

▶ 1. El marco legal

Con el término del período autoritario iniciado en 1968 por Omar Torrijos y concluido en 1989 con Manuel A. Noriega, las elecciones generales de 1994 marcaron el inicio del nuevo período democrático en el país. En este momento, el partido más grande es el Partido Revolucionario Democrático (PRD), liderado por Martín Torrijos, quien actualmente ocupa la Presidencia de la República. La mitad de la población panameña adulta se encuentra afiliada a algún partido político.

En las **elecciones generales**, que se realizan cada cinco años, se elige al presidente de la República, a los Alcaldes de los Municipios, a los Diputados de la Asamblea Nacional, a los Concejales y a los Representantes de corregimiento. La reelección presidencial inmediata está prohibida. Para la elección de los diputados de la Asamblea se aplican parcialmente el sistema mayoritario y el sistema proporcional con lista cerrada y voto preferencial, lo que implica que una parte significativa de la campaña electoral descansa sobre los candidatos y no en los partidos. Con las reformas en 1997 y 2003, las normas básicas respecto del financiamiento de la política fueron definidas en la Constitución del país y en el Código Electoral.

Respecto de la posibilidad de los partidos de recibir **aportes privados** no existe ningún veto ni limitación. Por su parte, los **subsidios públicos** -previstos en la

Constitución desde 1972- se limitaron durante años a aportes indirectos (deducción de impuestos y acceso a los medios de comunicación). Recién con la reforma del Código Electoral de 1997 se definió la obligación del Estado de contribuir con el financiamiento de las campañas electorales. En este sentido, se pautó el 1% del presupuesto anual del Estado para ese efecto.

Los **informes sobre financiamiento** de partidos y elecciones, que hasta 2003 estaban limitados a aquellos gastos efectuados con recursos públicos, desde entonces, también incluyen la rendición de cuentas sobre recursos privados. Si bien estos informes deben ser reportados al Tribunal Electoral, rige una norma que explícitamente prohíbe su **divulgación** a la ciudadanía. Además, es sólo en el caso de investigaciones penales, que los informes sobre financiamiento -entregados en forma sellada al órgano electoral- podrán ser abiertos por el Ministerio Público y los Tribunales de Justicia.

El **Tribunal Electoral** es la instancia máxima en materia electoral. Es un órgano compuesto por tres magistrados, escogidos por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la Corte Suprema de Justicia. Asume el control de la fuerza pública durante el proceso electoral y conduce la revisión de la legislación electoral después de cada elección.

► 2. La práctica

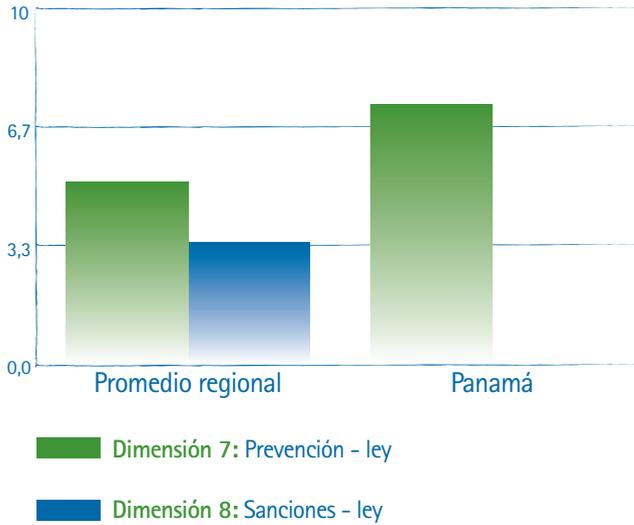
Los partidos políticos tienen una presencia orgánica en Panamá. A pesar de la existencia de normas sobre la administración de los recursos de los partidos, los casos relatados por los investigadores del proyecto Crinis indican que en, la práctica, el control de los afiliados sobre la **contabilidad** de sus partidos es insuficiente.

En términos de la **rendición de cuentas** ante el órgano electoral, la principal característica del sistema vigente es que los partidos sólo justifican sus gastos. La reforma electoral de 2003, que introdujo por primera vez la obligación de rendir cuentas sobre las donaciones privadas, expresamente prohibió, como fue dicho anteriormente, la **divulgación** de este tipo de información a la ciudadanía. En la práctica, los informes sobre el financiamiento privado no solo no son objeto de un control regular, sino que –inclusive– se mantienen en sobres sellados en el órgano electoral; y sólo son entregados a la justicia cuando ésta lo solicita. El **alcance** y la **profundidad** de la información sobre financiamiento de la política son precarios. Asimismo, la evaluación respecto de la **confiabilidad** de los datos es baja.

En materia de mecanismos preventivos, el marco normativo panameño recurre a una gama bastante amplia de herramientas. Sin embargo, las posibilidades de aplicar las sanciones contempladas en este estudio son inexistentes. En este sentido, respecto del uso efectivo del

marco normativo, los expertos consultados tienen una visión crítica, específicamente cuando evalúan el aspecto de la aplicación de sanciones (gráfico siguiente).

➤ El marco normativo en prevención y sanciones: Panamá y promedio regional



Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Panamá

El índice se refiere a las elecciones generales de 2004.

La recolección de datos se hizo entre julio y septiembre de 2006.

La encuesta a 28 profesionales fue realizada entre julio y agosto de 2006.

El envío de cartas de solicitud de información por parte de los equipos locales fue en 10 de julio de 2006; con cierre para la recepción de respuestas 60 días después.

Las pruebas de campo conducidas por ciudadanos, estudiantes y periodistas ocurrieron entre agosto y septiembre de 2006.

El **control estatal** en Panamá es percibido por los entrevistados en este estudio como independiente. Sin embargo, los expertos señalan la existencia de debilidades en términos de recursos humanos y advierten sobre un bajo desempeño del órgano de control en materia de fiscalización de los fondos de las campañas. El control ciudadano, todavía muy tenue en el país, cubre una gama de actividades limitada en esta materia. No obstante, la sociedad civil organizada participa en las comisiones de

reforma electoral convocadas por el Tribunal Electoral después de cada contienda. En un principio, sólo contaba con derecho "a voz" pero luego de las últimas elecciones se le otorgó derecho "a voto" (aunque sólo posee dos votos frente a los doce que mantienen los partidos políticos).

▶ 3. Las recomendaciones

A continuación, se resumen las principales deficiencias del sistema de rendición de cuentas del financiamiento de partidos y candidatos en Panamá, haciendo especial énfasis en el aspecto de la transparencia. Asimismo, se indican algunas recomendaciones que surgen de la investigación realizada y –a su vez– cuentan con el respaldo de los actores referentes en la materia.

- Es necesario reformar la normativa electoral en el sentido de permitir la divulgación de la identidad de los donantes y de los montos cedidos. El carácter público de esta información debe garantizarse -- por medio del boletín electoral o del portal electrónico del Tribunal Electoral.
- Es necesario dotar al órgano electoral de la facultad de revisar y controlar –y no sólo receptor– la rendición de cuentas de partidos y candidatos y que esta facultad sea efectiva. Por supuesto, esta nueva obligación exigiría que el órgano de control fuese investido de mayores recursos humanos y materiales.

- Es importante que la información entregada al Tribunal Electoral se presente en forma desagregada según categorías fácilmente analizables. En este sentido, deberían especificarse ingresos y egresos; y en cada caso, precisar los totales, los bienes, servicios y exoneraciones recibidas desde el Estado; y el dinero, bienes, servicios, descuentos y préstamos otorgados por parte de agentes privados nacionales y extranjeros.
- Se recomienda que se tipifiquen los delitos en materia de financiamiento de la política y que se definan las respectivas sanciones a aplicar en cada caso. Esta reglamentación permitiría revertir una de las principales deficiencias del sistema vigente: el hecho de que no hay delitos en materia de financiamiento político con su correspondiente sanción.

Índice cuantitativo del proyecto Crinis Las diez dimensiones, en la ley y la práctica Panamá y promedio regional

