financiación de las campañas.

Por otro lado, el desarrollo reglamentario excede grandemente lo señalado en la Ley. Estos excesos han servido tanto para forzar un reparto de la financiación pública directa a los partidos de forma no establecida en la Ley, como para agregar rubros de gasto justificado no previstos en la Ley, como para desviar recursos de la capacitación a gastos electorales, y para aliviar las sanciones previstas en la Ley para los partidos incurrir en irregularidades. El balance de estos excesos reglamentarios supone que el Tribunal Electoral debe autolimitarse en el ejercicio de sus facultades reglamentarias de la Ley electoral.

En las condiciones jurídicas descritas, sin límites al gasto en las campañas electorales, con extensos catálogos de gastos justificables (en la reglamentación) y laxos estándares de corrección, es fácil no alcanzar los objetivos de la financiación pública, de igualdad, independencia e información.

**Bibliografía:**

Blanco Valdés, Roberto L. **Las conexiones políticas**. Alianza Ensayo. Madrid, 2001.

Brown Araúz, Harry. La Política de la Reforma Electoral en Panamá. En Cuaderno de Desarrollo Humano No. 1, **Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones**. Tribunal Electoral. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Panamá, 2010, p. 13-71.

Brown Araúz, Harry. **Partidos políticos y elecciones en Panamá: Un enfoque institucionalista**. Fundación Friedrich Ebert/Ed. Novo Art. Panamá, 2007.

Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso y otros (coordinadores). **Dinero y Contienda Político-electoral**. Fondo de Cultura Económica. México, 2003.

Del Castillo, Pilar. **La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales**. Centro de Investigaciones Sociológicas. Siglo XXI, Madrid, 1985.

Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel (editores). **La Financiación de la Política en Iberoamérica**. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. San José, 1998.

Ferreira Rubio, Delia M. (compiladora). **Financiamiento de Partidos Políticos**, Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA, Buenos Aires, 1997.

González-Varas, Santiago. **La Financiación de los Partidos Políticos**. Dykinson, Madrid, 1995.

Marrone Vergara, Vicente. Financiamiento Político en la legislación panameña: Público/Privado. En **Reflexiones en un Panamá democrático**, Tribunal Electoral, Panamá, 2006, P. 167-202.

Maytín Justiniani, Angélica. La transparencia electoral como mecanismo para controlar la corrupción en Panamá. En **Reflexiones en un Panamá democrático**, Tribunal Electoral, Panamá, 2006, P. 217-247.

Pinilla C., Erasmo. **El Financiamiento de los Partidos Políticos en la República de Panamá**. IV Congreso Internacional de Derecho Electoral. Morelia-Michoacán, México, Noviembre 2002.

Rosales Valladares, Rotsay. **Financiamiento de los Partidos Políticos y las campañas electorales en Panamá.** En Cuaderno de Desarrollo Humano No. 1, “Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones”. Tribunal Electoral. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Panamá, 2010, p. 215-316.

Sánchez G., Salvador. **El Financiamiento de los Partidos Políticos en Panamá,** Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Panamá, 1997.

Valdés, Eduardo. Financiación de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en la República de Panamá. En **La Financiación de la Política en Iberoamérica,** IIDH-CAPEL, Pilar del Castillo, Daniel Zovatto (Editores), San José, 1998. p. 399-421.

Valdés Escoffery, Eduardo. **Financiamiento político en Panamá.** En “De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina. Organización de Estados Americanos – IDEA Internacional, San José, 2004;

Valdés, Escoffery, Eduardo. **Reformas a los sistemas de financiamiento de la vida partidaria y las campañas electorales. La experiencia panameña.** Conferencia. Tendencias de reforma política electoral en las Américas. Guatemala, 8 y 9 de junio de 2005.

### **Instrumentos Jurídicos**

Constitución Política de la República de Panamá (1972)

Código Electoral de la República de Panamá

Decreto 2 de 12 de enero de 2006

Decreto 5 de 12 de abril de 2006

Decreto 7 del 31 de mayo de 2007

Decreto 14, del 19 de diciembre de 2007

Decreto 5, del 19 de marzo de 2008

Decreto 10 de 28 de abril de 2008.