

El subsidio electoral directo en Panamá

Eduardo Valdés Escoffery

QUIERO COMENZAR ESTE ARTÍCULO compartiendo la correcta apreciación que sobre este tema tiene José María Figueres, ex presidente de Costa Rica, quien sostiene que el apoyo financiero del Estado a los partidos políticos no debe verse como un gasto sino como una inversión en el fortalecimiento de nuestras democracias. Así, la Constitución Política de Panamá establece, desde 1972, que el Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en los que incurran en los procesos electorales las personas naturales y los partidos políticos. También señala, desde la misma época, que la ley determinará y reglamentará tanto la fiscalización como la contribución, asegurando la igualdad entre las erogaciones de todo candidato o partido. Es decir, que la Constitución panameña ve la figura del subsidio como una prerrogativa del Estado y no como una obligación.

Por otro lado, si bien se daban ayudas indirectas por parte del Estado a los partidos, como descuentos en las tarifas de luz y teléfono, exoneración en el pago de impuestos de importación para la adquisición de vehículos, equipos de radio y material de propaganda, entre otros; no fue hasta la reforma del Código Electoral efectuada a través de la Ley N° 22 (14 de julio de 1997), y a iniciativa del Tribunal Electoral, que se reglamentó finalmente la Constitución Política para hacer efectivo el apoyo financiero del Estado a partidos políticos y candidatos.

Cabe señalar que, desde 1992, el Tribunal Electoral viene convocando, después de finalizado cada proceso electoral, una Comisión de Reformas Electorales, constituida por representantes de todos los partidos políticos y de la sociedad civil organizada, para que, antes del siguiente proceso, sean corregidas las fallas técnicas e imperfecciones del sistema electoral que se hubieran advertido. Todo ello para lograr la modernización y la democratización del sistema político panameño.

Fue partiendo de la premisa anterior que el Tribunal Electoral tomó la iniciativa de introducir la discusión del subsidio estatal directo ante la Comisión de Reformas Electorales de 1996. Luego de analizados los planteamientos, la iniciativa fue respaldada por los partidos políticos dando así inicio a esta norma constitucional.

La fórmula del subsidio panameño es apropiada y balanceada, ya que contempla no sólo apoyar a los partidos durante el proceso electoral, sino también asegurar la presencia y permanencia de los partidos después de las elecciones comprometiéndolos, además, a llevar adelante un programa de capacitación política. Busca así promover la democratización interna de las organizaciones.

1. PRINCIPIOS REGULADORES

La fórmula del subsidio panameño responde a seis principios o criterios fundamentales que explicaremos a continuación.

1. El primer principio podemos denominarlo de *seguridad jurídica y económica*. Este principio busca, por una parte, que el subsidio no dependa de la voluntad del gobierno nacional sino que éste se encuentre obligado a darlo, que responda a una obligación legal y fija del Estado; y, por otra, que el monto se ajuste económicamente por sí mismo sin requerir ninguna intervención posterior. Por eso, se llegó a establecer que el monto del subsidio para cada proceso electoral será del 1% de los ingresos corrientes del Gobierno Central correspondientes al año anterior al de las elecciones, lo que se determina fácilmente recurriendo a la ley anual del Presupuesto General del Estado. La norma legal hace depender el subsidio de la suma presupuestada como ingresos corrientes del Gobierno Central y no de la efectivamente recaudada. De ahí que, si la suma recaudada resultara mayor que la presupuestada, el subsidio no se incrementa, así como tampoco disminuye si la recaudación fuera inferior a lo presupuestado.
2. El segundo principio es el de *igualdad de oportunidades*, al garantizar, antes de las elecciones, un reparto igualitario entre todos los partidos del 40% del monto del subsidio. Es decir, este monto se reparte por igual entre todos los partidos que participan en las elecciones generales siempre que postulen para presidente y vicepresidentes de la República. Este

porcentaje, que se distribuye antes de las elecciones, sólo puede tener dos propósitos y se desglosa en la siguiente proporción: 10% para los gastos en que incurran los partidos al postular a todos los cargos de elección popular, fuese mediante elecciones directas, llamadas primarias, o mediante elecciones indirectas a través de convenciones; y 30% para gastos de publicidad.

3. El tercer principio en que se sustenta la fórmula del subsidio directo es el de *representación popular*, al garantizar un reparto «post-electoral» del 60% del subsidio, con base en los votos presidenciales que obtengan los partidos que se mantienen. Es decir, solamente se computan los votos en la elección presidencial, y los partidos que no pudieron alcanzar la cuota necesaria para mantenerse no participan en el reparto. Para lograr subsistir los partidos políticos deben, en cada elección general, alcanzar por lo menos un 5% de los votos válidos emitidos en la elección presidencial o en la de legisladores o en la de representantes de corregimiento, la que más les convenga. Por lo tanto, poseen tres opciones, ya que algunos partidos pueden tener más fuerza en el nivel local de los municipios que en el nivel nacional.
4. El principio de la *dilución del aporte fiscal en el tiempo*, en lo que al impacto en las finanzas del Fisco se refiere, busca reducir el costo de oportunidad del dinero dedicado al subsidio. Bien sabido es que una de las críticas frente a este sistema es que ese dinero es requerido, o sería mejor invertido, en obras sociales. Así, el monto poselectoral que le corresponda a cada partido se entregará en cinco partidas anuales iguales contra un presupuesto de actividades que presentará cada partido. Esta entrega a través del tiempo permite diluir el aporte del Fisco en cinco presupuestos anuales distintos, en lugar de concentrarlos en uno o dos.
5. El principio de la *eficacia del subsidio* se refiere a que el dinero aportado por el Estado para determinadas actividades especificadas por la ley, en efecto las financie. Con este propósito se han tomado medidas, tanto en la ley como en la reglamentación expedida por el Tribunal Electoral, para reducir el riesgo de malos manejos que desvíen los fondos hacia fines distintos de los contemplados. Estas medidas descansan sobre mecanismos de control y fiscalización por metas. Primero, las partidas que se entregan antes de las elecciones se desembolsan contra facturas que evidencian la prestación real y efectiva del servicio o suministro del bien, y los partidos

tienen, por lo tanto, que recurrir a financiarlos hasta que sean reembolsados por el Tribunal Electoral. Segundo, la entrega de las partidas anuales poselectorales está condicionada al cumplimiento satisfactorio de cada presupuesto anual, de forma tal que el incumplimiento en un año justifica la suspensión de los desembolsos de las siguientes partidas.

6. El último principio sobre el que descansa la filosofía de nuestro subsidio es el de la *solución parcial* y consiste en que el aporte del Estado es sólo una contribución parcial a los gastos de los partidos y no pretende cubrir la totalidad de ellos. Si bien es una contribución significativa y no puede alegarse, como en otros países, que es de carácter simbólico por lo insignificante que resulta en función de la totalidad de los gastos de los partidos cuando participan en las elecciones generales. Este principio es pertinente al responder al reclamo hecho al Tribunal Electoral que afirma que se han dejado fuera algunos gastos, pues se ha hecho así porque los magistrados consideramos que pueden dar lugar al desvío de fondos, o a abusos sobre los gastos contemplados.

2. MONTOS DEL SUBSIDIO ELECTORAL

La normativa legal establece 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 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el Gobierno Central, que será utilizada como contribución del Estado en los gastos en que incurran partidos políticos y candidatos.

Este subsidio se divide en dos partes con montos y mecanismos de entrega diferentes, generándose una inversión preelectoral y otra poselectoral. Es importante aclarar que, para poder recibir el subsidio electoral, los partidos y candidatos deben notificar al Tribunal Electoral, a más tardar treinta días calendario antes de la apertura del proceso electoral,¹ no sólo su intención de participar en el proceso electoral sino de recibir el subsidio.

El *subsidio preelectoral*, como su nombre lo indica, se entrega a los partidos políticos y candidatos por libre postulación con anticipación a las elecciones, y tiene como finalidad contribuir con el costo de la publicidad electoral

1. La apertura del proceso electoral ocurre cuatro meses antes de las elecciones.

y de las campañas proselitistas, así como de las postulaciones. Este subsidio se distribuye de forma distinta para los partidos políticos y para los candidatos de libre postulación.

Constituye el 40% del subsidio total, y se entrega en partes iguales a los colectivos políticos. La parte correspondiente a los gastos de publicidad electoral es el 30% del subsidio, es decir, tres cuartas partes del subsidio preelectoral; mientras que el resto, es decir un 10%, es utilizado por los partidos para resarcirse de los gastos de convenciones o elecciones primarias en los que hayan incurrido para poder postular a todos los cargos de elección popular.

Si se trata de un candidato de libre postulación, para poder recibir el subsidio debe ser reconocido por el Tribunal Electoral como candidato para las elecciones, y para ello debe haber presentado la firma de, por lo menos, el 5% de los electores de su circunscripción, que apoyen su candidatura. Si no logra esa cantidad de firmas no tendrá derecho a recibir el subsidio preelectoral ni a participar como candidato. Los candidatos de libre postulación que superan esta barrera reciben treinta centésimos de balboa (B/. 0,30)² por cada adherente válido que apoye su candidatura.

Es importante señalar que, en la actualidad, sólo se puede ser candidato independiente o de libre postulación para los cargos en los gobiernos locales: alcalde, representante de corregimiento y concejal. Sin embargo, está por aprobarse un proyecto de reforma a la Constitución Política que prevé la libre postulación para el cargo de legislador, razón por la que a los candidatos que aspiren a dicho cargo por tal modalidad les serán aplicadas las disposiciones sobre subsidio preelectoral mencionadas. La postulación para presidente de la República sigue restringida en el Código Electoral a los partidos políticos.

En cuanto al *subsidio poselectoral*, éste se distribuye después de la elección y, en principio, es el 60% restante del total del subsidio electoral. Decimos en principio porque nuestra ley permite, luego de las reformas electorales de 2002, que los saldos no usados del subsidio preelectoral pasen al subsidio poselectoral, incrementándolo, lo que no ocurría antes. En las elecciones de 1999, los partidos políticos no pudieron justificar gastos por la totalidad del subsidio disponible y generaron un ahorro de B/. 246.559,50 que fue devuelto a las arcas del Tesoro Nacional.

2. Un balboa equivale a un dólar.

A diferencia del subsidio preelectoral, en el poselectoral sólo participan los partidos políticos que subsistan después de la elección y los candidatos independientes que hayan sido elegidos. Se debe indicar que los partidos políticos subsisten al alcanzar el 4% de los votos válidos de la elección para presidente de la República, legisladores o representantes de corregimiento;³ es decir que, si un colectivo político no alcanza dicha cifra en la elección para presidente de la República, pero sí la logra en cualesquiera de las otras dos, el partido permanece.

Respecto a la distribución del subsidio poselectoral vemos que, para determinar la suma final que le corresponderá a cada partido y candidato independiente, se debe sumar primero el total de los votos obtenidos por cada partido político en la elección para presidente con el total de los votos obtenidos por los candidatos por libre postulación elegidos, sin importar el tipo de elección. Luego, se debe dividir el monto del subsidio pendiente de entrega entre el total de la suma anterior para obtener así el valor que, por cada voto obtenido, reconocerá el Tribunal Electoral a los candidatos independientes y a los partidos políticos. Para la elección de 1999, el valor por voto fue de B/. 7,77, mientras que en las pasadas elecciones de mayo de 2004 fue de B/. 7,96.

Obtenido el valor de cada voto, se multiplica esa cifra por la cantidad de votos de cada partido político en la elección para presidente de la República, y por los votos obtenidos por cada candidato por libre postulación; estos resultados serán el total del subsidio poselectoral a que tendrán derecho los partidos políticos y los candidatos por libre postulación elegidos. Es decir, ambos reciben el mismo monto por voto.

El desembolso del subsidio poselectoral es diferente para los partidos y para los candidatos independientes. Los partidos políticos reciben el subsidio poselectoral en cinco anualidades, pagaderas trimestralmente: no se hace un pago único sino que éste se prorratea en los cinco años que separan una elección de otra. Sin embargo, en el caso de los candidatos por libre postulación, el subsidio poselectoral se entrega en un pago único.

A continuación presentamos dos cuadros con el detalle de la distribución del subsidio estatal para los períodos 1999-2004 y 2004-2009.

3. Con la reforma constitucional en trámite podrán subsistir también con base en la elección de alcalde.

CUADRO 1
Distribución del subsidio a partidos políticos
y candidatos independientes 1999-2004 (balboas)

MONTO TOTAL DEL SUBSIDIO		15.348.998,00	
A. Monto preelectoral		6.158.195,60	
Dividido entre doce partidos por igual		6.139.599,20	
Pagados a 189 candidatos de libre postulación*		18.596,40	
B. Monto poselectoral		9.190.802,40	
A. DETALLE DEL SUBSIDIO PREELECTORAL			
1. GASTADO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS (en orden de constitución)			
PARTIDO	MONTO SEGÚN GASTO		TOTAL
	PUBLICIDAD	POSTULACIONES	
Partido Revolucionario Democrático (PRD)	383.724,95	127.908,31	511.633,26
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	380.206,55	127.908,31	508.114,86
Molirena	382.468,30	103.529,20	485.997,50
Arnulfista	383.724,95	127.903,35	511.628,30
Papa Egoro	382.490,06	124.819,97	507.310,03
Renovación Civilista	383.426,60	127.902,00	511.328,60
Solidaridad	377.575,37	125.996,28	503.571,65
Morena	383.724,95	82.682,19	466.407,14
Partido Nacionalista Popular (PNP)	378.914,38	125.232,97	504.147,35
Partido Liberal	380.281,26	121.864,22	502.145,48
Partido Liberal Nacional	383.724,95	79.597,51	463.322,46
Cambio Democrático	376.989,01	40.444,06	417.433,07
Total	4.577.251,33	1.315.788,37	5.893.039,70
2. SUMA NO GASTADA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS		246.559,50	
Subtotal (1 + 2)		6.139.599,20	
3. A CANDIDATOS DE LIBRE POSTULACIÓN		246.559,50	
PROVINCIA	CANDIDATOS	MONTO	
Bocas del Toro	4	869,40	
Coclé	17	1.515,30	
Colón	13	2.430,60	
Chiriquí	55	3.742,80	
Darién	4	109,20	
Herrera	16	1.131,00	
Los Santos	16	657,00	
Panamá Centro	7	2.464,50	
San Miguelito	3	788,40	
Panamá Oeste	33	4.041,00	
Veraguas	21	847,20	
Total	189	18.596,40	
TOTAL DEL SUBSIDIO PREELECTORAL (1 + 2 + 3)		6.158.195,60	

* A razón de B/. 0,30 por adherente inscrito.



B. DETALLE DEL SUBSIDIO POSELECTORAL (en orden de votos)

PARTIDO	VOTOS	TOTAL DEL SUBSIDIO	SUBSIDIO ANUAL
Partido Revolucionario Democrático (PRD)	403.649	3.138.362,40	627.672,48
Arnulfista	367.865	2.860.142,56	572.028,51
Partido Demócrata Cristiano**	141.283	1.098.472,33	219.694,47
Molirena	140.240	1.090.363,02	218.072,60
Partido Liberal Nacional	36.111	280.762,26	56.152,45
Cambio Democrático	36.068	280.427,93	56.085,59
Solidaridad	23.524	182.898,60	36.579,72
Subtotal	1.148.740	8.931.429,11	1.786.285,82
Libre postulación	33.360	259.373,29	—
Total	1.182.100	9.190.802,40	1.786.285,82

** Actualmente Partido Popular, el Partido Demócrata Cristiano cambió de nombre mediante convención celebrada el 29 de julio de 2001.

CUADRO 2
Distribución del subsidio a partidos políticos
y candidatos independientes 2004-2009 (balboas)

MONTO TOTAL DEL SUBSIDIO		20.038.330,81	
A Monto preelectoral		8.040.120,63	
Dividido entre siete partidos por igual		8.015.332,36	
Pagados a 264 candidatos de libre postulación*		24.789,00	
B. Monto poselectoral		11.998.210,18	
A. DETALLE DEL SUBSIDIO PREELECTORAL			
1. GASTADO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS (en orden de constitución)			
PARTIDO	MONTO SEGÚN GASTO		TOTAL
	PUBLICIDAD	POSTULACIONES	
Partido Revolucionario Democrático (PRD)	858.785,57	286.261,87	1.145.047,44
Arnulfista	858.785,61	286.261,87	1.145.047,48
Partido Popular	858.785,61	286.261,87	1.145.047,48
Molirena	858.785,61	286.261,87	1.145.047,48
Partido Liberal Nacional	858.785,00	286.261,87	1.145.046,87
Cambio Democrático	858.785,61	286.261,87	1.145.047,48
Solidaridad	858.785,61	286.261,79	1.145.047,40
Total	6.011.498,62	2.003.833,01	8.015.331,63
2. SUMA NO GASTADA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS		0,73	
Subtotal (1 + 2)		8.015.332,36	
3. A CANDIDATOS DE LIBRE POSTULACIÓN		246.559,50	
PROVINCIA	CANDIDATOS	MONTO	
Bocas del Toro	24	2.907,60	
Coclé	25	1.743,60	
Colón	23	4.684,80	



Chiriquí	58	3.947,10
Darién	11	330,30
Herrera	20	1.010,40
Los Santos	16	398,10
Panamá Centro	12	3.859,50
Panamá Oeste	34	4.050,90
San Miguelito	3	744,00
Veraguas	19	528,60
Comarca Ngobe Bugle	19	584,10
Total	264	24.789,00

TOTAL DEL SUBSIDIO PREELECTORAL (1 + 2 + 3) 8.040.120,63

B. DETALLE DEL SUBSIDIO POSELECTORAL (en orden de votos)

PARTIDO	VOTOS	TOTAL DEL SUBSIDIO	SUBSIDIO ANUAL
Partido Revolucionario Democrático (PRD)	649.157	5.168.259,51	1.033.651,90
Solidaridad	462.824	3.684.770,46	736.954,09
Arnulfista	162.830	1.296.370,05	259.274,01
Cambio Democrático	79.491	632.861,11	126.573,42
Partido Popular	62.007	493.668,35	98.733,67
Molirena	60.106	478.533,55	95.706,71
Partido Liberal Nacional	22.632	180.184,53	36.036,91
Subtotal	1.499.047	11.934.653,57	2.386.930,71
Libre postulación	7.983	63.556,61	—
Total	1.507.030	11.998.210,18	2.386.930,71

3. MECANISMOS APLICADOS EN LA EJECUCIÓN DEL SUBSIDIO DIRECTO

Reglas claras, establecidas oportunamente y que se apliquen por igual a todos los partidos

Si bien el Código Electoral establece las normas generales del subsidio electoral, sin embargo, para su debida ejecución ha sido necesario que el Tribunal Electoral las haya reglamentado mediante decretos. Debemos indicar que, en Panamá, es facultad privativa del organismo electoral reglamentar, aplicar e interpretar la ley electoral.

En tal sentido, el subsidio electoral ha quedado reglamentado en los decretos N° 12 (16 de marzo de 1998), N° 1 (15 de enero de 2001), y N° 30 (3 de septiembre de 2004). Estos decretos establecen el procedimiento para hacer efectivo el subsidio electoral en sus fases previa y posterior a las elecciones. Es importante señalar que estos decretos han sido modificados a medida que se han ido identificando aspectos que era necesario corregir o ampliar.

Es más, al concluir el primer quinquenio de vida del subsidio estatal, el Tribunal Electoral está haciendo una evaluación profunda para determinar qué otros correctivos hay que introducir para asegurar la eficacia de los principios reguladores del subsidio.

Intervención de varias dependencias

En el trámite interno del Tribunal Electoral participa más de una dependencia, para asegurar un mecanismo de control y seguimiento efectivo. Cada una de las dependencias del tribunal que intervienen tiene una tarea particular que cumplir.

- 1) *Dirección Nacional de Organización Electoral.* Es la unidad responsable de recibir y tramitar la solicitud de pago del subsidio, lo que realiza a través del Departamento de Subsidio de Partidos Políticos.
- 2) *Secretaría General.* Responsable de suministrar a la Dirección de Finanzas el facsímil de la firma del representante legal del partido, o su apoderado, y de confirmar a dicha unidad administrativa la cantidad de adherentes inscritos por los candidatos de libre postulación.
- 3) *Dirección de Finanzas.* Unidad responsable de efectuar los trámites relacionados con la ejecución financiera del subsidio, previa comprobación de la correcta aplicación del procedimiento.
- 4) *Dirección de Auditoría Interna.* Realiza la verificación de los comprobantes que sustentan cada desembolso.

Mecanismo único para el manejo del subsidio que se aplique al interior de todos los partidos

El decreto reglamentario indica, con claridad, que la administración de cada partido político debe establecer un sistema de contabilidad que esté de acuerdo con los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados para el registro de las operaciones y la preparación y presentación trimestral y anual de los informes financieros y presupuestarios.

Se señala, además, que el sistema de contabilidad utilizado debe comprender un código de cuentas y procedimientos contables, libros, registros y archivos de los documentos sustentadores de las operaciones realizadas durante el

período correspondiente. Las operaciones deben ser clasificadas, registradas y presentadas oportunamente a las instancias de decisión pertinentes.

Además, los partidos políticos deben abrir una cuenta bancaria en un banco local que se dedicará exclusivamente al manejo del subsidio. Los saldos de esta cuenta deben ser conciliados con los estados de cuenta bancarios dentro de los primeros quince días de cada mes, para verificar su conformidad y determinar las operaciones pendientes de registro en uno u otro lado. La conciliación bancaria debe ser confeccionada por una persona no vinculada a la recepción de fondos, giro y custodia de cheques y registros de operaciones.

Las facturas y recibos deben detallar con claridad la adquisición o el servicio recibido y deben ser documentos originales. Deben reflejar: el nombre de la persona o empresa y el número de cédula o registro único de contribuyente (R. U. C.) del proveedor, ya sea persona natural o jurídica. La persona que recibe el bien o servicio debe firmar la factura o recibo como constancia de que los ha recibido satisfactoriamente.

Por último, los partidos políticos que, por razones de necesidad y eficiencia, establezcan un fondo de caja chica para pagos en efectivo o para atender los gastos urgentes que, por su naturaleza, no justifiquen el giro de cheques, deben aplicar las normas contempladas en el Manual de Procedimientos para la Reglamentación Apertura y Manejo de Caja Menuda de la Dirección de Sistemas y Procedimientos de la Contraloría General de la República. Corresponderá a la administración velar por su cumplimiento.

Procedimientos claros para la presentación y tramitación de las cuentas del subsidio

Tanto para el subsidio preelectoral como para el poselectoral hay un mecanismo riguroso que debe seguirse, sea por los partidos al momento de presentar sus comprobantes, o de parte del propio tribunal al tramitarlos.

Con el subsidio preelectoral hay menos trámites que cumplir, puesto que se trata de un pago único y no hay problemas en cuanto a traslados de saldos y aprobación de presupuestos, situaciones propias del subsidio poselectoral. (Ver anexos 1 y 2 sobre el mecanismo de tramitación del subsidio.)

El Tribunal Electoral tiene hasta sesenta días después de que el interesado ha presentado la solicitud correspondiente para realizar el pago del subsidio

preelectoral. Siempre que haya quedado en firme la candidatura de que se trate, si es un candidato independiente, o la candidatura al cargo de presidente, en el caso de los partidos políticos. Los pagos contra el subsidio preelectoral pueden solicitarse hasta un día antes de las elecciones.

Los pagos del subsidio preelectoral correspondientes a publicidad se hacen directamente al medio que brindó y facturó el servicio, mientras que aquellos que corresponden a gastos de postulación pueden hacerse directamente al partido o a un cesionario si lo hubiera. Los medios también acostumbra a ceder los pagos a una entidad bancaria que ha financiado la campaña publicitaria. En cuanto al pago del subsidio poselectoral, debemos indicar que la suma final que tenga derecho a recibir cada candidato de libre postulación que hubiese sido elegido será entregada en su totalidad por el Tribunal Electoral, dentro de los treinta días calendario siguientes a la fecha en que se otorgue la última credencial y mediante un único pago.

En el caso de los partidos políticos, para poder empezar a recibir los desembolsos deben tener aprobado su presupuesto anual de gastos del período anterior. El Tribunal Electoral dispone de cinco días hábiles, a partir de la recepción de los documentos, para confirmar al partido si están o no completos y, si fuese el caso, indicar las deficiencias. El Tribunal Electoral procesará el desembolso correspondiente a los partidos que no estén afectados por ninguna deficiencia. La primera anualidad del subsidio se paga en los treinta días siguientes a la entrega de la última credencial, siempre que los partidos hayan cumplido con todos los requerimientos.

Un aspecto importante del subsidio poselectoral es el traslado de partidas de los saldos de las anualidades, que pueden pasar de una anualidad a otra, inclusive de un quinquenio a otro, cuando el partido político sobrevive, o pueden pasar en una misma anualidad de un gasto a otro. Lo que significa que el manejo del subsidio poselectoral es diametralmente diferente al preelectoral ya que, mientras lo destinado para publicidad no puede ser trasladado a gastos de convención o elección primaria, es decir, que no hay traslado del objeto del gasto; sí se permite, por mandato legal, trasladar el saldo preelectoral no usado de éste al subsidio poselectoral.

Establecer con claridad los usos que pueden darse a los fondos

La reglamentación establece con claridad los gastos que pueden justificar los partidos políticos para obtener el pago del subsidio estatal, antes

y después de las elecciones, y hasta el monto específico asignado a cada partido.

El subsidio preelectoral puede ser utilizado para:

- 1) *Actividades inherentes a la celebración de las convenciones o elecciones primarias.* Que se llevan a cabo para postular a cargos de elección popular tales como: capacitación de jurados de mesa; alquiler del local; decoración que incluye la confección de banderas, gorras, suéteres, botones, afiches, llaveros y similares medios promocionales alusivos al acto; alquiler de equipos de comunicación, informática y sonido; contratación de grupos musicales para amenizar el acto; gastos de transporte de los convencionistas como alquiler de vehículos y combustible o bien reembolsos por pasajes; gastos de hospedaje y alimentación; consumo de bebidas no alcohólicas; impresión y distribución de papelería para el desarrollo de los actos; así como gafetes de identificación y publicidad sobre la celebración de los eventos, tales como hojas y volantes, avisos por los medios de comunicación (prensa, radio y televisión); y gastos en los que incurran los miembros del organismo interno del partido encargado de dirigir las convenciones o primarias.
- 2) *Publicidad.* Aquella hecha por el partido durante el proceso electoral y que cubre gastos como: encuestas, producción y transmisión de cuñas en los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) así como en los cines (para pasar la propaganda política del partido); impresión, distribución y colocación de propaganda: banderas, folletos, hojas volantes, gorras, suéteres, paraguas y similares medios de propaganda; y vallas. Esta propaganda podrá ser de tipo institucional, pidiendo el voto a favor del partido; o bien personalizada, pidiendo el voto a favor de los candidatos que son postulados por el partido. La distribución del subsidio entre los candidatos del partido lo decide éste, según sus estatutos.

Por su parte, el subsidio poselectoral debe ser utilizado para:

- 1) *Gastos de las oficinas del partido.* Quedan amparados en este acápite los gastos en los que incurra el partido para abrir y mantener abierta una oficina por provincia y comarca, tales como: alquiler o abono para compra de un local o amortización de hipotecas; equipamiento;

pago de planilla con sus prestaciones; servicios básicos de electricidad, teléfono y facsímil; suministros de oficina; transporte, que incluye la adquisición de vehículos; equipos de informática, comunicación o sonido y su mantenimiento; encuestas y publicidad institucional. El partido puede asignar hasta un 75% del subsidio poselectoral para este rubro.

- 2) *Capacitación política.* Quedan amparados en este acápite los gastos en los que incurra el partido tales como: gastos de organización y desarrollo de cursos, seminarios y conferencias destinadas a impartir educación cívico-política a los adherentes del partido y/o a los ciudadanos en general, cuando se trate de actividades organizadas por el partido; o bien gastos de participación en cursos de similar naturaleza organizados por terceros. El 25% del monto total del subsidio poselectoral debe ser utilizado en este rubro, del cual un 10%, al menos, debe ser destinado a la capacitación de mujeres.
- 3) *Otros.* Aquellos gastos que propondrá el partido al Tribunal Electoral para su consideración y aprobación, renglón que podrá incluir el ahorro de un porcentaje no mayor del 10% de la partida anual para utilizarlo en los años subsiguientes. Este monto será depositado por el Tribunal Electoral en una cuenta de ahorro en el Banco Nacional de Panamá y devengará intereses a favor del partido, a la tasa que dicho banco paga a sus clientes particulares.

Seguimiento continuo y permanente a los partidos políticos

Mediante la creación del Departamento de Subsidio Estatal a Partidos Políticos de la Dirección Nacional de Organización Electoral, el tribunal ha logrado fiscalizar el cumplimiento de la reglamentación. Entre las actividades más importantes que desarrolla este departamento se encuentran:

- 1) *Recepción trimestral de las ejecuciones presupuestarias.* Revisar todos y cada uno de los documentos de sustento presentados por los partidos políticos para comprobar la ejecución del gasto. Si se detectan inconsistencias durante la revisión de la documentación, se remite una nota formal al partido respectivo para que proceda a subsanarlas. De ser necesario, se convoca a una reunión en la que participan todas las unidades involucradas: el enlace responsable por parte del partido, el contador del partido, Auditoría Interna y el analista responsable del Departamento de Subsidio. Todo ello para corroborar que,

en efecto, se han subsanado las deficiencias, luego de lo cual se procede a remitir la documentación a la Dirección de Finanzas para la emisión del cheque.

- 2) *Absolver todas las consultas que, en materia de subsidio, realicen los partidos políticos.*
- 3) *Ofrecer, a solicitud de los partidos, seminarios sobre el manejo del subsidio estatal en el nivel de sus organismos internos.* Durante el período 2003-2004 se brindó esta facilidad a seis de los siete partidos que tienen derecho a recibir subsidio poselectoral.
- 4) *Capacitar a los contadores.* A aquellos que ingresan por primera vez a los partidos políticos a manejar el subsidio.
- 5) *Capacitar a los enlaces.* A los responsables del manejo de subsidio en cada partido, cuando son reemplazados.
- 6) *Dar seguimiento a la capacitación política en el nivel nacional.* Para ello se solicita el apoyo de los directores provinciales de Organización Electoral, de manera que se pueda cuantificar la cantidad de seminarios que han efectuado los partidos políticos, al igual que la cantidad de personas que participan en ellos.
- 7) *Enlace entre Cable & Wireless Panamá y los partidos políticos en materia de franquicia telefónica.* En virtud del descuento de la tarifa telefónica del que gozan los partidos, el partido paga a la compañía telefónica sólo la mitad y el Estado cubre la otra parte.

Una vez recibidos los estados de cuenta de la compañía telefónica, se solicita a los partidos que los verifiquen y remitan al Departamento de Subsidio su aceptación u objeción. Recibidas todas las respuestas de los partidos políticos, se procede a enviar a la Dirección Ejecutiva del Tribunal Electoral las notas originales de aceptación enviadas por los partidos y la gestión de cobro de dichos estados de cuenta, para que se proceda con el trámite de compensación entre la empresa de telefonía y el Ministerio de Economía y Finanzas.

- 8) *Confeccionar y presentar para su aprobación todos los formularios que se aplican en los trámites administrativos del subsidio.* Documentos como anteproyecto de presupuesto, solicitud de traslado de objeto de gastos, formularios de salarios y servicios profesionales,

honorarios de capacitación, listado de asistencia a las reuniones de capacitación política, control de inventario de mobiliario y equipo de oficina adquiridos con fondos del subsidio estatal.

- 9) *Revisión de las planillas del personal pagado con fondos del subsidio estatal por los partidos políticos.*
- 10) *Coordinar con la Dirección Ejecutiva del Tribunal Electoral la publicación de documentos.* Tales como planillas de salarios y servicios profesionales, solicitudes de traslado de objetos de gasto, ejecuciones presupuestarias y anteproyectos de presupuesto que deben presentar los partidos políticos.
- 11) *Confeccionar los cuadros estadísticos trimestrales y anuales de las ejecuciones presupuestarias de los partidos políticos.*
- 12) *Realizar análisis comparativos de las ejecuciones presupuestarias de los partidos políticos de un año a otro.* De tal manera que se pueda observar de manera amplia, partido por partido, su comportamiento en cuanto a la ejecución del subsidio.
- 13) *Hacer llamados de atención mediante nota formal a los partidos políticos.* Para crear conciencia acerca de la necesidad de entregar oportunamente sus cuentas para poder seguir recibiendo los desembolsos correspondientes en los siguientes trimestres.
- 14) *Dar seguimiento a los informes presentados por la supervisión que realiza Auditoría Interna.* Para que los diferentes partidos políticos corrijan las fallas encontradas en estas supervisiones.
- 15) *Coordinar con Auditoría Interna del Tribunal Electoral, Ministerio de Economía y Finanzas y Contraloría General de la República el descarte del mobiliario y equipo de oficina de los partidos políticos.*

Sanciones por incumplimiento de los trámites

Este mecanismo es importante porque obliga a los partidos a cumplir con la entrega de los informes. El Tribunal Electoral puede suspender el desembolso de las partidas anuales del subsidio poselectoral cuando el partido haya dejado de cumplir cualquiera de las condiciones estipuladas en el Decreto N° 1 (15 de enero de 2001). Una vez subsanado el incumplimiento, el Tribunal Electoral procesará el desembolso de conformidad con los procedimientos establecidos.

Inembargabilidad de los fondos del subsidio

Para garantizar la función política y social que ejerce el partido político en la sociedad, los saldos del subsidio electoral son inembargables, lo que se deriva del carácter u origen público de éstos que se extiende a los bienes adquiridos por las agrupaciones políticas a través del subsidio.

Ahora bien, lo anterior no significa dar carta blanca a los partidos políticos para desatender sus compromisos, amparados por la inembargabilidad del subsidio, ya que se permite el gravamen de los bienes adquiridos con éste, siempre y cuando dicha medida jurídica sea aprobada previamente por el Tribunal Electoral, como organismo fiscalizador del uso del subsidio electoral. Además, el tribunal será el beneficiario de los saldos y bienes adquiridos con el subsidio si el partido político se declarase extinto por las razones establecidas en la ley, que van desde la no subsistencia luego de una elección hasta la decisión propia de sus miembros.

Publicidad de los gastos

Si bien, ni el Código Electoral ni los decretos reglamentarios del subsidio establecen la obligación de publicar la ejecución del subsidio estatal, el Tribunal Electoral tomó la decisión, en febrero y marzo de 2002, de empezar a publicar, de manera trimestral, la ejecución presupuestaria y, además, el detalle de los traslados de partidas y de las planillas del personal de cada partido político. Lo hizo para garantizar la transparencia en el manejo de fondos públicos, lo que permite la evaluación de dicha gestión por parte de la ciudadanía.

4. LA EXPERIENCIA ACTUAL

La experiencia panameña del subsidio electoral, por haberse iniciado en 1997, está dando sus primeros frutos pues el primer quinquenio en el que fue aplicado, en sus fases preelectoral y poselectoral, es el de 1999-2004 que recién ha culminado, y es ahora cuando estamos completando su análisis profundo. La evaluación del primer quinquenio busca determinar, entre otros aspectos, hasta qué punto el subsidio ha contribuido, o pudo haber contribuido, a la democracia interna de los partidos políticos a través del funcionamiento efectivo de sus organismos partidarios internos.

La evaluación ya completada de la cuarta parte del monto correspondiente a capacitación ha puesto de manifiesto que varía enormemente entre los partidos el costo promedio de capacitación y que está influido por el renglón de honorarios para capacitación. Producto de esa evaluación se está modificando la reglamentación para:

- 1) Que los partidos políticos abran una cuenta bancaria exclusiva para el manejo de los fondos de capacitación. El manejo de estos fondos se realizará de manera independiente del 75% que corresponde a la parte administrativa.
- 2) Limitar el objeto de gastos de la partida de capacitación. En ese orden se reconocerán como gastos los siguientes:
 - Equipo audiovisual: retroproyector, televisor, reproductor multimedia, computadoras, reproductor de video digital, reproductor de video.
 - Equipo didáctico: rotafolios, fotocopiadora, tableros magnéticos, filmadoras.
 - Material didáctico: lápices, papel, portafolios, archivadores, ganchos, pentaflex, plumas, borradores, cartapacios, gafetes y demás artículos de oficina.
 - Alquileres: arrendamiento de automóviles y otros equipos, mobiliario, equipos didácticos, arrendamiento de local.
- 3) Reformular el uso de los fondos de capacitación para el pago de honorarios, que deben entenderse como aquellos «servicios personales o técnicos no permanentes». Lo anterior incluye los honorarios pagados a los profesionales que dictan la capacitación y a la persona destinada por el partido político para la coordinación y planeamiento de esta actividad (en forma eventual por el tiempo que dure ésta).

En tal sentido, los partidos políticos podrán destinar un monto de hasta quinientas balboas mensuales para cubrir los honorarios de la persona responsable de la organización y planeamiento de la capacitación, o destinarán una dieta de veinte balboas diarias a cumplir con esta actividad, en el tiempo que dure su organización y desarrollo, que no debe exceder de quince días.

En cuanto a los honorarios de la persona que dicte la capacitación (facilitador), se le reconocerán hasta ciento cincuenta balboas

por hora, y si se excede de ese monto se requerirá una autorización previa al Tribunal Electoral.

- 4) Gastos de organización, desarrollo de cursos, seminarios y conferencias (educación cívico-política) para los adherentes y/o ciudadanos. Se reconocerán gastos de alimentación, hospedaje, combustible, pago de luz, agua y teléfono por el alquiler de un local destinado para capacitación política. Si no es un local comercial o se trata de una escuela, se reconocerán los gastos de acondicionamiento del local (pago de limpieza), de ayudante (apoyo logístico), productos de limpieza, etc.; al igual que los gastos de publicidad radial y televisiva para la divulgación del desarrollo de esta actividad.

Se considera gasto de organización lo relativo a la capacitación no formal tales como: página en Internet, investigación, creación de biblioteca, edición de folletos y libros, adquisición de libros, estudio de necesidades de capacitación y de evaluación del impacto de la capacitación.

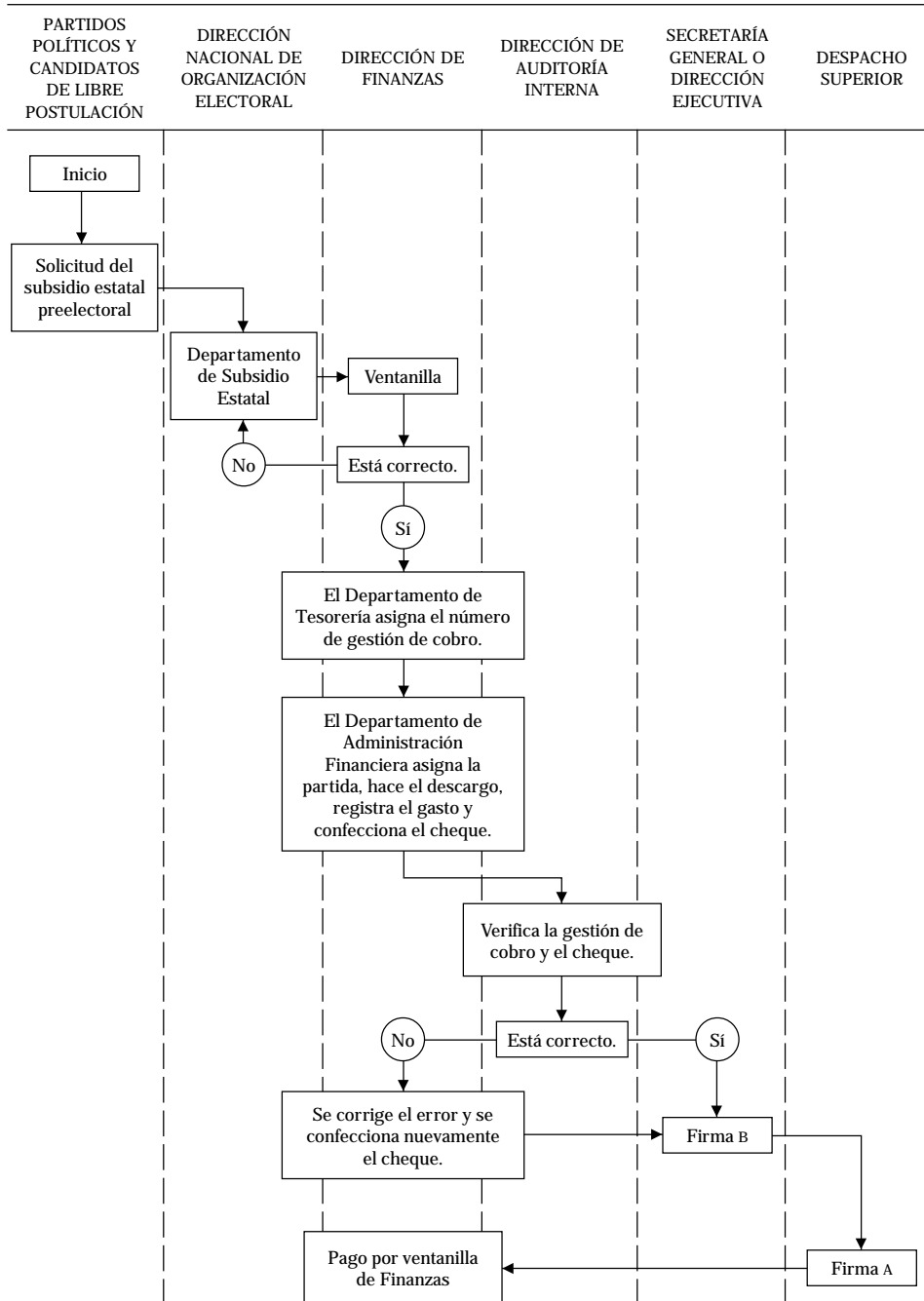
- 5) Gastos de participación en cursos y conferencias dictados por terceros. Comprende todos los gastos de movilización dentro y fuera del país, tales como transporte y gastos de viajes y viáticos.
- 6) Gastos de transporte: desembolso de pasajes dentro y fuera del país.
- 7) Gastos de viajes y viáticos: gastos por concepto de hospedaje, alimentación y, en general, gastos de subsistencia para asistir a cursos y conferencias dictados por terceros dentro o fuera del país.

Si bien no se ha completado la evaluación del ciento por ciento de los rubros del subsidio, nuestra impresión preliminar es que, con independencia de los ajustes que estamos introduciendo y que introduciremos más adelante, ha servido para iniciar un proceso de inversión en el fortalecimiento del sistema de partidos que los habrá de encaminar, cada vez más, a convertirse en verdaderos entes funcionales de la Nación. Se trata de un proceso evolutivo que no puede lograrse de la noche a la mañana pero que ya se ha puesto en marcha, de manera positiva y científica, para cambiar la forma tradicional en la que actuaban los partidos, sometidos a caciquismos locales, sin contribuir a la formación de un relevo generacional y con actividades típicamente electoreras, es decir, en función de los resultados electorales.

ANEXOS

ANEXO 1

Diagrama de flujo del subsidio preelectoral a partidos políticos y candidatos independientes



ANEXO 2

Diagrama de flujo del subsidio poselector a partidos políticos y candidatos independientes

