

José Virtuoso

Encrucijada electoral

Reforma o anarquía

Desde hace varios años se han probado distintas alternativas de reforma a la Ley Orgánica de Sufragio (LOS). Desde 1983 aproximadamente, los principales partidos políticos, la Comisión Presidencial Para La Reforma Del Estado (COPRE) y el Consejo Supremo Electoral (CSE), entre otros muchos actores políticos, han ideado una infinidad de proyectos de reforma. En 1989 se llegó a una formulación que parecía definitiva; sin embargo pronto se llegó a la conclusión de que había que reformar la nueva ley. En 1992 se aprobó otro proyecto de reforma parcial a la LOS. El desbordamiento de los conflictos surgidos en las elecciones del pasado 6 de diciembre evidenció que la reforma electoral no se había llevado hasta sus últimas consecuencias. En efecto, el CSE se mostró incapaz de manejar solventemente los problemas planteados, se practicó como nunca el fraude electoral y se pudo constatar que la complejidad y descentralización de los nuevos procesos electorales no se puede seguir conduciendo con las mismas estructuras operativas del pasado. Razones todas estas que han motivado nuevamente hacia una nueva reforma a LOS.

El modelo de sistema electoral que queremos se ha convertido en una verdadera discusión nacional que quizás como ningún otro tema ha sido tan debatido en el país. Pero, como los resultados de esta discusión están todavía en ciernes, no se han podido lograr acuerdos consensuales que consecuentemente se puedan convertir en voluntad política entre los que aspiran a convertirse en representantes de la colectividad y los mismos electores. De allí que toda la normativa electoral surgida en los últimos años esté marcada por la dinámica del ensayo y error. Un rápido elenco de las reformas vigentes, algunas de las cuales se han ensayado ya y otras sólo permanecen en estado de legislación, son:

Estamos en una encrucijada en donde podemos tomar el camino hacia la anarquía electoral o hacia la reforma auténtica que permita el establecimiento de un sistema electoral en el que se sustente realmente la democracia

- a) elección hecha en forma directa de los Gobernadores de Estado y Alcaldes municipales.
- b) elección de diputados al Congreso y a las Asambleas Legislativas de los Estados por el método proporcional personalizado. En ese sistema más o menos el 50% de los

diputados de un Estado al Congreso o a su Asamblea Legislativa se escogen uninominalmente por circuitos electorales diseñados sobre la población de ese Estado. (LOS, artículos: 3 y 6) Ese método se ensayó en las pasadas elecciones del 6 de diciembre para escoger los miembros a la Asamblea Legislativa de los Estados Amazonas y Delta Amacuro.

- c) elección del 66% de los concejales por el método uninominal (LOS, art. 154)
- d) creación de las Juntas Parroquiales y elección uninominal de todos sus miembros (LOS, Art. 153)

De todas estas reformas, sólo la elección directa en cada Estado y Municipio de Gobernadores y Alcaldes es la que se ha sentido como el avance más importante de la democracia en los últimos años. Los trabajos de campo señalan que el atractivo principal de las elecciones regionales se fundamenta en la elección de estos funcionarios (ver trabajo de Rafael Delgado en este mismo número de SIC). Las otras reformas están sometidas todavía al dictamen de la discusión. Además de este corto alcance en logro de resultados más o menos definitivos, quedan todavía otros muchos aspectos del sistema electoral en su conjunto que no se han tocado. Como se puede observar en las reformas aprobadas, el énfasis se ha concentrado excesivamente en la forma de elegir a los representantes políticos, dejando de lado todos los otros aspectos problemáticos que han salido a relucir especialmente en las elecciones pasadas.

La observación de la cotidianidad política parece sugerirnos que estamos llegando a un momento límite. En efecto, si no acordamos pronto y consensualmente el modelo de sistema electoral que queremos y lo convertimos en una práctica efectiva, sin traumas y rupturas, podemos fácilmente caer en una auténtica anarquía electoral. Lo cual significa que el próximo 12 de diciembre, día pautado para las elecciones nacionales, y más a largo plazo cada tres años, nos podemos encontrar en medio de una situación para la que no existen normas claras, precisas, aceptadas, que permitan encauzar efectivamente los procesos electorales hacia sus fines, convirtiéndose éstos por el contrario en una fuente permanente de conflictos, que se pueden hacer cada vez más peligrosos. Los casos de las gobernaciones de Sucre y Barinas son sólo un signo de lo que puede pasar a nivel nacional. Puesto en términos dilemáticos, estamos en una encrucijada en donde podemos tomar el camino hacia la anarquía electoral o hacia la reforma auténtica que permita el establecimiento de un sistema electoral en el que se sustente realmente la democracia.

Si concluimos que el momento es pues urgente, se hace necesario llegar a formular un acuerdo básico que nos permita tomar el camino hacia la reforma electoral auténtica. Hay que redoblar los esfuerzos por revestir el proceso electoral de confiabilidad, eficiencia y pulcritud. En este sentido hay que invertir tiempo y mucha inteli-

gencia para lograr producir un acuerdo político que se traduzca en legislación y que nos evite llegar al límite de nuestras posibilidades. Aquí proponemos una formulación de lo que pudiera ser ese acuerdo fundamental.

REESTRUCTURACION DEL CSE

La reestructuración del CSE se ha convertido en la prioridad fundamental de la reforma. De nada vale avanzar en otros aspectos del sistema electoral si éste no cuenta con una institución capaz de sustentarlo. El cuestionamiento principal que la opinión pública ha hecho al CSE es que este organismo no existe como entidad independiente, con capacidad propia, para aplicar la legislación electoral, operativizar los procesos que se desprenden de ella y dirimir neutralmente los conflictos que puedan surgir. El actual CSE no es otra cosa que un organismo que está estructural y jurídicamente en manos de los partidos políticos de mayor alcance electoral. De forma que son ellos los que asumen las anteriores funciones bajo la figura institucional de CSE. Así está expresamente establecido en el artículo 42 de la LOS:

«...El CSE lo compondrán nueve miembros, elegidos cada cinco años por las cámaras legislativas, en sesión conjunta en el primer semestre del año en que se inicie el período constitucional de los poderes nacionales. Cinco miembros y sus respectivos suplentes serán electos mediante postulaciones que harán los partidos políticos nacionales que hayan obtenido el mayor número de votos en las últimas elecciones para la Cámara de Diputados del Congreso de la República, los cuatro miembros principales restantes deberán ser ciudadanos sin afiliación partidista. Para la elección de esos ciudadanos se requerirá el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los congresantes presentes.»

Este Consejo así compuesto es quien designa los miembros de las Juntas Electorales Principales y éstos a su vez los miembros de las Juntas Electorales Municipales, que eligen por último a los miembros de las Juntas Electorales Parroquiales.

Frente a esta estructura se propone crear una institución independiente de los partidos políticos y de todas aquellas fuerzas políticas involucradas en la contienda electoral. De acuerdo con ello, la reforma debiera quedar en los siguientes términos:

«...El CSE lo compondrán cinco miembros, elegidos cada cinco años por las cámaras legislativas, en sesión conjunta, mediante el voto aprobatorio de sus dos terceras partes, en el primer semestre del año en que se inicie el período constitucional de los poderes nacionales. Tanto los cinco miembros principales como sus respectivos suplentes deberán ser de comprobada independencia política.»

«Los cinco partidos políticos nacionales que hayan obtenido el mayor número de votos en las últimas elecciones para la Cámara de Diputados del Congreso de la República, podrán postular ante el CSE a uno de sus integrantes en calidad de observadores

por su partido en este organismo; pero sin derecho a voz ni voto.»

«El CSE designará los miembros que integrarán las Juntas Electorales Principales, Municipales y Parroquiales siguiendo el mismo criterio de independencia política absoluta de los mismos.»

La reestructuración del CSE se ha convertido en la prioridad fundamental de la reforma: Se propone crear una institución independiente de los partidos políticos y de todas aquellas fuerzas políticas involucradas en la contienda electoral

MECANISMOS DE CONTROL ELECTORAL

Desde hace años en Venezuela venimos hablando de la necesidad de hacer más confiable los resultados de los procesos electorales. Eso supone idear una serie de mecanismos que permitan controlar eficientemente el acto de votación y los escrutinios electorales. De allí que se proponga las siguientes reformas:

«Los integrantes de cada mesa electoral serán conformados mediante una selección por concurso dirigida por el personal técnico del CSE al servicio de las Juntas Electorales Parroquiales.»

«En cada mesa electoral tanto en el proceso de votación como en el de escrutinio será vigilado y supervisado por un Fiscal del Ministerio Público acreditado y adiestrado especialmente para estas funciones.»

«Los partidos políticos y demás fuerzas políticas podrán enviar sus testigos a las mesas electorales, sólo en calidad de observadores.»

«Las boletas electorales utilizadas o no en el acto de votación se remitirán junto a los documentos originales a la sede del CSE y quedarán bajo la custodia

del Plan República hasta que se concluyan los lapsos de impugnación. En caso de que el CSE adopte el sistema mecanizado, se deberá dejar constancia del voto emitido para seguir el mismo procedimiento aquí planteado con las boletas electorales.»

Dentro de los mecanismos de control electoral existe la formación y revisión del registro electoral permanente. Se ha comprobado que los procedimientos empleados para conformar este registro se prestan a muchas irregularidades, entre las cuales se ha encontrado la creación de elec-



tores fantasmas o la anulación del derecho y deber de votar a no pocas personas. Para subsanar estas deficiencias se puede plantear:

«Todos los venezolanos que llenen los requisitos para votar y a quienes se les haya expedido su correspondiente cédula de identidad, serán inmediatamente incorporados al registro electoral permanente. Para que esa incorporación se produzca, será requisito indispensable que la expedición de la cédula de identidad de que se trate, haya sido previamente aprobada por el fiscal general de cedulación, de acuerdo a lo establecido a ley orgánica de cedulación.»

«Los centros de revisión, conformación e información del registro electoral permanente estarán conformados por personas escogidas por el CSE entre directores, profesores y funcionarios de liceos y escuelas nacionales, estatales y municipales; estudiantes universitarios y miembros de asociaciones de vecinos.»

AUTOMATIZACION Y TECNIFICACION DE LOS PROCESOS ELECTORALES

La complejidad que ha traído consigo la descentralización de los procesos electorales y los nuevos métodos de elección tiene que ser manejada adecuadamente pues de lo contrario se presta a la creación de muchas confusiones, errores y fraudes. La COPRE ha insistido nuevamente en las siguientes proposiciones:

«Resulta de gran importancia prestar especial atención al desarrollo de los mecanismos de formación y capacitación de los funcionarios profesionales permanentes de la estructura electoral y de aquellos que se incorporaron eventualmente en determinada función para un específico acto comicial. Por ello la COPRE propone la creación de una academia electoral, la cual tendría que complementar y actualizar la capacidad técnica del personal del organismo electoral; adscrita a este centro, debería funcionar la escuela electoral, que tendría como finalidad adiestrar a todas las personas que vayan a intervenir en las distintas etapas de los procesos electorales.» (COPRE, 29-1-1993)

La tecnificación del personal involucrado en los procesos electorales es lo que puede permitir la automatización de los procesos electorales, lo cual se hace cada vez más necesario. El Planteamiento de La COPRE considera que:

«Para dotar de mayor transparencia a las elecciones es indispensable la modernización del acto de sufragio y del proceso de escrutinio de votos, por medio de la implantación de sistemas mecánicos e informáticos en el proceso electoral. Los mecanismos automatizados le proporcionan mayor confianza y credibilidad al sistema electoral.»

**Es necesario hacer más
confiable los resultados de los
procesos electorales. Eso supone
idear una serie de mecanismos
que permitan controlar
eficientemente el acto de
votación y los escrutinios
electorales**

¿COMO ELEGIR A LOS REPRESENTANTES A LOS CUERPOS DELIBERANTES?

Sigue en discusión el método de elección de los representantes a los cuerpos deliberantes: Concejos Municipales, Asambleas Legislativas y Congreso Nacional. Los dos métodos que están polarizando el debate son: la

uninominalidad pura o la combinación entre uninominalidad y representación proporcional. Bajo la forma de la uninominalidad pura están planteadas varias ventajas: se privilegia la relación elector-elegido, se personaliza la política, se favorece que el elector pueda pedir cuentas más directas a sus representantes, hay más posibilidades de que una comunidad pueda proponer sus propios candidatos y escoger el que considere más idóneo, etc. Todos estos aspectos positivos han sido altamente ponderados en la opinión pú-

blica. El problema es que junto a estas ventajas no se mencionan, o no se quieren asumir, los inconvenientes que acarrea esta fórmula. Por eso queremos resaltar esas dificultades que muchas veces se esconden en el análisis:

- a. En un sistema uninominal puro los ganadores resultan ser aquellos que han obtenido la mayoría relativa de votos frente a sus contendientes, y los perdedores, aunque hayan obtenido una votación muy similar al ganador, quedan sin ninguna representación. Por ejemplo, en una entidad compuesta por 100 electores, compiten tres candidatos y los resultados se reparten 39, 38 y 23 votos respectivamente; resulta ganador el candidato que obtuvo 39 votos, y el resto de los electores pierde toda representación, aunque ese resto sea casi tan grande como el que logró imponerse. La uninominalidad pura debe suponer un acuerdo nacional y una decisión clara acerca de la representación política de las minorías. Además, en caso de llegar a un acuerdo en donde las minorías no queden representadas, hay que reformar la Constitución Nacional.
- b. Una conclusión que se deriva de lo anterior es que unos cuerpos deliberantes compuestos sólo de representantes de mayorías pueden convertirse en instituciones poco representativas de la heterogeneidad de intereses políticos.
- c. En un sistema uninominal puro, puede hacerse mucho más fácil a los grupos económicos poderosos producir candidatos, apoyados en una costosa campaña publicitaria, que una vez electos se conviertan en los defensores y promovedores de sus intereses desde los cuerpos deliberantes. Teóricamente este tipo de tergiversación debería resultar más difícil en una organización política porque la misma tiene más control sobre sus candidatos. En el caso de Venezuela, la realidad se ha llevado a la teoría por delante, y los candidatos partidistas, en muchos casos, han sido una construcción de los grupos económicos. Lo que sí parece ser concluyente es que la uninominalidad pura necesita una forma de control porque también se puede colocar al



servicio de oscuros intereses y tergiversarse su finalidad.

- d. Según la legislación vigente sólo las Juntas Parroquiales se elegirán bajo el método uninominal puro. En este caso, aunque las objeciones planteadas arriba son también todas ellas válidas, sin embargo el sentido por el que fue establecido este organismo sí justifica este método de elección. En efecto, la Junta Parroquial no es un cuerpo deliberante sino un órgano auxiliar tanto de la Alcaldía como del Concejo Municipal; dirigido a descentralizar la gestión municipal para ponerla en manos de los vecinos. El espíritu de la ley es que las Juntas Parroquiales están llamadas a ser una fórmula de gobierno vecinal. Por eso es importante que allí estén debidamente representados todos los sectores que conforman una unidad poblacional a través de un representante legítimo. El método de elección uninominal por circuitos parroquiales parece adaptarse muy justamente a estas finalidades porque cada comunidad de la parroquia entra a formar parte de la Junta a través de un representante al que puede controlar y hacer llegar sus demandas.

La otra fórmula que se ha planteado y que se ha ensayado es la uninominalidad combinada con la proporcionalidad. En Venezuela tenemos legislados dos sistemas de este tipo como señalábamos al principio: uno para la elección de Concejales y el otro para la elección de Congresantes y representantes a la Asamblea Legislativa. Bajo estos dos métodos se ha tratado de hacer frente a los problemas planteados tanto de la uninominalidad pura como los que habían surgido del antiguo método de planchas cerradas y bloqueadas en las que el voto resultaba ser un plebiscito a las decisiones tomadas por los partidos o, si éste no era el caso, un voto avalaba una lista con la cual en su totalidad el elector podía no estar de acuerdo.

El método de elección de concejales sancionado por la LOS en su artículo 153 tiene todavía que ser evaluado detenidamente después de la experiencia del pasado 6 de diciembre. Sin embargo, se puede decir a priori que el método logra conjugar airoosamente varias dificultades.

- a. El método privilegia realmente la uninominalidad pero le da un peso importante a la representación proporcional de las minorías. (ver SIC No 549)
- b. La representación proporcional de las minorías surge del total de votos que obtuvieron los candidatos de las organizaciones políticas. Las organizaciones a las que correspondan por sus votos obtenidos cargos proporcionales, los reparten de acuerdo a la mayoría de votos que en particular obtuvieron sus candidatos. Se supera de esta manera la adjudicación por puesto en la plancha del partido tan criticada en el pasado. (Ver SIC No 549)
- c. El CSE ha propuesto que para hacer más fácil el escrutinio y evitar complicaciones se reforme la LOS de esta forma:

Los dos métodos que están polarizando el debate son: la uninominalidad pura o la combinación entre uninominalidad y representación proporcional

«Es nulo el voto para Alcalde, Concejal y miembro de la Junta Parroquial cuando el instrumento de votación tenga marcado más de un candidato, pero será válido cuando el mismo candidato haya sido postulado por más de un partido o grupo de electores, donde aparezcan las marcas. En este caso el voto se registrará en el Acta de escrutinio al partido

que lideriza la coalición y que deberá ser expresamente señalado con anterioridad al CSE.»

En cuanto al actual método de elección para Diputados a la Asamblea Legislativa y congresantes existen varias objeciones:

- a. Se mantiene el método de la lista cerrada y bloqueada para la elección de Senadores y para la elección del 50% de Diputados al Congreso y a la Asamblea Legislativa. De esta forma es imposible que se responda a la demanda social de liberar al Congreso y a las Asambleas Legislativas de la opresión partidista en que se encuentran. (ver SIC No 549)
- b. No tiene sentido la elección uninominal de Diputados al Congreso elegidos por circuitos electorales en cada Estado. En efecto, la representación en el Congreso es por Estado no de circuitos electorales de cada uno de los Estados. En este caso el método no guarda ninguna relación con el organismo para el cual se elige. Caso contrario son las Asambleas Legislativas en las que se busca que todas las unidades poblaciones del Estado estén debidamente representadas.

De estas consideraciones resultan las siguientes propuestas:

- a. Mantener el actual método de elección de Concejales.
- b. Aplicar este mismo método para la elección de Diputados a las Asambleas Legislativas.
- c. Escoger nominalmente el 50% de los Senadores y Diputados al Congreso, y el restante 50% mediante el método de representación proporcional de las minorías:
 - En cada Estado, los partidos y grupos de electores podrán presentar una lista de candidatos a Senadores y Diputados, la cual podrá contener un número de candidatos igual al doble de representantes a elegir en el respectivo Estado.
 - El elector escogerá por nombre y apellido sus representantes a Senadores y Diputados de entre los candidatos presentados en las listas. El número de votos por elector será igual al número de representantes a elegir en el Estado.
 - Se adjudicará nominalmente el 50% de los cargos a Senadores y Diputados a aquel número de candidatos igual al que hayan obtenido la mayoría relativa de votos.
 - La adjudicación proporcional del 50% de cargos a Senadores y Diputados se realizará siguiendo el mismo método que se empleará para la adjudicación proporcional de los Concejales.

