

CONFERENCIA INTERNACIONAL

EL RÉGIMEN ELECTORAL APLICADO A LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS¹

*Eduardo Valdés Escoffery**

Comenzamos con la base constitucional de nuestro Órgano Legislativo que, actualmente se denomina Asamblea Nacional y en el pasado fue llamado Asamblea Legislativa. Ha existido alguna discusión, en el pasado, sobre el correcto nombre del Órgano Legislativo en función de que no solamente tiene responsabilidades de legislar, sino administrativas y judiciales. Así que, finalmente, retomamos este nombre, Asamblea Nacional, que, por mucho tiempo, a inicios de la República se empleó.

Nuestra Asamblea se integrará más bien, a partir del 2009, no solamente con postulaciones hechas por los partidos políticos que, hasta ahora, han tenido el monopolio de la postulación de cargos para integrar este Órgano, sino que existirá la posibilidad de hacer las postulaciones independientes, que denominamos de libre postulación. Lo que ha consagrado la Constitución en esta nueva innovación, en la reforma del

2004, es que los requisitos que, en efecto, se plasmaron en el Código Electoral tienen que ser equivalentes y proporcionales a los que se exigen a los partidos políticos. Situación que ha beneficiado a la libre postulación, al bajar el número de adherentes que deben conseguir como respaldo a su candidatura. Lo veremos, con más detalles, más adelante. Actualmente, tenemos 78 miembros en la Asamblea; con la nueva reforma, a partir del 2009, se elegirán solamente 71, lo que implica una reducción de siete diputados, lo que no fue fácil consensuar en la Asamblea, porque hubo que definir qué circuitos iban a elegir menos representantes a este importante Órgano del Estado.

Después de un amplio debate, de jugar con las reconfiguraciones de los circuitos, en función de los parámetros que había puesto la Constitución o la reforma para reducir el número de miembros, disminuyeron mucho las opciones que tenían los Diputados para poder hacer esa reducción, ya que las alternativas a, b ó c no cumplían con los parámetros o marcos de referencia, en los cuales se "encasillaron" las reformas, al decidir la reducción que vamos a tener a partir del 2009, siguiendo no solamente la pre-

¹ Conferencia Internacional dictada en el marco del II Curso Internacional de Derecho Parlamentario, celebrado en la ciudad de Panamá, los días 7, 8 y 9 de julio de 2008.

* Magistrado del Tribunal Electoral

sión y opinión popular, en particular de la sociedad civil, que no era conveniente seguir manteniendo la fórmula histórica de que el número de integrantes de la Asamblea es en función del crecimiento de la población, sino que debiéramos imitar más el modelo de Costa Rica, que hace varias décadas tiene un número fijo de diputados, inferior a 60, con una población superior a la de Panamá. Si bien, no se logró bajar a los niveles de Costa Rica, sí se logró reducir, por lo menos, siete de sus miembros, y ya, de una vez por todas, tener una forma que va a impedir que siga creciendo indefinidamente.

Para efectos de la elección de los Diputados, se han creado “circuitos artificiales”, denominados circuitos electorales, unos de los cuales, en virtud de su baja población, eligen solamente a un Diputado y, otros, en donde se concentran las áreas urbanas o suburbanas de más población, donde se eligen dos o más diputados. En virtud de la reforma, se ha reducido un circuito plurinominal y uninominal, de forma tal que vamos a tener solamente 39 circuitos en lugar de los 41 que tenemos actualmente, en la configuración de la Asamblea.

El tema de un solo suplente, no fue tampoco otra medida fácil de consensuar, habida cuenta de que, tradicional e históricamente, siempre los Diputados y los alcaldes han tenido dos suplentes cada uno, al igual que el presidente, que ha tenido dos vicepresidentes. Y “ese cupo”, en la fórmula, respondía a estrategias políticas de los candidatos, de

buscar refuerzos en las distintas áreas de una circunscripción, para poder fortalecer las opciones de su fórmula o su nómina. Al reducir a un solo suplente, se pierde un elemento humano adicional, que viene a aumentar la posibilidad de éxito, en este caso, e igualdad de condiciones para todos. En todo caso, estos cambios han sido muchos, en reacción al clamor de buscar niveles de eficiencia por parte de la Asamblea, y no solamente en Panamá, sino en la mayoría de los países de América y, probablemente, del mundo. La Asamblea, no es uno de los órganos más populares, por más que sea el Órgano popular.

No tenemos elecciones intermedias en Panamá, a mitad del período, como ocurre en muchos países de Centroamérica y algunos de Sudamérica. Aquí nos hemos mantenido con la decisión de renovar todos los cargos, sujetos a elección popular, el primer domingo de mayo, cada cinco años, y en esa línea hemos mantenido o se ha mantenido el consenso político. Se ha conversado y se seguirá conversando la consideración de introducir una elección a mitad del período, tomando en cuenta los pro y los contra de esta opción.

Los requisitos para ser Diputados, en el caso de Panamá, son: ser panameños por nacimiento o bien, tener 15 años de haberse naturalizado; estar en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos; tener, por lo menos, 21 años para la fecha de la elección y no haber sido condenado por delitos dolosos con pena privativa de la libertad por cinco

años o más. Este impedimento constitucional se logró uniformar para todos los cargos de elección popular, habida cuenta de que antes de la reforma había un impedimento “x” para presidente, que era no haber cometido delito contra la administración pública. Así va variando el impedimento por condena, que generaba la inhabilidad, según el tipo de cargo y se llegó a la decisión de uniformar, con el mismo impedimento, este tipo de causal de condena.

El tema de la residencia sigue siendo unos de los más polémicos en Panamá, pues creo que es el país que tiene las circunscripciones más pequeñas del hemisferio, no solamente a nivel de Diputados, sino cuando se desciende a nivel de representante de corregimiento. El proceso de atomización ha sido tan feroz, realmente, que comenzamos con 505, en el año 72, y vamos por 631. Tenemos, probablemente, que alrededor del 40% de esos corregimientos deben tener menos de 100 habitantes. Esa atomización ha sido un incentivo para que los candidatos se dediquen al negocio “del trasiego de electores”, porque uno, dos o tres electores pueden representar la oportunidad de la victoria. Ahora, precisamente, estamos en el período que vence el 15 de julio para aquellos que aspiran a estos cargos y formalicen las impugnaciones contra el Padrón Electoral Preliminar.

Somos el único país que cierra un año antes de las elecciones, precisamente, para disminuir la posibilidad del trasiego y, luego, para entrar a analizar con calma,

a quién se impugna por no cumplir con los requisitos de residencia y entonces, escuchar y celebrar audiencias en todos los distritos del país para conocer cada uno de los casos de las personas que vayan a ser impugnadas. Hay que tener, por lo menos, un año de residencia antes de la postulación. El Tribunal ha interpretado que esta fecha de la postulación es cuando queda en firme la postulación a lo interno del partido. Hay partidos, como el Panameñista, por ejemplo, que acaba de cerrar sus primarias y en sus estatutos han puesto un período mayor de un año, antes de la postulación, porque consideran que la Constitución y la Ley se los permite, y se han ido, entonces, a la fecha del año anterior en que vence, internamente, el período para presentar la postulación.

A nivel del Código, tenemos la postulación por parte de los partidos. Éste les deja abierta la posibilidad a los partidos o colectivos, en sus estatutos, de establecer si la postulación la hace por primarias, como algunos partidos, en este caso, el PRD se autoimpuso, desde el año 94, si la memoria no me falla, la obligación de celebrar primarias para todos los cargos de elección popular y, se hizo obligatorio, por primera vez, a partir del 1999, pero, el consenso prevaleció solamente para presidente. Para las elecciones del 2004, con las reformas del 2003, ese requisito se eliminó y ahora volvió, con la reforma del 2006, a restablecerse para presidente, dejando abierto que los estatutos se establezcan, si quieren hacer primarias, usar convenciones o quieren usar cualquier otro mecanismo que, pre-

viamente, haya aprobado el Tribunal Electoral, cuando consideró la aprobación de los estatutos.

Algunas personas han querido, en el pasado, postularse para más de un cargo de elección popular, es más, uno de los vicepresidentes actuales, se postuló para diputado y vicepresidente a la vez. Eso solamente lo puede hacer cuando el partido y los estatutos se lo permitan, obviamente, si sale electo en ambos, tiene que escoger entre los dos cargos y, de no hacerlo, nosotros debemos interpretar que es por el de mayor rango.

En cuanto al tema del “transfuguismo” que es otro de los que afecta la estabilidad y la gobernabilidad en muchos países de América, logramos, desde la reforma del 1990 y del 2003, establecer, que toda persona que pierda a lo interno de un partido en una competencia para buscar una postulación a un cargo de elección popular, no podrá postularse en ese mismo proceso electoral, para ningún cargo de elección popular por otro partido. Esa norma, incluso, tiene rango constitucional en Colombia. Así de preocupados quedaron con el “transfuguismo” que afectaba la gobernabilidad del país.

Con la última reforma del 2006, se extendió esa prohibición para que el ciudadano que perdía en la competencia a lo interno de su partido tampoco pudiera postularse como candidato independiente. Esa norma recién ha sido demandada de inconstitucional ante la Corte Suprema de Justicia. Por ejemplo,

Brasil, es un país que sufre, eternamente, de recomposiciones en sus congresos, y de afectaciones a la gobernabilidad, en virtud del “transfuguismo” que hay entre los miembros del Congreso.

El orden en la boleta con que van a aparecer el día de la elección lo impone el partido. En los circuitos plurinominales, normalmente, ese orden corresponde a la votación que se hace a lo interno del partido, pero para nosotros, cuando el partido formaliza la postulación, allí debe de acuerdo con el formulario establecer el orden en que van a salir postulados.

El tema del género es otro que ha sido una de las banderas del Foro Nacional de las Mujeres de los Partidos Políticos y es muy legítima. Sin embargo, el consenso político en Panamá no ha sido el mismo que se ha logrado en países como Argentina, Ecuador, Costa Rica y México, entre otros, en donde la lista de los candidatos finales de cada partido o movimiento o quien tenga derecho a postularse en un circuito plurinomial debe estar, necesariamente, integrada por “x” porcentaje de mujeres. En Panamá, lo único que se ha logrado, a pesar de que el Tribunal ha sido solidario con la iniciativa del Foro de Mujeres de Partidos Políticos en nuestra Asamblea, es que las listas a lo interno del partido, cuando se elaboran, de precandidatos que aspiran a ser postulados para “x” cargos deben estar integradas en 30% por mujeres. Corresponde a los que tienen que votar por esas listas escoger, a lo interno del partido, los candidatos finales, y decidir si vota por

hombres o mujeres. Así se mantiene la realidad nuestra.

Nos han pedido que aprobemos decretos que reglamenten y hagan de forzoso cumplimiento, por parte de los partidos políticos, que sus listas finales tengan el 30% de mujeres, pero simplemente eso no es lo que establece la Ley. Por más capacidad que tengamos de interpretar y reglamentar a la Ley Electoral, en este caso, no hay un vacío que reglamentar, porque la ley es clara. Esta sigue siendo una queja que ustedes van a estar escuchando, con toda razón, ¿de quiénes? En particular, del Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos. Han venido quejándose y, en el fondo, se quejan, hacia sus propias dirigencias, que no han querido traducir esa iniciativa en la voluntad, en la Asamblea, a través de sus representantes, para que se avance.

A nivel de la Comisión de Reformas, logramos consensuar que en los circuitos plurinominales, en donde hay tres candidatos o más por lo menos una tenía que ser mujer, pero cuando llegó a la Asamblea no logró el respaldo necesario, ni siquiera en el Gobierno, en el que una mujer era presidenta. Y es que dicen "que las mujeres no votan por mujeres", porque si en cada padrón a nivel nacional, la mitad son mujeres y la mitad varones, si eso ocurre en cada partido en que hay un 30% de mujeres en las listas, las mujeres tienen perfecta opción de salir. No hay nada legal que les impida retener ese 30% si las mismas mujeres votaran por las mujeres. Así que, esa es parte de las realidades sociales que esta-

mos viviendo, no solamente los hombres, pienso, que las mujeres también.

Sobre el tema de la libre postulación, quien aspire a ser postulado a un cargo de elección popular, en este caso, para diputado, primero tiene que recoger firmas que representen el 10% de la cantidad total de adherentes. La cantidad de adherentes corresponde a los votos válidos que se emitieron en la elección de Diputados, en esa circunscripción, en ese circuito, en la última elección. Así que son cifras relativamente bajas las que, por primera vez, se están poniendo al alcance de las personas que, tradicionalmente, han criticado a los partidos y que solamente podían aspirar a cargos de elección popular hasta los gobiernos locales para integrar ya sea a alcaldías o los concejos municipales. Ahora pueden postularse para integrar a la Asamblea, y estas cifras son bastantes fáciles de conseguir para aquellas personas que se consideran que tienen un mínimo respaldo popular para optar a un cargo de elección popular.

Nuestra norma electoral ha establecido siempre que allí donde se permite la libre postulación no habrá más de tres candidatos, tres candidatos para un circuito uninominal o tres listas de candidatos independientes para un circuito plurinominal. Si sobrepasaran las cifras, más de tres candidatos o listas, serán aceptadas aquellas tres primeras que tengan la mayor cantidad de adherentes de respaldo. En cuanto a la presentación de las postulaciones, se conceden treinta días para presentar las postulaciones al

Tribunal Electoral. Esos son los primeros treinta días de la apertura del proceso electoral. En Panamá, el proceso electoral comienza cuatro meses antes de la elección. Como la elección se celebra el primer domingo de mayo, nuestra fecha, por lo general, es el 2 ó 3 de mayo. Las elecciones del año 2009 van a ser el 3 de mayo, y el proceso electoral se inicia el 3 de enero. Así que, del 3 de enero al 3 de febrero se tienen que formalizar las postulaciones por los partidos políticos.

Los candidatos independientes tienen un período previo que se ha venido ampliando y para la próxima elección se ampliará para que puedan comenzar a cumplir con sus requisitos desde el 3 de octubre. Esa es otra facilidad que se está dando a quienes aspiran por libre postulación llegar, en este caso, al Órgano Legislativo.

¿Cómo se presentan las postulaciones? Creo que Panamá fue el primer país del mundo en crear un módulo informático para presentar postulaciones a través de la Internet. Lo hicimos para la elección del 2004 con la reforma electoral del 2003, de forma tal que durante este mes a los partidos en sus sedes centrales se les instala un certificado digital, en la computadora de su selección, varias de ellas respaldada por una autoridad de certificación que ha creado el mismo Tribunal Electoral, con apoyo de la Organización de Estados Americanos, desde hace ocho años, aproximadamente. De forma tal que el partido puede veinticuatro horas, siete días a la semana, y ya no limitado por las horas laborales, procesar

las miles de postulaciones que tiene para la totalidad de los cargos que cada cinco años son sujetos a elección popular.

En realidad, el Tribunal Electoral es la única entidad del Estado que viene usando hace ocho años la firma electrónica para lograr “cero papel” donde antes se requería una firma ológrafa para validar una actuación nuestra. Los que han estado familiarizados con la presentación de postulaciones por partidos políticos, se acordarán del caos, de las sesiones maratónicas que, tanto ellos, como nosotros, teníamos que enfrentar en los tres días que tenemos para poder procesar todos los papeles. Y la verificación de la integridad y legitimidad de cada uno de esos requisitos contenidos en esas documentaciones en papel. Ahora, el sistema ha revertido dando la responsabilidad, por una parte, al representante legal de cada partido y, a otra persona designada por la junta directiva, quienes, en una declaración jurada, se hacen responsables de que todos los candidatos que ellos postulan cumplan fielmente con todos los requisitos que la Constitución y la Ley les exige para poder ser postulados. Parte de ese mecanismo de postulaciones descansa sobre un módulo informático que, al ingresar el partido, el número o cédula del candidato, automáticamente, hace la verificación del cumplimiento de casi la totalidad de los requisitos y verifica que el nombre corresponda con el número de cédula.

Constantemente, en el pasado, teníamos que rechazar postulaciones, porque

había un número o un nombre mal escrito, de los centenares de nombres que aparecían postulados en un partido. Actualmente, el módulo que con nosotros tenemos con el Registro Civil, Cedulación y el Registro Electoral verifica la edad de la persona para el cargo respectivo, verifica la residencia electoral en la circunscripción respectiva, que tenga el tiempo para el cargo que exige y que no esté inhabilitado para ejercer los cargos de elección popular, en función de las sentencias que tengamos nosotros registradas, ya sean propias o recibidas de la justicia ordinaria. Así que, este módulo, en mi opinión, ha sido una de las revoluciones más importantes en la eliminación del proceso burocrático que se convertía en una verdadera pesadilla. En el 94, creo que fue un partido político que llegó con sus papeles, con su “ruma” de papeles por una provincia, un minuto tarde y por eso perdió las postulaciones en toda esa provincia de Panamá, por haber llegado un minuto tarde.

Así que, usando la tecnología que está a nuestra disposición, los partidos políticos se han visto, tremendamente beneficiados y, por supuesto, nosotros, ya que el módulo hace el 99% del trabajo que antes había que hacer manualmente. El sistema de votación en los circuitos plurinominales, lo trabajamos con listas cerradas, no bloqueadas, lo que permite, por parte del ciudadano, el derecho preferencial y selectivo de la lista completa que presenta un partido, de escoger y preferenciar con su voto a uno, dos, tres, cuatro o a “n” candidatos, según sea la cantidad de cargos que se pueden

postular en una determinada circunscripción. Este sistema no deja de tener una serie de desventajas y críticas. Una de ellas es que permite, según algunos, el doble o el múltiple voto, porque aquella tesis de que es un voto por cada ciudadano, al poder votar por uno, dos, tres, cuatro o cinco candidatos, entonces, está teniendo más de un voto, lo que no ocurre en un circuito uninominal. La respuesta a esa tesis es que la unidad del voto se da porque cada ciudadano solamente puede votar por un partido ¡y solamente por uno! Lo único es que, dentro de ese partido, él puede entonces, preferir a uno o más candidatos, pero sigue siendo un tema de controversia.

Algunos países de América han comenzado a incursionar en estas listas no bloqueadas porque, tradicionalmente, en América Latina, la lista era totalmente bloqueada y cerrada, lo que tiene una ventaja en logística, como no la tenemos, ni la hemos tenido nunca. Hacer el escrutinio de los votos en un circuito plurinominal fue y sigue siendo uno de los grandes retos que tenemos en Panamá, porque hay que llevar una contabilidad separada para el partido de los votos que dentro ese partido sacan los candidatos. Por más que hemos avanzado en el reclutamiento, adiestramiento y supervisión de los jurados de mesas, que son reclutados y capacitados por el Tribunal Electoral, siguen produciéndose mesas en los circuitos plurinominales con inconsistencia de tal naturaleza, que es absolutamente imposible reconciliar los datos allí sufragados. Como en Panamá

quemamos las boletas de votación después de que el acta está firmada, que para muchos otros es una “aberración”, no hay manera de reconstruir, qué fue lo que ocurrió en aquella mesa.

Entonces, en ciertos circuitos plurinominales, en los más complejos, cuando se está en la junta de escrutinio correspondiente, tratando de sumar todas las actas e incorporarlas, se encuentran con obstáculos, de que esa acta es absoluta y aritméticamente indescifrable y, no pueden más que, simplemente, dejar de contarlas, porque no tienen otra opción. Obviamente, los candidatos que pierden, dicen: “en esas actas que se dejaron de contar, es donde estaban los votos míos”. Cuando pierden de vista que la estructura orgánica de una votación o una circunscripción, mantiene una clara tendencia, en cuanto a la estructura del voto, en función de los candidatos y partidos, no es que esas actas van a estar en una proporción mayor que los votos de él, que las que del promedio de la inmensa mayoría de las actas han tenido en todas las actas que fueron contadas. Sin embargo, sigue siendo un problema y es una de las deficiencias que tenemos en Panamá a nivel del tema del escrutinio.

Los países que han incursionado en esto han venido encontrándose con este mismo problema, con la ventaja, quizá, de que ellos, al no quemar los votos, pueden, en caso de alguna impugnación, examinar en la urna y, por lo tanto, reconstruir una nueva acta que refleje la realidad del sufragio popular en rela-

ción con esa mesa en particular. Ese es un tema que estamos considerando para el futuro, que en los circuitos plurinominales, no se quemen los votos para diputados de forma tal, que podamos hacerles frente a los reclamos de los que se ven frustrados. En cuanto a las actas con inconsistencias, realmente, les hubieran dado a ellos la victoria sobre sus adversarios.

Otras de las críticas o deficiencias de este sistema de lista cerrada y no bloqueada es que el peor adversario de un candidato no es el de otro partido, sino su propio partido. Entonces, esto genera una tremenda campaña entre ellos, a veces, produciendo heridas entre sus propios copartidarios y que son difíciles de curar. Fuera de que, el sistema, como veremos más adelante, propicia los partidos mayoritarios, con la fórmula de representación proporcional que hay, y se generan dos tendencias o dos líneas políticas: el partido que dice: “voten en plancha”, es decir, por todos los candidatos y, el egoísmo individual de cada candidato que dice a sus seguidores, “vota por mí solamente, dame el voto preferencial”. Eso tiene consecuencias funestas para el partido, como tal.

En cuanto a los beneficios, la sociedad civil siempre ha defendido que hay que mantener el derecho ciudadano de poder cambiar el orden de los candidatos en las listas que son propuestas por los partidos y que ese derecho ciudadano no debiera eliminarse por cuestiones de logística, de simplificar los escrutinios. Es más importante mantener

vigente el derecho ciudadano de alterar el orden y, en efecto, un número plural e importante de candidatos sale gracias al derecho ciudadano de alterar el orden de la lista en que el partido los propuso. Y son diputados que siguen fieles al sistema que los eligió. Así que, esa sigue siendo una de las realidades políticas.

En cuanto a los uninominales, simplemente aquel que tenga más votos relativos en relación con otro, es el que sale electo. Obviamente, como en Panamá acostumbramos el sistema de alianzas, por el tradicional multipartidismo que ha existido siempre, sobre todo en los circuitos uninominales, un nombre aparece en distintas casillas del partido en virtud de las alianzas y allí se suman los votos que obtienen los distintos partidos. Aquí analizamos de quién es la curul en distintos escenarios. Si todos los partidos que postularon a un candidato subsisten, obviamente, la curul es del partido en el que el candidato está inscrito. Si el partido desaparece, porque los partidos desaparecen en las elecciones, ya que no logran las cuotas necesarias para su subsistencia, entonces, la ley dice que esa curul le corresponde al partido que más votos le dio. Al igual, si varios partidos postulan a una persona que no está inscrita en ninguno de ellos, el partido que más votos le dio es el que se lleva la curul para integrar a la representación por partido en la Asamblea.

A nivel de los circuitos plurinominales, en Panamá tenemos una fórmula mixta de representación proporcional con sistemas de mayorías. Hay repartos por

cocientes y medios cocientes. El cociente simplemente consiste en dividir los votos válidos que, para diputados, se han emitido en un circuito, se dividen entre el número de cargos a elegir y esa cantidad de votos es el cociente. El partido que llegue con sus votos totales a exceder ese cociente tiene derecho a una curul o a un escaño y va a ser el candidato más votado de su lista. Si saca dos veces esa cantidad, entonces tiene dos curules, dos escaños y como el principio de representación proporcional busca repartir entre los partidos minoritarios el total de curules disponibles en el circuito, entonces nuestra Ley siempre ha consignado el concepto del medio cociente para que los partidos que logren la mitad del cociente puedan tener una curul. Allí es donde viene el primer reparto de los partidos minoritarios, o más bien, el único reparto a ellos. Si todavía quedan puestos por llenar y, siempre hay puestos por asignar, después se hacen las adjudicaciones por cociente y medio cociente. Ha habido casos en donde ningún partido ha llegado al cociente ni al medio cociente.

Así de diluida ha estado la votación en algunos circuitos. Entonces, tenemos el reparto de estas curules que quedan por el mal llamado residuo, ya que eso viene de la historia de esa fórmula donde se restaban los votos que habían sacado los partidos para el cociente y medio cociente, en el reparto corregido, para que esos votos no se contaran dos veces. Ahora, realmente, en lo que se llama residuo, entramos en una competencia entre candidatos, independientemente

de que, si aquel partido pertenece, en un sistema como si fuera un sistema uninominal, en donde van a salir electos los candidatos que más votos tengan en relación a los demás. Pero, ¿dónde van a estar esos candidatos más votados? Obviamente, en el partido más votado en el circuito. De allí que el sistema favorece a los partidos mayoritarios. Esa sigue siendo la queja principal de los partidos minoritarios en Panamá y, como aquí hay dos partidos mayoritarios, es muy difícil que ellos se desprendan de esta ventaja política que tienen.

Tenemos que, la adjudicación de curules en los circuitos plurinominales, realmente, a pesar de que se habla de representación proporcional es un sistema mixto, en donde incluyen estricta representación proporcional y un buen componente de simple mayoría. Ese componente de mayoría, en los circuitos plurinominales, realmente, reduce el impacto teórico que tiene o debía tener la representación proporcional y la vamos a ver en el siguiente cuadro.

La Asamblea actual está integrada, de manera estricta, por 37 diputados que son producto del cociente o el medio cociente, y 41 diputados que fueron electos en circuitos uninominales o por residuos en base a un sistema de mayoría. La estructura actual es que los circuitos plurinominales que debían haber elegido al 65.4% de la integración de la Asamblea, acaban eligiendo al 47.4% y los circuitos uninominales que debían elegir al 34.6% acaban eligiendo al 42.6%. Esta es la realidad del sistema

traducido a la estructura de la votación; por supuesto, esto ha ido variando, según se polarice o no el voto, o se diluya el voto entre distintos partidos.

En efecto, los críticos dicen que eso no solamente favorece a los partidos mayoritarios, sino que es injusto, inequitativo, porque le da un porcentaje de escaños muy superior al porcentaje de votos que sacaron en la Asamblea, cuando el concepto de la representación proporcional y las distintas fórmulas matemáticas que hay es de traducir una votación lo más cerca posible a la estructura de votos del escaño en la Asamblea. Si un partido sacó el 25% de votos para diputados, debería tener el 25% en la Asamblea, pero esa fórmula le da una ventaja, le da escaños adicionales a los partidos mayoritarios; allí se genera un índice de distorsión, entre escaños y votos.

Ahora, voy a compartir con ustedes unas cifras de lo que ha venido ocurriendo en las últimas elecciones en nuestro país. El índice de distorsión es típico de los sistemas de mayoría, como en Inglaterra y Canadá, en donde el primero que llegue con la mayoría relativa, se lleva esa curul y, si eso ocurre en muchos circuitos uninominales, obviamente, con un porcentaje muy pequeño de votos, puede acabar teniendo una desproporción de escaños en el Órgano Legislativo. En Panamá, en principio, al dividir los circuitos uninominales en plurinominales, se buscaba un balance para evitar estas distorsiones y la diferencia entre escaños y votos. Tenemos, que en los circuitos uninominales la distorsión ha

venido aumentando en las últimas elecciones: en 1994, fue del 19.23% y en el 1999 subió, ligeramente, al 19.87% y en el 2004, subió hasta casi 26 puntos porcentuales.

Veamos ahora, cómo lo contrario ha ocurrido en los circuitos plurinominales, que es en donde concentran sus quejas los partidos minoritarios, quejándose del excedente de escaños que le dan con relación a los votos obtenidos. En los plurinominales, tenemos que en 1994, el índice de distorsión comenzó en 31% y en 1999 bajó al 29.75%. En el 2004, tenemos la paradoja, en donde, por primera vez, un partido político logra, él solito, la cantidad suficiente de diputados para controlar a la Asamblea; sin embargo, el índice de distorsión se reduce a menos de la mitad. Los problemas inherentes que tenemos en el sistema electoral para la elección de los diputados, vamos a tener que retomarlas otra vez en la Comisión Nacional de Reformas Electorales, que el Tribunal Electoral instala, religiosamente, cada cinco años.

Por lo tanto, en enero del 2010, al año siguiente de haberse instalado cada nuevo presidente, instalamos por iniciativa nuestra, a la Comisión Nacional de Reformas, en donde participan todos los partidos políticos constituidos y en formación y la sociedad civil, ahora con derecho a voz y voto, dividiendo el área académica del área no académica, y en donde, también se hacen representar el Órgano Ejecutivo y el Legislativo. Eso, probablemente, es la fuerza más importante que tiene el sistema electoral

panameño: haber logrado institucionalizar el proceso de reforma. Como dije, religiosamente, cada cinco años, nos reunimos. El Tribunal los convoca, trabajamos durante un año, todas las semanas y, a principio del año entrante, producimos un anteproyecto de ley, cuando no teníamos iniciativa legislativa.

Ahora que la tenemos, producimos un proyecto de ley, en donde se ha hecho ya una gran labor de prediscusión, como si fuera la antesala de la Comisión de Gobierno, que es la competente en la Asamblea, para discutir esta reforma, porque, tanto en el pleno de la Comisión y del mismo Órgano de la Asamblea, ya la discusión se circunscribe a tres o cuatro tópicos, de los 20 ó 30 que pueda contener cada reforma. Los demás han sido consensuados y debatidos, no solamente entre los partidos, sino entre los partidos y la sociedad civil. Gracias a este proceso es que hemos podido, desde el año 1990 para acá, cuando se reestructuró, no solamente el país, sino el sistema electoral, hacer tremendo avance en materia del sistema electoral.

Y si comparamos nuestro sistema electoral de ahora, con el que teníamos en el año 1990, pudiéramos estar hablando de dos planetas completamente distintos; no hay ningún parecido. Los avances que se han logrado en cada reforma han sido absolutamente importantes y significativos; sin embargo, y desafortunadamente, la opinión pública o los medios de comunicación destacan aquello que no se logró mejorar en lugar de todo lo que sí se logró mejorar. Porque

las malas noticias siempre son mejores noticias, paradójicamente, porque si estamos todos de acuerdo, no hay controversia y no se venden periódicos o no se venden noticias. Pero, los que hemos estado en esto desde el año 1990, involucrados para seguir perfeccionando nuestro sistema electoral y hemos logrado convertirnos en líderes, no solamente en materia de tecnología, sino en materia de institucionalización del proceso de reformas, estabilidad electoral y democrática, seguimos comprometidos de una manera inquebrantable en seguir trabajando con la sociedad civil y con los partidos políticos para lograr ese avance.

Y eso hay que reconocerlo, no son productos del Tribunal Electoral, porque no aprobamos las leyes, solo vamos creando las condiciones para iniciar las discusiones, producir el consenso y llevar eso masticado a la Asamblea. El mérito se lo llevan, realmente, los que en cada una de las cuatro administraciones con las que hemos lidiado en el pasado, han tenido el control político en la Asamblea, en un momento determinado. Los diputados, tan criticados y, los presidentes, que en cada oportunidad han tenido que endosar o no el proceso de reformas son, realmente, los responsables de que hayamos logrado avanzar. Sabemos que no tenemos todavía el rompecabezas armado como quisiéramos. Todavía tenemos temas importantes que aprobar, como el tema del tope de campaña, creo que eso se va a lograr en la próxima reforma, porque se logró consensuar todo un capítulo, donde se estableció no solamente el tope del gasto que puede

hacer cada contribuyente para un candidato, sino el tope del gasto en que puede incurrir cada candidato, según el tipo de elección, que es muy importante. Ese capítulo, consensuado, estoy seguro se hará realidad en las elecciones del 2014.

Igual, la divulgación del origen de los fondos, si bien no hemos logrado esa transparencia que la opinión pública sigue reclamando a los partidos, por lo menos el Tribunal Electoral es el depositario, el custodio de esa identidad, en el caso de que alguna autoridad reciba una denuncia para la que se requiere esa información, la cual va a estar disponible para la investigación respectiva. Y, por primera vez en la historia, nosotros publicamos, en virtud de que así se exigió que los candidatos presidenciales declararan bajo juramento los dineros que ellos habían recaudado para su campaña. Uno de los secretos mejor guardados en la historia republicana política: cuánto se gastó un candidato en su campaña, tuvieron que revelarlo por primera vez, en cuanto al dinero recaudado de terceros y esas estadísticas, sin revelar de dónde vino, cuál es el nombre del donante y cuál era el origen de cada uno de esos recursos. Se supo, por primera vez en nuestra historia lo que era inconcebible. Cada uno de los candidatos declaró bajo juramento "recaudé tanto y me gasté tanto".

Todos esos son pasos importantes. Quedan temas pendientes, pero eso es parte del proceso de evolución en el cual estamos involucrados.