

Transparencia y rendición de cuentas en el financiamiento político en Panamá: retos y avances hacia un gobierno abierto

Franchiska Kamani Ávila*

https://doi.org/10.35242/RDE_2025_40_11

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 30 de abril de 2025.

Revisión, corrección y aprobación: 27 de junio de 2025.

Resumen: Artículo de investigación que analiza el financiamiento político en Panamá, centrándose en la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos y privados utilizados por partidos políticos y candidatos. Se evalúa el papel del Tribunal Electoral de Panamá en la fiscalización de dichos recursos, así como las medidas y reformas implementadas, que contribuyen a la mejora de la transparencia del sistema electoral. A través del análisis de la normativa vigente y los desafíos en la aplicación de estas leyes, el estudio busca identificar áreas de mejora para fortalecer la confianza pública en el proceso electoral.

Palabras clave: Financiamiento del partido político / Manejo de fondos / Deuda pública / Financiamiento privado / Fiscalización electoral / Transparencia / Rendición de cuentas / Gobierno abierto / Panamá.

Abstract: This research article analyzes political financing in Panama, focusing on the importance of transparency and accountability in the management of public and private resources used by political parties and candidates. It evaluates the role of the Electoral Tribunal of Panama in overseeing these resources, as well as the measures and reforms implemented to improve transparency in the electoral system. Through the analysis of current regulations and the challenges in applying these laws, the study aims to identify areas for improvement to strengthen public trust in the electoral process.

Key Words: Political party financing / Fund management / Public debt / Private financing / Electoral oversight / Transparency / Accountability / Open government / Panama.

* Panameña, abogada y politóloga, correofkamani@contraloria.gob.pa. Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá, con una Maestría en Gestión Fiscal con especialización en Tributación y en Derecho Procesal Civil. Posee estudios de postgrado en Docencia Superior y diplomados en Derecho Tributario y Jurisdicción de Cuentas. Actualmente se desempeña como asesora legal en la Contraloría General de la República de Panamá y es editora jefe de la *Revista Vanguardia Jurídica*. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6793-6158>.

1. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Electoral de Panamá, en su calidad de órgano constitucional autónomo e independiente, posee la responsabilidad de organizar, supervisar y fiscalizar todas las etapas del proceso electoral. Esta atribución, consagrada en la Constitución Política de la República de Panamá y desarrollada por el Código Electoral, le otorga la facultad de regular, auditar y fiscalizar el financiamiento público y privado de los partidos políticos y de los candidatos por libre postulación. Bajo este marco normativo, se han establecido mecanismos que permiten conocer con claridad el origen, el monto y el destino de los recursos que financian las campañas políticas, así como el uso de los fondos públicos asignados.

La función fiscalizadora del Tribunal Electoral tiene como objetivo fundamental asegurar la transparencia, la equidad y la legalidad en las actuaciones de los sujetos políticos. Dicha función implica no solo la verificación del cumplimiento normativo en materia contable y financiera, sino también la promoción de una gestión pública conforme a los principios de eficiencia, responsabilidad y control ciudadano.

2. PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO EN PANAMÁ

a) CONCEPTO Y ENFOQUE APLICADO A LOS PROCESOS ELECTORALES

El concepto de *gobierno abierto* ha cobrado relevancia como una respuesta institucional ante las crecientes demandas sociales de mayor transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Este modelo de gobernanza se basa en la transformación de la gestión pública tradicional hacia una más colaborativa, accesible y sujeta al escrutinio ciudadano. En este marco, Panamá, desde su adhesión en 2012 a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), ha asumido el compromiso de incorporar estos principios en diversas áreas del quehacer estatal, incluyendo los procesos electorales, donde la legitimidad democrática depende en gran medida de la confianza ciudadana en la integridad del sistema electoral y, en particular, en el control del financiamiento político.

Los principios rectores de la OGP (2022) –transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación- orientan no solo la gestión administrativa general, sino que también se traducen en herramientas normativas y tecnológicas que permiten supervisar aspectos

sensibles del sistema electoral, como la financiación de campañas, el origen y uso de los recursos y la equidad en la competencia. Esta visión se ha concretado en instrumentos como el 4.º Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2021-2023), que establece compromisos orientados a fortalecer la apertura de datos, la vigilancia ciudadana y la prevención de prácticas indebidas.

No obstante, para efectos de comprender la aplicación concreta del enfoque de gobierno abierto al control del financiamiento político en Panamá, resulta más pertinente considerar los principios establecidos por la reforma al Código Electoral de 2021, los cuales reflejan los valores democráticos que deben regir la organización y desarrollo de los procesos electorales. Esta reforma consagra como principios fundamentales del sistema electoral panameño los siguientes: equidad, transparencia, rendición de cuentas y justicia.

Tabla 1

Principios aplicables en el contexto electoral panameño

Equidad	Transparencia	Rendición de cuentas	Justicia
Garantiza que todos los actores políticos compitan en condiciones justas, lo que impide ventajas indebidas, regula el acceso a la financiación pública y privada, y promueve una distribución equilibrada de los espacios en medios de comunicación.	Obliga a los partidos y candidatos a divulgar, de manera clara y oportuna, la información sobre el origen, destino y uso de los recursos, de esta forma permite a la ciudadanía y a las autoridades ejercer una fiscalización efectiva.	Exige que los sujetos obligados en el proceso electoral - incluyendo partidos políticos, candidatos, proveedores y medios de comunicación- respondan por la legalidad y legitimidad de su comportamiento financiero y operativo.	Asegura la existencia de mecanismos institucionales eficaces para sancionar las infracciones al régimen de financiamiento, de forma que se garantiza el respeto al debido proceso y la aplicación oportuna de las sanciones correspondientes.

Nota. Elaborado con base en el Código Electoral de 2021.

Estos principios no solo fortalecen la integridad del sistema electoral panameño, sino que también articulan de manera coherente con los

postulados del gobierno abierto. Así, la gestión pública electoral se transforma en un ejercicio de corresponsabilidad, donde las instituciones deben promover el acceso a la información, habilitar canales de participación y asegurar el cumplimiento de las normas, especialmente en lo relativo al financiamiento político, que constituye uno de los factores de mayor riesgo para la equidad democrática.

b) TRANSPARENCIA EN EL CONTEXTO ELECTORAL PANAMEÑO

En Panamá, la percepción de corrupción y opacidad en el financiamiento político ha sido históricamente un factor que debilita la confianza ciudadana en los procesos electorales. En respuesta, el Tribunal Electoral ha adoptado diversas medidas normativas orientadas a garantizar la transparencia; entre ellas, el Decreto 29 (2022), que reglamenta el título V del Código Electoral relativo al financiamiento público y privado, y exige a partidos políticos y candidatos la rendición detallada de cuentas sobre los recursos recibidos y su aplicación durante las campañas. Entre los mecanismos previstos en esta reglamentación se encuentran:

- La presentación periódica de informes financieros ante el Tribunal Electoral, que deben incluir los ingresos percibidos, fuentes de financiamiento, egresos realizados y destino de los fondos.
- La auditoría posterior a las elecciones por parte de la Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político del Tribunal Electoral.
- La posibilidad de imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de estas obligaciones, que incluyen multas, suspensión de asignaciones del financiamiento público y otras medidas.

No obstante, a pesar de este marco normativo, la divulgación oportuna y comprensible de dicha información continúa siendo limitada, lo cual representa una barrera significativa para la fiscalización ciudadana efectiva y el ejercicio del voto informado. En primer lugar, la información que se publica suele estar en formatos no reutilizables o poco comprensibles para el público general, lo que impide una auditoría social significativa. Por último, existe una falta de cultura institucional proactiva de transparencia, tanto en los actores políticos como en el propio órgano electoral, que reduce la eficacia del sistema.

En este contexto, se evidencia que la brecha entre la norma y la práctica no necesariamente obedece a la inexistencia de mecanismos legales, sino más

bien a su implementación deficiente, falta de fiscalización en tiempo real y ausencia de sanciones disuasorias suficientemente efectivas. Esto subraya la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales del Tribunal Electoral, promover estándares de datos abiertos y desarrollar campañas de alfabetización cívica que empoderen a la ciudadanía para exigir transparencia en el uso de los recursos electorales.

c) RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL SISTEMA ELECTORAL

El principio de rendición de cuentas implica que los actores políticos deben justificar el uso de los recursos públicos y privados. El Código Electoral de Panamá de 2022 incluyó nuevas medidas que aseguran una mayor rendición de cuentas, como los topes al financiamiento privado, la exigencia de divulgar los financiadores de las campañas y el establecimiento de plazos claros para la entrega de informes financieros. Además, las reformas han venido acompañadas de un esfuerzo por parte del Tribunal Electoral para establecer una auditoría constante de los recursos utilizados en las campañas, lo que garantiza que los fondos sean utilizados de acuerdo con las normativas establecidas.

Pese a ello, persisten desafíos estructurales, entre ellos, la falta de herramientas tecnológicas que permitan un seguimiento en tiempo real del financiamiento político, así como una limitada capacidad sancionatoria ante incumplimientos.

d) PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL DEL FINANCIAMIENTO

La participación ciudadana efectiva no debe limitarse al ejercicio del voto, sino ampliarse hacia una fiscalización activa de los procesos electorales. Para ello, se requiere el diseño e implementación de plataformas electrónicas que permitan a la ciudadanía consultar en tiempo real el estado financiero de los partidos y candidatos, reforzando así la vigilancia pública.

e) TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN COMO HERRAMIENTA DE CONTROL

La aplicación de tecnologías digitales en materia electoral representa una herramienta estratégica para mejorar la trazabilidad, fiscalización y transparencia del financiamiento político. No obstante, a pesar de estos avances, el modelo actual aún se basa principalmente en una lógica posterior

y reactiva: la información se entrega en fechas determinadas y la fiscalización se realiza luego del cierre del período electoral. Esto limita la capacidad de intervención temprana, dificulta la detección oportuna de irregularidades y reduce las posibilidades de que la ciudadanía acceda a información útil antes de emitir su voto.

En este contexto, la implementación de sistemas de monitoreo en tiempo real, integrados con bases de datos abiertas, representa una oportunidad para transformar la vigilancia del financiamiento político en un proceso más ágil, accesible y preventivo. Estos sistemas permitirían a los partidos y candidatos registrar en línea -y de manera inmediata- cada transacción vinculada con ingresos y egresos de campaña. La información sería publicada automáticamente en una plataforma abierta, con visualización dinámica, esto permite que tanto el Tribunal Electoral como la sociedad civil puedan seguir la evolución de los flujos financieros conforme estos ocurren.

Por ejemplo, un sistema de este tipo podría integrarse con bases de datos del Ministerio de Economía y Finanzas, la Dirección General de Ingresos y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información para verificar en tiempo real la identidad y la capacidad económica de los donantes, detectar posibles conflictos de interés o triangulaciones financieras ilegales, y fortalecer los mecanismos de alerta temprana ante el uso indebido de recursos públicos. Las ventajas de estos esquemas incluyen:

- Trazabilidad total de cada dólar recibido y gastado, con su respectiva documentación de respaldo digital.
- Mayor control institucional y capacidad sancionatoria oportuna por parte del Tribunal Electoral.
- Participación ciudadana efectiva, al poner a disposición pública la información en formatos accesibles y reutilizables.
- Reducción de los márgenes de opacidad, informalidad y uso de recursos no declarados.

3. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

a) IMPACTO DE LA OPACIDAD EN LA CONFIANZA CIUDADANA

La falta de transparencia en el sistema de financiamiento político -ya sea respecto al origen de los fondos o al manejo y destino de los recursos utilizados en campaña- tiene efectos profundamente negativos en la

confianza ciudadana. Esta opacidad genera un entorno propenso a la sospecha de corrupción, fomenta la percepción de captura del proceso electoral por intereses económicos particulares y deteriora la legitimidad del sistema democrático.

Cuando los ciudadanos no tienen acceso claro, oportuno y verificable a la información sobre quién financia a los candidatos, cuánto dinero reciben y en qué lo gastan, se debilita la percepción de integridad del proceso electoral. En particular, el desconocimiento del origen de los recursos puede alimentar la idea de que ciertos actores económicos están influyendo de manera indebida en las decisiones políticas. Del mismo modo, la falta de trazabilidad sobre el uso de los fondos obstaculiza el escrutinio público y abre la puerta a gastos irregulares o ilícitos.

Es importante distinguir que, si bien la equidad en el financiamiento político se refiere principalmente a la distribución equilibrada de los recursos entre los distintos actores que compiten en una elección, la transparencia guarda relación con el acceso público a la información financiera. No obstante, ambos conceptos se conectan en tanto que la opacidad puede esconder desequilibrios estructurales en los que determinados candidatos o partidos reciben aportes sustanciales de origen desconocido, lo que genera una competencia electoral desigual.

Esta falta de transparencia en el financiamiento afecta directamente la confianza ciudadana en los mecanismos de control electoral no tanto en el sistema electoral en su conjunto, sino específicamente en los dispositivos institucionales encargados de fiscalizar y garantizar el uso correcto del financiamiento político. Si los votantes perciben que las campañas están dominadas por flujos financieros opacos, pueden concluir que el proceso electoral está siendo manipulado por intereses privados y no responde al principio de soberanía popular.

Además, el financiamiento político opaco afecta la credibilidad de los resultados electorales. Si los votantes no saben de dónde provienen los recursos que financian las campañas, pueden cuestionar la imparcialidad de las elecciones. Por ejemplo, si un candidato tiene una gran cantidad de dinero de fuentes desconocidas, los ciudadanos pueden llegar a la conclusión de que su éxito electoral está más relacionado con el poder económico que con las ideas o propuestas. Esto genera un deterioro en la legitimidad del proceso democrático. A largo plazo, la falta de transparencia puede desencadenar un

círculo vicioso de desconfianza, donde los votantes se sienten cada vez más desconectados de los políticos y las instituciones.

b) EVOLUCIÓN DE LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL

Aunque se han realizado avances normativos relevantes en materia de fiscalización electoral, su impacto sigue siendo limitado debido a la persistencia de debilidades institucionales, la insuficiencia en las sanciones y la falta de divulgación oportuna de la información financiera. Uno de estos avances es el Decreto 29 del 30 de mayo de 2022 “Que convoca a la Elección General del 5 de mayo de 2024 y aprueba su reglamentación”. Este decreto establece el calendario electoral, los procedimientos para la postulación de candidatos, así como las reglas para el financiamiento público y privado de las campañas políticas. En él se refuerzan los mecanismos de rendición de cuentas mediante la obligación de presentar informes financieros y de reportar ingresos y egresos con mayor detalle.

Otro instrumento clave fue el Decreto 42 del 2 de diciembre de 2019 “Que convoca y reglamenta la integración de la Comisión Nacional de Reformas Electorales 2020”. Este decreto dio inicio formal al proceso de reformas electorales posteriores a los comicios de 2019, de manera que abrió un espacio de diálogo multisectorial para revisar, entre otros temas, el financiamiento político, la transparencia y los mecanismos de fiscalización.

La fiscalización del financiamiento político en Panamá ha experimentado un proceso de evolución marcado por la necesidad de hacer frente a los desafíos que plantea la falta de transparencia y la creciente preocupación por la corrupción. El Tribunal Electoral ha desempeñado un papel fundamental en la mejora de los controles sobre el financiamiento político, por medio del establecimiento de reglas más estrictas y mecanismos de auditoría para garantizar que los fondos se utilicen de acuerdo con la ley.

Una de las primeras reformas clave en la fiscalización del financiamiento político se remonta a la década de 1990, con la introducción del financiamiento público para partidos políticos en 1997. Esta reforma estableció la obligación de llevar contabilidad oficial y justificar el uso de los recursos públicos, lo que marcó un hito inicial en la institucionalización de la transparencia.

El exmagistrado del Tribunal Electoral de Panamá, Erasmo Pinilla, señala que: “Fue en 1997 cuando se adopta finalmente el subsidio directo... implementado por primera vez en las elecciones de 1999” (Pinilla, 2002). Además, en la cobertura de La Prensa se señala: “Desde que en 1997 se reglamentó el financiamiento electoral de los partidos con fondos públicos...” (La Prensa, 2019).

Posteriormente, entre 2015 y 2017, Panamá profundizó esta lógica mediante compromisos asumidos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, 2015). El Plan de Acción 2015-2017, implementado desde mayo de 2015, introdujo la obligación de presentar informes auditados y detallados sobre el uso de fondos públicos, incluyendo la creación de un módulo digital para publicar en formatos reutilizables seis meses después de cada elección.

Tabla 2

Resumen cronológico, reformas en la fiscalización del financiamiento político

Año	Reforma o medida	Naturaleza del avance
1997	Reforma al Código Electoral	Introduce subsidio estatal directo para partidos y candidatos, y contabilidad oficial
1999	Primera aplicación del subsidio en elecciones	Implementación efectiva del financiamiento público directo
2015-2017	Plan de Acción OGP	Implementación de herramientas digitales y transparencia de datos financieros

Nota. Elaborado con base en la información recopilada.

En 2019, se dio un paso importante hacia una mayor regulación con la aprobación del Decreto 42, que convocó a la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) para llevar a cabo modificaciones en el Código Electoral de 2017. Esta reforma buscaba fortalecer la fiscalización del financiamiento político y la rendición de cuentas, por medio del abordaje de las deficiencias previas en la regulación y el control de los recursos electorales. Entre las medidas adoptadas destaca la introducción de topes al financiamiento privado, lo cual limita la influencia de grandes donantes en las campañas políticas y busca prevenir la financiación ilícita.

Sin embargo, persisten desafíos en la transparencia del financiamiento político, especialmente en cuanto a la difusión oportuna de la información. La rendición de cuentas no solo es responsabilidad de los partidos políticos, sino también del órgano de control, que debe garantizar la accesibilidad y la correcta difusión de la información, además de la aplicación efectiva de sanciones.

Es importante evaluar si las reformas han sido suficientes para superar los problemas históricos en la transparencia del sistema de financiamiento político electoral. Las reformas deben ser vistas en el contexto de una evolución constante de las necesidades democráticas, sobre todo con relación a la rendición de cuentas en el financiamiento político.

Desde la reforma electoral de 2017 -y con mayor énfasis a partir de la reforma del Código Electoral panameño de 2021- el sistema de fiscalización del financiamiento político en Panamá ha experimentado una transformación normativa orientada a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. Una de las medidas más significativas ha sido la obligación legal de divulgar los nombres de los donantes que financian las campañas, con el objetivo de que la ciudadanía conozca los intereses que respaldan económicamente a los candidatos.

Estas reformas introdujeron procedimientos más rigurosos respecto al control del financiamiento privado y al uso del financiamiento público. Por ejemplo, se establecieron techos de gasto, restricciones a donaciones provenientes de fuentes prohibidas, y exigencias más estrictas sobre la documentación y presentación de informes financieros ante el Tribunal Electoral. En ese sentido, las normas se han vuelto más estrictas en cuanto al alcance, exigencia de trazabilidad y control documental de los recursos empleados en las campañas electorales.

No obstante, a pesar de estos avances normativos, el impacto de las reformas ha sido limitado en términos de su efectividad práctica. Una de las debilidades más persistentes radica en la divulgación no oportuna de la información financiera durante el desarrollo de las campañas. Aunque los partidos y candidatos están obligados a presentar informes financieros al finalizar el proceso electoral, la falta de publicación en tiempo real impide que la ciudadanía tenga acceso a información clave mientras los hechos ocurren. Esta situación restringe el ejercicio del voto informado y reduce las posibilidades de ejercer una fiscalización social efectiva mientras se desarrollan los actos de campaña.

c) DIVULGACIÓN TARDÍA Y CREDIBILIDAD ELECTORAL

Uno de los desafíos persistentes en la regulación del financiamiento político en Panamá es la publicación extemporánea de los informes financieros, los cuales, según la normativa vigente, deben presentarse una vez culminada la contienda electoral. Esta demora en la divulgación impide que el electorado valore oportunamente la magnitud y procedencia del financiamiento recibido por los candidatos y partidos, lo que limita su capacidad de tomar decisiones informadas durante el desarrollo mismo de la campaña.

La falta de información en tiempo real sobre el origen y uso de los fondos afecta particularmente la percepción de equidad del proceso electoral, ya que puede dar lugar a ventajas indebidas entre candidatos, especialmente en contextos donde el acceso al financiamiento privado es desigual. De este modo, la opacidad temporal no solo genera incertidumbre sobre si se han respetado los techos de gasto o si existen vínculos con fuentes prohibidas, sino que también compromete la percepción de imparcialidad y transparencia en la contienda.

Si los votantes desconocen -al momento de ejercer el sufragio- quiénes han financiado a los candidatos y de qué manera se ha utilizado ese dinero, pueden considerar que la elección carece de condiciones justas o que el poder económico ha distorsionado la competencia electoral. En consecuencia, la legitimidad del proceso electoral se ve debilitada, al no estar acompañada por un escrutinio público efectivo del financiamiento durante las etapas más sensibles del ciclo electoral.

Aunque esta situación incide de manera directa sobre la confianza ciudadana en los mecanismos de fiscalización electoral, sus efectos pueden extenderse al sistema democrático en su conjunto. En contextos reiterados de opacidad y debilidad institucional en la supervisión financiera, la ciudadanía puede extrapolar la desconfianza al resto de las instituciones públicas, lo que refuerza una percepción generalizada de impunidad y falta de responsabilidad política.

4. EFICACIA DE LAS REFORMAS ELECTORALES

a) REFORMAS COMO PROCESO EVOLUTIVO

Las reformas al Código Electoral deben concebirse como parte de una dinámica institucional permanente. La irrupción de nuevas tecnologías, el financiamiento digital y la aparición de nuevos actores políticos exigen una actualización constante del marco regulatorio y la capacidad de respuesta del Tribunal Electoral.

Al evaluar la eficacia de las reformas introducidas en el marco del financiamiento político en Panamá, resulta fundamental determinar si han sido suficientes para superar los problemas históricos de opacidad y falta de rendición de cuentas que han caracterizado el sistema. En este sentido, la reforma al Código Electoral del 2021, junto con su reglamentación mediante el Decreto 29 de 2022, han tenido un impacto positivo en ciertos aspectos clave.

Entre los avances destacables, puede mencionarse la prohibición de donaciones anónimas, la obligación de revelar la identidad de los donantes, la limitación del financiamiento privado y la introducción de techos de gasto de campaña más precisos. Asimismo, se han fortalecido los mecanismos de control previo y posterior mediante la obligatoriedad de reportes financieros auditables por parte de partidos y candidatos, así como la supervisión de la Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político del Tribunal Electoral.

No obstante, persisten vacíos estructurales que limitan el alcance efectivo de estas reformas. La divulgación extemporánea de los informes financieros, la falta de interoperabilidad tecnológica para la trazabilidad de fondos en tiempo real, y las dificultades operativas del órgano electoral para procesar y difundir la información de manera accesible comprometen el impacto transformador que se espera de estos avances normativos.

Por tanto, si bien las reformas han marcado un paso importante hacia una mayor transparencia, la persistencia de obstáculos normativos, técnicos e institucionales sugiere que aún no se ha logrado consolidar un sistema de financiamiento político plenamente transparente y sujeto a un control ciudadano eficaz. Uno de los principales problemas sigue siendo la divulgación tardía de la información. Si bien los informes financieros se presentan en algunos casos, no se publican en tiempo real, lo que dificulta el acceso de los votantes a datos actualizados. La transparencia no se puede

garantizar si la información no está disponible en el momento adecuado, cuando los votantes están tomando decisiones sobre a quién apoyar en las urnas.

Además, la implementación de topes al financiamiento privado ha sido un avance importante, pero todavía existe el riesgo de que los fondos lleguen a través de vías indirectas o que los intereses privados puedan eludir estos límites mediante métodos no directamente visibles. El control del financiamiento debe ser exhaustivo para garantizar que los recursos provengan de fuentes lícitas y no sean utilizados para influir en los resultados electorales de manera injusta.

Las reformas deben verse no solo como una respuesta a problemas pasados, sino como un proceso evolutivo que debe adaptarse a las necesidades democráticas cambiantes. El financiamiento político es un área en constante evolución debido a los cambios en las tecnologías de comunicación, el aumento de las campañas en redes sociales y la presencia de nuevos actores políticos, como los candidatos de libre postulación. La capacidad del Tribunal Electoral para regular estos aspectos y garantizar una fiscalización efectiva dependerá de su disposición para adaptarse a los nuevos desafíos que surgen con el tiempo.

Por ejemplo, el uso de plataformas digitales y redes sociales en las campañas electorales ha transformado la forma en que los partidos y candidatos recaudan fondos y comunican sus mensajes. Esto plantea nuevos desafíos para el control del financiamiento, ya que las donaciones y los aportes pueden provenir de fuentes globales y no necesariamente estar sujetos a las mismas regulaciones que los fondos nacionales. El Tribunal Electoral debe tener la capacidad de monitorear estas nuevas formas de financiamiento y adaptarse a la digitalización de las campañas para asegurar que la transparencia no se vea comprometida.

En este contexto, las reformas deben ser parte de un proceso continuo de ajuste normativo y fortalecimiento de las capacidades del Tribunal Electoral para responder a los nuevos desafíos. Es fundamental que el país no vea las reformas como una solución final, sino como un paso dentro de un proceso más amplio de fortalecimiento institucional que permita mejorar de manera sostenida la rendición de cuentas en el financiamiento político.

5. DIFICULTADES EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Una de las principales dificultades para asegurar la rendición de cuentas en el financiamiento de los partidos políticos es la capacidad institucional limitada para procesar, auditar y divulgar en tiempo real la información financiera de las campañas. En otras palabras, aunque existen normas que exigen el reporte detallado del origen y uso de los fondos, y aunque el Tribunal Electoral ha creado instancias como la Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político, la falta de divulgación oportuna y de sistemas tecnológicos interoperables sigue impidiendo un control ciudadano efectivo. Esta situación contribuye a una percepción de opacidad, aunque existan auditorías formales en curso.

Adicionalmente, la estructura de financiamiento político en Panamá es particularmente compleja debido a la coexistencia de múltiples fuentes de recursos, incluyendo financiamiento público, aportes privados individuales, contribuciones de simpatizantes, eventos proselitistas y autofinanciamiento de candidatos. Esta pluralidad de fuentes dificulta el seguimiento preciso de los flujos financieros, especialmente cuando se presentan movimientos en efectivo, triangulación de fondos a través de terceros o utilización de recursos en especie que no siempre quedan registrados formalmente.

Otro desafío estructural en la fiscalización del financiamiento político en Panamá es la insuficiencia de sanciones efectivas frente a las infracciones en esta materia. Aunque el Código Electoral establece diversas sanciones para quienes incumplen las normas sobre financiamiento, estas medidas suelen ser de carácter pecuniario y de bajo impacto real, lo que reduce su capacidad disuasoria.

Según los artículos 558-561 del Código Electoral, modificado por las reformas de 2021, los partidos políticos, candidatos o responsables de campañas que no presenten informes financieros en los plazos establecidos pueden ser sancionados con multas de hasta el 60% del monto que aplique. Asimismo, se contemplan sanciones por donaciones prohibidas (como las provenientes del extranjero, de personas jurídicas o de fuentes anónimas), que también pueden conllevar la devolución del monto y la imposición de multas.

Además, la ausencia de consecuencias más severas, como la pérdida de derechos electorales pasivos, la inhabilitación para postularse o la cancelación de candidaturas en casos graves, diluye el efecto correctivo del sistema sancionatorio. Esto genera un mensaje contradictorio en la lucha por

la integridad electoral, al percibirse que las violaciones a las normas pueden ser “costos asumibles” dentro de la lógica de las campañas. Por tanto, es fundamental fortalecer el régimen sancionador no solo en términos normativos, sino también en su aplicación efectiva y proporcional para que las reglas del financiamiento político sean respetadas de manera real y no solo formal.

También, se han denunciado casos de uso indebido de fondos públicos destinados a los partidos políticos, lo cual revela problemas persistentes en el control y fiscalización de estos recursos:

- Partido Cambio Democrático (CD)

Un grupo de diputados del mismo partido interpuso una denuncia ante el Tribunal Electoral contra la dirigencia de CD -incluido Rómulo Roux y la secretaria ejecutiva Mitzi Tejeira Araúz- por el presunto desvío del subsidio postelectoral en el “uso indebido o desviación de recursos” del partido “para fines propios o fines distintos” a los que fueron concebidos en la Ley electoral (La Prensa, 2021).

- Partido Molirena

En el período 2019-2024, se reportaron al menos cuatro denuncias ante el Tribunal Electoral sobre posibles irregularidades en el uso del subsidio, incluyendo compra de bienes o servicios no relacionados con actividades partidarias, impago de cuotas obrero-patronales y contratación sospechosa. El partido respondió que una auditoría forense concluyó que “no se determinaron irregularidades o inconsistencias” (La Prensa, 2021).

- Uso indebido de bienes y servicios estatales

Durante la campaña de las elecciones generales de 2024, el presidente del Tribunal Electoral, Alfredo Juncá, instó a denunciar el uso de fondos, bienes o servicios públicos para beneficiar a candidatos o partidos, e indicó que se detectaron varios casos de este tipo en campañas locales (TVN, 2024).

Estas denuncias evidencian: (1) falta de control efectivo en el uso del subsidio estatal y prerrogativas públicas; (2) limitaciones en la investigación y en la imposición de sanciones concretas; y (3) la necesidad de fortalecer

los mecanismos de auditoría proactiva y de transparencia, incluidos reportes disponibles en tiempo real y sanciones con verdadero efecto disuasorio.

6. PROPUESTAS DE MEJORA

Cabe señalar que la implementación efectiva de muchas de las propuestas planteadas -particularmente aquellas vinculadas con el fortalecimiento de la transparencia, el control del financiamiento privado, la regulación del financiamiento digital y la modernización institucional- podría requerir ajustes normativos y reglamentarios. Aunque algunas acciones pueden desarrollarse dentro del marco legal vigente mediante resoluciones administrativas del Tribunal Electoral, otras demandan reformas más profundas a leyes existentes como el Código Electoral o el Decreto 29 de 2022. En especial, aspectos como la regulación del *crowdfunding*¹, la fiscalización de donantes indirectos o el establecimiento de registros de beneficiarios finales requieren un sustento legal robusto que garantice su legitimidad, aplicabilidad y sostenibilidad en el tiempo. Por tanto, se recomienda realizar una revisión técnica del marco normativo actual para determinar los cambios necesarios que permitan al Tribunal Electoral implementar estas mejoras sin vulnerar principios constitucionales ni competencias previamente establecidas.

a) FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA

Recomendación: Divulgación oportuna y continua de la información financiera. Una de las críticas más relevantes sobre el financiamiento político es la falta de divulgación oportuna y continua de la información. Actualmente, los informes financieros de las campañas solo se presentan una vez finalizado el proceso electoral, lo que no permite a los votantes evaluar en tiempo real cómo los fondos están influenciando las elecciones.

Propuesta:

- El Tribunal Electoral debería implementar una plataforma digital pública donde los partidos políticos y candidatos puedan cargar información detallada sobre sus ingresos y egresos durante el período

¹ Financiación colectiva. En el contexto electoral, la microfinanciación ha sido planteado como una alternativa innovadora y transparente para diversificar las fuentes de financiamiento político y reducir la dependencia de grandes donantes. Sin embargo, su implementación requiere una regulación clara para evitar que sea utilizado como vía para eludir los controles sobre el origen de los fondos o para canalizar aportes de actores prohibidos.

de campaña. Esta información debería ser accesible a los ciudadanos de manera continua, a fin de permitir una evaluación constante del origen y destino de los fondos.

- Regular la actualización diaria de los informes, de manera que la ciudadanía tenga acceso a información actualizada sobre el financiamiento en las campañas. La divulgación tardía de la información mina la confianza en el proceso electoral.

b) CONTROL DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

Recomendación: Fortalecer los topes al financiamiento privado y controlar el financiamiento indirecto.

Aunque en Panamá se han logrado establecer límites al financiamiento privado -como los previstos en el Decreto 29 de 2022, que fija topes diferenciados para aportes individuales y colectivos-, aún persiste el riesgo de que los fondos lleguen de manera indirecta, a través de terceros o entidades que actúan como intermediarios para eludir las normativas vigentes. Este fenómeno se agrava ante la falta de mecanismos de fiscalización proactiva y el uso de estructuras complejas que ocultan el origen real del dinero.

El fortalecimiento de los topes al financiamiento privado en los procesos electorales se convierte en una necesidad imperiosa para garantizar la equidad, la transparencia y la integridad de la competencia democrática. Para lograrlo, se han propuesto diversas estrategias que apuntan a modernizar y reforzar los mecanismos existentes.

Una de las primeras medidas consiste en actualizar los topes de financiamiento conforme al tamaño del electorado o al tipo de elección. Esta actualización periódica tiene como finalidad mantener la proporcionalidad entre el gasto permitido y la magnitud del proceso electoral, para evitar así que los límites pierdan efectividad con el paso del tiempo o queden rezagados frente a nuevas realidades sociales y políticas.

Adicionalmente, se propone la implementación de topes acumulativos que contemplen no solo las contribuciones directas en dinero, sino también aquellas aportaciones en especie, los servicios prestados gratuitamente y cualquier beneficio indirecto recibido por los candidatos o partidos. Esta

medida busca cerrar los vacíos legales que permiten la elusión de los límites financieros mediante aportes difíciles de rastrear o valorizar.

El sistema sancionatorio también debe fortalecerse, por medio de la adopción de un esquema escalonado que contemple desde sanciones económicas proporcionales hasta consecuencias más severas, como la cancelación de candidaturas o la pérdida del acceso a subsidios estatales. De esta manera, se promueve el cumplimiento normativo mediante incentivos negativos que desincentivan las prácticas ilícitas o irregulares.

En paralelo, surge la necesidad de aumentar la vigilancia sobre las redes de donantes indirectos u ocultos. Una vía efectiva para lograrlo es la creación de registros de beneficiarios finales, los cuales obliguen a identificar al verdadero aportante detrás de toda donación, ya sea realizada de forma directa o a través de fundaciones, empresas u organizaciones. Esta exigencia, inspirada en los estándares internacionales contra el lavado de activos, permite transparentar el origen de los recursos y evitar el financiamiento encubierto.

El uso de tecnología también desempeña un rol fundamental en este proceso. Se plantea la bancarización obligatoria de todas las donaciones, así como su registro en plataformas digitales auditables en tiempo real por el Tribunal Electoral. Esta medida permite un control más eficiente, reduce el margen de discrecionalidad y facilita la detección temprana de irregularidades.

Para complementar estas acciones, se propone la realización de auditorías cruzadas con entidades externas como la Dirección General de Ingresos (DGI) o la Unidad de Análisis Financiero (UAF), con el objetivo de detectar inconsistencias entre los ingresos reportados por los donantes y las contribuciones efectuadas. Esta cooperación interinstitucional fortalece la fiscalización y previene el uso de fondos de origen ilícito.

Finalmente, es necesario establecer restricciones claras a la triangulación de fondos a través de terceros. Las reglas deben impedir que personas jurídicas canalicen aportes que, en realidad, provienen de otras entidades, con el propósito de ocultar su verdadero origen. Solo así se podrá cerrar el cerco a los mecanismos de financiamiento opaco y asegurar una competencia política basada en la transparencia y la legalidad.

Propuesta: Se debe implementar una mayor vigilancia sobre las redes de donantes indirectos o entidades que canalicen fondos en nombre de grandes donantes. Esto implicaría la obligación de transparentar no solo a los donantes directos, sino también a cualquier actor que esté detrás de las contribuciones, incluso si estas se realizan de manera indirecta.

c) REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DIGITAL

Recomendación: Adaptación de las normativas al uso de plataformas digitales y redes sociales. El uso de plataformas digitales y redes sociales ha transformado el panorama del financiamiento político, de manera que ha permitido a los partidos y candidatos recaudar fondos a través de canales globales y no necesariamente sujetos a las mismas regulaciones que los fondos nacionales.

Propuesta:

- El Tribunal Electoral debe crear una normativa que regule específicamente el financiamiento electoral a través de plataformas digitales, redes sociales y *crowdfunding*, con el fin de garantizar que estas contribuciones sean transparentes y cumplan con los mismos principios que las contribuciones tradicionales, entendidas como aquellas efectuadas por medio de depósitos bancarios, cheques, transferencias locales o donaciones en especie dentro del territorio nacional, bajo las reglas y supervisión directa del sistema electoral panameño.
- Establecer acuerdos con plataformas internacionales de *crowdfunding* y redes sociales para el seguimiento y regulación del dinero que fluye hacia las campañas. Esto podría incluir mecanismos de verificación de identidad de los donantes, transparencia sobre los montos recaudados y coordinación institucional para la trazabilidad de los aportes.

d) FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Recomendación: Capacitación y recursos adecuados para el Tribunal Electoral. El Tribunal Electoral debe estar preparado para hacer frente a los nuevos desafíos del financiamiento político, especialmente en un entorno cada vez más digital y globalizado. Es esencial que cuente con los recursos

y la capacitación adecuados para realizar su labor de fiscalización de manera eficaz.

Propuesta:

- Incrementar los recursos y capacitación del personal encargado de la fiscalización, específicamente en las áreas de análisis de datos digitales y seguimiento de plataformas en línea.

Si bien no existen cifras oficiales desglosadas en el estudio sobre cuánto específicamente se invierte en esta área, el presupuesto total del Tribunal Electoral para 2024 asciende a B/. 234.6 millones, de los cuales B/. 59.9 millones están destinados a eventos electorales - incluyendo capacitación y tecnología- y B/. 12 millones a inversión, posiblemente vinculada a infraestructura tecnológica (La Estrella de Panamá, 2023).

- Establecer acuerdos con organismos internacionales y otras autoridades electorales para mejorar las herramientas de fiscalización, particularmente en lo que respecta a donaciones extranjeras y financiamiento a través de medios digitales.

Si bien es cierto que el presupuesto global que administra esta institución es considerable, persiste una falta de claridad respecto a cuánto de ese monto se destina específicamente a la formación en competencias digitales. Esto impide conocer si los recursos asignados están siendo realmente suficientes y estratégicamente dirigidos hacia el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas necesarias para una fiscalización electoral más eficiente.

A pesar de que se han desarrollado jornadas de capacitación con un enfoque proactivo, orientadas a preparar al personal en el uso de nuevas herramientas tecnológicas, no existen métricas públicas que permitan evaluar con precisión su frecuencia, duración o el alcance real que han tenido. Mucho menos se cuenta con indicadores que permitan medir el impacto concreto de estas acciones en la mejora de los procesos de fiscalización digital, un componente clave en el contexto electoral contemporáneo.

Frente a este panorama, resulta esencial dar el siguiente paso: la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación que permita reportar, con rigor y transparencia, la inversión realizada en formación

tecnológica. Este sistema debería incluir datos desagregados sobre las horas de capacitación impartidas, las herramientas adquiridas, el número de funcionarios capacitados y, sobre todo, los resultados alcanzados en cada ciclo electoral. Solo a través de este enfoque sistemático y basado en evidencias será posible fortalecer de manera efectiva las capacidades institucionales y garantizar que la tecnología se convierta en un verdadero aliado de la democracia.

7. CONCLUSIONES

La transparencia en el financiamiento político no solo depende de la creación de normas y regulaciones, sino también de su implementación efectiva y de la adaptación continua a las nuevas realidades del contexto electoral. Si bien el control del financiamiento político es un componente clave para garantizar elecciones justas, no es el único determinante de la legitimidad del proceso electoral.

La legitimidad y la credibilidad de los procesos electorales también dependen del adecuado cumplimiento de todas las funciones sustantivas del organismo electoral, tales como la organización de los comicios, la depuración del padrón electoral, la supervisión del proceso de votación, el escrutinio transparente y la resolución imparcial de conflictos. Por ello, la falta de control sobre el financiamiento debe entenderse como un factor que puede debilitar, pero no por sí solo invalidar, la integridad del proceso.

Solo mediante un enfoque integral -que incluya la divulgación oportuna de la información financiera, la regulación del financiamiento digital, la aplicación efectiva de sanciones y el fortalecimiento institucional del Tribunal Electoral- se podrá contribuir al fortalecimiento de la confianza pública, la equidad en la competencia y la transparencia del sistema democrático.

La rendición de cuentas en el financiamiento de los partidos políticos es fundamental para asegurar la transparencia y la democracia. Es necesario que las autoridades y los partidos políticos trabajen juntos para establecer un sistema de financiamiento más transparente y eficiente, que permita una mayor participación ciudadana y que restaure la confianza de la ciudadanía en el sistema político.

Por ello, desde la comunidad académica y como especialistas en derecho electoral, hacemos un llamado a la sociedad civil, a las autoridades y a los

partidos políticos para que se comprometan a establecer medidas efectivas de rendición de cuentas en el financiamiento de los partidos políticos en Panamá. Solo así podremos garantizar un sistema político más transparente, justo y democrático para todos los panameños.

REFERENCIAS

- Alianza para el Gobierno Abierto. (9 de junio de 2025). *Financiación transparente de partidos y candidatos (PA0009)*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/members/panama/commitments/pa0009/>
- Alianza para el Gobierno Abierto. (2022). *Open Government Partnership* [Archivo PDF]. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf
- Código Electoral. Ley 247 de 2021. 22 de octubre (Panamá).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Editorial CEPAL. <https://snia.mop.gob.cl/repositorioldga/bitstream/handle/20.500.13000/4391/OTR5786.pdf?sequence=1>
- La Estrella de Panamá (16 agosto de 2023). Entes electorales tendrán el presupuesto más alto de su historia en 2024. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/entes-electorales-tendran-presupuesto-CELE496620>
- La Prensa (24 de marzo de 2019). \$230 millones de dinero público para los partidos. *La Prensa*. https://www.prensa.com/impres/panorama/millones-dinero-publico-partidos_0_5265223457.html
- La Prensa (3 de agosto de 2021). Tribunal Electoral tramita la denuncia contra CD, sobre un presunto mal manejo del subsidio. *La Prensa*. <https://www.prensa.com/politica/tribunal-electoral-inicia-auditoria-a-cambio-democratico-tras-denuncia-de-mal-manejo-del-subsidio/>
- La Prensa (22 de diciembre de 2021). El Tribunal Electoral tiene la palabra sobre escándalo en el Molirena: Ford. *La Prensa*. <https://www.prensa.com/impres/panorama/el-te-tiene-la-palabra-sobre-escandalo-en-el-molirena-ford/>

Pinilla, E. (2002). El financiamiento de los partidos políticos en la República de Panamá. Tribunal Electoral de Panamá.

Tribunal Electoral de la República de Panamá (2022). Decreto 29 de 2022, Convocatoria a la Elección General del 5 de mayo de 2024 y aprueba su reglamentación. <https://rinedtep.edu.pa/entities/publication/602b3d49-b92f-4fd4-abf5-180fa9608e75>

TVN (4 de enero de 2024). Presidente del Tribunal Electoral instó a denunciar el uso de fondos públicos en la campaña. *TVN*. https://www.tvn-2.com/tu-decision-2024/presidente-tribunal-electoral-insto-denuncie-elecciones-2024_1_2100259.html