

El sistema político y electoral panameño, y su influencia en la configuración del sistema de partidos*

Eduardo Valdés Escoffery**

SUMARIO: I. Del multipartidismo al bipartidismo con partidos nacionales. II. De partidos autocráticos a democráticos. III. Partidos políticos *versus* libre postulación. IV. Voto preferencial y selectivo. V. El sistema electoral legislativo y los partidos políticos.

I. Del multipartidismo al bipartidismo con partidos nacionales

A partir de la reactivación del sistema de partidos políticos en 1979 y de la reforma política integral de 1983, Panamá regresa paulatinamente a un sistema político democrático, el cual no se consolida en sus aspectos formales, sino es hasta después de la invasión norteamericana de diciembre de 1989.

* Extracto de un trabajo preparado en junio de 2005 para la OEA a nivel regional denominado "Investigación socio política: mejores prácticas de institucionalización y cambio partidario en las Américas: la reforma política y electoral: el caso de Panamá".

** Magistrado vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá.

El sistema de partidos que contempla la legislación panameña es uno de partidos nacionales exclusivamente, es decir, no se permiten los partidos provinciales o regionales. Todo partido, para ser reconocido como tal, debe comprobar que tiene:¹

- a) No menos de quince adherentes en, por lo menos, el 40% de los distritos del país, y
- b) No menos de veinte adherentes en cada provincia y diez en cada comarca.

En esa reactivación se aprecia una tendencia natural al tradicional multipartidismo del pasado, que reflejaba el individualismo producto del caciquismo, por una parte, y la política de los grupos económicos de tener una participación en el reparto del poder político del país, por otra. A este respecto, podemos citar al sociólogo panameño Bolívar E. Franco R., uno de los pocos estudiosos del sistema de partidos políticos en Panamá, que nos dice: "Desde sus inicios, la atomización y división ha sido la característica predominante de los partidos políticos en Panamá. El sistema de partidos es marcadamente multipartidista o pluripartidista".²

Este multipartidismo era incluso impulsado por el gobierno de turno en busca de aliados para tratar de controlar las decisiones en las mesas de votación; sin embargo, a diferencia del pasado, se mantiene, ahora, el papel preponderante de un partido político (el PRD), constituido bajo el liderazgo del general Torrijos y símbolo político de la revolución del 11 de octubre de 1968. Desde el punto de vista ideológico, el PRD está identificado como socialdemócrata y está afiliado a la Internacional Socialista.

Hablando de ideologías, es oportuno citar al historiador panameño Jorge Conte Porras, quien opina que

por encima de las clasificaciones tradicionales para definir los partidos políticos en grupos de izquierda o de derecha, reaccionarios o revolucionarios, según defiendan el *statu quo* o aspiren a una transformación de las estructuras políticas, nos sentimos insatisfechos para identificarlos, y nos parece que existe una ancha laguna en

¹ Artículo 41 del Código Electoral.

² Franco R., Bolívar, E. *Panamá: Los partidos políticos en los 90 entre elecciones y transformaciones*, Universidad de Panamá-Tribunal Electoral, 1991, p. 88.

nuestra historia política para definirlos. Nos parece que este fenómeno social en nuestro medio amerita una investigación particular. No podemos desconocer que hay ciertas tendencias que son obvias, como la presencia tradicional de los partidos populistas que giran alrededor de un cacique, un líder, aun aquellos que pregonan la representación de un partido ideológico.³

A partir de la invasión, la cantidad de partidos políticos que han logrado subsistir a través de los tres procesos electorales celebrados se ha visto paulatinamente reducida de quince a siete, con una tendencia a tener dos partidos grandes. Es decir, hay claras tendencias al bipartidismo. Si bien a la fecha hay ocho partidos porque después del proceso electoral del 2004 se reconoció a un partido nuevo, el Partido Liberal, que se reorganiza por tercera vez y que no logró su reconocimiento antes de las elecciones por tener que enfrentar procesos de impugnación en cuanto a la cantidad de adherentes que realmente había logrado, el hecho es que dos partidos existentes, Solidaridad y el Partido Liberal Nacional, están por fusionarse, con lo que el número de partidos quedará nuevamente reducido a siete, sin perjuicio de que en las elecciones generales del 2009 otros partidos desaparezcan, por no poder llegar a la cuota requerida.⁴ A pesar de que el sistema electoral concede cuatro opciones para sobrevivir, el 2009 debe confirmar la tendencia de que el sistema de partidos políticos en Panamá estará caracterizado por dos partidos grandes. Desde las elecciones de 1994, el sufragio popular confirma una clara preferencia por el PRD y el arnulfismo. Además, en cuatro elecciones generales celebradas entre 1989 y 2004, solamente los candidatos de dos partidos han llegado a la Presidencia de la República: PRD y arnulfismo.

Hay que aclarar que si bien en las elecciones del 2004 surge una tercera fuerza política importante que obtiene la segunda votación, ésta descansa en el liderazgo personal del expresidente Guillermo Endara, y no en la organización ni membresía de un partido Solidari-

³ Conte Porras, Jorge, *Procesos Electorales y Partidos Políticos*, Litografía e Imprenta LIL, S.A. Tibás, Costa Rica, 2004, p. 378.

⁴ 4% de los votos válidos de las elecciones en que participan: presidente, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento, la más favorable al partido.

dad que lo postula. Esto pareciera indicar que se ha roto con la tendencia al bipartidismo, pero el hecho de que Endara no solamente no se inscribió en Solidaridad, sino que se ha separado del mismo después de la elección para intentar organizar su propio partido, sumado a los niveles de membresía que tienen y han mantenido el PRD y el arnulfismo, con relación a los demás partidos, parecen apuntar a que a corto y mediano plazo estos dos partidos seguirán dominando el escenario político, con lo que en esencia se mantendría el bipartidismo en Panamá, a pesar de que desde el punto de vista formal existan otros partidos minoritarios. Alcanzar la Presidencia de la República al margen de estos dos partidos se vislumbra como una tarea difícil y complicada de lograr, aunque estamos seguros de que los intentos continuarán.

El hecho es que la postulación de Guillermo Endara por parte de un partido pequeño como Solidaridad, le ha permitido a éste obtener el 30.87% de los votos presidenciales y, con ello, acceder a B/. 3,684,770 de subsidio electoral para el quinquenio 2004-2009, que de otra forma no hubiera obtenido. Este recurso representa una oportunidad de oro para ampliar su membresía y crecer como partido a nivel nacional con miras a convertirse en una importante tercera fuerza electoral.

En cuanto a la cantidad de partidos, está en función de la facilidad o facilidades que existan para su constitución y subsistencia, siendo el factor más importante el número de adherentes que la Ley requiera para ello. Hay que comenzar por aclarar que la Constitución Política delega en la Ley el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos; pero para la subsistencia establece un rango entre 3 y 5% de los votos válidos en cualquiera de las cuatro elecciones previamente referidas, la más favorable al partido. Para la formación de nuevos partidos, la legislación electoral se basa en un porcentaje de los votos válidos en la última elección presidencial, mientras que para la subsistencia se aplica el mismo porcentaje, pero se aplica a todas las demás elecciones, la más favorable al partido.

De cara a las elecciones de 1994, el porcentaje vigente tanto para la formación como para la subsistencia, era el 3%, y ello facilitó la formación de nuevos partidos, particularmente porque en 1989 el Tribunal Electoral no llegó a recibir la totalidad de las actas de mesa, y los votos válidos para la elección presidencial que se pudieron computar resultaron ser inferiores a la cifra real. Igualmente ese porcentaje bajó de

3%, y facilitó la subsistencia de los partidos políticos. Para las elecciones de 1999, el porcentaje se subió al 5%, para frenar la proliferación de partidos, lo cual se logró cuando desaparecieron cinco partidos, por no lograr la nueva meta. Para las elecciones del 2004 se redujo a 4% para facilitar la subsistencia a los partidos existentes, y la medida cumple su cometido, pues no desaparece ninguno.

Desde el punto de vista de favorecer o no la proliferación de partidos políticos, el sistema electoral ha mostrado una clara tendencia hacia limitar el número de partidos a través del porcentaje requerido para su formación y subsistencia. Hay otra característica importante del sistema electoral panameño en materia de partidos políticos y que tiene que ver con el mecanismo de inscripción de adherentes. Si bien en la mayoría de los países son los partidos los que tienen sus libros de inscripción y son ellos los únicos que saben cuántos miembros tienen y quiénes son, en Panamá, desde el retorno de la democracia, los ciudadanos interesados en afiliarse a un partido político deben concurrir a las oficinas del Tribunal Electoral a enlistarse en los libros de inscripción que dicha institución mantiene para cada partido político, o bien esperar a que el partido saque del Tribunal Electoral y con funcionarios de éste, libros de inscripción y los ubique en puestos fijos en determinados puntos del país. Este sistema asegura que un ciudadano no esté inscrito en varios partidos al mismo tiempo y que la cúpula del partido no maneje arbitrariamente la información de la membresía cuando lleva a cabo actividades internas. De esa forma, cuando un colectivo político pretende llevar a cabo una reunión de cualquier organismo interno, debe pedir al Tribunal Electoral la lista actualizada de los miembros del respectivo organismo, y el Tribunal procede a verificar que sus integrantes todavía están inscritos en el partido o bien que no han fallecido. Este sistema también garantiza la veracidad de la información con relación a la membresía o cantidad de adherentes de cada partido.

II. De partidos autocráticos a democráticos

Con la invasión militar norteamericana del 20 de diciembre de 1989, la opinión generalizada era que el PRD y sus aliados perderían vigencia y respaldo popular, y que el sistema de partidos volvería al multipartidismo

previo a 1968, pero no fue así. A partir de la invasión, el PRD inició su reorganización como partido de oposición, y logró triunfar con Ernesto Pérez Balladares en la primera contienda electoral de 1994, cuando todos sus adversarios se dividieron en múltiples candidaturas, demostrando que seguía siendo el principal partido del país y el que más membresía tenía. Durante el ejercicio legítimo del poder político, aprovechó para cambiar sus estatutos y democratizar sus estructuras internas, estableciendo voluntariamente el sistema de elecciones primarias como mecanismo de selección de todos sus candidatos a puestos de elección popular. Paradójicamente, entonces, el partido que surgió del proceso militar que gobernó al país durante aproximadamente veinte años, y que estaba controlado por los militares, se convierte en el más democrático de los partidos.

Algún paralelo se encuentra en el Partido Arnulfista, de corte populista. Durante la vida del caudillo, el proceso de decisiones en su partido (y fueron varios los que organizó), era absolutamente vertical, y la única voluntad que se imponía era la suya. Sin embargo, cuando se reorganiza el partido bajo el nombre de Arnulfista, luego del fallecimiento de su líder y en honor a él, la cúpula, encabezada por la viuda, Mireya Moscoso, desarrolla un mando más colectivo en el que se concede mucho más participación a los dirigentes altos y medios de la que jamás tuvieron en el pasado, si bien no llegaron a los niveles alcanzados en el PRD. Para escoger el candidato presidencial en 1999, el partido tuvo que recurrir al sistema de primarias, porque fue una de las reformas que impuso el PRD durante su gobierno. Los partidos que pretendieran postular a uno de sus miembros para el cargo de presidente de la República deberían escoger a su candidato por el sistema de primarias. Los partidos aliados endosarían al candidato presidencial en una convención o congreso nacional.

III. Partidos políticos *versus* libre postulación

En cuanto al acceso a los cargos de elección popular, tenemos que desde la reactivación de los partidos en 1979 y hasta la reforma constitucional del 2004 los partidos políticos han tenido el monopolio de las postulaciones para la elección presidencial y de los diputados.

Las candidaturas independientes o de libre postulación, como las denomina el Código Electoral, han estado limitadas a los gobiernos locales, es decir, a las postulaciones para alcaldes y miembros de los consejos municipales. Con la reforma constitucional del 2004 se elimina la norma que limitaba las postulaciones para diputados solamente a los partidos políticos y se dispone que podrá existir la libre postulación según lo reglamente la ley. Para el cargo de presidente y vicepresidente, la limitación para la libre postulación ha estado siempre a nivel del Código Electoral, y no de la Constitución.

Sin embargo, hasta ahora los candidatos independientes han tenido muy poco éxito frente a los partidos políticos en la competencia por los cargos a nivel de gobiernos locales, a pesar de que la mayoría de las postulaciones se han dado en circunscripciones pequeñas para el cargo de representante de corregimiento, donde ha sido fácil reunir la cantidad de firmas requeridas para ser reconocido como candidato independiente. El Código Electoral exige que el interesado recoja firmas de ciudadanos equivalentes a un 5% del registro electoral preliminar de la circunscripción en la cual se desea participar. Sin embargo, una crítica al sistema de libre postulación ha sido el poco tiempo que el Tribunal Electoral ha concedido para obtener las firmas requeridas. Hasta las elecciones de 1999, inclusive, se concedió un mes, pero ya para las del 2004, se duplicó ese término y se concedieron dos meses.

Obviamente, para circunscripciones pequeñas el referido tiempo no es problema, pero a medida que la circunscripción tiene más electores, se requiere más tiempo para recoger las firmas. De ahí que la participación ciudadana en la política, al margen de los partidos políticos, por medio de la libre postulación, haya funcionado en su mayoría en las circunscripciones pequeñas, de las cuales en Panamá hay una buena cantidad gracias al proceso de atomización⁵ que, desafortunadamente, se ha venido dando con la creación de corregimientos, que es la división político-administrativa más pequeña y en la cual se dividen los municipios o distritos del país. El país se divide en provincias y comarcas, y ambas se dividen en

⁵ Para las elecciones del 2004, 256 corregimientos tenían menos de mil electores (49.1%).

distritos y éstos a su vez se dividen en corregimientos. En 1972 el país tenía 505 corregimientos *versus* 521 en el 2004.

La circunscripción más grande en la cual ha participado y triunfado un candidato de libre postulación en el pasado ha sido para el cargo de alcalde en el distrito de La Chorrera, provincia de Panamá, en las elecciones de 1999, cuando solamente se disponía de un mes para conseguir las firmas. La Chorrera es hoy el sexto distrito más grande del país, y para el mes de abril de 2005 su padrón electoral es de 89,790 electores. Esta situación pone de manifiesto que las circunscripciones grandes no son metas imposibles de ganar aun cuando se compita en contra de los partidos políticos que tradicionalmente tienen líderes y estructuras para apoyar a sus candidatos, para no hablar de recursos financieros. Obviamente, mientras más grande es una circunscripción electoral, más recursos y tiempo de campaña requiere del candidato.

Para apreciar el poco éxito de las candidaturas independientes en las tres elecciones generales que se han celebrado, compartimos los siguientes hechos:

En las elecciones generales de 1994, 41 personas participaron como candidatos de libre postulación así: 7 para alcalde y 34 para representantes de corregimiento. De esos, ninguno ganó para alcalde y 5 ganaron como representantes de corregimiento. Es decir, del total postulado, el 12.2% gana.

En las elecciones generales de 1999, 184 personas participaron como candidatos de libre postulación así: 18 para alcalde y 166 para representante de corregimiento. De esos, 3 ganaron para alcalde y 17 ganaron como representantes de corregimiento. Es decir, del total postulado, el 10.8% gana.

En las elecciones generales de 2004, 252 personas participaron como candidatos de libre postulación así: 10 para alcalde y 242 para representante de corregimiento. De esos, uno gana para alcalde y 14 triunfan como representantes de corregimiento. Es decir, del total postulado, triunfa el 5.9%, demostrando que a medida que crece la cantidad de personas que se postulan a cargos de libre postulación, así mismo, disminuye el porcentaje de los que tienen éxito. Si comparamos lo acontecido en el 2004 con 1994, apreciamos que la participación se incrementa en más de 500%, pero el porcentaje de triunfo se reduce prácticamente a la mitad.

Si bien se ha abierto el compás para que existan candidatos de libre postulación para el cargo de diputado a la Asamblea Nacional, todavía está pendiente la reglamentación legal de los requisitos y procedimientos que se habrá de exigir para que esta nueva posibilidad se haga efectiva. De acuerdo con la norma constitucional que prevé la libre postulación para diputados, los requisitos y procedimientos serán equivalentes y proporcionales a los que se exijan para la inscripción de los partidos políticos. Ello quiere decir que si para el reconocimiento de un nuevo partido político se requiere reunir firmas equivalentes al 4% de la última elección válida para presidente de la República, para el reconocimiento de un candidato de libre postulación para diputado debería exigirse una cantidad de firmas equivalente al 4% de la votación válida en el circuito en que se desea participar. Habrá que ver, además, si las fuerzas políticas que actualmente controlan el órgano Legislativo, es decir, el PRD, endosará la iniciativa para que el mismo compás se abra para el cargo de presidente y vicepresidente de la República. A la fecha de este informe, ese tema todavía no ha llegado a discutirse en la actual Comisión de Reformas Electorales y, por lo tanto, el PRD no se ha pronunciado al respecto.

En todo caso, la perspectiva para las elecciones generales del 2009 es que debe producirse un incremento significativo en la actividad de la libre postulación o candidaturas independientes frente a la de los partidos políticos, porque habrá más personas intentando llegar a ser diputados, y probablemente a presidente de la República, sin tener que depender de ser postulados por los partidos políticos. Hay que estar consciente de que en todos estos intentos de libre postulación primero hay que obtener un número de firmas, según la cantidad de electores en la circunscripción en la cual se desea participar, para poder ser reconocido como candidato y participar en la competencia. Luego de ello, viene la verdadera competencia en contra de los candidatos de los partidos y los otros candidatos por libre postulación, por obtener el apoyo del electorado y sacar la votación requerida para triunfar. Puede decirse que el esfuerzo es similar al que se le exige a los candidatos de un partido grande como el PRD, que tiene primarias para todos los cargos, porque primero hay que competir en contra de los copartidarios y ganarles, para poder obtener el derecho a ser postulado por el partido. Las competencias que se de-

sarrollan en las primarias obligan a los precandidatos, no solamente a buscar el apoyo de los adherentes del partido, sino a inscribir nuevos adherentes que sean exclusivos del precandidato. Este fenómeno de las primarias para escoger candidatos a cargos de elección popular, que se han impuesto partidos como el PRD, es el que explica el alto porcentaje de éxito que tienen sus candidatos cuando compiten en las elecciones. No es lo mismo competir habiendo demostrado que se cuenta ya con una cuota importante del electorado de la circunscripción, que competir contando solamente con el apoyo de la cúpula del partido o incluso de los convencionales del partido.

Podemos concluir, entonces, que el sistema electoral panameño desde su retorno a la democracia y hasta la última reforma constitucional del 2004 ha venido favoreciendo al sistema de partidos políticos al concederles el monopolio de hacer postulaciones a los cargos de elección popular más importantes a nivel nacional. Esta situación ha variado con la referida reforma, y en el futuro habrá más oportunidad, para los que adversan a los partidos políticos, de confrontarlos frente a la opinión pública y el electorado, para que sea éste quien decida si el sistema de libre participación al margen de los partidos políticos, habrá de representar o no una verdadera opción para acceder a los cargos de elección popular, toda vez que a nivel de gobiernos locales, hasta el presente no se ha convertido en tal opción. Ahí donde han competido los candidatos de libre postulación frente a los de los partidos, la regla general ha sido que el pueblo favorece a estos últimos. Puede ser que al abrirse el compás para cargos de mayor atractivo político, personas con más recursos se interesen por participar como independientes, y este mecanismo permita que un porcentaje mayor de cargos de elección popular quede fuera del control de los partidos políticos. Todo ello está por verse, todavía, pero más opción deberán tener los independientes en los circuitos uninominales que en los plurinominales, en lo que al cargo de diputados se refiere. Los circuitos uninominales están en áreas de poca población semiurbana y rural, donde prevalece el caciquismo, y los líderes naturales, que todavía no hayan participado en los partidos políticos, podrán hacerlo por la vía de la libre postulación. Hay que advertir que en la actual reforma electoral que se está elaborando ya ha sido consensuado entre los partidos políticos, que las personas que compitan dentro de un partido

en la búsqueda de una postulación y no la logren, porque pierden frente a un copartidario, no solamente podrán ser postulados por otro partido en el mismo proceso electoral, tal cual existe ya en el Código Electoral desde la reforma del 2002, sino que tampoco podrán postularse como independientes, es decir, que no podrán participar en el mismo proceso electoral por libre postulación. Esta nueva circunstancia limitará las opciones de los políticos de participar en un proceso electoral al margen de sus partidos en los casos citados, y limitará por ello el ejercicio de la libre postulación, todo como producto de haber tomado la decisión de hacer carrera política dentro de un partido político.

El propósito de esta norma es fortalecer la disciplina partidaria, fortalecer la vida democrática interna de los partidos y con ello la institucionalización de los mismos. Los partidos políticos se ven afectados con las divisiones internas cuando los copartidarios que han perdido una postulación a lo interno no aceptan la victoria de su oponente, y deciden abandonar las toldas del partido para ir a formar el propio o buscar una postulación con otro partido. Esta norma se ha considerado tan importante en países como Colombia, que incluso la han consignado a nivel constitucional. En efecto, la norma colombiana dispone:⁶

Quienes hayan participado en las consultas internas de los partidos o movimientos políticos, no podrán inscribirse como candidatos por otro partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, en el mismo proceso electoral.

Por su parte, el nuevo texto aprobado por la Comisión Nacional de Reformas Electorales, que se espera se convierta en parte del Código Electoral, dice:

Las personas que hayan competido para ser postuladas por un partido político a un cargo de elección popular, no podrán ser postuladas por ningún otro partido político, ni por libre postulación en el mismo proceso electoral para ningún cargo de elección popular, salvo que el partido lo autorice.

⁶ Reyes González, Guillermo Francisco, *Tratado de derecho electoral. El nuevo orden político electoral en Colombia*, Fundación Konrad Adenauer, parágrafo segundo del artículo 263 de la Constitución Política, modificado en el 2003, p. 228.

IV. Voto preferencial y selectivo

Antes de entrar a analizar el efecto que tiene el sistema electoral panameño en la elección legislativa analicemos el efecto del voto preferencial y selectivo que existe en las circunscripciones donde se eligen dos o más candidatos, pero dentro de una sola lista. Esta modalidad de voto ha sido una importante característica histórica del sistema político panameño y ha comenzado a surgir en otros países de América Latina en los últimos años. Los partidos políticos no han podido, en Panamá, imponer el orden en que se elegirán sus candidatos, sino que es el pueblo, al momento de ejercer el sufragio, quien decide, de la lista que le ofrece cada partido, a cuál o cuáles habrá de preferir sobre los demás, o por el contrario, si votará en plancha a favor de todos los candidatos del partido de su preferencia. No hay duda de las ventajas de este derecho ciudadano, que es consistente con el aumento de la libertad de elección de los votantes, uno de los objetivos en que han coincidido todos los países centroamericanos en sus políticas para mejorar el funcionamiento de sus sistemas políticos.⁷ Sin embargo, como toda ventaja, tiene sus desventajas veamos cuáles son estas últimas. La primera desventaja consiste en que los adversarios más importantes que tiene un candidato en una circunscripción plurinominal no son los de los demás partidos sino los de su propio partido, en virtud del voto preferencial y selectivo que tienen los electores. Esta competencia interna genera, en la inmensa mayoría de los casos, tal fricción y celo entre los candidatos de un mismo partido, que da origen a enemistades y heridas que no son fáciles de curar después del proceso electoral. Hemos dicho que en la inmensa mayoría de los casos, porque se han dado eventos, particularmente en circuitos binominales, en los que los dos candidatos han logrado diseñar una campaña coordinada y en colaboración, en lugar de desatar una guerra entre ambos, lo que les ha permitido salir electos a los dos. Sin embargo, esta es la excep-

⁷ Achard, Diego; González, Luis E., *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, 2004 con el auspicio del BID, IDEA, OEA y PNUD. Impreso por Compañía ABC Ediciones del Sur, San José, p. 142.

ción a la regla, y ha tenido éxito en el partido que ha resultado ser el mayoritario en el circuito. La segunda desventaja consiste en la complicación que genera en el escrutinio de los votos en las mesas de votación. No hay elección en la que no surjan inconsistencias aritméticas en las actas que recogen los resultados electorales. Los funcionarios a cargo de los escrutinios se confunden, a pesar de la capacitación, entre los votos de los partidos y los votos de los candidatos. Los votos de los partidos son usados para asignar escaños por cociente y medio cociente, pero los votos de los candidatos tienen doble propósito: primero para determinar a qué candidatos del partido se le asignan los escaños por cociente o medio cociente, y segundo, para asignar los escaños por residuo, que se asignan con base en una competencia entre candidatos, independiente del partido al cual pertenecen. Estas inconsistencias en las actas son, con frecuencia, de tal naturaleza, que no pueden ser tomadas en cuenta en las juntas circuitales, y los candidatos que pierden las utilizan para impugnar alegando que sus votos estaban en esas actas descartadas.

Hay que anotar aquí, que en Panamá las boletas de votación escrutadas se queman en la mesa de votación luego de que el acta ha sido elaborada y firmada por todos los funcionarios electorales y los representantes de los partidos. Esto implica que cuando hay impugnaciones, es imposible reconstruir lo acontecido en la mesa. Esta práctica se comenzó a adoptar en Panamá a partir del referéndum de 1983, para hacerle frente a los históricos "paquetazos" conocidos antes de 1968, cuando los políticos alteraban el contenido de las urnas con las boletas escrutadas que se guardaban de respaldo de las votaciones. Entre 1984 y 1989 surgió, entonces, el fenómeno de los "actazos", que consistía en la alteración de las actas de mesas de votación y de las actas circuitales. Por fortuna, esas dos prácticas han desaparecido de los procesos electorales celebrados en Panamá después de 1990.

V. El sistema electoral legislativo y los partidos políticos

Examinemos ahora el efecto del sistema electoral panameño con relación a su capacidad de traducir en escaños o curules, en el órga-

no Legislativo, los votos que obtengan los partidos y, por ende, cómo los favorece o desfavorece. Ello es importante, porque, desde esta perspectiva, el sistema electoral incide en la configuración de partidos al darle más o menos representación legislativa, y con ello influye en la gobernabilidad del país, tema vital para todo partido que gana la elección presidencial.

Si bien las circunscripciones uninominales generan de por sí una conocida distorsión por el hecho de otorgar el triunfo al partido que más votos relativos obtenga, distorsión que estará en función de cuán diluido esté el voto popular en la circunscripción, las circunscripciones plurinominales pueden ampliar esa distorsión según el sistema de representación proporcional que se utilice. Como se aprecia en la sección de reforma electoral de este trabajo, a partir de la reforma electoral de 1993, cuando se cambió la forma de calcular el residuo en la elección de los legisladores o diputados en los circuitos plurinominales, comenzó a generarse una distorsión adicional que otorga a los partidos mayoritarios una sobrerrepresentación significativa en perjuicio de los partidos minoritarios, la cual ha venido, sin embargo, disminuyendo paulatinamente en las tres elecciones generales celebradas entre 1994 y 2004, debido a cómo ha estado distribuido el voto popular en los circuitos plurinominales entre los diferentes partidos frente al partido mayoritario, y cómo los votantes del partido mayoritario hayan ejercido el conocido "voto plancha", es decir, que hayan votado por todos los candidatos del partido en lugar de votar selectivamente por alguno o algunos de ellos. En la medida en que el partido mayoritario de un circuito logre que quienes voten por él, lo hagan votando "en plancha", más opciones le darán al partido de llevarse los escaños que deban adjudicarse por residuo. Esto resulta ser así, porque los residuos se distribuyen entre los candidatos y no entre los partidos, con base en quien tiene más votos, y los candidatos más votados van a estar lógicamente en los partidos más votados, y más votos tendrán todos sus candidatos si quienes votaron por el partido lo hicieron en plancha y no selectivamente.

El índice de desproporción entre votos y escaños en los circuitos uninominales ha venido creciendo de 19.23 en 1994, a 19.87 en 1999, y a 25.90 en el 2004. En el caso de países como Canadá, cuya elección de congresistas depende exclusivamente de circuitos uninominales, al igual

que Inglaterra, se conoce que su índice de desproporción ha estado oscilando de 11 en 1980, 24 en 1984, 12 en 1988, 22 en 1993, 17 en 1997, 18 en el 2000 y 15 en el 2004.⁸ Es decir, el índice panameño, que está creciendo, ha excedido con creces al de Canadá. El índice panameño también superaría al de Inglaterra que en el 2001 fue de 20.⁹

La distribución de ese índice de desproporción entre los partidos favorecidos en los *circuitos uninominales*, se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1

Partido		1994	1999	2004
PRD	% votos	20.49	27.48	35.57
	% escaños	23.08	38.46	55.56
Diferencia		2.59	10.98	19.99
ARN	% votos	16.06	16.14	20.10
	% escaños	26.92	7.69	22.22
Diferencia		10.86	-8.45	2.12
SOL	% votos	9.60	9.28	----
	% escaños	15.38	15.38	----
Diferencia		5.78	6.10	----
LN	% votos	----	8.75	7.32
	% escaños	----	11.54	11.11
Diferencia		----	2.79	3.79
Totales		19.23	19.87	25.90

El índice de desproporción entre votos y escaños en los *circuitos plurinominales* ha venido disminuyendo de 31.06 en 1994, a 29.75 en 1999 y a 14.41 en el 2004, y se distribuye exclusivamente entre los dos partidos más votados (cuadro 2).

⁸ *Electoral Insight*, vol. 7, núm. 1, pp. 37-41. "Making votes count. How well did our electoral system perform?" "Lawrence LeDuc, professor of Political Science, University of Toronto, revista editada por Elections Canada.

⁹ *Ibidem*.

Cuadro 2

Partido		1994	1999	2004
PRD	% votos	24.10	34.47	39.30
	% escaños	53.33	53.33	52.94
Diferencia		29.23	18.86	13.64
<hr/>				
ARN	% votos	13.73	24.67	18.84
	% escaños	15.56	35.56	19.61
Diferencia		1.83	10.89	0.77
<hr/>				
Totales		31.06	29.75	14.41

La importancia en separar los índices de distorsión por tipo de circuito, es para saber si la distorsión en el sistema electoral panameño se debe a un tipo de circuito u otro, y en qué proporción se distribuye la distorsión entre ellos. Hasta ahora, la atención ha estado concentrada en los circuitos plurinominales por el problema en la asignación de los residuos.

Al analizarlos por separado en las tres últimas elecciones, apreciamos que la tendencia ha sido clara. En los circuitos uninominales la distorsión ha aumentado, mientras que en los plurinominales viene disminuyendo, a grado tal, que en el 2004 el índice de distorsión en los circuitos uninominales casi ha duplicado al índice de los plurinominales (25.90 vs 14.40).

A nivel nacional, es decir, sin distinguir por tipo de circuito, se observa que el sistema electoral panameño ha venido generando un índice de desproporción entre votos y escaños que ha venido disminuyendo y ha sido del orden de 31.51 en 1994, a 19.62 en 1999 y a 17.08 en el 2004, es decir, se ha reducido casi a la mitad. En el cuadro 3 se aprecia que la distribución es exclusivamente entre los dos partidos más votados.

Cuadro 3

Partido		1994	1999	2004
PRD	% votos	22.86	31.98	38.00
	% escaños	49.18	47.88	53.84
Diferencia		26.32	15.90	15.84
<hr/>				
ARN	% votos	14.53	21.63	19.27
	% escaños	19.72	25.35	20.51
Diferencia		5.19	3.72	1.24
<hr/>				
Totales		31.51	19.62	17.08

Resulta evidente, entonces, que el sistema electoral panameño ha venido favoreciendo claramente al partido mayoritario, otorgándole significativamente un porcentaje mayor de escaños que el porcentaje de votos obtenidos le concede. En la medida en que el índice nacional de desproporción entre votos y escaños crezca en un país, mayor será la necesidad de una reforma para que la diferencia entre votos y escaños se reduzca, toda vez que esa es la misión de un sistema electoral que descansa sobre un sistema de representación proporcional. Ahora bien, Panamá no tiene un sistema electoral para integrar su órgano Legislativo, que es 100% proporcional, puesto que solamente es el 65.4% de sus diputados el que se elige con ese sistema. El 34.6% se elige en circunscripciones uninominales, que responde a un sistema de mayoría relativa, y que, necesariamente, va a generar un índice de desproporción, el cual excede el de países como Canadá e Inglaterra, como se ha mencionado previamente. En adición a que no todos los diputados se eligen en circuitos plurinominales, en éstos se aplica un sistema mixto de representación proporcional y simple mayoría, lo cual complica las causas de la distorsión que el sistema general. Los detalles de la fórmula de representación proporcional y su evolución en el período que se analiza en este trabajo aparecen en la sección 2 sobre reforma electoral.

