

Financiamiento político en Panamá: situación actual, tendencias de reforma y desafíos específicos¹

Harry Brown Araúz*

DOI 10.35242/RDE_2020_29_12

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 4 de julio de 2019

Revisión, corrección y aprobación: 5 de diciembre de 2019.

Resumen: Inicia con una breve descripción del origen del financiamiento público de los partidos políticos, para analizar, posteriormente, los resultados del esquema de financiamiento actual. El artículo se centra en las reformas electorales del periodo 2015-2017 en lo referente al sistema de financiamiento, para concluir con desafíos que en el tema debe enfrentar el sistema electoral panameño.

Palabras clave: Sistema electoral / Reformas electorales / Financiamiento de partido político / Deuda política / Contribución estatal / Panamá.

Abstract: The article begins with a brief description of the origin of public funding of political parties. Then, it analyzes the results of the current funding outline. The article focuses on the 2015-2017 electoral reforms concerning the funding system. It concludes addressing the challenges that the Panamanian electoral system faces in this area.

Key Words: Electoral system / Electoral reforms / Funding of political parties / Political debt / State contribution / Panama.

¹ Ponencia presentada en el congreso "Análisis de las elecciones en América Central, México y República Dominicana", celebrado en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en noviembre 2018.

* Panameño, sociólogo, correo hbrown@cieps.org.pa. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Sociología por la Universidad de Panamá. Actualmente es el director del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) de Panamá.

1. ANTECEDENTES

La literatura indica que, para poder hacer aproximaciones a la dirección de las reformas electorales –especialmente pensando en los desafíos–, es necesario tener en cuenta el sistema de partidos, el sistema electoral vigente y una descripción de los actores políticos. En relación con las próximas reformas electorales, analizaré estos tres aspectos utilizando el marco de expectativas de los actores políticos panameños, con el fin de ir más allá de una simple descripción de la situación actual del financiamiento político en Panamá.

En el país existe un sistema de reformas electorales institucionalizado, mediante el cual se discute y se reforma la legislación electoral cada cinco años. En el año 2020, la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) se reunirá nuevamente, por lo que, de cara a los nuevos cambios, debemos tener en cuenta de dónde venimos.

En Panamá, el financiamiento público de la política se estableció en el año 1997, y contrario a lo que indica la literatura, no fue una decisión basada en la pérdida de legitimidad de los partidos políticos, sino quizás lo contrario. El final de la década de los 90 y principios de los 2000 podría ser considerada la época de oro del sistema de partidos, y quizás del sistema político panameño, pues fue en ese periodo cuando figuras como el financiamiento público directo, las elecciones primarias o la cuota de género (aunque fallida), daban señales alentadoras de que se intentaba institucionalizar la política panameña. También hubo una corta tendencia a la estabilidad, aunque esta se perdiera a partir del año 2004. En este sentido, la decisión de instaurar el financiamiento público directo no se originó en un problema de pérdida de lealtades ni en que los partidos se atrincheraran en el Estado.

Inicialmente, la reforma de 1997 se llamó «subsidio», pero los subsidios tienen muy mala prensa en Panamá. Esto último es importante para entender el ambiente que había en torno a la reforma, cuyo nombre fue rápidamente corregido por el Tribunal Electoral, que decidió llamarla «financiamiento público» para diferenciar entre un gasto y una inversión. Sin embargo, aunque este fuese el nombre correcto, en la opinión pública permaneció la idea del subsidio. En aquel momento se estableció que el financiamiento público sería del 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el gobierno central en el año anterior a las elecciones, y esa cantidad se dividía de la siguiente manera: un 40% para el

financiamiento preelectoral distribuido igualitariamente, y un 60% postelectoral, cuyo 20% se distribuía de manera igualitaria para el funcionamiento de los partidos políticos y el 80% según el promedio de votos obtenidos. De ese 60% postelectoral, 25% sería utilizado para la formación política en los partidos.

En aquel momento, el dilema era si el financiamiento público debía distribuirse de manera equitativa para dar mayores posibilidades a los partidos políticos pequeños, o si se debía distribuir según la cantidad de votos obtenidos, utilizando el criterio de representatividad. La fórmula implementada era mixta, pues se distribuía una parte importante de manera igualitaria, y otra parte según el porcentaje de votos. En cuanto al financiamiento privado, en aquel tiempo no existían topes ni transparencia; simplemente había algunas restricciones en cuanto a las donaciones, entre las que se prohibían los aportes anónimos, de gobiernos extranjeros y de empresas sin actividad económica en Panamá.

2. RESULTADOS DE UN ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO ALTAMENTE PERMISIVO

El resultado de esa legislación electoral está reflejado en la tabla 1. Es importante aclarar que los datos presentados son difícilmente comparables, pues la metodología para obtenerlos fue distinta en cada país, pero de cualquier modo ilustran la situación que se quiere resaltar. Los datos de Panamá provienen del Tribunal Electoral y muestran cómo el costo por voto llegó a ser de \$15 en 2009, una época en la que probablemente Panamá ya tenía las campañas per cápita más caras de América Central y una de las más caras de Latinoamérica. Aun cuando la cifra de 2009 ya parecía exorbitante, en 2014 se duplicó y ascendió a \$31, y si se sumaba el financiamiento público, el costo de cada voto era de \$45. Presumiblemente, las campañas panameñas volvían a estar entre las más caras de Latinoamérica².

² Una anécdota personal podría ser útil para ilustrar este punto. En una reunión con la Misión de Observación Electoral de las Elecciones de 2014, los observadores comentaron asombrados que, aun habiendo presenciado muchas elecciones, nunca habían visto un despliegue económico como el de los comicios panameños. Por ejemplo, les llamó mucho la atención que, en muchos casos, las astas de las banderas utilizadas por los activistas fueran de aluminio y no de madera, como suelen ser.

Tabla 1

Costo del voto por persona en Latinoamérica, en dólares

| País | Año | Costo por voto |
|------------|------|----------------|
| Panamá | 2009 | 15,6 |
| Panamá | 2014 | 31,0 |
| Brasil | 2006 | 19,9 |
| México | 2006 | 4,2 |
| Uruguay | 2000 | 18,0 |
| Costa Rica | 2010 | 9,6 |
| Guatemala | 2011 | 10,1 |

Nota: Elaborado por el autor.

La inequidad en la pauta publicitaria es también un factor importante. Según datos del Tribunal Electoral, tres de siete candidatos movilizaron el 99% de las donaciones privadas en las elecciones de 2014. Esos tres candidatos obtuvieron el 98% de los votos, mientras los otros 4 juntos no llegaron al 1%. El impacto de la inequidad en el sistema de financiamiento fue muy evidente en estos resultados, con lo cual se logró sensibilizar a la opinión pública sobre el despilfarro y los costos exorbitantes de la campaña electoral.

También hubo un suceso importante que ayudó a establecer la urgencia y dimensión de las reformas electorales, que fue la revelación del caso Murcia en el año 2010: un ciudadano colombiano arrestado en su país por lavado de dinero, dijo haber invertido en las campañas electorales de los candidatos del partido más importante de Panamá, con el fin de convertirse en el encargado de la política social del gobierno panameño, en caso de que este partido ganara.

3. LAS REFORMAS ELECTORALES DE 2015-2017

El proceso de reformas electorales inició en el contexto anteriormente descrito, y prácticamente dos tercios de la discusión en la CNRE fueron dedicados al financiamiento. Además, hubo un estancamiento en las deliberaciones, pues la sociedad civil pedía disminuir el financiamiento público al 0,5% de los ingresos corrientes del Estado en el año anterior a las elecciones, a lo que, por supuesto, los partidos políticos se oponían. Inicialmente parecía que la sociedad civil buscaba asfixiar a los partidos al restarles financiamiento público, pero en el análisis es importante considerar los cambios que ha tenido Panamá en el ingreso nacional.

Aunque las unidades de medida no son las mismas, la figura 1 resulta bastante elocuente. En ella, la de financiamiento público muestra el crecimiento de ese 1% de los ingresos corrientes en el país. Panamá es uno de los países que mayor crecimiento económico ha tenido en el mundo desde mediados de los 2000, así que los ingresos del Estado panameño han crecido considerablemente: en 1999, el financiamiento público fue de un poco más de 15 millones de dólares; en el 2004 subió a 20 millones; en el 2009 subió a 33,7 millones; en el 2014 era de casi \$70 millones, y para el 2019 se asignaron 94,5 millones, pues los ingresos del país crecieron, al igual que el presupuesto público. De esta manera, el financiamiento directo ha crecido en un 305% entre 1997 y 2014, mientras que el padrón electoral solo ha crecido un 33% y la cantidad de partidos ha disminuido de doce a seis, con lo cual son menos los partidos que se benefician del 300% de aumento. Es ahí donde considero que yace el malestar: en el criterio para asignar los recursos para financiar la política panameña. En 1997, cuando este criterio fue definido, no se sospechaba que a partir de 2004 la economía y los ingresos del país crecerían exponencial y tan abruptamente, pero del mismo modo, el criterio vigente tampoco toma en cuenta que en algún momento esos ingresos podrían disminuir, afectando el financiamiento político.

Si bien el criterio para la asignación de recursos no fue discutido en la CNRE, una posibilidad sería que, en lugar de estar determinado por los ingresos del país y el presupuesto, se asignara según el aumento del padrón electoral. Esto lo haría mucho más razonable, a la vez que garantizaría a los partidos políticos que el financiamiento público disminuiría únicamente bajo condiciones extenuantes.

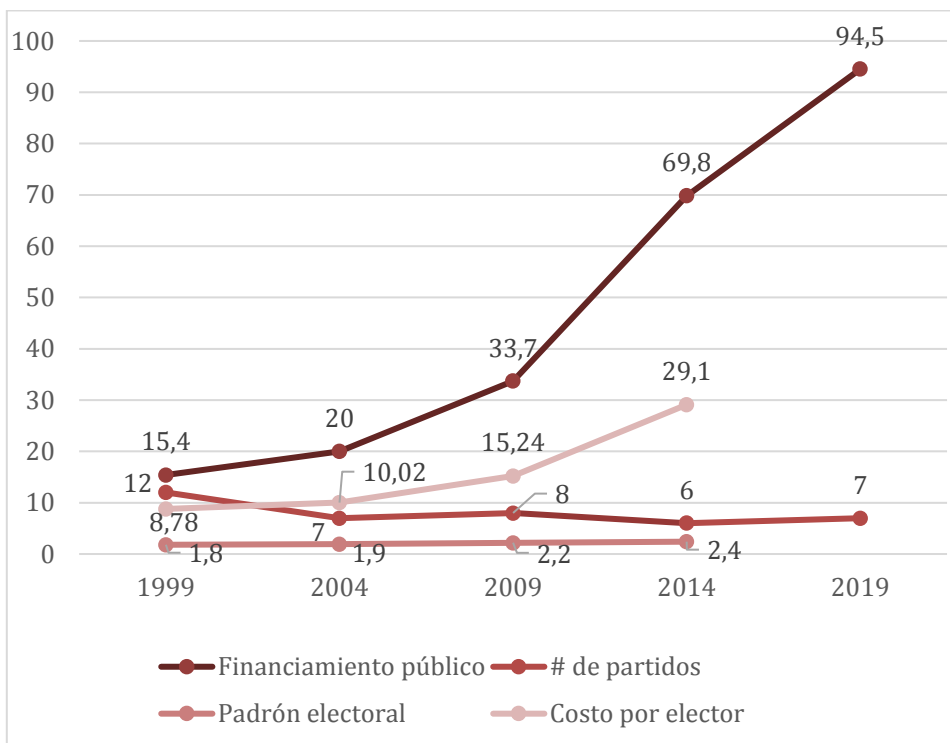


Figura 1. Financiamiento público, número de partidos, padrón electoral y costo por elector en Panamá (%). Elaborado con base en los datos presentados en Valdés (2011, pp. 405-410) y con información suministrada por el Tribunal Electoral de Panamá.

En su lugar, la discusión sobre la reforma llevó a un esquema bastante parecido al que había antes. El financiamiento preelectoral aumentó un 50%, del cual un 3,5% pasa a los candidatos por la libre postulación. Evidentemente es un esquema inequitativo que discrimina a estos candidatos, pues el 96,5% se destina a los partidos: el 75% según los votos obtenidos y el 25% restante se reparte equitativamente. De esa cantidad, el 30% se puede utilizar en campaña y el 70% en propaganda.

Uno de los grandes logros de la legislación electoral de 2015 fue que se creó un tope de \$150 000 para las campañas a representantes de corregimiento, \$15 000 para las campañas a alcalde, y 10 millones en financiamiento privado para las campañas presidenciales. Evidentemente, es un tope muy poco restrictivo, pues sigue siendo muy alto, considerando que esos \$10 millones son lo que aproximadamente recaudaron cada uno de los candidatos que recibieron el 99% de donaciones en el año 2014. Aunque también se estableció un tope de \$300 000 en donaciones individuales para

la campaña presidencial, en las campañas locales un solo donante podría aportar el 25%, lo que sigue albergando la posibilidad de que entre cuatro personas asuman las donaciones privadas de un solo candidato en una campaña local.

Otros avances de la última reforma electoral fue el establecimiento de normas para transparentar el financiamiento privado de la política, además de que ahora los candidatos están obligados a presentar un informe de sus donaciones, ingresos y egresos, quince días después de las elecciones, incluyendo las primarias. También, se asigna una cuenta única para cada candidato, que el Tribunal Electoral está en la capacidad de fiscalizar y que debe ser publicada en la web pasados los quince días, de manera que se pueda seguir el rastro en caso de que haya tráfico de influencias.

4. DESAFÍOS FUTUROS

¿Cuáles serían los desafíos para el 2020? Seguramente, uno de los primeros que surgirán en la próxima discusión de reformas electorales será el de lograr una mayor equidad para los candidatos por la libre postulación, por lo que cabe hacer una reflexión sobre el tema. Los estudios sobre la democracia panameña indican que, posiblemente, su mayor problema sea la falta de rendición de cuentas de los representantes políticos, lo cual está muy vinculado al esquema de financiamiento que hemos tenido. Así, nuestros políticos rinden cuentas principalmente a quienes financian sus campañas y no a quienes les han votado. Al mismo tiempo, las candidaturas por la libre postulación generan otra dificultad para la rendición de cuentas, pues son candidatos sin vocación de permanencia. Ojalá la ciudadanía panameña y los actores de la reforma electoral sean conscientes de que entregar una cantidad de dinero público a una persona y no a un proyecto colectivo es otra manera de despilfarro y tiene implicaciones importantes para el uso responsable del dinero.

Aunado a estos desafíos, desde la pasada CNRE han aparecido (tímidamente, aunque cada vez más) personas del ámbito privado que apoyan la eliminación total del financiamiento privado, considerando que es muy difícil ponerle topes, controlarlo y fiscalizarlo. Este tipo de reforma es todo un reto, pues requeriría realizar estudios sobre su aplicación, teniendo presente que existen algunas implicaciones: si se decide financiar la política únicamente con dinero público, habría que reducir al máximo los costos de

una campaña, así como los costos de funcionamiento de los partidos políticos. Por ejemplo, el «voto a la lista» o «voto en plancha», como se conoce en Panamá, tiene muy mala reputación y existe una preferencia muy fuerte por el voto selectivo. Sin embargo, como sabemos, este encarece las campañas electorales, por lo que haría falta convencer a los sectores políticos y a la opinión pública de que hacer el financiamiento 100% público implicaría tener solamente votos a las listas o en plancha.

Otro aspecto que quizás debería replantearse son las elecciones primarias, que en Panamá se realizan obligatoriamente para elegir a todos los candidatos presidenciales, lo que también encarece las campañas electorales. Teniendo esto en cuenta, ¿sería coherente mantenerlas? Y de hacerlo, ¿estarían dispuestos los partidos a realizarlas todo el mismo día? Lo cierto es que este sistema reduciría costos, como ya ha demostrado su implementación en Honduras y Uruguay.

Por otro lado, no podrían existir partidos políticos que, siendo financiados únicamente con dinero público, continuaran discriminando a las mujeres. En Panamá ha sido muy difícil y hasta ahora no se ha logrado la paridad en las listas electorales, pero la posibilidad del financiamiento 100% público podría poner fin a esta discusión, ya que no sería correcto discriminar a las mujeres con fondos del Estado. Por último, aunque no menos importante, también se deben discutir nuevas normas con respecto a los medios de comunicación, que se encuentran entre los grandes beneficiarios del financiamiento privado de las campañas electorales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Valdés, E, (2011). Principales características de la financiación de partidos políticos en Panamá. En D. Zovatto y P. Gutiérrez. *Financiamiento de los partidos en América Latina*, pp. 397-416. Estocolmo: IDEA Internacional.