

Estudio sobre la Democracia Proporcional en Panamá.

Antonio Sanmartín

Resumen: Las elecciones generales de 2019 abrieron una vez más la discusión sobre la traducción de votos a escaños. El debate acerca de los aspectos de representación proporcional y si el sistema electoral panameño tiene efectos verdaderamente proporcionales es el centro de este estudio. El tamaño de las circunscripciones, el sistema de partidos y el comportamiento electoral, y la fórmula de asignación de escaños se presentan como los principales factores de influencia en el análisis del caso panameño.

Palabras clave: Elecciones, representación proporcional, Panamá, sistema electoral, democracia

Abstract: *The 2019 general elections once again opened the discussion on the translation of votes into seats. The debate about the aspects of proportional representation and whether the Panamanian electoral system has truly proportional effects is the focus of this study. The size of the constituencies, the party system and electoral behavior, and the seat allocation formula are presented as the main influencing factors in the analysis of the Panamanian case.*

Keywords: *Elections, proportional representation, Panama, electoral system, democracy*

Luego de ver los resultados de las elecciones presidenciales panameñas del 5 de mayo de 2019, la atención de la opinión pública se centró en los resultados de las elecciones de diputados, surgiendo un malestar por los efectos que arrojaban el voto en plancha dentro del marco de funcionamiento del sistema de cociente, medio cociente y residuo como fórmula de asignación de curules en los circuitos plurinominales.

Algunas de estas opiniones eran objetivas y bien fundamentadas; otras alejadas de la realidad. Por ejemplo, muchos acérrimos críticos de los partidos solicitaban abandonar la fórmula de asignación de curules y reemplazarla por un sistema mayoritario donde saliera elegido el más votado. Pero esta opinión resultaba una total contradicción, pues por lo general los sistemas mayoritarios fortalecen a los partidos políticos grandes. Esto ponía en evidencia de que el fortalecimiento de la democracia necesita de una opinión pública responsable y debidamente informada; valor que todavía está pendiente en nuestro país.

De todas formas, el malestar de los votantes panameños si era justificado por la siguiente razón: Para que nuestro modelo de democracia proporcional por cociente funcione bien, se necesita aplicar el procedimiento de “Resto Mayor” en el residuo que existía en nuestra Ley Electoral pero que para las elecciones de 1994, fue eliminada de nuestro ordenamiento jurídico.

En esa línea de dirección, este estudio pretende demostrar con datos empíricos porque nuestro modelo político no está funcionando bien, y ofrecer alternativas para lograr una mejor proporcionalidad de nuestra democracia.

Iniciemos nuestro estudio definiendo con claridad que es el sistema de representación proporcional.

¿Qué es el Sistema de Representación Proporcional?

La Representación Proporcional es un sistema de escrutinio de votos por medio del cual se le da oportunidad a las minorías, a través de los partidos políticos medianos y pequeños, para que tengan participación en la Asamblea de Diputados. Esta participación política se logra a través de la fórmula del cociente en los circuitos plurinominales, la cual busca la proporcionalidad entre votos y escaños; es decir, el porcentaje de escaños debe guardar proporción con el porcentaje de votos de los partidos.

A nivel internacional existen dos grandes sistemas de representación proporcional: El de cociente y el de divisor. Mientras que países como Argentina y Paraguay utilizan el sistema proporcional de divisor, otros países utilizan el cociente como Costa Rica, Colombia y México. Inclusive, en

Uruguay se han mezclado métodos de cociente con divisor.

En el caso de Panamá, el cociente ha sido la fórmula repartidora desde 1925, presentando una serie de variaciones tales como barreras legales, topes de 2/3 y restas de cocientes y medios cocientes en el residuo.

En la actualidad, el sistema panameño de adjudicación de curules para la Asamblea Nacional de Diputados, se desprende del artículo 147 de la Constitución Política de Panamá, 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:

Habrán 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, siendo el medio cociente la herramienta que le brinda proporcionalidad al sistema.

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.

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 (“voto plancha”). Antes de proseguir, es importante recordar que el voto selectivo único fue declarado inconstitucional en el 2016 por la Corte Suprema de Justicia, así que nuestro sistema electoral se encuentra obligado a utilizar el voto selectivo múltiple y el voto plancha.

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 cocientes no pueden participar en la competencia por el medio cociente. Así las cosas, tienen derecho a un escaño, todos los partidos que han alcanzado 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 diputados. En este caso, la curul es del partido que más votos le aporta al candidato favorecido, con la limitación de que sólo se le puede asignar un residuo a cada partido.

Nuestro modelo de asignación proporcional de curules contempla una figura adicional. Se trata de 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. Con la fórmula R, dos o más partidos pueden postular candidatos comunes a legislador y éstos competirían en su partido para el cociente, medio cociente y residuo, pero en el partido aliado sólo lo harían por el residuo.

La fórmula R estuvo vigente en las elecciones de 2004 y 2009, es eliminada para las elecciones de 2014 y se volvió a instaurar para el 2019. El objeto de la fórmula R cuando se instauró en el 2004 era la de facilitar la alianza de partidos para postular diputados, y aumentar las posibilidades de los candidatos de los partidos medianos y pequeños que sean postulados en alianza con los partidos grandes. Pero la llamada fórmula R, era efectiva si en la normativa de la repartición de curules, se modificaba la regla en el residuo en el sentido de que la curul se le debía asignar al partido en donde pertenecía o era postulado el candidato; modificación que nunca se implementó cuando se aprobaron las reformas electorales aplicables al 2004, 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 terminaba 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, llegando el fallo muchos años después con consecuencias increíbles: un llanero solitario que nunca fue a la asamblea y un diputado al que se le negó la curul después de ejercerla durante casi 5 años.

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 fue postulado, y de hecho esta modificación si prospero en la Asamblea Nacional de Diputados, corrigiéndose el “ripio jurídico” que tenía la fórmula R en la Ley Electoral.

Veamos un ejemplo de cómo se asignaron las curules en el circuito 8-7 en las elecciones de 2019, de acuerdo a la fórmula de representación proporcional establecida en el artículo 403 del Código Electoral (Ver cuadro 1).

En el ejemplo de la próxima página, tanto el PRD como el CD son cocientes, quedando designados Héctor Brands y Sergio Gálvez respectivamente. Luego hay un medio cociente con Gabriel Silva de la lista por libre postulación chocolate y finalmente las dos curules que faltan se reparten por residuo, aplicándose en ambos casos la fórmula R, En el PRD son la designación de Crispiano Adames siendo ayudado por los votos MOLIRENA, y en el último residuo, Corina Cano siendo ayudada por los votos que obtuvo en el PRD. Es importante anotar que a Carla García no se le asignó el último residuo que faltaba porque la regla repartidora establecía que a cada partido le tocaba un solo residuo.

¿Qué tan proporcional es el sistema de adjudicación de curules panameño?

La proporcionalidad del sistema se mide restando el porcentaje de escaños del porcentaje de votos y de la diferencia se obtiene un índice: Entre ± 0.1 y 4.9 es una proporcionalidad óptima. De ± 5.0 a 9.9 es una desproporción aceptable. ± 10 a 14.9 es una desproporción considerable y es una distorsión del sistema todo lo que supere $\pm 15\%$.

Veamos el comportamiento de la proporcionalidad del sistema desde 1994 hasta 2019, en los cuadros 2, 3 y 4.

Si observamos los datos de las pasadas elecciones de 2019 (Cuadro 2), en el caso del PRD, con el 30% de los votos, obtuvo 21 curules representando el 46.7% de las curules, lo que significa una Distorsión del Sistema. El MOLIRENA, con el 4.2% sacó 4 curules representando el 8.9% de los escaños. Esta es una proporcionalidad óptima, pero en el caso del MOLIRENA, dos de las curules se obtienen gracias a la ayuda del PRD por la aplicación de la fórmula R en los circuitos 8-6 y 8-7. Ambos partidos en alianza fueron los que mejor capitalizaron sus votos ayudándose mutuamente. El CD con el 21.5% de los votos, obtiene el 24.4% de los 11 escaños, mientras que el Panameñismo se debilitó considerablemente en comparación con la elección pasada, pero aun así sacó 5 diputados lo que representaba un 15.2% de votos contra un 11.1% de escaños.

El Partido Popular, el FAD y Alianza, muy débiles, se fueron sin escaños y con una proporción de votos muy baja. Mientras que las listas independientes celestes, verdes y chocolates sacaron porcentajes de votos muy parecidos al porcentaje de escaños obtenidos.

Estos distorsiones y desproporciones considerables se vuelven a registrar desde 1994 hasta la fecha.

CUADRO 1 ADJUDICACION DE CURULES DE DIPUTADO - CIRCUITO 8-7 (5 curules)									
Votos Válidos	98360	Cociente	19672	1/2 Cociente	9836				
Prd	Popular	Molirena	Pan	Cd	fad	alianza	celeste	verde	chocolate
34575	3198	2491	7557	19813	588	762	8838	3044	17494
Brands (21469)	Madariaga (2301)	Wendy (913)	González (5548) (P)	Chello (15330)	Fulo (517)	Lombana (628)	Espino (6645)	Perscky (3044)	Silva (17494)
Crispiano (19487) (P)	Rubio (1618) (P)	Moreno (716)	Sanchez (4093)	Martínez (11757)	Concepción (474)	Bermúdez (420)	Harding (6453)		
García (20116)	Ibarra (1016)	Martínez (1397)	Jacome (3321)	Ferrufino (9596)	Tata (453)	Cubilla (377)	Loo (6805)		
Picota (12937)	Mastellari (1148)	Cano (1054) (P)	Pon (3306)	Patrick (9636) (P)		Patrick (363) (R)	López (5814)		
Cano (12250) (R)	Gonzalez (1119) (R)	Crispiano (661) (R)	Rubio (2905) (R)	Correa (10955)					

Estudios

Como se puede observar en el cuadro 2, nuestro sistema proporcional arrojó un grave registro distorsionado en 1994 con una diferencia de 29.4 puntos porcentuales entre escaños y votos. En 1999, cuadro 3, la diferencia bajó a una distorsión de 19.4, y en el 2004 (cuadro 4), no hubo distorsión sino desproporción considerable (13.6); no obstante, es importante la tendencia arrojada en las dos primeras elecciones referidas.

A nivel parcial por circuito, se han reportado casos alarmantes. 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, sacó el 60% de los escaños con una diferencia de 25 puntos porcentuales entre votos y escaños (distorsión).

Factores de influencia en la proporcionalidad del sistema.

En la proporcionalidad del sistema, influyen cuatro factores: El tamaño de la circunscripción en cuanto a su densidad y la proporción de escaños por

electores, el sistema de partidos históricamente constituido, la voluntad popular o margen de votos y la fórmula de asignación de curules. (NOHLEN, Dieter. Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral: Santiago de Chile. 2009. P. 29).

En principio, cada factor influye en el otro y viceversa; se trata de variables interdependientes entre sí. 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 por la voluntad popular, por el tipo de circunscripción existente o por la colocación 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. Las tendencias es que los sistemas mayoritarios te llevan a bipartidismo y que los sistemas proporcionales te llevan a multipartidismo, pero son tendencias porque en algunos países, a pesar de existir sistemas mayoritarios hay multipartidismo y en otros sistemas proporcionales el resultado es un bipartidismo.

Cuadro 2 ELECCIONES PARA LEGISLADOR 1994 VOTOS VALIDOS POR PARTIDO EN CIRCUITOS PLURINOMINALES																
	LIB	PRD	PDC	MOLI- RENA	PALA	PLA	PPD	ARN	MUN	MPE	UDI	LIBRE	REN	SOL	MORE- CIV	NA
Escaños	45	1	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	
Distorsión	-0.7	29.2	-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 3 ELECCIONES PARA LEGISLADOR 1999 VOTOS VALIDOS POR PARTIDO EN CIRCUITOS PLURINOMINALES								
		PRD	PDC	MOLI- RENA	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
Distorsión	Diferencia	19.4	-2.0	-4.3	10.9	-4.0	-4.3	-2.6

Cuadro 4 ELECCIONES PARA LEGISLADOR 2004 VOTOS VALIDOS POR PARTIDO EN CIRCUITOS PLURINOMINALES								
		PRD	PP	MOLI- RENA	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

Cuadro 5 ELECCIONES PARA DIPUTADOS 2009 VOTOS VALIDOS POR PARTIDO EN CIRCUITOS PLURINOMINALES										
Escaños	45	PRD	PP	MOLIRENA	PAN	CD	LIB	UNIÓN PATRIÓTICA	VMP	
	% de partido	38.0	2.7	2.1	21.5	29.0	1.1	4.2	1.3	
	Escaños	19.0	0.0	0.0	13.0	13.0	0.0	0.0	0.0	
	% Escaños	42.2	0.0	0.0	28.9	28.9	0.0	0.0	0.0	
Desproporción Aceptable	Diferencia	4.2	-2.7	-2.1	7.4	-0.1	-1.1	-4.2	-1.3	

Cuadro 6 ELECCIONES PARA DIPUTADOS 2014 VOTOS VALIDOS POR PARTIDO EN CIRCUITOS PLURINOMINALES										
Escaños	45	PRD	PP	MOLIRENA	PAN	CD	FAD	Celeste	Verde	Chocolate
	% de votos	31.3	2.9	6.1	20.2	34.7	1.2	2.9	0.3	0.4
	Curules	17	0	2	10	15	0	1	0	0
	% de Curules	37.8	0.0	4.4	22.2	33.3	0.0	2.2	0.0	0.0
Desproporción Aceptable	Diferencia	6.5	-2.9	-1.7	2.0	-1.4	-1.2	-0.7	-0.3	-0.4

Cuadro 7 ELECCIONES PARA DIPUTADOS 2019 VOTOS VALIDOS POR PARTIDO EN CIRCUITOS PLURINOMINALES											
Escaños	45	PRD	PP	MOLIRENA	PAN	CD	FAD	Alianza	Celeste	Verde	Chocolate
	% de votos	30.1	3.4	4.2	15.2	21.5	1.7	2.6	9.2	5.0	7.1
	Curules	21	0	4	5	11	0	0	2	0	2
	% de Curules	46.7	0.0	8.9	11.1	24.4	0.0	0.0	4.4	0.0	4.4
Distorsión del Sistema	Diferencia	16.6	-3.4	4.7	-4.0	2.9	-1.7	-2.6	-4.7	-5.0	-2.7

Veamos cada Factor.

El tamaño de las Circunscripciones.

Sobre el tamaño de la circunscripción como factor de influencia, debemos comenzar por comprender la configuración de los circuitos electorales en Panamá, producto de la reforma constitucional del 2004 en la cual 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 64 escaños distribuidos en 32 circuitos electorales¹, de acuerdo con un cociente nacional creado para los efectos de repartir la cantidad de curules por circuito electoral. Sin embargo, para las dos últimas coyunturas electorales de 2014 y 2019, la Asamblea Nacional de Diputados decidió ignorar por “conveniencia” la obligación constitucional de revisar la distribución de circuitos y curules a nivel nacional, quedando en deuda con nuestra Carta Magna por más de 10 años la necesidad de ajustar nuestras circunscripciones electorales a los cambios de densidad electoral.

El tamaño de las circunscripciones como factor de influencia en la proporcionalidad del sistema se sustenta en la siguiente relación: **A mayor tamaño, mayor proporcionalidad**; por una simple razón, en las

¹ 26 uninominales y 13 plurinominales.

circunscripciones chicas, en la primera ronda las curules casi siempre se van a repartir entre los partidos más grandes. Pero en las circunscripciones grandes, por su mayor cantidad de escaños, los partidos medianos y pequeños tendrán oportunidad de obtener diputados en una segunda ronda de repartición.

En Panamá, de las 39 circunscripciones electorales, 26 son uninominales y sólo 13 son plurinominales. Y de esas 13, 4 son binominales, 4 reparten 3 escaños, solo 2 son de 5 y la más grande y única en todo el país, es de 7 escaños. En resumen, la gran mayoría de las circunscripciones electorales en Panamá son chicas y esto generalmente favorece a los partidos grandes.

El sistema de Partidos constituidos.

Panamá registra un multipartidismo atenuado con dos partidos históricos (PRD y Panameñismo) y un partido joven (Cambio Democrático) que se ha adueñado de un importante segmento del electorado.

El PRD tiene registros electorales más constantes con piso histórico que gira alrededor de un 30%. Igual porcentaje registra el CD en dos elecciones presidenciales y de diputados seguidas, en tanto que el panameñismo es más volátil con un piso electoral histórico que ronda el 15% de intención de votos.

Los partidos MOLIRENA y Popular son partidos satélites o bisagras, en tanto el FAD y Alianza son muy débiles con poco margen de influencia en la proporcionalidad del sistema.

Cabe anotar que en el siglo XX, la facción liberal era una fuerza política importante, pero generalmente se diluía entre muchos partidos liberales que se mantenían en constantes pugnas internas. Situación ésta que se refleja en la coyuntura actual en donde no existe ningún colectivo político liberal dentro de la oferta electoral panameña.

Así las cosas, de los 7 partidos existentes, sólo 3 tienen registros electorales lo suficientemente fuertes para influir en la proporcionalidad del sistema. Los otros cuatro no cuentan y, de hecho, uno de ellos, el FAD fue declarado extinguido por el Tribunal Electoral de Panamá por no alcanzar el umbral de 2% en ningún cargo de elección popular.

La Voluntad Popular.

Ligado al factor anterior, la voluntad popular es muy importante en la influencia de proporcionalidad, y a su vez es el menos predecible de todos los factores. Con excepción del PRD, el escenario electoral panameño siempre se muestra muy volátil con partidos que crecen mucho en una

elección y decaen dramáticamente en el siguiente torneo electoral. Los casos de la Democracia Cristiana (1989-1994) y Papa Egoró (1994-1999) son ejemplos claros de la volatilidad de nuestro sistema de partidos.

Como se puede ver en los cuadros 2 y 3 de las elecciones de diputado en 1994 y 1999 se produjeron distorsiones graves, pero en las elecciones de 2004, 2009 y 2014 la distorsión disminuyó notablemente, posiblemente por variables interdependientes. Es decir, la distribución del voto influyó para mejorar la proporción del sistema y de paso influyó en la disminución de partidos de 15 en 1994, a 8 partidos en 1999. Inclusive, en el mismo circuito 8.6 en donde se había registrado una grave distorsión en 1999, en el 2004 se produjo una distribución equitativa de los escaños, gracias a la voluntad popular.

Veamos otro ejemplo: Los números de la elección de 2019, en donde sólo el PRD se presenta con números consolidados.

El PRD obtuvo 35 diputados, 21 de ellos en circuitos plurinominales. En tanto el CD sacó 18 diputados; 11 de ellos en circuitos plurinominales, 8 medios cocientes y solo 2 cocientes, contra los 5 cocientes y 9 medio cocientes PRDs, evidenciando una diferencia considerable entre ambos partidos en cuanto a margen de votos. En tanto el PP, FAD y Alianza suman entre todos un 8% sin obtener una sola curul, reflejando la muy marcada debilidad de 3 de los 7 partidos. De los otros 4 partidos, tres, el PRD, el MOLIRENA y el CD fueron los únicos que capitalizaron sus márgenes de votos en forma positiva, mientras que el panameñismo sufrió una merma en su caudal de votos y de escaños.

Por el lado de los independientes los números no son buenos. Las 4 candidaturas independientes que obtuvieron escaños en los plurinominales, 3 de ellos salieron por medio cociente, con un solo cociente excepcional, pero el resto de las candidaturas de libre postulación a nivel nacional se reportaron disgregadas, divididas y muy débiles, lejos de los medio cocientes. Eran candidaturas que sólo tenía en común su tipo de postulación, pero las diferencias entre ellos eran marcadas.

Hagamos un ejercicio. Si sumamos todas las listas de libre postulación, los independientes con un 21% de votos, sacaron sólo 4 escaños lo que representa el 8.9% de los escaños. El CD con el mismo margen de votos de los independiente (21%) sacaron 11 diputados, mientras que los independientes solo sacaron 4 diputados. En cambio, el MOLIRENA con solo el 4.2% de votos, sacaron los mismos 4 diputados que todos los independientes sumados en un 21% de votos.

El escenario “ideal” de los independientes unificados nunca existió. En cambio, el escenario “real” fue el de listas divididas entre sí, afectando la

proporcionalidad del sistema porque este importante caudal de votos de las candidaturas independientes, no se materializó en escaños.

Lo que quiero decir es que existía un universo de distancia entre las maquinarias operativas del PRD y el CD, por un lado, y el resto de los partidos y listas de libre postulación. Distancias prácticas que se vieron reflejadas en los resultados nacionales para todos los cargos de elección popular y sin lugar a duda fue un factor de influencia en la desproporción del sistema de adjudicación de curules de diputados.

La Fórmula de asignación de curules.

En las últimas elecciones se ha producido una tendencia distorsionante en nuestra fórmula repartidora por el **efecto mayoritario del voto múltiple o plancha en el residuo**.

La falla histórica se reflejaba en el residuo porque a pesar de que la curul era del candidato, como rezaba la Ley, de todas formas, la curul se le adjudicaba a un partido político. En este orden de ideas, un partido que hubiera obtenido un cociente alto o dos, y un considerable margen de votos en plancha o selectivos múltiples, terminaba sumando varias veces los votos del partido en el residuo, a través de sus candidatos, lo que impulsaba la obtención de una multiplicidad de curules por residuo para los candidatos más votados del mismo partido.

Existían argumentos para negar la existencia del voto múltiple en los plurinominales: Primero porque el elector tenía derecho a votar de acuerdo con la cantidad de puestos que estaban en juego. Segundo porque el votante aportaba un solo voto a los candidatos seleccionados. Y tercero, en las dos primeras rondas de adjudicación, la curul era del partido y se le asignaba al candidato(s) más votado(s) dentro del colectivo.

Pero no es en ninguno de estos tres puntos en donde radica el problema. A nuestro criterio la falla se refleja en una simple razón: No se ha estado aplicando ningún procedimiento de resta en el residuo. Nótese que el residuo casi nunca es 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 a lo largo de nuestra historia electoral, y como se aplica internacionalmente. 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.

Los registros electorales de las elecciones de 1994, 1999, 2004 y 2019, demuestran la tendencia de un efecto mayoritario para los partidos grandes. Como se puede observar en el cuadro 2, en 1994, de los 19 escaños

asignados por residuo, 15 fueron para el PRD y sólo 4 para el resto de los partidos

En 1999 (cuadro 3), las 16 curules por residuo se repartieron entre los dos partidos grandes (9 PRD y 7 ARN). En el 2004 (cuadro 4), 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 marco alto por las candidaturas locales que respaldaron la campaña presidencial de Endara.

No obstante, con las mismas reglas del juego, en las elecciones de 2009 y 2014, se presentaron algunas desproporciones aceptables, pero nunca las graves distorsiones de las otras elecciones. ¿Que pudo haber sido distinto siendo la misma fórmula repartidora? Para mí, la proporción de votos fue equilibrando el modelo como se puede observar en los cuadros 5 y 6. Pero ese mismo margen de votos ha sido el factor que ha detonado la distorsión del PRD en las elecciones de 2019 a pesar de que con las reformas electorales se estableció la regla de que en el residuo sólo se podía adjudicar un residuo por partido, lo que debía atenuar el histórico efecto distorsionante in comento. Pero no fue así. A pesar de ese tope en el residuo, igual se produjo una distorsión de 16% a favor del PRD.

En conclusión, no solo el voto plancha es la causa de las distorsiones del sistema, ni tampoco el tope de un residuo por partido sirve para detener las distorsiones. Lo que se necesita es aplicar el procedimiento de resta del cociente y medio cociente para equilibrar el sistema proporcional, tal cual como fue diseñado por sus creadores y conforme a como se aplica internacionalmente con la fórmula de cociente.

En la búsqueda de alternativas

Buscando alternativas aplicamos a los resultados del 2019, las diferentes fórmulas de asignación de curules a nivel internacional como Saint Legue, Hare o Imperiali, en la cual todas reportaron resultados más proporcionales que nuestro actual sistema de cociente. En cambio, D'Hondt como formula proporcional de divisor, reportó números más distorsionantes que nuestra formula de cociente panameña (Ver cuadro 8), así que se debe descartar su aplicación en nuestro país.

Igualmente aplicamos los números del 2019 al sistema de resto mayor en el residuo, otorgando proporciones óptimas. Pero todas estas opciones difícilmente serían aprobadas en la actual Asamblea Nacional porque representaría una pérdida importante de poder para los partidos grandes. Es evidente que el actual modelo político está agotado y que necesitamos un

nuevo modelo político y una nueva configuración electoral para el país, pero cambiar la configuración política de circuitos a diputados provinciales o nacionales, es un cambio de rango constitucional. Así que este tema se debe manejar parcialmente en las reformas a la Ley Electoral, en donde la mejor opción sería la de regresar al resto mayor en la fórmula de cociente.

Quiero finalizar este estudio académico estableciendo algunos aspectos sobre la posibilidad de eliminar a los circuitos uninominales y crear circuitos provinciales proporcionales más grandes. Esta alternativa presenta la importante dificultad de que los candidatos de los **lugares menos densos**, están en desventaja numérica ante los candidatos de los **lugares más poblados**.

CUADRO 8										
CIRCUITOS PLURINOMINALES 2019 - FORMULA VIGENTE										
	PRD	PP	MOLIRENA	PAN	CD	FAD	Alianza	Celeste	Verde	Chocolate
% de votos	30.1	3.4	4.2	15.2	21.5	1.7	2.6	9.2	5.0	7.1
Curules	21	0	4	5	11	0	0	2	0	2
% de Curules	46.7	0.0	8.9	11.1	24.4	0.0	0.0	4.4	0.0	4.4
Diferencia	16.6	-3.4	4.7	-4.0	2.9	-1.7	-2.6	-4.7	-5.0	-2.7
CIRCUITOS PLURINOMINALES 2019 - RESTO MAYOR 1984										
	PRD	PP	MOLIRENA	PAN	CD	FAD	Alianza	Celeste	Verde	Chocolate
% de votos	30.1	3.4	4.2	15.2	21.5	1.7	2.6	9.2	5.0	7.1
Curules	14	0	1	9	12	0	1	3	1	4
% de Curules	31.1	0.0	2.2	20.0	26.7	0.0	2.2	6.7	2.2	8.9
Diferencia	-1.1	3.4	2.0	-4.8	-5.1	1.7	0.4	2.5	2.8	-1.8
CIRCUITOS PLURINOMINALES 2019 - RESTO MENOR 1989 CON BARRERA										
	PRD	PP	MOLIRENA	PAN	CD	FAD	Alianza	Celeste	Verde	Chocolate
% de votos	30.1	3.4	4.2	15.2	21.5	1.7	2.6	9.2	5.0	7.1
Curules	23	0	0	5	13	0	0	2	0	2
% de Curules	51.1	0.0	0.0	11.1	28.9	0.0	0.0	4.4	0.0	4.4
Diferencia	21.1	-3.4	-4.2	-4.0	7.4	-1.7	-2.6	-4.7	-5.0	-2.7
CIRCUITOS PLURINOMINALES 2019 - RESTO MENOR 1989 SIN BARRERA										
	PRD	PP	MOLIRENA	PAN	CD	FAD	Alianza	Celeste	Verde	Chocolate
% de votos	30.1	3.4	4.2	15.2	21.5	1.7	2.6	9.2	5.0	7.1
Curules	19	0	0	7	13	0	1	2	0	3
% de Curules	42.2	0.0	0.0	15.6	28.9	0.0	2.2	4.4	0.0	6.7
Diferencia	12.2	-3.4	-4.2	0.4	7.4	-1.7	-0.4	-4.7	-5.0	-0.5
CIRCUITOS PLURINOMINALES 2019 - D'Hondt										
	PRD	PP	MOLIRENA	PAN	CD	FAD	Alianza	Celeste	Verde	Chocolate
% de votos	30.1	3.4	4.2	15.2	21.5	1.7	2.6	9.2	5.0	7.1
Curules	22	0	0	6	12	0	1	2	0	2
% de Curules	48.9	0.0	0.0	13.3	26.7	0.0	2.2	4.4	0.0	4.4
Diferencia	18.8	-3.4	-4.2	-1.8	5.1	-1.7	-0.4	-4.7	-5.0	-2.7
CIRCUITOS PLURINOMINALES 2019 - Sainte Lague - Webster										
	PRD	PP	MOLIRENA	PAN	CD	FAD	Alianza	Celeste	Verde	Chocolate
% de votos	30.1	3.4	4.2	15.2	21.5	1.7	2.6	9.2	5.0	7.1
Curules	18			8	13		1	3		2
% de Curules	40.0	0.0	0.0	17.8	28.9	0.0	2.2	6.7	0.0	4.4
Diferencia	9.9	-3.4	-4.2	2.6	7.4	-1.7	-0.4	-2.5	-5.0	-2.7
CIRCUITOS PLURINOMINALES 2019 - Hagenbach-Bischoff										
	PRD	PP	MOLIRENA	PAN	CD	FAD	Alianza	Celeste	Verde	Chocolate
% de votos	30.1	3.4	4.2	15.2	21.5	1.7	2.6	9.2	5.0	7.1
Curules	18			8	13		1	3		2
% de Curules	40.0	0.0	0.0	17.8	28.9	0.0	2.2	6.7	0.0	4.4
Diferencia	9.9	-3.4	-4.2	2.6	7.4	-1.7	-0.4	-2.5	-5.0	-2.7
CIRCUITOS PLURINOMINALES 2019 - Imperiali										
	PRD	PP	MOLIRENA	PAN	CD	FAD	Alianza	Celeste	Verde	Chocolate
% de votos	30.1	3.4	4.2	15.2	21.5	1.7	2.6	9.2	5.0	7.1
Curules	18			8	13		1	3		2
% de Curules	40.0	0.0	0.0	17.8	28.9	0.0	2.2	6.7	0.0	4.4
Diferencia	9.9	-3.4	-4.2	2.6	7.4	-1.7	-0.4	-2.5	-5.0	-2.7

Cuadro 9							
1994 - Reparto de Curules Circuitos Plurinominales				2009 - Reparto de Curules Circuitos Plurinominales			
Partido	Cociente	1/2 Cociente	Residuo	Partido	Cociente	1/2 Cociente	Residuo
PRD	4	5	15	PRD	8	6	5
Arnulfista	0	6	1	PP	0	0	0
Lib. Auténtico	0	0	1	MOLIRENA	0	0	0
MOLIRENA	1	2	0	PAN	3	8	2
Liberal	0	0	1	CD	6	5	2
Renovación Civilista	0	1	1	LIB	0	0	0
PDC	0	1	0	UNION PATRIOTICA	0	0	0
Papa Egoro	1	5	0	VMP	0	0	0
Total de Escaños	6	20	19	Total de Escaños	17	19	9
1999 - Reparto de Curules Circuitos Plurinominales				2014 - Reparto de Curules Circuitos Plurinominales			
Partido	Cociente	1/2 Cociente	Residuo	Partido	Cociente	1/2 Cociente	Residuo
PRD	8	7	9	PRD	5	8	4
Arnulfista	3	6	7	Panameñista	3	5	1
MOLIRENA	0	1	0	MOLIRENA	0	1	1
Cambio Democrático	0	1	0	Cambio Democrático	8	7	1
PDC	0	3	0	PP	0	0	0
				FAD	0	0	0
				LIBRE POSTULACION	1	0	0
Total de Escaños	11	18	16	Total de Escaños	17	21	7
2004 - Reparto de Curules Circuitos Plurinominales				2019 - Reparto de Curules Circuitos Plurinominales			
Partido	Cociente	1/2 Cociente	Residuo	Partido	Cociente	1/2 Cociente	Residuo
PRD	11	4	12	PRD	5	9	7
Arnulfista	3	7	0	PAN	0	5	0
MOLIRENA	0	2	0	MOLIRENA	0	0	4
SOLIDARIDAD	3	5	1	PP	0	0	0
Partido Popular	0	0	1	CD	2	8	1
Cambio Democrático	0	2	0	FAD	0	0	0
				ALIANZA	0	0	0
				LIBRE POSTULACION	1	3	0
Total de Escaños	17	20	14	Total de Escaños	8	25	12