

Representación política y circunscripciones electorales: Una comparación de las asambleas panameñas de 1945 y 1999

Carlos Guevara Mann¹

¹Florida State University, Campus de Panamá
e-mail: guevara_mann@cwpanama.net

Palabras clave

Política, Procesos electorales, Asamblea legislativa, Historia, Panamá

Resumen

Como en otros países de la región, en Panamá la representación política atraviesa actualmente por una grave crisis. El estudio explica parte del fenómeno—la crisis de representación—sobre la base de un aspecto esencial del sistema electoral panameño: el tamaño reducido de las circunscripciones electorales. Para ilustrar este razonamiento, el estudio se inspira en las tesis de Madison, Katz y Weber. El ejercicio que se lleva a cabo—la comparación de las calificaciones de los integrantes de las Asambleas panameñas de 1945 y 1999—concluye que en 1945, la organización de los comicios con base en circuitos provinciales y una gran circunscripción nacional contribuyó a producir la elección de individuos mejor calificados para ejercer funciones representativas que en 1999, cuando los legisladores se escogieron en circuitos municipales, según lo dispone el Artículo 141 de la constitución de 1972. Este trabajo está basado en “Forsaken Virtue: An Analysis of the Political Behavior of Panamánian Legislators, 1984-1999”, tesis presentada por el autor para optar por el Doctorado (PhD) en Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad de Notre Dame, Indiana, Estados Unidos de América en enero de 2001 y fue presentado en el Sexto Congreso Centroamericano de Historia, Panamá, 22-26 de julio de 2002.

I. El sistema democrático se considera superior a otros regímenes políticos porque es el único que permite la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan a todos los miembros de la comunidad sobre la base de la igualdad política, en reconocimiento de la autonomía reflexiva de que todos los seres humanos están dotados (Dahl, 1989). También se lo considera superior pues en teoría, a través de la representación democrática, la comunidad puede asignar las funciones del gobierno al componente más talentoso y mejor calificado de la sociedad. Esta visión de la democracia tiene sus orígenes en los escritos de John Madison (1987 [1787]), uno de los fundadores de los Estados Unidos de América, quien considera que la representación democrática constituye un método para mejorar la calidad del gobierno popular. El objetivo de Madison fue diseñar y promover un sistema que seleccionase, a través de medios democráticos, a “guardianes idóneos de la cosa pública” (*proper guardians of the public weal*). Sobre el particular, uno de los ensayos del *Federalista* señala lo siguiente:

The aim of every political constitution is, or ought to be, first to obtain for rulers men who possess most wisdom to discern, and most virtue to pursue, the common good of the society; and in the next place, to take the most effectual precautions for keeping them

virtuous whilst they continue to hold their public trust” (*The Federalist* No. 57, citado en Epstein, 1984: 154).¹

Según Madison, la representación democrática permite la posibilidad de conseguir a través de medios democráticos, el antiguo y deseable ideal republicano del gobierno por el elemento más virtuoso de la sociedad, para beneficio de la comunidad. La democracia representativa es superior a la democracia “pura” o directa porque bajo este último sistema, al requerirse la participación directa de cada miembro de la comunidad en el ejercicio de las funciones de gobierno se corre el riesgo de que el elemento corrupto que inevitablemente existe en toda sociedad imponga sus opiniones y contamine el Estado. La democracia representativa permite que la ciudadanía filtre este elemento a través de elecciones democráticas. El debate público libre y el requisito de rendición de cuentas hacen sobresalir la virtud y exponen los vicios al escrutinio de la comunidad.

En la búsqueda de este objetivo—y para refutar la tesis de quienes sostenían que un Estado democrático de grandes proporciones geográficas y poblacionales es inviable—Madison considera que las circunscripciones electorales de mayor población—las “grandes repúblicas”—son más adecuadas que las unidades electorales de tamaño reducido:

As each representative will be chosen by a greater number of citizens in the large than in the small republic, it will be more difficult for unworthy candidates to practise with success the vicious arts, by which elections are too often carried; and the suffrages of the people being more free, will be more likely to centre in men who possess the most attractive merit, and the most diffusive and established characters (Madison, *The Federalist* No. 10).²

El razonamiento de Madison es claro. El sufragio es “más libre” en distritos electorales de mayor población en vista de que es más difícil practicar, en gran escala, los vicios que señala, tales como la compra de votos. También puede presumirse que en circunscripciones más grandes los vínculos y compromisos que emanan de relaciones personales o “clientelistas” son menos prevalentes, por lo que los ciudadanos tienen mayor libertad para emitir sus votos a conciencia.³

En oposición a este punto de vista podría argüirse que la elección de representantes en distritos electorales pequeños—esto es, de poca población—redunda una relación más estrecha entre el representante y el elector, lo que a su vez se traduce en una mayor responsabilidad y una mejor rendición de cuentas (*accountability*, en inglés). Este estudio, sin embargo, razona que la tesis de Madison sobre la inconveniencia de las “pequeñas repúblicas” es válida cuando un sistema de representación sobre la base de circuitos electorales de reducido tamaño coincide con los siguientes factores:

- 1) Una arraigada tradición de particularismo;⁴
- 2) Un bajo contenido ideológico del debate político;

¹ “El objetivo de toda constitución política es o debe ser, primeramente, seleccionar como gobernantes a individuos que posean la mayor sabiduría para discernir y la mayor virtud para procurar el bien común de la sociedad, y seguidamente, tomar las precauciones más efectivas para que se mantengan virtuosos mientras ejercen la confianza pública” (traducción del autor).

² “Como los representantes son elegidos por un mayor número de ciudadanos en la república grande que en la pequeña, es más difícil que en las repúblicas grandes los candidatos indignos practiquen con éxito los vicios mediante los cuales se celebran frecuentemente las elecciones; y al ser por ello más libres los sufragios del pueblo, mayores posibilidades hay de que dichos sufragios se dirijan a los individuos que poseen los méritos más atractivos y las personalidades más amplias y bien constituidas” (traducción del autor).

³ Agradezco esta observación de la Dra. Martha Merritt, de la Universidad de Notre Dame.

⁴ *Particularismo* es el comportamiento de servidores públicos que se orienta a la satisfacción de intereses particulares (en oposición al bien común). El particularismo comprende otros comportamientos como el clientelismo, término que se refiere a relaciones entre “patrones” y “clientes” políticos cuyas características decisivas son las siguientes: condición y reciprocidad desiguales, naturaleza informal y carácter personal (Mainwaring, 1999: 179, 177).

- 3) Una marcada desigualdad en la distribución de los recursos, lo que produce mayor demanda de bienes públicos y convierte el voto en una especie de “moneda” para la adquisición de estos bienes por parte de grupos marginados, reforzando así el elemento “clientelista” de la tradición particularista.

Bajo estas circunstancias, un sistema electoral basado en distritos pequeños con predominio de población marginada, claramente refuerza la tendencia “clientelista” y disminuye las posibilidades para la elección de representantes competentes.

Panamá es un ejemplo característico y un caso de estudio que apunta hacia la validez de este razonamiento, pues en el caso de este país coinciden un sistema electoral en el que predominan las circunscripciones electorales de reducida población con los tres factores antes señalados. La fórmula electoral para las elecciones de legisladores está estipulada en el Artículo 141 de la constitución política vigente, impuesta por el régimen militar en 1972 y reformada, en lo concerniente al sistema de elecciones, durante el mismo régimen, en 1978 y 1983. Esta fórmula dispone lo siguiente:

La Asamblea Legislativa se compondrá de los Legisladores que resulten elegidos en cada Circuito Electoral, de conformidad con las bases siguientes:

1. Cada Provincia y la Comarca de San Blas se dividirán en Circuitos Electorales.
2. La Provincia de Darién y la Comarca de San Blas tendrán dos Circuitos Electorales cada una, y en éstos se elegirá un Legislador por cada Circuito Electoral.
3. Los actuales Distritos Administrativos que, según el último Censo Nacional de Población, excedan de cuarenta mil habitantes, formarán un Circuito Electoral cada uno y en tales circuitos se elegirá un Legislador por cada treinta mil habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil. El Distrito de Panamá se dividirá a su vez en cuatro Circuitos Electorales, de conformidad con el numeral cinco de este Artículo y según lo disponga la Ley. En los Circuitos Electorales en que debe elegir a dos o más Legisladores, la elección se hará conforme al sistema de representación proporcional que establezca la Ley.
4. Excepto la Provincia de Darién, la Comarca de San Blas y los Distritos Administrativos actuales a que se refiere el numeral tres, anterior, en cada Provincia habrá tantos Circuitos Electorales cuantos correspondan a razón de uno por cada treinta mil habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil, según el último Censo Nacional de Población, previa deducción de la población que corresponde a los actuales Distritos Administrativos de que trata el numeral tres. En cada uno de dichos Circuitos Electorales se elegirá un Legislador.
5. Cada Circuito Electoral tendrá un máximo de cuarenta mil habitantes y un mínimo de veinte mil habitantes, pero la Ley podrá crear Circuitos Electorales que excedan el máximo o reduzcan el mínimo anteriores, para tomar en cuenta las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de la población en Circuitos Electorales.

Aparte de lo complicado del procedimiento, de la lectura de su texto queda claro que éste fue expresamente diseñado para favorecer a circunscripciones electorales de baja población y, según lo arguye este estudio, de fácil manipulación. En 1999, la base electoral de 20, 30 y 40 mil habitantes dispuesta en el Artículo 141 representaba entre el 0.07% y el 0.14% de la población total de Panamá, estimada en 2.8 millones de habitantes. En contraste, en 1945 bajo el régimen electoral adoptado para la elección de diputados a la Convención Nacional Constituyente, el número de habitantes de la menos poblada de las la circunscripciones electorales (la Provincia del Darién) representaba el 2.4% de la población total de la República, estimada en 700,000 habitantes.

A lo anterior es preciso añadir que históricamente el clientelismo ha tenido una preponderancia significativa en la determinación de los desenlaces electorales en Panamá y que el contenido programático de las candidaturas ha sido tradicionalmente débil. Así lo subrayan dos de los más conocidos estudios de la cultura política panameña (Biesanz y Biesanz, 1955; Janson Pérez, 1993).

En cuanto a la distribución de los recursos, de acuerdo con un estudio del Ministerio de Economía y Finanzas (1997: 7), “la distribución de ingresos en Panamá se caracteriza por un grado de desigualdad que está entre los más altos de América Latina y el mundo. El coeficiente de Gini de desigualdad en 1997 se estimó en 0.60, identificando así a Panamá conjuntamente con Brasil como los países con la peor distribución de ingreso en América Latina.” Según el mismo informe, “aunque el ingreso promedio por habitante en Panamá está por encima del nivel en la mayoría de los países” de la región, “por el alto grado de desigualdad persiste una pobreza profunda” que afecta al 42 por ciento de la población, principalmente en las áreas rurales, donde se elige una porción determinante de la cámara legislativa.⁵

Aplicando el método comparado, este estudio examina la hipótesis que sostiene que un sistema electoral basado en distritos electorales de reducida población, en un contexto político caracterizado por el particularismo, el bajo contenido programático y la desigualdad tiende a generar personal poco idóneo para el adecuado ejercicio de la función representativa, fundamental en todo Estado democrático. La comparación de las Asambleas panameñas elegidas en 1945 y 1999 da crédito a este planteamiento. Los diputados de la Asamblea de 1945, elegidos en distritos electorales más grandes que aquellos de 1999, poseían una educación más amplia y credenciales más sólidas de las que poseen los legisladores elegidos en 1999. La mayoría de los actuales miembros de la Asamblea Legislativa son “políticos de carrera”, que iniciaron su vida profesional como funcionarios gubernamentales durante el régimen militar o son producto de un sistema educativo cuyos niveles han descendido notoriamente a partir de la dictadura militar, debido a las drásticas reformas llevadas a cabo después del golpe de Estado de octubre de 1968, con el propósito de asegurar la lealtad de estudiantes y profesores universitarios (Koster, 2000; Pereira, 1979: 123-24, 136; *El Panamá América*, 17 de diciembre de 2000). Tal como lo confirma el registro histórico (Sánchez Borbón, 1993), el diseño electoral explica parcialmente por qué los miembros de la Asamblea de 1945 fueron mejores representantes que aquellos elegidos bajo la constitución de 1972, reformada en 1983.

II. Las teorías sobre los efectos de los sistemas electorales señalan que el interés de los partidos por presentar candidatos con un nivel educativo superior, que posean la capacidad de atraer a un segmento más amplio de la sociedad, se reduce en la medida que disminuye la población del circuito electoral. En las circunscripciones de mayor población, las posibilidades que tiene el partido para triunfar aumentan con la presentación de candidatos más conocidos a la población. A un nivel más amplio, en que los nexos locales son raras veces suficientes para garantizar el triunfo electoral (Katz, 1980: 30) y en el que disminuye la proliferación de las malas prácticas censuradas por Madison, la elección de candidatos tiene mayores posibilidades de lograrse en base a lineamientos políticos que en los distritos más pequeños, donde la manipulación resulta más fácil y los vínculos “clientelistas” son suficientes para garantizar la elección.

El sentido común indica que aquellos individuos con una reputación más amplia, fundamentada en la aplicación de un programa político con cierta coherencia ideológica, tienen mayores posibilidades de convertirse en auténticos representantes democráticos que aquellos cuyo atractivo descansa meramente en ejecutorias de tipo “clientelista”. Asegurar que el sistema electoral incentive el ejercicio de cargos públicos por individuos idóneos es un objetivo común a todos los sistemas democráticos, en virtud de las complejas situaciones que enfrentan los Estados modernos. Sin duda, los individuos de reconocida competencia tienen mayores posibilidades de llevar a cabo las espinosas tareas de la representación democrática, tal como la define Pitkin (1967)—un ejercicio sustantivo en favor de terceros, que requiere acción independiente en el interés del electorado así como responsabilidad hacia éste—que sus pares menos calificados. Si aplicamos el argumento de Madison a un país como Panamá—con una población pequeña, poco contenido ideológico en la política, una mala distribución de los recursos y su extrema concentración en las áreas urbanas—la baja población de las circunscripciones electorales y una representación desproporcionada de las áreas rurales marginadas, tal como lo estipula el Artículo 141 de la constitución de 1972, disminuye las probabilidades de asegurar la elección de una Asamblea integrada por individuos capaces.

⁵ En 1999, se eligieron 26 legisladores en circuitos llamados “ uninominales”, esto es, circunscripciones que por su reducida población, sólo eligen un legislador. Dicho número representa el 37% de la Asamblea Legislativa. Otros 45 legisladores fueron seleccionados en circuitos “ plurinominales”, que eligen un mínimo de dos y un máximo de seis legisladores, dependiendo del número de habitantes con que cuentan.

Quienes se han dedicado al análisis de la Asamblea Legislativa han identificado en este aspecto una de las razones de lo que en forma consistente han catalogado como la incapacidad de la mayoría de los miembros de la cámara (Galindo Heurtematte, 1999; Ricord, 1999). En términos de capacidad intelectual, no cabe duda de que la Asamblea Nacional—elegida en circuitos de mayor población—tuvo mayor éxito que la Asamblea Legislativa en la tarea de reclutar individuos de agudeza intelectual. Un examen de la lista de los miembros de la Asamblea desde 1904 hasta 1968 revela que muchos de los principales intelectuales y políticos de valía también ejercieron como diputados en algún momento de sus trayectorias.⁶

Muchos de éstos eventualmente fungieron como ministros de Estado, embajadores, magistrados de la Corte Suprema y presidentes de la República. De los 26 presidentes que tuvo Panamá entre 1904 y 1968, nueve ejercieron antes como diputados. Por lo menos cuatro de ellos—Manuel Amador Guerrero, José Domingo de Obaldía, Carlos A. Mendoza y Belisario Porras—se desempeñaron como miembros de asambleas locales o nacionales durante el período de unión a Colombia (1821-1903). En total, al menos la mitad de los presidentes de Panamá entre 1904 y 1968 adquirieron experiencia política previa en la Asamblea Nacional. En contraste, ninguno de los tres presidentes elegidos con posterioridad al desalojo de la dictadura militar ha sido miembro de la cámara legislativa antes de su elección presidencial. El cuadro No. 1 resume estos hallazgos:

CUADRO No. 1
DESEMPEÑO PREVIO DE LOS PRESIDENTES PANAMEÑOS COMO DIPUTADOS
1904-1968; 1989-1999

Presidente	Período presidencial	Ejerció como representante durante:
1. Manuel Amador Guerrero	1904-1908	Régimen colombiano
2. José Domingo de Obaldía	1908-1910	Régimen colombiano
3. Carlos A. Mendoza	1910	Régimen colombiano
4. Pablo Arosemena	1910-1912	Régimen colombiano; 1906-1910
5. Belisario Porras	1912-1916; 1918-1920; 1920-1924	Régimen colombiano; 1918
6. Ramón Maximiliano Valdés	1916-1918	
7. Ciro Luis Urriola	1918	1904-1906; 1910-1918
8. Ernesto T. Lefevre	1920	
9. Rodolfo Chiari	1924-1928	1904-1906
10. Florencio H. Arosemena	1928-1931	
11. Ricardo J. Alfaro	1931-1932	
12. Harmodio Arias Madrid	1932-1936	1924-1928
13. Juan Demóstenes Arosemena	1936-1939	
14. Augusto Samuel Boyd	1939-1940	1914-1918
15. Arnulfo Arias Madrid	1940-1941; 1949-1951; 1968	
16. Ricardo Adolfo de La Guardia	1941-1945	

⁶ Entre ellos podemos mencionar a Guillermo Andreve, Francisco Arias Paredes, Harmodio Arias Madrid, Aristides Arjona, Maximiliano Arosemena, Pablo Arosemena, Abel Bravo, Eduardo Chiari, Roberto F. Chiari, Héctor Conte Bermúdez, José Daniel Crespo, Arnulfo Escalona Ríos, José Isaac Fábrega, Julio J. Fábrega, Octavio Fábrega, Sergio González Ruiz, Aurelio Guardia Ponce, Víctor Florencio Goytía, Enrique A. Jiménez, Thelma King, Samuel Lewis Arango, Guillermo Méndez Pereira, Eusebio A. Morales, Víctor Navas, Esther Neira, Mario J. de Obaldía, Gumersinda Páez, José Pezet, Demetrio Porras, Aníbal Ríos, Diógenes de La Rosa, Acracia Sarasqueta, Juan B. Sosa, Sebastián Sucre, Carlos Sucre Calvo, Gil Blas Tejeira, Domingo H. Turner, Nicolás Victoria Jaén, y Carlos Iván Zúñiga. Las “malas prácticas” propias de política electoral de Panamá, no obstante, también impidieron que otras figuras prestantes ejerciesen funciones representativas. Los casos de José de la Cruz Herrera y Gregorio Miró, dos de los principales intelectuales conservadores de Panamá, ilustran este aspecto nefasto de la política panameña. En la década de 1920, la manipulación electoral impidió que ambos accediesen a una diputación (Tesis sobre Herrera: 11; Miró, 1995: 134).

17. Enrique A. Jiménez	1945-1948	1918-1928
18. Domingo Díaz Arosemena	1948-1949	1932-1936
19. Daniel Chanis	1949	
20. Alcibíades Arosemena	1951-1952	
21. José Antonio Remón	1952-1955	
22. José Ramón Guizado	1955	
23. Ricardo Arias Espinosa	1955-1956	
24. Ernesto de La Guardia	1956-1960	
25. Roberto F. Chiari	1960-1964	1940-1944
26. Marco A. Robles	1964-1968	1948-1952
<hr/>		
27. Guillermo Endara Galimany	1989-1994	
28. Ernesto Pérez Balladares	1994-1999	
29. Mireya Moscoso	1999-2004	

Fuente: Berguido Guizado, 1987.

III. Un diseño electoral basado en distritos de mayor población y el ejercicio de funciones constitucionales más amplias permitió a la Asamblea Nacional asumir las tareas de reclutamiento y entrenamiento de dirigentes políticos en forma más eficiente que la Asamblea Legislativa. El reclutamiento y entrenamiento políticos son funciones de la asamblea representativa a las que Max Weber (1978 [1918]) asigna particular importancia.⁷ En su célebre monografía sobre las posibilidades para la consolidación democrática en la Alemania de la posguerra, Weber sostiene que en el Estado moderno, la preservación y promoción de la libertad individual requieren el ejercicio del gobierno por políticos talentosos, responsables de sus actos ante la asamblea representativa, en oposición a una administración pública por burócratas y tecnócratas ciegamente obedientes a quien detenta el poder ejecutivo.

Weber es partidario de un diseño electoral que logre incorporar a individuos aptos a la asamblea representativa, donde a través del desempeño de las funciones legislativas, deliberativas y fiscalizadoras, recibirían adiestramiento para el ejercicio adecuado y responsable de la toma de decisiones y la supervisión democrática. De esta forma, la experiencia política adquirida prepararía a los políticos más competentes de la cámara para asumir posiciones de liderazgo en la administración pública.

Una comparación entre los perfiles profesionales de los diputados de 1945 y los legisladores de 1999 proporciona evidencia que sustenta la tesis de que las circunscripciones de menos habitantes tienen mayores posibilidades de elegir representantes de experiencias limitadas y visión restringida que los circuitos de mayor población. En adición a las teorías de Madison y Katz, en su ensayo “La política como vocación” (1919), Weber ofrece una guía de gran utilidad para el ejercicio aquí propuesto. En su ensayo, Weber distingue a los políticos que viven *para* la política de los que viven *de* ella. “Aquel que intenta hacer de la política una forma permanente de fuente de ingresos vive *de* la política como una vocación, mientras que aquel que no lo hace, vive *para* la política” (cursivas en el texto original).

El político que vive “para” la política no utiliza sus habilidades y pensamiento en forma exclusiva o, al menos, en forma primordial para recibir remuneración económica. En otras palabras, ejercer una función pública como medio para obtener un ingreso no es su preocupación principal, ya sea porque posee una renta independiente o porque la acumulación de riquezas personales no constituye una motivación importante. Por consiguiente, este tipo de político posee mejores atributos para dedicarse al bienestar de la *res publica*. Por el contrario, aquel que se empeña en hacer de la política una fuente permanente de ingresos vive “de” la política. Este tipo de político se preocupa en primer lugar—y por encima de todo—por lograr un sustento proveniente de la actividad política:

El político profesional que vive ‘de’ la política puede ser un puro ‘prebendado’ o un ‘funcionario’ a sueldo. O recibe ingresos provenientes de tasas y derechos por servicios determinados (las propinas y cohechos no son más que una variante irregular y formalmente ilegal de este tipo de ingresos), o percibe un emolumento fijo en especie o en

⁷ Agradezco esta referencia al Dr. Guillermo O’Donnell, de la Universidad de Notre Dame.

dinero, o en ambas cosas a la vez. Puede asumir el carácter de un ‘empresario’, como sucedía con el condottiero o el arrendatario o comprador de un cargo en el pasado y sucede hoy con el boss americano, que considera sus gastos como una inversión de capital a la que hará producir beneficios utilizando sus influencias. O recibe un sueldo fijo, como es el caso del redactor de un periódico político, o de un secretario de partido o de un ministro o funcionario político moderno (...) Lo que los jefes de partido dan hoy como pago de servicios leales son cargos de todo género en partidos, periódicos, sociedades cooperativas, cajas del seguro social y organismos municipales o estatales (Weber, 1919).

Las categorías de Weber son tipos puros, versiones ideales de la realidad política, creadas para satisfacer propósitos analíticos. Un estudio de los antecedentes de los miembros de la Asamblea revela que el típico miembro de la Asamblea en 1945—elegido en una circunscripción electoral nacional o provincial—se aproximaba a la categoría weberiana del individuo que vive *para* la política.

De los 51 integrantes de la Convención Nacional Constituyente de 1945, 43 fueron elegidos por las provincias y nueve por un único circuito nacional. En aquel año, el diputado típico era un hombre de 45 años, dedicado principalmente a negocios particulares, ya fuera como comerciante, empresario, agricultor, industrial o administrador. También tenía experiencia previa como servidor público o en el ejercicio de una profesión liberal. Si bien la gestión pública no era una actividad principal para la mayoría—solamente el 18 por ciento informó que su ocupación principal era el ejercicio de un cargo público—una mayoría considerable de diputados (61 por ciento) había servido previamente en el gobierno, ya fuere como funcionario designado o elegido. Además, un grupo substancial (también el 61 por ciento) había ejercido una profesión liberal, en especial el Derecho, la Educación, la Medicina, el Periodismo, o la Ingeniería. Típicamente, la mayoría se había dedicado a más de dos actividades profesionales durante su carrera (2.4 es el promedio estadístico).

Poco menos de un tercio de la Asamblea (el 31 por ciento) tenía experiencia previa en el ramo educativo. Las dos diputadas que señalaron al magisterio como su actividad principal—Esther Neira y Gumersinda Páez—tuvieron trayectorias distinguidas en ese campo. Aproximadamente una cuarta parte de la cámara (el 24 por ciento) había estudiado en el extranjero, en universidades anglo-americanas de prestigio: tres en Georgetown, dos en Columbia, uno en Tulane, y otro en Cambridge, Inglaterra. Uno de los egresados de Georgetown, Harmodio Arosemena Forte, hijo del ex diputado y presidente Pablo Arosemena, sobresalió como abogado y orador. “Escritor” fue la profesión declarada por tres de los 51 diputados de la Asamblea. Dos de éstos, Diógenes de La Rosa y Gil Blas Tejeira, se cuentan entre los más reputados ensayistas y comentaristas políticos de Panamá. Al menos dos eran miembros de prestigiosas sociedades intelectuales: los diputados de La Rosa (Academia Panameña de la Historia) y José Isaac Fábrega, otro prominente abogado (Academia Panameña de la Lengua) (Moscoso, Cabezas, y Aguilera, 1945).

Por el contrario, en 1999 el legislador típico—elegido a nivel municipal, según el Artículo 141 de la constitución arriba citado—se aproximaba al tipo que, según Weber, vive “de” la política. En ese año, el miembro promedio de la Asamblea era un político profesional, un hombre de 47 años. El ejercicio de un cargo público era la principal actividad de la mayoría (61%) al momento de su elección (o reelección). Esta, sin lugar a dudas, es una consecuencia del abultamiento del sector público durante los años de gobierno militar (1968-1989), una característica que va de la mano de un significativo deterioro en la calidad de los servicios públicos (Koster y Sánchez, 1990: 138, 248; Priestley, 1986: 110, 129). Sin embargo, la experiencia previa en el sector público era escasa (12 por ciento), lo que indica mayor “especialización” profesional y antecedentes profesionales más restringidos.

Sólo el 12 por ciento declaró que los negocios particulares eran su principal actividad y un 24 por ciento se identificó como practicante de una profesión liberal. Sólo el 25 por ciento afirmó poseer experiencia previa en el ámbito de los negocios. Una porción más pequeña (el 43 por ciento) informó poseer experiencia previa en el ejercicio de alguna de las humanidades, en comparación con el 61 por ciento que en 1945 poseía esta experiencia. Por lo demás, la Asamblea de 1999 no cuenta entre sus miembros a ningún escritor o miembro sociedades intelectuales. En su mayoría, los miembros de la Asamblea elegida en 1999 son producto del sistema educativo público y, en especial, de la Universidad de Panamá cuya calidad ha descendido progresivamente desde el golpe militar de 1968 (Koster y Sánchez, 2000). El legislador prototípico de 1999 se ha dedicado a dos actividades profesionales durante su carrera, un promedio estadístico un tanto inferior al 2.4 del diputado arquetípico en 1945.

Poco menos de una quinta parte de la Asamblea Legislativa (el 18 por ciento) declaró tener experiencia previa como profesores o maestros, muy por debajo del 31 por ciento de 1945. Un tercio de la Asamblea de 1999, en comparación con el 24 por ciento en 1945, llevó a cabo estudios universitarios en el extranjero. Este tercio ha estudiado principalmente en universidades iberoamericanas, como el Instituto Centroamericano de Estudios Avanzados (INCAE) de San José, Costa Rica y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), las más mencionadas. El Cuadro No. 2 resume estos resultados y proporciona estadísticas sobre los antecedentes de los miembros de las Asambleas de 1945 y de 1999 y, para esta última cámara, distingue entre los legisladores elegidos en distritos “ uninominales ” y los “ plurinominales ”. En general, los antecedentes de los legisladores elegidos en los circuitos “ uninominales ” son más restringidos que los de los legisladores elegidos en circuitos “ plurinominales ”, como puede verse claramente a continuación:

CUADRO No. 2

COMPARACIÓN DE LOS PERFILES PROFESIONALES DE LOS MIEMBROS DE LA ASAMBLEA PANAMÁ, 1945, 1999

	1945	1999		
	Todos los circuitos	Todos los circuitos	Circuitos uni-nominales	Circuitos pluri-nominales
Edad promedio al asumir el cargo	45	47	45	48
Número promedio de actividades profesionales declaradas	2.4	2.0	1.9	2.0
Principal actividad: sector público	18%	61%	64%	60%
Principal actividad: negocios particulares (*)	51%	12%	8%	14%
Principal actividad: profesión liberal (**)	31%	24%	28%	21%
Experiencia previa en el sector público	61%	12%	20%	7%
Experiencia previa en negocios particulares	12%	25%	28%	24%
Experiencia previa en una profesión liberal	61%	43%	36%	48%
Principal actividad: escritor	6%	0%	0%	0%
Principal actividad: educador	4%	3%	8%	0%
Experiencia previa como educador	31%	18%	12%	21%
Participación en sociedades intelectuales	6%	0%	0%	0%
Estudios universitarios en el extranjero	24%	33%	36%	31%
Estudios en universidades angloamericanas	24%	13%	16%	12%
Estudios en universidades iberoamericanas	0%	19%	20%	19%
Número promedio de representantes por circuito (***)	6.8	1.8	1	3.2
Número de casos (****)	51	67	25	42

Fuentes: Moscoso, Cabezas y Aguilera, 1945; los expedientes de los legisladores aparecen en el portal electrónico de la Asamblea Legislativa (<http://www.asamblea.gob.pa/>). Agradezco a Marcela Endara la consecución de los expedientes de los legisladores.

*Contadores, ejecutivos de empresa, administradores, propietarios, agricultores, industriales, terratenientes, comerciantes.

**Abogados, dirigentes cívicos y sindicales, educadores, ingenieros, médicos, escritores.

***Como los circuitos de mayor población eligen mayor número de representantes, el número promedio de representantes por circuito sirve como indicador del tamaño de la circunscripción.

****La Asamblea que se eligió en 1999 tiene 71 miembros, de los cuales 67 habían proporcionado información sobre sus antecedentes personales en el portal electrónico de la Asamblea al momento de la redacción de este estudio. No había información sobre los legisladores Pedro Miguel González (PRD), José Muñoz (PA), Jacobo Salas (PA) y Gloria Young (PA).

En 1945, era probable que un diputado comenzase su carrera como maestro de escuela.⁸ Después de recibir educación superior, pudo haberse dedicado al ejercicio de una profesión liberal, a negocios particulares y/o al desempeño de un cargo público. En este sentido, la trayectoria de Homero Ayala puede considerarse prototípica. Después de obtener su diploma de maestro, trabajó inicialmente como maestro de grado, director de escuela e inspector de instrucción pública. Fue dirigente magisterial, Presidente de la Asociación de Maestros e integrante destacado del Partido Liberal. Miembro de Acción Comunal, participó en la insurrección del 2 de enero de 1931 y bajo la presidencia del Dr. Ricardo J. Alfaro (1931-1932) fue Comandante de la Policía Nacional. Su principal fuente de ingresos, sin embargo, era el comercio, actividad a la se dedicó durante gran parte de su vida y a la que regresó después del término de su diputación en 1948 (Moscoso, Cabezas y Aguilera, 1945: 184).

En 1999, es probable que un legislador hubiese comenzado su vida profesional como empleado público, como en el caso de Manuel de La Hoz (PRD). Después de obtener una Licenciatura en Administración Pública en la Universidad de Panamá, fue nombrado en la Contraloría General de la República, donde trabajó durante la dictadura militar. Como resultado del desalojo de esa dictadura, en 1989, de La Hoz obtuvo empleo como gerente de un modesto establecimiento comercial y siguió participando en las actividades políticas del PRD en Río Abajo, un sector marginado de la ciudad de Panamá. Fue elegido legislador en 1994 y en 1999 obtuvo la reelección (República de Panamá, Asamblea Legislativa, www.asamblea.gob.pa).

IV. El ejercicio aquí expuesto ilustra de manera contundente que los constituyentes de 1945 poseían una formación humanista más amplia que los legisladores de 1999. Este rasgo, aunado al hecho de que los miembros de la Asamblea de 1945 se aproximaban más al tipo que vive “para” la política, les proporcionó mejores herramientas para cumplir con sus deberes representativos. De hecho, al describir las conductas asociadas a sus categorías, en el ensayo “Parlamento y gobierno en una Alemania reconstruida”, Weber señaló:

The professional politician may live merely from politics and its hustle and bustle, or he may live for politics. Only in the latter case can he become a politician of great calibre (1978 [1918], énfasis en el texto original).⁹

La Asamblea de 1945, que inicialmente se reunió como Convención Constituyente, aprobó la Constitución de 1946, considerada ampliamente como la mejor de las constituciones panameñas. Además, aprobó legislación avanzada en otros campos, incluyendo un Código Laboral progresista y emprendió una exhaustiva revisión de las relaciones entre Panamá y Estados Unidos, que culminó en el rechazo del Convenio de Bases de 1947. Si bien estos logros no pueden ocultar sus fallas—tales como la exclusión de los sectores leales a Arnulfo Arias y un intento de golpe de Estado en 1948—la Asamblea de 1945 sin lugar a dudas ocupa una posición más ventajosa frente a las cámaras elegidas con posterioridad a 1983 en lo que respecta a representatividad, responsabilidad, sensibilidad y transparencia, sin mencionar la capacidad intelectual de los integrantes (Sánchez Borbón, 1993).

La comparación de las Asambleas de 1945 y 1999 ayuda a ilustrar el efecto del tamaño poblacional del distrito electoral sobre la capacidad de los representantes. La Asamblea de 1945 fue elegida sobre una base más amplia que cualquier otra Asamblea panameña, ya que la fórmula electoral que se empleó combinaba distritos electorales provinciales con una circunscripción nacional. En Panamá, la introducción de diputaciones nacionales fue propuesta inicialmente por en 1924 por Guillermo Andreve, reputado intelectual y estadista, como una iniciativa para mejorar la calidad de la representación política. La aspiración de Andreve era “llevar a la Asamblea un núcleo de individuos preparados que pudieran encauzar a sus colegas por el camino del trabajo activo, honrado, patriótico y provechoso que el país espera siempre de las Asambleas” (Andreve, 1979 [1924]: 221).

⁸ Debido a que un diploma de maestro era uno de los pocos títulos profesionales que se podían obtener en Panamá a comienzos del siglo veinte, muchos de los principales intelectuales y estadistas de la época iniciaron sus carreras como maestros de escuela. En este contexto, el grado de maestro servía como instrumento de adelanto social.

⁹ “El político profesional puede vivir meramente de la política y su algarabía o puede vivir para la política. Sólo en el último caso puede convertirse en un político de gran calibre” (traducción del autor).

Dos décadas más tarde, la fórmula de Andrevé se puso en práctica para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente de 1945. Tal cual lo comentó en su Alocución del 3 de febrero de 1945 el presidente Ricardo Adolfo de La Guardia, el doble sistema de candidatos provinciales y nacionales se estableció “a fin de que mediante los últimos haya la certeza de que concurrirán a prestar su concurso a la Constituyente ciudadanos de primera línea por su preparación y por la confianza que despiertan en la totalidad del país” (Moscoso, Cabezas y Aguilera, 1945: 25).

En consecuencia, para las nueve diputaciones nacionales, los partidos que se disputaban la elección hicieron un esfuerzo por presentar como candidatos a individuos que poseían un sólido prestigio en el ámbito nacional: Hombres y mujeres que vivían “para” la política, tales como José Isaac Fábrega, Esther Neira, y Diógenes de La Rosa, entre otros (Sánchez Borbón, 1993). A un nivel inferior, en los distritos electorales provinciales, la mayoría de los candidatos triunfadores poseían reputaciones adecuadas en el medio provincial, no solamente en sus municipios o corregimientos.

Contrario sensu, en 1999—como en 1994, 1989 y 1984—ser conocido en la esfera municipal o comunitaria como proveedor de servicios “clientelistas” bastaba para conseguir la elección o la reelección como legislador. Esta distinción, según se arguye aquí, obedece en gran medida al sistema electoral impuesto durante la dictadura militar, a través de la constitución de 1972 y sus reformas (1978, 1983). Mediante estas reformas, la dictadura pretendió dar un barniz pseudo democrático al ordenamiento jurídico panameño, entre otras medidas a través de la reintroducción de una asamblea ostensiblemente representativa. Un diseño que promueve el clientelismo y la mediocridad, aunado a las restringidas facultades constitucionales que le concedió el texto fundamental, sin embargo, garantizarían su sujeción al ejecutivo, entonces controlado por los militares.¹⁰

En síntesis, en distritos electorales de mayor población, un candidato a diputado, para asegurar su elección, debe poseer una reputación más amplia de la que proveen únicamente los logros “clientelistas”. Pero en aquellos lugares donde prevalecen el clientelismo así como la mala distribución de los recursos y donde el contenido programático del debate político es débil, un sistema diseñado sobre la base de circuitos electorales de baja población propenderá a la elección de representantes de capacidad limitada y mentalidades restringidas. Los representantes elegidos en distritos pequeños y marginales, con antecedentes limitados basados en sus logros clientelistas, tienen menos posibilidades de ejercer adecuadamente la representación democrática que diputados escogidos en distritos más grandes. Esto lo demuestra patentemente la comparación de las Asambleas elegidas en Panamá en 1945 y 1999.

SINOPSIS

Como en otros países de la región, en Panamá la representación política atraviesa actualmente por una grave crisis. Las acusaciones de cohecho y tráfico de influencias emitidas contra miembros de la Asamblea Legislativa en los últimos meses constituyen síntomas indiscutibles de esta crisis.

La representación política es un elemento fundamental del Estado moderno, sin el cual el sistema democrático no es factible en las sociedades contemporáneas, pues la magnitud de su población impide la práctica de la democracia directa a nivel del Estado-nación. La obra reveladora de Hannah Pitkin, *The Concept of Representation* (1967), define el concepto de representación como un ejercicio sustantivo en favor de terceros, que requiere acción independiente en el interés del electorado así como responsabilidad hacia éste.

A partir de esta definición, este estudio explica parte del fenómeno—la crisis de representación—sobre la base de un aspecto esencial del sistema electoral panameño: El tamaño reducido de las circunscripciones electorales. El razonamiento se inspira en las tesis de James Madison (1987 [1787]) y Richard Katz (1980), entre otros, quienes atribuyen ciertos comportamientos de los representantes al diseño electoral de la unidad política (específicamente, al tamaño de las circunscripciones electorales). Las proposiciones de Madison y Katz se complementan con la tipología del comportamiento político elaborada por Max Weber (1978 [1918] y 1946 [1919]), que plantea la diferencia entre el individuo que vive “para” la política y el que vive “de” la política.

¹⁰ Sobre el particular, ver Carlos Guevara Mann, “Forsaken Virtue: An Analysis of the Political Behavior of Panamanian Legislators, 1984-1999”, tesis de grado para optar por el título de Doctor (PhD) en Gobierno y Relaciones Internacionales, University of Notre Dame, 2001, capítulo 3.

Las teorías señaladas guían una comparación de las calificaciones del personal de dos cámaras representativas panameñas: La Asamblea Nacional Constituyente de 1945 y la Asamblea Legislativa de 1999. Este ejercicio histórico se nutre del compendio biográfico de los diputados de 1945, publicado en ese año por Antonio Moscoso, Carlos Cabezas y Rodolfo Aguilera, Jr., así como de las biografías de los legisladores de 1999 contenidas en el sitio electrónico de la Asamblea Legislativa (www.asamblea.gob.pa). También se basa en opiniones de analistas de la cámara panameña, tales como Mario Galindo Heurtematte, Humberto E. Ricord y Guillermo Sánchez Borbón.

El ejercicio concluye que en 1945, la organización de los comicios con base en circuitos provinciales y una gran circunscripción nacional contribuyó a producir la elección de individuos mejor calificados para ejercer funciones representativas que en 1999, cuando los legisladores se escogieron en circuitos municipales, según lo dispone el Artículo 141 de la constitución de 1972. Los resultados concretos de una mejor calidad de representación democrática son evidentes en los frutos de la Asamblea de 1945, que promulgó el texto ampliamente considerado como la mejor de las constituciones panameñas, incorporó avanzadas disposiciones sociales al ordenamiento jurídico panameño y emprendió una exhaustiva revisión de las relaciones entre Panamá y Estados Unidos, que culminó en el rechazo del Convenio de Bases de 1947. Esta labor contrasta notoriamente con los frutos de la Asamblea elegida en 1999 y en ocasiones anteriores, bajo la constitución de 1972.

Este ejercicio es útil como punto de partida para un debate razonado sobre las instituciones políticas panameñas. También invita a la comparación entre el estado de la representación democrática en Panamá y en los países centroamericanos. En todos ellos el sistema electoral se basa en circunscripciones provinciales, de mayor población que en Panamá. Además, en tres de ellos—El Salvador, Guatemala y Nicaragua—parte del congreso se elige en circuitos nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Andreve, Guillermo. 1979 [1924]. *Cuestiones legislativas*. En *Revista Lotería* 282-283-284 (Agosto, Septiembre, Octubre): 205-54.
- Berguido Guizado, Fernando. *La sucesión presidencial en Panamá*. Panamá: Editorial La Antigua, 1987.
- Biesanz, John and Biesanz, Mavis Hiltunen. 1955. *The People of Panamá*. New York: Columbia University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- El Panamá América*, Panamá. Versión electrónica (<http://www.elpanamaamerica.com.pa/>).
- Epstein, David F. 1984. *The Political Theory of The Federalist*. Chicago: University of Chicago Press.
- Galindo Heurtematte, Mario. 1999. Entrevista, 4 de enero.
- Guevara Mann, Carlos. 2001. "Forsaken Virtue: An Analysis of the Political Behavior of Panamanian Legislators, 1984-1999", tesis de grado para optar por el título de Doctor (PhD) en Gobierno y Relaciones Internacionales, University of Notre Dame.
- Janson Pérez, Brittmarié. 1993. *En nuestras voces: Panamá protesta, 1968-1989*. Panamá: Editorial La Prensa, 1993.
- Katz, Richard. 1980. *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Koster, Richard M. and Sánchez Borbón, Guillermo. 1990. *In the Time of the Tyrants: Panamá: 1968-1990*. New York: W.W. Norton.
- Madison, James; Hamilton, Alexander; and Jay, John. 1987 [1787]. *The Federalist Papers*, edited by Isaac Kramnick. Harmondsworth: Penguin.

- Mainwaring, Scott. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Miró, Rodrigo. 1995. *Sentido y misión de la historia en Panamá*. Panamá: Biblioteca Cultural Shell.
- Moscoso, Antonio; Cabezas, Carlos; Aguilera, Jr., Rodolfo, eds. 1945. *Segunda Asamblea Nacional Constituyente de la República Istmeña*. Panamá: Edición de los autores.
- Pereira, Renato. 1979. *Panamá: fuerzas armadas y política*. Panamá: Ediciones Nueva Universidad.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- República de Panamá. Asamblea Legislativa. Portal electrónico de la Asamblea Legislativa (www.asamblea.gob.pa).
- República de Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. 2000. "Distribución de ingresos en Panamá." Ministerio de Economía y Finanzas website (www.mef.gob.pa).
- Ricord, Humberto E. 1999. Entrevista, 18 de agosto.
- Sánchez Borbón, Guillermo. 1993. "Los partidos políticos." En *Las elecciones de 1994: Panamá frente a su destino*, editado por el Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados (ILDEA). Panamá: ILDEA.
- Tesis sobre José de la Cruz Herrera. Referencia incompleta.
- Weber, Max. 1978 [1918]. "Parliament and Government in a Reconstructed Germany (A Contribution to the Political Critique of Officialdom and Party Politics)." En Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, editado por Guenther Roth y Claus Wittich. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1946 [1919]. "Politics as a Vocation." En Max Weber, *From Max Weber: Essays in Sociology*, traducido y editado por H.H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.
- _____. 1919. "La política como vocación", Cátedra Rubinich, Universidad de la República, Buenos Aires, Argentina, (<http://catedras.fsoc.uba.ar/rubinich/aweb1.html>).

Nota:El autor agradece la colaboración prestada por Gloria Guardia, Guillermo Sánchez Borbón y Eduardo Chaquío a la redacción de este trabajo.