

Consideraciones en torno a la fórmula de asignación de curules en los circuitos plurinominales

Antonio Ariel Sanmartín Méndez

Resumen: *Este artículo plantea el difícil tema de la asignación de curules para la Asamblea Nacional de Diputados, en los circuitos plurinominales, tal y como se discutió en el marco de la reforma al Código Electoral. Se centra, entre otros aspectos, en la fórmula de representación proporcional. Es decir, el antiguo artículo 292 del Código Electoral vigente para las elecciones del 2004, y otras disposiciones concordantes de naturaleza constitucional y electoral.*

Abstract: *This article raises the difficult subject of the allocation of benches for the National Assembly of Deputies, in the plurinominal circumscriptions, so and as it within the framework discussed during the reform to the Electoral Code. It is centered, among other aspects, in the formula of proportional representation. That is to say, old article 292 of the effective Electoral Code for the elections of 2004, and other concordant dispositions of constitutional and electoral nature.*

En febrero de 2006 la Comisión Nacional de Reformas Electorales acordó modificar el artículo 292 del Código Electoral, y volver a la fórmula que se utilizó en las elecciones de 1989. El objetivo del presente estudio denominado “Consideraciones en torno a la fórmula de asignación de curules en los circuitos plurinominales”, es el de exponer los estudios técnicos que desarrolló el equipo de abogados de la Comisión Nacional de Reformas al Código Electoral¹, entendiendo el valor que representa para la democracia panameña, el poder estudiar y analizar uno de los temas más importantes y sensibles del quehacer político nacional.

I. Conceptos fundamentales del sistema de representación proporcional

¿Cuál es el principio fundamental del Sistema de Representación Proporcional? Es simple: Darle oportunidad a las minorías, a través de los partidos

1. Conformada por los abogados Ricardo Callender, Javier Ordinola, Virna Luque, Rebeca Gouldbourne, Adalgiza Ballesteros y Antonio Sanmartín.

medianos y pequeños para que participen en los procesos de toma de decisión que suceden en las Asambleas Legislativas. Esta participación política se logra a través de búsqueda de proporcionalidad entre votos y escaños²; es decir, en la Asamblea, los escaños deben guardar proporción con la distribución de votos entre los partidos. La discusión es ¿Qué tanto debe ser proporcional? o ¿Qué tanto nos podemos acercarnos a ese ideal?

Dado su importancia, es obvio que sobre el tema no existe consenso en la doctrina. Como me decía en una conversación sobre el tema, el Dr. Harry Brown: “Todo depende de lo que se entienda por democracia”. Los defensores del sistema proporcional consideran más democrático darle efectiva participación política a las minorías. En cambio, los detractores opinan que el sistema proporcional, al permitir la excesiva participación de las minorías, puede llegar a provocar inestabilidad política y serias crisis de gobernabilidad, por la existencia de multipartidismos extremos. Por ejemplo, Alfredo Joignant de la Universidad de Chile, señala el ejemplo de cómo el multipartidismo extremo y polarizado, generado por el sistema de representación proporcional chileno, influyó considerablemente en la crisis política de 1973, que luego desembocó en un golpe de Estado. De hecho, la actual ingeniería electoral chilena se dirige hacia la estabilidad política a través de un sistema binominal esencialmente mayoritario. En ese mismo sentido, se pueden mencionar los ejemplos de las crisis políticas de Alemania e Italia durante las décadas del 20’ y 30’ del siglo pasado, y de la Francia anterior a las reformas de De Gaulle.

En cambio, los defensores de las democracias mayoritarias anglosajonas, se pronuncian a favor de sacrificar la participación de las minorías, para obtener una mayor estabilidad política. Pero ¿Esto es más democrático? ¿Dónde queda la legitimidad cuando son elegidos diputados con el 30% de los votos? ¿Qué hay con el otro 70% de los votantes?

Debemos tomar como axioma: Para sentar las pautas de la ingeniería electoral que se quiere diseñar, se debe identificar cuál es el tipo de representación política que se aspira y cual es el que más se ajusta a la cultura y las necesidades de cada pueblo. Pero, semejante debate escapa del objeto del presente estudio de caso, y amerita una evaluación aparte, a la cual nos pronunciaremos en otra oportunidad.

Por lo pronto, haremos un diagnóstico de la realidad de nuestro sistema de representación proporcional en los circuitos plurinominales, y expondremos las posibles alternativas para mejorar su proporcionalidad en atención a la fórmula

2. SARTORI, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, Alianza Universidad, Madrid, 1976.

de adjudicación de curules.

Es muy importante recordar que en la proporcionalidad del sistema, influyen cuatro factores: Sistema de partidos históricamente constituido, el tamaño de la circunscripción (en cuanto a su densidad y la proporción de escaños por electores), la voluntad popular y la fórmula de asignación de curules³.

Reiteramos, nuestro interés es el de estudiar la fórmula de asignación de curules. No obstante, vamos a hacer algunas aproximaciones sobre los otros tres factores. En principio, cada factor influye en el otro y viceversa; se trata de variables dependientes. Por ejemplo, el sistema de partidos sea este multipartidista o bipartidista, es el resultado de la influencia de los otros tres factores, y a su vez también influye en la proporcionalidad del sistema. De nada sirve tratar de canalizar el tamaño de los circuitos y la fórmula repartidora hacia un sistema proporcional multipartidista, si el resultado proyectado es diferente, ya sea por la voluntad popular, por el tipo de circunscripción existente o por la posición de los partidos en el escenario político. Es por esta razón que Sartori propone interpretar como “tendencias” a las “Leyes sociológicas” de Maurice Duverger, las cuales versan sobre la influencia de las reglas electorales de mayoría o proporcionalidad, sobre el sistema de partidos.

Sobre el tamaño de la circunscripción como factor de influencia, vale la pena comentar la coyuntura de la nueva reconfiguración de los circuitos electorales, dada la reforma del artículo 147 de la Carta Magna. Con estos cambios se redujo la Asamblea Nacional de Diputados de 78 a 71 miembros, y se establecieron 7 curules fijas: Ngöbe Buglé 3 curules, Kuna Yala 2 y Darién 2. Quedando en competencia 64 escaños restantes, distribuidos en 39 circuitos electorales⁴, de acuerdo al cociente que se está creando para poder cumplir con este mandato constitucional (Ver cuadro 1).

Cuadro 1
Cociente para configuración de circuitos
$\text{Cociente} = \text{Padrón electoral neto}^{**} / 64 \text{ Escaños}$ $\text{Cociente} = 1,987,218 \text{ electores} / 64 \text{ diputados} = 31,050$

Fuente: Licdo. Osman Valdés. Director Nacional de Organización Electoral. 2006.

** Neto porque se resta la población electoral de las curules fijas de las Comarcas y la Provincia de Darién. El Padrón utilizado es el del Referéndum 2004.

3. NOHLEN, Dieter. Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral. Instituto Universitario Ortega y Gasset. Papeles de Trabajo, América Latina. Santiago de Chile. 1999.

4. 26 uninominales y 13 plurinominales.

El referido cociente de electores por cada escaño, provoca forzosamente una reconfiguración de los circuitos. Por ejemplo, el 8-1 que corresponde a Arraijan, pierde un escaño, y otros circuitos quedan eliminados al no alcanzar la cifra del cociente, como es el caso del 7-3. Se fusionaron los circuitos 8-7 y el 8-8 (nuevo 8-7) con el objeto de crear circuitos más grandes, entre otras razones porque la proporcionalidad tiende a mejorar por la existencia de circuitos grandes⁵, entendiéndose por grande la magnitud, densidad o cantidad de electores que existe por escaño. No obstante, el inconveniente de esta fusión es que no es lo mismo pedir el voto en las áreas populares (8-7) que solicitar apoyo en lugares en donde predomina un mayor poder adquisitivo (8-8), variándose las condiciones de la competencia electoral.

Hechos algunos comentarios sobre el sistema de partidos, la voluntad popular y el tamaño de la circunscripción, como factores de influencia en el sistema de representación proporcional, vamos a profundizar en la fórmula de asignación de curules, que como hemos señalado, es el objeto de nuestro estudio de caso.

Cuadro 2 Algunas fórmulas de representación proporcional	
COCIENTE	DIVISOR
Cociente Simple Hare $C = V / E$	D'Hont 1, 2, 3
Alemán $C = V \times E / V T$	Sainte Lague – Webster 1, 3, 5
Cociente Rectificado Hagenbach-Bischoff $C = V / (e + 1)$	Sainte Lague Modificado 1.4, 3, 5
Cociente Rectificado Imperiali $C = V / (e + 2)$	

Fuente: Elaboración propia, 2007.

II. ¿Cuales son los sistemas de representación proporcional?

Existen dos grandes sistemas de representación proporcional: El de cociente y el de divisor.

5. SARTORI. Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1995.

El de cociente simple o Hare, es el históricamente constituido en Panamá con la variación de la implementación del resto mayor en algunos periodos. También el cociente simple es aplicado en otros países como Costa Rica, Colombia y México. En tanto que el divisor es utilizado en Argentina y Paraguay. Inclusive, en Uruguay se mezclan los métodos de cociente con divisor.

Cuadro 3 Fórmulas de Representación Proporcional Comparadas	
Fórmula	País
D'Hont	Argentina Bolivia Guatemala Paraguay Perú Venezuela
Binominal - Mayoritario	Chile
Cociente simple	Colombia
Cociente y Subcociente	Costa Rica
Cociente Rectificado con Resto Mayor y Barrera Legal	Ecuador
Cociente Simple con Resto Mayor	El Salvador Honduras
Cociente Simple y Media Mayor	Nicaragua
Cociente Electoral Rectificado, Resto Mayor y Barrera Legal	México
Cociente Electoral Simple, D'Hont y Cocientes Decrecientes	Uruguay

Fuente: Elaboración propia. 2007.

III. ¿Cómo funciona la actual fórmula de representación proporcional en Panamá?

El sistema panameño de adjudicación de curules para la Asamblea Nacional de Diputados, se desprende del artículo 147 de la Constitución Política de Pana-

má, el cual señala lo siguiente:

“ARTICULO 147.: La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un Diputados que resulten elegidos de conformidad con la Ley y sujeto a lo que se dispone a continuación:

Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional. Integrará un solo circuito electoral todo distrito en donde se elija más de un Diputado, salvo el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más Diputados.

Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral.

A cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de Diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma.

Para la creación de los circuitos, se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales.

A cada Diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el Diputado principal el mismo día que éste, quien lo reemplazará en sus faltas.

El Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos legalmente reconocidos, en el marco del organismo de consulta instituido, elaborará y presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de Diputados, con arreglo a lo dispuesto en esta norma constitucional”.

Se podría interpretar de la citada norma constitucional que nuestro sistema de asignación de curules, es íntegramente “proporcional” como reza el numeral primero del artículo 147, al señalar taxativamente que “habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional”. No obstante, los circuitos uninominales, por su propia naturaleza mayoritaria, no pueden coadyuvar a “garantizar el sistema de representación proporcional”. En realidad, nuestro sistema de representación política es de carácter mixto. Es decir, mayoritario con circuitos uninominales, en donde sale elegido el candidato diputado más votado, y proporcional con circuitos plurinominales, en donde se eligen dos o más candidatos, a través de una fórmula de

cociente, medio cociente y residuo.

¿Es realmente proporcional nuestra fórmula de adjudicación de curules? No tiene ningún sentido medir la proporcionalidad de los circuitos uninominales, por ser de naturaleza mayoritaria. Por lo tanto, este estudio se concentrará en la fórmula de asignación de curules en los circuitos plurinominales, contenida en el artículo 292 del Código Electoral vigente para las elecciones del 2004.

A manera de repaso, nuestra fórmula de adjudicación contempla tres pasos o procedimientos para asignar curules: Cociente, medio cociente y residuo.

El primer paso es el cociente: Se dividen los votos válidos entre la cantidad de curules que están en juego en el circuito; la curul se le asigna entonces, al partido que alcanza este cociente y dentro del partido, al candidato más votado. Por ejemplo, si en un circuito tenemos 100 votos válidos, y hay en juego 4 curules, se divide 100 entre 4, siendo el cociente 25, y cada partido que alcance ese cociente, tiene derecho a una curul, correspondiéndole el escaño al candidato más votado a lo interno del partido.

Es importante señalar que en Panamá, las listas para postular candidatos para la Asamblea Nacional de Diputados, son cerradas y no bloqueadas. “Cerradas” porque impera el orden asignado por los partidos a la lista de candidatos presentada, no pudiendo ser modificada o alterada por los votantes, ni éstos pueden agregar nuevos candidatos a la lista de postulados. Y las listas son “no bloqueadas” porque el votante puede ejercer el voto preferencial o selectivo a favor de uno, de dos o más, o de todos los candidatos. Si la lista fuera bloqueada, las adjudicaciones a lo interno del partido, se harían de acuerdo al orden establecido por el partido, en la postulación. Un ejemplo sería la postulación de candidatos al PARLACEN: Si un partido A tiene derecho a cinco escaños, resultan elegidos los primeros cinco candidatos en orden descendente, es decir el número 1, el 2 y así sucesivamente hasta llegar al quinto postulado. Pero como lo señalamos, en la elección de Diputados, la lista es no bloqueada y por el voto preferencial salen los candidatos más votados, a lo interno del partido, independientemente del orden que fueron postulados.

Prosigamos con los pasos de la fórmula de adjudicación. Si todavía quedan curules por asignar, sigue en su orden el medio cociente como segundo paso. Es importante señalar que los partidos que obtienen uno o más cocientes, no pueden participar en la competencia por el medio cociente. Así las cosas, tienen derecho a un escaño, todos los partidos que han alcanzando la cifra del medio cociente y, a lo interno del partido, la curul le corresponde al candidato más votado.

El tercer y último paso, si todavía quedan curules por asignar, es el residuo en donde resulta elegido el candidato más votado, de entre todos los candidatos que obviamente no han sido elegidos como diputados. En este caso, la curul es del partido que más votos le aporta al candidato favorecido, salvo los casos de los candidatos comunes o aliados identificados con la letra “R”, en donde la curul es para el partido en el que está inscrito el candidato. Más adelante vamos a profundizar en este complicado tema de la llamada fórmula “R” que tanta controversia ha generado.

Por lo pronto, vamos exponer un ejemplo de cómo se asignaron las curules en el circuito 8-8 en las elecciones de 1999, de acuerdo a la fórmula de representación proporcional establecida en el antiguo artículo 292 del Código Electoral (Ver cuadro 1).

Cuadro 4			
Elecciones de 1999. Circuito 8-8			
VOTOS VALIDOS	No. CURULES	Cuociente VV ÷ Curules	$\frac{1}{2}$ Cuociente Cuociente ÷ 2
58,282	4	14,570	7,285
Cuatro partidos más votados			
P.R.D.	P.D.C.	Arnulfista	MOLIRENA
14,839	9,365	18,819	3,434
Candidatos más votados			
P.R.D.	P.D.C.	Arnulfista	MOLIRENA
Hector Alemán 11,513	Rubén Arosemena 7,883	José Blandón F. 14,286	Víctor Méndez 2,431
Dr. Oscar Avila 9,267	Migdalia Fuentes 5,292	Marco Ameglio 11,938	Ricardo Quijano 1,973
Julio Shaik 8,942	Guillermo Marquez 4,961	Estelabel Píad 11,508	Carlos García 1,365
Rigoberto Paredes 8,936	Cecilia Alegre 4,378	Carlos Arellano 10,169	Juan Manuel Castulovich 1,263

Fuente: Tribunal Electoral. Elecciones 1999, resultados oficiales.

En el ejemplo del cuadro 4, se puede apreciar cómo se adjudicaron las curules:

- Dos por cociente: Estos son Héctor Alemán del PRD y José Blandón del Arnulfismo.
- Una curul por $\frac{1}{2}$ cociente a Rubén Arosemena del PDC
- Y una por residuo a Marco Ameglio del Arnulfismo.

IV. Evolución histórica de la fórmula de asignación de curules en el sistema electoral panameño.

A inicios de la República, la asignación de curules se hacía a través de siete circuitos electorales, a razón de un circuito por provincia⁶. Luego en 1916⁷, se hace una aproximación al concepto de representación proporcional y circuitos plurinominales, pero con un formato bastante peculiar, pues al elector se le permitía un voto múltiple con la restricción de un tercio⁸. Por ejemplo, en un circuito-provincia con 15 candidatos en competencia, el votante solamente podía votar hasta por 10 candidatos y la curul se adjudicaba a los candidatos más votados, independientemente del partido que fuera.

A partir de 1925, la Ley Electoral tomó un giro importante. Se estableció en Panamá el sistema de cociente, el cual ha regido en nuestro país desde esa fecha hasta nuestros días, presentando una serie de elementos característicos y de variaciones, los cuales se exponen en el Cuadro 5:

1.Sistema de Cociente: Observen dos detalles. Primero, en 1926 se eliminó el medio cociente. Y segundo, en los inicios de nuestra historia electoral, al residuo no se le establecía formalmente en la Ley (Ver asteriscos en el cuadro 5), y si se establecía, no se especificaba como era su procedimiento. Pero en la práctica, siempre ha existido de una u otra forma, como último paso para adjudicar escaños.

2. Adjudicación en el Residuo: Esta es una variante del residuo. El residuo puede ser adjudicado al candidato más votado, como rige en la actualidad, o a la lista de partido más votada, y dentro del partido al candidato más votado, excluyendo, claro está, a los candidatos que ya tienen representación.

6. Ley 89 de 7 de julio de 1904.

7. Ley 1 de 22 de agosto de 1916.

8. Eduardo Valdés Escoffery, Seminario Taller: “Adjudicación de Curules”. Comisión Nacional de Reformas Electorales, 2000.

Cuadro 5 Sistema de Cociente, evolución Histórica en Panamá									
Año	Sistema de Cociente			Adjudicación en el Residuo		Tope	Resta		Barrera Legal
	C	$\frac{1}{2}$ C	R	Lista	Candidato	$\frac{2}{3}$	C	$\frac{1}{2}$ C	
1925	✓	✓	*	✓		✓			
1926	✓	✓	*	✓		✓			
1930	✓	✓	*		✓	✓			
1945	✓	✓	*	✓			✓	✓	
1958	✓	✓			✓				
1983	✓	✓		✓			✓	✓	
1988	✓	✓		✓				✓	✓
1993	✓	✓			✓				

*Fuente: Tribunal Electoral. Elecciones 1999, resultados oficiales.

Este sencillo aspecto, puede provocar variaciones considerables en los resultados.

3. Tope de dos tercios: En una circunscripción determinada, ningún partido podía obtener más de dos tercios de las curules en juego.

4. Resto de cociente y medio cociente: En algunos períodos, se restaba un cociente por cada cociente alcanzado⁹, y a los partidos que obtenían un medio cociente, se le restaba un medio cociente.

5. Barrera legal: Los partidos que no obtuvieran representación o ninguna curul por cociente o $\frac{1}{2}$ cociente, no podían participar en el residuo.

V. Medición de la proporcionalidad en los Circuitos Plurinominales

La medición científica de la proporcionalidad de los sistemas, suele hacerse a través de los índices de Rae y Gallagher, los cuales arrojan resultados complejos, a mi modo de ver las cosas. Para modelos unicamerales como el nuestro, prefiero aplicar técnicas más sencillas como la de restar aritméticamente el porcentaje de escaños obtenidos y el porcentaje de votos válidos de un partido político, y establecer una escala de proporcionalidad con las diferencias arrojadas¹⁰ (Ver cuadro 6).

9. A los votos obtenidos por los partidos, se le restaba la cifra obtenida entre votos válidos y curules en juego (cociente).

10. Siguiendo a Miguel Ángel López de la Universidad de Chile

Cuadro 6 Escala de proporcionalidad
Diferencia de 0 a ± 4.9 , representa una proporción óptima del sistema
Diferencia de ± 5 a ± 9.9 , representa una desproporción aceptable
Diferencia de ± 10 a ± 14.9 , representa una desproporción considerable
Diferencia de ± 15 , representa una distorsión del sistema

Fuente: Miguel Ángel López, Universidad de Chile, 1999.

La Escala de Proporcionalidad establecida en el cuadro 6, significa que si un partido “A” obtiene el 35% de los votos en los circuitos plurinominales, y logra el 60% de los escaños, tenemos una diferencia de 25% lo que representa una distorsión del sistema, pues no existe correspondencia o relación de proporcionalidad entre el porcentaje de votos y escaños. En cambio, una proporción óptima del sistema sería si ese Partido “A”, con el 35% de los votos, consigue un 38% de los escaños.

En Panamá, existen casos de distorsiones parciales preocupantes. Por ejemplo, en el caso del Circuito 8-6 en 1999: El PRD con el 33.5% de votos, sacó 2 escaños, y el Partido “Arnulfista” con el 33.1%, con menos votos, sacó 4 escaños. La diferencia de 33 puntos porcentuales, representa una seria distorsión de la fórmula repartidora. Esto obedeció a que el Partido Arnulfista (3 curules por residuo) utilizó con mayor efectividad que el PRD (0 curul por residuo) el voto en plancha.

Otro ejemplo de distorsión parcial es el de las elecciones de 2004. En los Circuitos 8-9 y 8-10, un partido con alrededor del 35% de votos, obtuvo el 60% de los escaños. Hay una diferencia de 25 puntos porcentuales entre votos y escaños.

Con relación a los circuitos plurinominales, se puede observar en los cuadros 7 y 8, que nuestro sistema proporcional arrojó un grave registro distorsionado en 1994 con una diferencia de 29.4 puntos porcentuales entre escaños y votos. En 1999, la distorsión disminuyó a 19.4, y en el 2004 (cuadro 9), no hubo distorsión sino desproporción considerable (13.6); no obstante, es importante la tendencia arrojada en las dos primeras elecciones.

Posiblemente influyó en la reducción de las distorsiones, la disminución de partidos de 15 en 1994, a 8 en 1999, pues con un multipartidismo considerable,

Cuadro 7															
Sistema de Cuociente, evolución Histórica en Panamá															
	LIB	PRD	PDC	MOLI	PALA	PLA	PPD	ARN	MUN	MPE	UDI	LIBRE	REN CIV	SOL	MORE
escaños	45	24	1	3	0	1	0	7	0	6	0	0	2	0	0
% de Partido	2.9	24.1	6.0	10.4	2.9	1.9	0.6	13.7	2.4	12.7	1.1	2.6	6.6	4.9	7.3
% Escaños	2.2	53.3	2.2	6.7	0.0	2.2	0.0	15.6	0.0	13.3	0.0	0.0	4.4	0.0	0.0
Distorción	-0.7	29.9	-3.7	-3.8	-2.9	0.4	-0.6	1.8	-2.4	0.7	-1.1	-2.6	-2.1	-4.9	-7.3

Cuadro 8								
Elecciones para legislador 1999								
Votos validos por partido en circuitos plurinominales								
		PRD	PDC	MOLIRENA	ARN	SOL	LIB NAL	CAM DEM
Escaños	45	24	3	1	16	---	---	1
	% de partido	33.9	8.7	6.5	24.7	4.0	4.3	4.8
Desproporción considerable	% Escaños	53.3	6.7	2.2	35.6	0.0	0.0	2.2
Disorción	Diferencia	19.4	-2.0	-4.3	10.9	-4.0	-4.3	-2.6

Cuadro 9								
Elecciones para legislador 2004								
Votos válidos por partido en circuitos plurinominales								
		PRD	PP	MOLIRENA	ARN	SOL	LIB NAL	CAM DEM
Escaños	51	27	1	2	10	9	0	2
	% de partido	39.3	5	6	19	19	4	7
	% Escaños	52.9	2	4	20	18	0	4
Desproporción considerable	Diferencia	13.6	-3	-2	1	-2	-4	-3

el voto suele diluirse. Otro factor podría haber sido la voluntad popular, pues de una u otra forma, la distribución del voto influyó para mejorar la proporción del sistema. Inclusive, en el mismo circuito 8.6, en el que se había registrado una distorsión en 1999, en el 2004 se produjo una distribución equitativa de los escaños, gracias a la voluntad popular.

Es difícil saber a ciencia cierta, que factor determina la proporcionalidad del sistema. No obstante, hemos detectado una tendencia distorsionante en la fórmula repartidora; específicamente un efecto mayoritario del voto múltiple en el residuo.

Existen argumentos que niegan la existencia del voto múltiple en los plurinominales: Primero porque el elector tiene derecho a votar de acuerdo a la cantidad de puestos que están en juego. Segundo porque el votante aporta un solo voto a los candidatos seleccionados. Y tercero, que en las dos primeras rondas de adjudicación, la curul es del partido y se le asigna al candidato(s) más votado(s) dentro del colectivo.

Pero no es en ninguno de estos tres puntos en donde radica el problema. La falla se refleja en el residuo porque a pesar de que la curul es del candidato, como reza la Ley, de todas formas la curul se le adjudica y pertenece a un partido político. En este orden de ideas, un partido que haya obtenido un cociente alto o dos, o más, y un considerable margen de votos en plancha o selectivos múltiples, termina sumando varias veces los votos del partido en el residuo, a través de sus candidatos, lo que impulsa la obtención de curules para el candidato más votado y su respectivo partido. Por supuesto, esta situación desnaturaliza la función proporcional de la fórmula repartidora.

Los registros electorales de las elecciones de 1994, 1999 y 2004, demuestran que el voto múltiple en los circuitos plurinominales está provocando un efecto mayoritario en el residuo, para los partidos grandes o según la coyuntura, marcan fuerte. Como se puede observar en el cuadro 10, en 1994, de los 19 escaños asignados por residuo, 15 fueron para el PRD y 4 fueron para partidos pequeños porque en los circuitos donde se dio esta situación, ningún partido alcanzó cociente ni medio cociente; es decir, la voluntad popular equiparó las fuerzas políticas y envió la asignación de escaños al residuo.

En 1999, las 16 curules por residuo se repartieron entre los dos partidos grandes (9 PRD y 7 ARN). En el 2004, de 14 curules repartidas por residuo, 12 fueron PRD, 1 PP debido a la aplicación de la fórmula R; de lo contrario ese escaño hubiera sido PRD. Y el otro escaño por residuo en el 2004, fue para el Partido Solidaridad, tomando en cuenta que este colectivo marcó alto por las

Cuadro 10			
1994 - Reparto de Curules. Circuitos Plurinominales			
Partido	Cociente	$\frac{1}{2}$ Cociente	Residuo
PRD	4	5	15
Arnulfista	0	6	1
Lib. Autentico	0	0	1
MOLIRENA	1	2	0
Liberal	0	0	1
Renovación Civilista	0	1	1
PDC	0	1	0
Papa egoro	1	5	0
Total de escaños	6	20	19
1999 - Reparto de Curules. Circuitos Plurinominales			
PRD	8	7	9
Arnulfista	3	6	7
MOLIRENA	0	1	0
Cambio Democrático	0	1	0
PDC	0	3	0
Total de escaños	11	18	16
2004 - Reparto de Curules. Circuitos Plurinominales			
PRD	11	4	12
Arnulfista	3	7	0
MOLIRENA	0	2	0
SOLIDARIDAD	3	5	1
Partido Popular	0	0	1
Cambio Democrático	0	2	0
Total de escaños	17	20	14

Fuente: Tribunal Electoral. Resultados Oficiales.

candidaturas locales que respaldaron la campaña presidencial de Endara.

Nótese que en muy pocos casos, el residuo fue asignado a un partido chico, en sentido contrario a lo que debiera ser, pues el residuo debe entenderse dentro del concepto de la fórmula de resto mayor, tal cual como se aplicó en Panamá en ciertos períodos de nuestra historia electoral, y como se aplica en algunos países

de la región. Pero con las reformas de 1993, se eliminó todo procedimiento de resta y se estableció que las curules por residuo, eran para los candidatos más votados, y no para la lista más votada.

Esto último hace variar mucho los resultados, pues cuando el residuo es para la lista más votada, sólo se puede asignar una curul por partido, pero si es para los candidatos más votados, se puede llegar a asignar a un mismo partido, dos o más curules por residuo. Por eso se establece que el residuo, tal como existe en la actualidad, está distorsionando el sistema proporcional por el efecto mayoritario del voto múltiple.

VI. Alternativas para mejorar la proporcionalidad en los circuitos plurinominales

Se hicieron una serie de corridas aplicando a los resultados del 2004, las diferentes fórmulas proporcionales que existen, cuyos resultados exponemos a continuación.

El cuadro 11 muestra la comparación de nuestra fórmula actual con las fórmulas de divisor D'Hont, Saint Lague o Webster y la simulación del voto selectivo múltiple.

En las fórmulas de divisor, se dividen los votos válidos de los partidos entre divisores fijos, obteniendo escaños los partidos que tengan las cifras más altas resultantes de las divisiones. La diferencia entre una fórmula y otra radica en el divisor: D'Hont (1,2,3) y Sainte Lague – Webster (1, 3, 5).

Como se puede observar en el cuadro 10, D'Hont produce una distorsión mayor a la de nuestro sistema actual, y es que esta fórmula de divisor, siempre ha sido criticada porque tiende a favorecer a los partidos más grandes y castiga a los partidos medianos y pequeños. Simplemente, nuestra fórmula actual es más proporcional que D'Hont por el medio cociente.

Por su parte, el divisor Webster o Sainte League, arroja resultados más proporcionales que D'Hont y que nuestra fórmula actual. De hecho la proporcionalidad del sistema se hace óptima usando este divisor. El problema con esta alternativa es que implementarla, significaría abandonar más de 80 años de sistema de cociente en Panamá, y toda la tradición política que conlleva.

Se podría argumentar que el elector se confundiría con la innovación de una nueva fórmula, pero ciertamente el elector podría seguir votando igual, por un candidato, por varios y en plancha, sin el problema del efecto mayoritario del residuo, porque este voto múltiple solo contaría para determinar a que candidato

Cuadro 11 Sistema Actual, D'Hont y Saint Lague o Webster								
		Sistema Actual. Escaños alcanzados						
		PRD	PP	MOLI	ARN	SOL	LIB NAL	CAM DEM
Escaños	51	27	1	2	10	9	0	2
	% de partido	39.3	5.3	6.1	18.8	19.2	3.9	7.3
	% Escaños	52.9	2.0	3.9	19.6	17.6	0.0	3.9
Desproporción considerable	Diferencia	13.6	-3.3	-2.2	0.8	-1.6	-3.9	-3.4
		Corrida D'Hont. Escaños alcanzados						
		PRD	PP	MOLI	ARN	SOL	LIB NAL	CAM DEM
Escaños	51	29	0	0	11	10	0	1
	% de partido	39.3	5.3	6.1	18.8	19.2	3.9	7.3
	% Escaños	56.9	0.0	0.0	21.6	19.6	0.0	2.0
Distorsión	Diferencia	17.6	-5.3	-6.1	2.7	0.4	-3.9	-5.3
		Corrida de Saint Lague o Webster Escaños alcanzados						
		PRD	PP	MOLI	ARN	SOL	LIB NAL	CAM DEM
Escaños	51	23	1	2	12	9	1	3
	% de partido	39.3	5.3	6.1	18.8	19.2	3.9	7.3
	% Escaños	45.1	2.0	3.9	23.5	17.6	2.0	5.9
	Diferencia	5.8	-3.3	-2.2	4.7	-1.6	-2.0	-1.4
		Simulación voto selectivo único Escaños alcanzados						
		PRD	PP	MOLI	ARN	SOL	LIB NAC	CAM DEM
Escaños	51	25	1	2	11	9	1	2
	% de partido	39.3	5.3	6.1	18.8	19.2	3.9	7.3
	% Escaños	49.0	2.0	3.9	21.6	17.6	2.0	3.9
	Diferencia	9.7	-3.3	-2.2	2.7	-1.6	-2.0	-3.4

Fuente: Elaboración propia, 2007.

Cuadro 12 Sistema Actual VS. Resto mayor								
		Sistema Actual Escaños alcanzados						
		PRD	PP	MOLI	ARN	SOL	LIB NAL	CAM DEM
Escaños	51	27	1	2	10	9	0	2
	% de partido	39.3	5.3	6.1	18.8	19.2	3.9	7.3
	% Escaños	52.9	2.0	3.9	19.6	17.6	0.0	3.9
Desproporción considerable	Diferencia	13.6	-3.3	-2.2	0.8	-1.6	-3.9	-3.4
		Resto mayor 1984 Escaños alcanzados						
		PRD	PP	MOLI	ARN	SOL	LIB NAL	CAM DEM
Escaños	51	17	3	2	11	9	2	7
	% de partido	39.3	5.3	6.1	18.8	19.2	3.9	7.3
	% Escaños	33.33	5.88	3.92	21.57	17.65	3.92	13.73
Distorsión	Diferencia	-5.97	0.63	-2.23	2.73	-1.57	-0.03	6.44
		Resto mayor 1989 sin barrera legal Escaños alcanzados						
		PRD	PP	MOLI	ARN	SOL	LIB NAL	CAM DEM
Escaños	51							
	% de partido	39.3	5.3	6.1	18.8	19.2	3.9	7.3
	% Escaños	51.0	2.0	3.9	21.6	15.7	2.0	3.9
Desproporción considerable	Diferencia	11.7	-3.3	-2.2	2.7	-3.5	-2.0	-3.4
		Resto mayor 1989 con barrera legal Escaños alcanzados						
		PRD	PP	MOLI	ARN	SOL	LIB NAL	CAM DEM
Escaños	51							
	% de partido	39.3	5.3	6.1	18.8	19.2	3.9	7.3
	% Escaños	54.9	0	3.9	21.6	15.7	2.0	3.9
Distorsión	Diferencia	15.6	-5.3	-2.2	2.7	-3.5	-2.0	-3.4

Fuente: Elaboración propia, 2007.

se le asignaría la curul a lo interno del partido. De hecho, la aplicación de esta fórmula de divisor, sólo atañería a las Juntas Circuitales de Escrutinio, resultando para éstas, más sencillo el proceso de asignación de escaños, porque con un solo procedimiento, se asignarían todas las curules.

Por otro lado, la propuesta del Partido Solidaridad durante la Comisión de Reformas Electorales 2006, de explorar el voto selectivo único, es decir, eliminar el voto múltiple, mejora la proporcionalidad del sistema con algunas desproporciones aceptables. Del mismo modo, se reduce el efecto mayoritario del residuo y un candidato de un partido chico, tiene posibilidades matemáticas de competir en el residuo. Adicional a estos aspectos positivos, al Tribunal Electoral se le facilitaría el escrutinio y se reducirían las inconsistencias en las actas porque la sumatoria de votos de los candidato, siempre tendría que concordar con los votos del partido al realizar un recuento de los votos.

El problema con esta corrida es que sigue siendo una mera simulación, pues no se podía saber la distribución de los votos a lo interno de los partidos. Otro asunto de cuidado es que esta alternativa del voto selectivo único, podía agudizar la competencia a lo interno de los partidos, promover el personalismo político y el fraccionamiento de los partidos.

El Cuadro 11 muestra la comparación de nuestra actual fórmula con la de resto mayor que se aplicó en 1984 y con la fórmula de 1989, sin barrera y con barrera legal. La barrera legal¹¹ significa que no pueden participar en la competencia del residuo, los candidatos de los partidos que no han alcanzado cociente o 1/2 cociente. Los otros elementos de la fórmula de 1989 era que se restaba un 1/2 medio cociente por cada cociente o medio ($\frac{1}{2}$) cociente alcanzado. En el Residuo se asigna la curul al partido más votado, y dentro del partido, al candidato más votado que no haya obtenido escaño. En consecuencia, sólo se puede asignar 1 residuo por partido, diluyéndose el efecto mayoritario.

La fórmula de Resto Mayor de 1984 arrojaba registros óptimos del sistema, pero representaba una considerable pérdida de escaños para el partido grande, lo que dificultaba su aprobación en la Asamblea Nacional de Diputados. En cambio, el Resto Mayor de 1989 sin barrera legal, mejoraba los índices de proporcionalidad, y en el residuo, el voto múltiple contaría para determinar la asignación de curul al candidato, diluyéndose el efecto mayoritario en el residuo. El inconveniente de esta fórmula radicaba en que los partidos medianos que alcanzaban 1/2 cociente, quedarían anulados en el residuo, al restársele un 1/2

11. Esta fue la alternativa consensuada en la Comisión Nacional de Reformas al Código Electoral y rechazada en la Asamblea Nacional.

cociente.

Con la aplicación del Resto Mayor con Barrera Legal, se vuelve a repetir la desventaja para los partidos que alcanzan medio cociente, de quedar anulados en el residuo. Además, esta fórmula registra una distorsión del sistema, pues la barrera legal excluía formalmente de la competencia a los partidos políticos pequeños. Por otra parte, esta alternativa dejaba sin efecto a la fórmula R establecida en el antiguo artículo 219 del Código Electoral. (Aplicar la barrera legal a los resultados del circuito 8.8, en las elecciones de 2004).

Consideraciones Finales

Sin lugar a dudas, este tema de la asignación de curules en los circuitos plurinominales, es complejo y tedioso. Muchas personas cuestionan el hecho de que candidatos con menos votos que otros, resulten elegidos. Pero esta distribución, aparentemente injusta, corresponde a la aplicación de las fórmulas de representación proporcional utilizadas en la actualidad en casi todo el continente americano y en muchas de las democracias más sólidas del mundo como la española, la suiza, la francesa y la alemana.

Tampoco faltan las personas que con el ánimo de simplificar el asunto, proponen abandonar el sistema de circuitos plurinominales y adoptar en su totalidad, circuitos uninominales en los que resulte elegido el candidato más votado. El problema es que esta propuesta riñe con la configuración mixta de representación política establecida en nuestra Constitución Política. Además, con la totalidad de circuitos uninominales, nuestro sistema político podría convertirse en un inconveniente bipartidismo.

Otras opiniones se pronuncian en el sentido de que en los circuitos plurinominales, el votante pueda seleccionar a candidatos de distintos partidos. No obstante, tanto las fórmulas de cociente como de divisor, no permiten esa posibilidad pues el voto del elector, aunque sea múltiple para efecto de los candidatos, tiene que ser para un solo partido. Otra alternativa sugerida es crear circuitos plurinominales gigantes equiparados con las provincias, en donde salen elegidos los más votados, y en donde el votante sí puede seleccionar a candidatos de varios partidos. En la actualidad, este formato se sigue en Honduras, y en Panamá rigió hasta 1925, sin embargo, el problema es que tiende a favorecer a los candidatos de las áreas densamente pobladas, como los distritos capitales de provincia, quedando sin representación política las comunidades pequeñas.

Durante la coyuntura de las reformas electorales de 2006, el Tribunal Elec-

toral se pronunció a favor de la fórmula de 1989 con barrera legal. Por los argumentos esbozados a lo largo de este estudio, nuestra opinión técnica se inclinaba a favor de la fórmula de 1989 sin barrera legal, y en segunda instancia, defendimos la fórmula de Divisor Webster o Sainte League, a pesar de significar un cambio en nuestra historia electoral. No obstante, la Asamblea Nacional de Diputados adoptó la decisión de no modificar la actual fórmula de representación proporcional, aplicable en los circuitos plurinominales, a pesar de que en sesiones especiales convocadas para tales efectos, se les demostró teórica y matemáticamente, las distorsiones generadas en sentido contrario al mandato constitucional.

Antes de finalizar, quisiéramos comentar dos aspectos interesantes relacionados con el tema desarrollado a lo largo de este estudio de caso. Esos aspectos son la fórmula R ó postulación de candidatos por partidos aliados, y la libre postulación de diputados.

Con la fórmula R, dos o más partidos pueden postular candidatos comunes a diputado y estos competirían en su partido para el cociente, medio cociente y residuo, pero en el partido aliado sólo lo harían por el residuo.

El objeto de la fórmula R, sugerida por la Comisión Nacional de Reformas Electorales de 2002, era la de facilitar la alianza de partidos para postular diputados, y aumentar las posibilidades de los candidatos de los partidos medianos y pequeños postulados en alianza con los partidos grandes. Pero la llamada fórmula R, hubiera sido efectiva si en el artículo 292 se modificaba lo fijado en el residuo, en el sentido de que la curul se debía asignar al partido al que pertenecía o que postulaba el candidato; modificación que nunca se implementó cuando se aprobaron las reformas electorales en la Asamblea Legislativa, quedando comprometida la efectividad de la fórmula R, pues contrario a la intención inicial de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, la curul se le termina asignando al partido grande en vez del chico.

Esto explica la existencia del controversial Decreto No. 19 de 17 de junio de 2003 que trataba de corregir el problema, concediéndole al partido grande, el derecho a renunciar a la curul a favor del partido chico; decreto que fue demandado ante la Corte Suprema de Justicia por Inconstitucional, quedando el fallo pendiente hasta la fecha.

Con el objeto de resolver la inconsistencia entre el residuo y la fórmula R, la Comisión de Reformas al Código Electoral de 2006, propuso que en el residuo se asignara la curul al candidato del partido al cual pertenece o que lo postuló, modificación que en efecto prosperó en la Asamblea Nacional de Diputados.

Pero al paso surge la duda: ¿Por qué un partido que se ha ganado la curul por su mayor caudal de votos, tiene que ceder el escaño al partido más chico, por una formalidad legal? Es cierto que la fórmula R estimula la alianza ínter partidaria pero acaso esta regla ¿no va en contra de la voluntad de los electores que han votado mayoritariamente por un determinado partido?

Otro efecto contraproducente de la fórmula R, se presenta si a lo interno de un partido que ha alcanzado un cociente o medio cociente, al candidato más votado se le niega la curul por estar postulado bajo las reglas de la fórmula R, no pudiendo competir por cociente ni medio cociente. El problema se neutraliza si ese candidato R obtiene la curul por residuo, ¿pero si no? Tendríamos a un sujeto que en buena lid, sacó el escaño por cociente o medio cociente, pero por un formalismo legal, se le niega la representación política.

Finalizo este estudio de caso, comentando sobre las opciones de los candidatos de libre postulación en los circuitos plurinominales. En principio, a estos candidatos independientes se les reduce la posibilidad de salir electos si se postulan solos. Para que tengan más opciones, se hace necesario que se postulen en listas de candidatos por libre postulación, aunque quizás esto último va en contra de la naturaleza individual e independiente de la libre postulación.

Por lo tanto, la libre postulación por listas para Diputados, requería de una doble llave de reformas. En primer lugar, aprobar la posibilidad de que estos candidatos se postularan en listas, y la otra llave, reformar el viejo art. 292 para establecer en los tres pasos de adjudicación que la curul se asignará a la lista de partido o de libre postulación. Si no se aprobaba esta doble llave de reformas, quedaba limitada la eficacia de la libre postulación para diputado, establecida por mandato constitucional. Afortunadamente para el futuro de estos candidatos independientes, la Asamblea Nacional de Diputados aprobó ambas reformas.