

El sistema electoral en la Ley Orgánica de Procesos Electorales

The election system. In the organic act of election processes

Rachadell, Manuel

Universidad Central de Venezuela. E-mail: rachadell.manuel@gmail.com

Recibido:9/03/2010/ Aceptado: 07/04/2010

Resumen

Desde el año 1992 se viene aplicando en Venezuela un sistema electoral inspirado en el modelo alemán con el que se ha buscado armonizar los principios de personalización del sufragio y de representación proporcional. En forma paradójica, desde que en 1999 entró en vigencia una nueva Constitución en la que expresamente se establece que tanto la ley como los órganos del Poder Electoral deben garantizar la aplicación de esos mismos principios, se ha iniciado una evolución que ha tenido como resultado una gran disparidad entre los votos que obtienen las organizaciones políticas y el número de escaños que se les asignan y que ha impulsado a los electores a votar sin saber quién es la persona que debe representarlos. En agosto de 2009 la Asamblea Nacional sancionó una ley orgánica sobre los procesos electorales que debe aplicarse por primera vez en las elecciones parlamentarias de septiembre de este año, en la que se cambia sustancialmente el sistema electoral vigente desde 1992, se acentúan las tendencias a una marcada desproporción entre los votos que obtienen las organizaciones políticas y los puestos que se les adjudican, se permite la introducción de elementos ajenos a nuestra tradición política como el “gerrymandering” y se hace más distante la relación entre electores y elegidos.

PALABRAS CLAVE: Elecciones, sistema electoral, representación proporcional, personalización del sufragio, “gerrymandering”.

Abstract

Since 1992 it has been applied in Venezuela an election system inspired in the German model, trying to harmonize the principles of personalization of suffrage and proportional representation. Paradoxically, from 1999, when a new Constitution was enforced which established expressly that both the act and the organs of the Electoral Power should guarantee the application of those very principles, it has evolved towards a greater disparity between the votes the political organizations get and the number of seats assigned to them, which has driven the electors to cast their vote without knowing who would represent them. The National Assembly, in August 2009, sanctioned an organic law about election processes that will be applied for first time in September 2009 parliamentary elections, in which the election system, in force since 1992, is changed substantially, stressing the tendency towards a marked disproportion between the votes got by the political organizations and the seats assigned to them, allowing the introduction of elements foreign to our political tradition, such as the "gerrymandering", and becoming more distant the relationship between the electors and their elected representatives.

KEY WORDS: Elections, election system, proportional representation, suffrage personalization, "gerrymandering".

1. Planteamiento

El objeto de la presente exposición es establecer el contraste entre las disposiciones de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (en adelante LOPE), sancionada por la Asamblea Nacional el 31 de julio de 2009, y las normas de la Constitución de 1999 en cuanto a la regulación del sistema electoral.

El principal experto en sistemas electorales en el derecho comparado, el Dr. Dieter Nohlen, ha expresado que "Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de las candidaturas, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños".¹ Limitándonos a las elecciones para los cuerpos deliberantes, debemos

señalar que el número de sistemas electorales es infinito, pero existen dos sistemas básicos, que a la vez son los que por su sencillez brindan las mayores facilidades para las votaciones, los escrutinios y las adjudicaciones:

1. El sistema mayoritario en circuitos o circunscripciones uninominales, el cual permite, mejor que ningún otro, la personalización del sufragio, pero no asegura la representación proporcional. Los electores votan por personas, no por partidos.
2. El sistema de representación proporcional mediante listas cerradas y bloqueadas, que es el que mejor permite la representación proporcional de las organizaciones políticas, mas no la personalización del sufragio, porque el elector vota por partidos, no por personas.²

En nuestro país, la Constitución manda a que se aplique un sistema electoral que reúna las características de los dos sistemas básicos mencionados, pero en la legislación reciente se ha menoscabado a tal grado la representación proporcional que prácticamente no existe, y la personalización del sufragio está cada vez más ausente.

2. Antecedentes

El sistema electoral que se utilizó en Venezuela a partir de 1936, cuando se produjo la apertura democrática por la muerte del dictador Gómez, fue el mayoritario en circuitos uninominales, para elegir los miembros de los Concejos Municipales, los cuales a su vez elegían a los diputados al Congreso. Por este método se seleccionaban también los diputados de las Asambleas Legislativas de los Estados, quienes designaban a los senadores, y entre éstos y los diputados nombraban al Presidente de la República. El sistema conducía a resultados desproporcionados en los cuerpos deliberantes.³

Para la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1946 se adoptó por primera vez el principio de representación proporcional, el cual se consagró en la Constitución de 1947 y en la de 1961. Este principio se concretó, por ley, en el método de las listas cerradas y bloqueadas en circunscripciones formadas por las entidades federales del país, con tarjetas de colores para distinguir a los partidos, a fin de que pudieran votar los analfabetas, y se preveía el otorgamiento de di-

putados y senadores adicionales, para perfeccionar la representación proporcional. Esta figura, que se aplicó hasta las elecciones de 1998, consistía en sumar los votos que habían obtenido las organizaciones políticas en todas las entidades federales y, cuando esos votos eran iguales al promedio de sufragios (“cociente electoral nacional”) para elegir un diputado o un senador, o múltiplos de dicho cociente, se otorgaban tantos escaños adicionales como veces se hubiera obtenido el cociente electoral nacional, sin haber elegido, hasta un máximo de 3 senadores y 5 diputados para cada partido. Los diputados o senadores adicionales se adjudicaban al partido que tenía derecho a ellos, en las entidades federales donde sus candidatos tenían la más alta votación, sin haber logrado la elección. En el caso de los senadores, se consideró más importante salvaguardar la representación proporcional de los partidos que mantener la ortodoxia del principio federal, conforme al cual cada Estado y el Distrito Federal debía tener una representación igual en la Cámara Alta del Congreso, dado que alguna de las entidades federales podían resultar con tres o cuatro Senadores, en lugar de los dos que correspondían a cada entidad. Considerado una reivindicación muy importante para los sectores políticos y para la población, el principio de representación proporcional asumió el carácter de base fundamental del sistema político venezolano, y por ello se ha reiterado en todas las constituciones y en las leyes electorales.⁴

Sin embargo, el sistema de listas cerradas y bloqueadas no genera una relación directa entre electores y elegidos y condujo en Venezuela a un fortalecimiento excesivo de las cúpulas de las organizaciones políticas, las cuales decidían en definitiva las personas que debían ser postuladas, cuyos nombres ni siquiera aparecían en el instrumento de votación, e incidió en la conformación de lo se llamó la *partidocracia*.⁵ Con el propósito de contrarrestar ese efecto, en las elecciones municipales de 1989 se ensayó el método de listas abiertas con representación proporcional. El método pareció en su momento muy complejo porque cada organización política podía presentar tantos nombres como el triple de los puestos a elegir y el elector tenía la opción de sufragar por candidatos de diferentes listas, o de votar por un partido, esto es, por los candidatos postulados por éste. Las adjudicaciones se hacían a los candidatos de cada partido que habían obtenido la mayor votación, dentro de la

cuota que le correspondía al partido, determinada ésta por el número de sufragios que, en conjunto, se habían emitido por sus candidatos. Este método no se ha vuelto a utilizar, aún cuando numerosas personas del sector político y del ámbito técnico electoral lo consideran muy conveniente para el país, porque es uno de los pocos que garantizan, al mismo tiempo, la representación proporcional y la personalización del sufragio.

En el marco de la reforma del Estado auspiciado por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), una comisión muy plural designada por el Presidente de la República en 1986 con el objeto de formular propuestas destinadas a “hacer a la sociedad más democrática y al Estado más eficiente”, la cual presentó proyectos que, como la elección directa de los gobernadores de los Estados, fueron recibidos con disgusto por el Poder Ejecutivo, se modificó en 1989 el régimen electoral para los cuerpos deliberantes (diputados al Congreso de la República y a las Asambleas Legislativas de los Estados y miembros de los Concejos Municipales). En la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio se introdujo el sistema de representación proporcional personalizada, conforme al modelo alemán, el cual se aplicó por primera vez en la elección de diputados al Congreso y a las Asambleas Legislativas de los Estados en 1993. En ambos casos, una mitad de los diputados se elegía en circuitos o circunscripciones uninominales especialmente diseñados al efecto, cada uno con una población igual o similar, y la otra mitad mediante listas que postulaban las organizaciones políticas en el ámbito de la entidad federal. Cuando el número total de puestos a elegir era impar, la cantidad mayor correspondía a los circuitos. Cada elector disponía de un voto para elegir al diputado de su circuito, y un voto para la lista del partido de su preferencia en la entidad federal. El voto lista determinaba la cantidad total de escaños que correspondía a cada organización política en la entidad, de modo que se restaban de ese número los cargos obtenidos en los circuitos y la diferencia se llenaba con los candidatos de la lista, en el orden de su postulación.

Los senadores se siguieron eligiendo por el método de listas cerradas y bloqueadas, y los concejales se escogían inicialmente por un sistema que ponía el énfasis en la personalización del sufragio (dos terceras partes de los concejales), pero que aseguraba una representación proporcional

limitada (una tercera parte de los concejales). Se mantuvo la figura de los diputados y los senadores adicionales, lo que favorecía a los partidos subrepresentados, en beneficio de la justicia electoral.

Para la elección de los Constituyentes de 1999 se adoptó un sistema que desconocía la representación proporcional, a través de un método de dos listas: en las entidades federales se aplicaba un sistema mayoritario de listas abiertas, en el que cada elector tenía tantos votos como puestos debían cubrirse; en el ámbito nacional, una lista abierta para elegir 24 constituyentes nacionales, con un sistema de voto preferencial (10 preferencias para cada elector), además de 3 representantes indígenas que se elegían por el sistema mayoritario en circuitos uninominales, que correspondían a las zonas donde existe población indígena. En esas elecciones el oficialismo aplicó el llamado "kino electoral"⁶ para la lista nacional, a fin de disminuir las posibilidades de representación de las organizaciones opositoras, y que consistió en lo siguiente: el partido de gobierno dividió el país en dos zonas, la oriental y la occidental, y giró instrucciones a sus militantes para que votaran en cada zona por diez (10) candidatos, identificados cada uno con un número, de modo que los seleccionados en oriente eran diferentes a los de occidente. Esta argucia produjo el siguiente resultado: en las entidades federales, la alianza gubernamental, que asumió la denominación de Polo Patriótico, con el 56,31% de los votos válidos obtuvo 122 escaños, es decir, 98,08% de los cargos a elegir, mientras la alianza opositora, con el 43,69% de los votos, obtuvo 2 escaños, lo que representó el 1,92% de los cargos a elegir. Para la circunscripción nacional, el 65,74% de los votos válidos le representaron al Polo Patriótico el 83,33% de los escaños (20 puestos), mientras que la oposición, con el 34,26% de los votos, obtuvo el 16,66% de los escaños (4 puestos). En este caso, habiendo obtenido la alianza gubernamental 10 puestos en oriente y 10 en occidente, no pudo impedir que la oposición ganara los cuatro escaños que restaban.

El doctor Ricardo Combellas, quien había salido electo como constituyente en la lista gubernamental, se refiere a este proceso electoral así: "Los resultados: una mayoría hegemónica y apabullante de los candidatos del proyecto liderado por Chávez, unidos en una coalición electoral denominada Polo Patriótico (integrada entre otros por el Movimiento V República, el MAS, el PPT y el Partido Comunista de Venezuela), y res-

paldada por una estrategia electoral coherente y agresiva, que desvirtuó la personalización del sufragio, gracias a la conformación del 'kino', fórmula de llave cerrada identificada por el símbolo de la gorra roja que facilitaba al elector la selección de los candidatos propuestos por la coalición".⁷

3. Los sistemas electorales a partir de la Constitución de 1999

La Constitución de 1999 consagra, en forma reiterada, que el sistema electoral debe garantizar la personalización del sufragio y la representación proporcional, así:

"Artículo 63: El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional."

"Artículo 293: ... 11. Los órganos del Poder Electoral garantizarán la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional."

Con relación a la representación proporcional en particular, ésta aparece exigida para los cuerpos deliberantes, en la siguiente forma:

"Artículo 162: El Poder Legislativo se ejercerá en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de quince ni menor de siete integrantes, quienes proporcionalmente representarán a la población del Estado y a los Municipios."

"Artículo 186: La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país."

Para las elecciones del año 2000, llamadas de "relegitimación" (los cargos provistos recientemente fueron sometidos a una nueva elección, por la vigencia de la nueva Ley Fundamental), la Asamblea Nacional dictó el Estatuto Electoral del Poder Público, en el cual se mantuvo, a grandes rasgos, el sistema electoral aplicado para la elección de diputados desde el 1993, pero los cargos a elegir en circuitos "nominales" (no ya uninominales).

minales), se amplió al 60% de los escaños de cada Estado (en lugar de la mitad), y, correlativamente, se confinó la representación proporcional al 40% de los cargos.

Aún cuando esas normas fueron dictadas para las primeras elecciones a celebrarse al entrar en vigencia la Constitución de 1999, sus normas continuaron rigiendo para varias elecciones, sin ningún fundamento jurídico. En cuanto a la proporción de diputados nominales a elegir en circunscripciones electorales y por listas (60-40 %), su vigencia se ha mantenido hasta el presente, ahora recogida esta proporción en la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPE).

En la Constitución de 1999 se suprime toda mención a los parlamentarios adicionales, lo cual, según ha interpretado la Sala Electoral del TSJ, significa que se elimina esta figura. Con ello se afecta gravemente la posibilidad de que las organizaciones políticas subrepresentadas (que son siempre las más pequeñas) obtengan algún cargo, lo que significa que el sistema electoral que se ha aplicado bajo la nueva Constitución conduce a resultados desproporcionados, en perjuicio de la justicia electoral, de la letra de la Ley Fundamental y de la tradición política del país.

En las elecciones de 2005 el oficialismo aplicó en forma masiva la figura de "las morochas", que ya se había usado en las elecciones parlamentarias del año 2000 por una organización política en una entidad federal. Esta modalidad consistía en que un conglomerado político se presentaba a las elecciones con dos organizaciones políticas diferentes: una postulaba exclusivamente en los circuitos y otra postulaba sólo para el voto lista, ello con la finalidad de evitar que los escaños que había obtenido ese grupo político en los circuitos nominales se restaran de los puestos que correspondía al mismo grupo conforme al voto lista. De esta manera el sector oficialista, que era el mayoritario, el más disciplinado, el que contaba con mayores recursos y con un electorado más sumiso, potenciaba su representación, en detrimento de la oposición y de la justicia electoral. Impugnada esta figura ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con el alegato de que se incurría en un fraude a la Constitución porque se lesionaba el principio de la representación proporcional, esta decidió que la figura de las morochas no estaba prohibida en la ley, por lo que no se infringía el texto constitucional. Por esta razón, y además por otras, como el ventajismo en la campaña electoral

y la desconfianza hacia el sistema electoral mecanizado, con respeto al cual los partidos opositores no tenían prácticamente ninguna posibilidad de control, estos últimos llamaron a la abstención. Ello trajo como consecuencia que la representación de la oposición estuvo ausente en la Asamblea Nacional, aunque por disensiones internas del oficialismo se constituyó posteriormente un pequeño grupo de parlamentarios opositores, sin ninguna influencia en la toma de decisiones.

Hasta ese momento los procesos electorales se seguían rigiendo, al menos teóricamente, por la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSYP) de 1997, reformada parcialmente el año siguiente, porque sus disposiciones no contradecían el nuevo texto constitucional. En el Consejo Nacional Electoral (CNE) se estudió un proyecto para adecuar las normas de aquella ley a las regulaciones de la Constitución de 1999 y a las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Electoral, de noviembre de 2002. Con las modificaciones introducidas en la discusión parlamentaria, la Asamblea Nacional sancionó la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPE) en julio de 2009, la cual se aplicará por primera vez en la elección de diputados a la Asamblea Nacional convocada para el 26 de septiembre del corriente año, y cuyo análisis es el objeto principal de las presentes consideraciones.

Pero antes de entrar en el estudio del sistema electoral vigente en Venezuela debemos referirnos al marco jurídico y político en que se produce la promulgación de aquella ley.

4. El marco jurídico y político de la LOPE

En febrero de 1999 se entroniza en Venezuela un régimen de gobierno que pocas similitudes mantiene con los que le precedieron, sobre todo si lo comparamos con los regímenes que se sucedieron en el país a partir de la instauración de la democracia en 1958. Trataremos de delinear sus caracteres más resaltantes, para luego centrarnos en el tema electoral.

En primer lugar, se observa que el régimen ha venido desplegando sus políticas en forma progresiva, así: el año 1999 fue dedicado principalmente a la elaboración de una nueva Constitución por una Asamblea

Nacional Constituyente, en un proceso que se caracterizó por la confrontación antes que por la conciliación y el consenso, en lo que se diferenció notablemente del ambiente de unidad que reinó en la formulación de la Constitución de 1961. No obstante, pese a unas disposiciones de carácter centralista y estatista y a un fortalecimiento sin precedentes de la figura presidencial,⁸ en general el país consideró que bajo esa nueva Carta podría armonizarse el respeto a las libertades públicas con el progreso económico y social. Sin embargo, desde el inicio el régimen mostró poco interés en respetar la Constitución, y ello se manifestó en el desconocimiento de normas fundamentales que consagran la descentralización, a pesar de las reiteradas manifestaciones a favor de ésta que se consignan en el texto constitucional. Se sustrajeron recursos de los Estados y Municipios, se les negaba a los gobernadores electos por organizaciones de oposición recursos que les correspondían de acuerdo a la Constitución y a las leyes; se crearon estructuras administrativas paralelas para prestar servicios que corresponden a los entes estatales y locales, sin participación de éstos, y se crearon fondos extrapresupuestarios en violación de normas constitucionales que disciplinan el manejo financiero del Estado; se revirtieron servicios en el área de la salud y la educación, el transporte y la vialidad, que estaban siendo prestados por los Estados y los Municipios; se utilizó a la Fuerza Armada para cumplir funciones económicas y sociales con intención partidista; se vulneró el principio constitucional de que los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna (art. 145), y el Presidente de la República pasó a ser presidente del partido oficialista, cuyos dirigentes son, al mismo tiempo, ministros y altos funcionarios del gobierno; se ha violado reiterada y descaradamente la garantía de la propiedad privada y la libertad de industria y comercio, mediante invasiones realizadas por partidarios del gobierno, con la anuencia de éste, o a través de confiscaciones, expropiaciones, ocupaciones y sanciones desproporcionadas, efectuadas por entes públicos, sin fundamento constitucional.⁹

En agosto de 2007 el Presidente de la República sometió a la Asamblea Nacional un proyecto de reforma constitucional, el cual fue aprobado y ampliado por aquella, con el propósito de: establecer el socialismo como política del Estado, en lugar del pluralismo ideológico declarado

en la Ley Fundamental; suprimir la garantía de la libertad de industria y comercio, eliminar la poca autonomía que le quedaba al Banco Central; centralizar las funciones públicas en el nivel nacional, desvalorizar a los Estados y menoscabar a los Municipios, a los cuales se pretendía superponer estructuras dependientes del Presidente; aumentar el período presidencial y consagrar la reelección sin límites, entre otros aspectos. El proyecto de reforma constitucional fue derrotado en el referendo popular del 2 de diciembre de 2007. Pero casi de inmediato el Presidente replanteó el tema de la reelección ilimitada, esta vez mediante una enmienda constitucional, con la modificación de que se otorgaba el mismo beneficio a los gobernadores y alcaldes, y esta vez logró la aprobación en el referéndum del 15 de febrero de 2008. Por otra parte, el Presidente ha venido reeditando las disposiciones contenidas en el proyecto fallido de reforma constitucional, a través de leyes, decretos leyes y vías de hecho, en infracción al ordenamiento constitucional.

En segundo lugar, en el ámbito político y electoral el régimen ha utilizado las ventajas del poder sin limitación alguna. En efecto, en la Constitución se había dispuesto que “No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado” (art. 67). Con este fundamento, y contrariando la tradición establecida bajo el régimen democrático, se ha privado a los partidos de oposición de todo auxilio financiero, mientras el partido de gobierno usufructúa en forma grosera los recursos del Estado para el logro de su preponderancia política. El uso de recursos públicos se evidencia en el transporte de los partidarios del oficialismo; se establece la obligatoriedad de que los funcionarios públicos asistan a los actos político-partidistas del régimen y se asignan dineros públicos a los particulares por asistencia a los actos políticos del oficialismo; se discrimina a los opositores en el otorgamiento de cargos públicos o de contratos con entes públicos; los medios de comunicación social (estaciones de radio, de televisión y periódicos) pertenecientes al Estado, que son muchos, se utilizan sin pudor para hacer proselitismo a favor del partido de gobierno; se manejan los recursos financieros con toda libertad, dada la complacencia de los organismos contralores hacia el gobierno. En la política internacional se compran simpatías con el otorgamiento de dádivas a países y gobiernos extranjeros o a personajes de la farándula, mediante

el uso de fondos públicos sin ninguna clase de limitación ni de control. En tercer lugar, todos los poderes del Estado y la actuación de los entes públicos se han alineado en defensa de los intereses partidistas del régimen: mientras los tribunales de justicia, incluyendo los que están en la cúspide del Poder Judicial, no pueden dictar sentencias que contraríen la política oficialista, el Contralor General de la República inhabilita para la postulación en cargos electivos, mediante procedimientos administrativos (no judiciales penales como lo manda la Constitución), a los candidatos opositores con posibilidades de ganar contiendas electorales; el Ministerio Público imputa como delincuentes y somete a procedimientos penales a ciudadanos y a políticos que ejercen el derecho a la crítica frente a las actuaciones del gobierno; la Asamblea Nacional dicta las leyes que mejor sirven al ventajismo gubernamental y las fuerzas armadas y policiales reprimen a los opositores en forma despiadada.

En cuarto lugar, el régimen desconoce la garantía de la libertad de expresión y de manifestación: a la no renovación de concesiones a estaciones de televisión y de radio y el cierre de radioemisoras privadas sin el debido proceso y sin basamento legal, y a la inducción a la autocensura de los medios, se une la represión violenta de manifestaciones pacíficas, la detención y el enjuiciamiento de opositores al régimen, el cerco económico y el apoyo a las acciones violentas, incluso terroristas contra las Universidades Autónomas, con el propósito de someterlas a los dictados del oficialismo, que no persigue otra cosa que el cercenamiento de la libertad de pensamiento y la ocupación de sus espacios por funcionarios carentes de formación académica y de principios éticos.

Por último, la actuación del árbitro electoral toma demasiado en cuenta los intereses del oficialismo. Esto último se demuestra, entre otros aspectos, en la suspensión de procesos electorales en gremios, sindicatos y universidades cuando se sabe que el oficialismo no tiene opción de triunfo, y en la elaboración de normas y la adopción de decisiones que favorecen los intereses del régimen, aspecto este que consideraremos en seguida. En general, en amplios sectores de la población existe el convencimiento de que los procesos electorales son manipulados en favor del oficialismo, y ello conduce a que muchos electores disidentes de la política gubernamental se abstengan de participar en dichos procesos. En este marco de condiciones políticas, económicas y sociales, se produ-

ce la promulgación de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPE), con la cual se aspira a potenciar, a favor del oficialismo, las ventajas comparativas que ofrece la estructura parlamentaria consagrada en la Constitución.

5.La estructura parlamentaria en la Constitución de 1999

En el proceso constituyente de 1999 el oficialismo impuso su tesis de suprimir el Senado de la República. En la Exposición de Motivos de la Constitución se expresó que “El Poder Legislativo Nacional es ejercido por una Asamblea Nacional cuya estructura unicameral responde al propósito de simplificar el procedimiento de formación de las leyes; reducir los costos de funcionamiento del parlamento, erradicar la duplicación de órganos de administración y control y la duplicación de comisiones permanentes, entre otras cosas”. De este modo se creó, por primera vez en nuestra historia, la paradoja de un Estado federal en el que las entidades políticas que lo componen no tienen representación. Con la peregrina idea de compensar esta ausencia de participación, en la Ley Fundamental se dispone que cada entidad federal tendrá tres diputados en la Asamblea Nacional, además de los diputados que le corresponden según la base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país (art. 186), es decir, 318.444 habitantes para las elecciones parlamentarias de 2010, o, al menos, una suma superior a la mitad de esa cifra. A ello se agregan los tres representantes indígenas, conforme antes lo expresamos.

Estas normas producen una enorme disparidad en la proporción de representantes que corresponderán a las diferentes entidades federales en las elecciones de septiembre próximo para la Asamblea Nacional. Pondremos algunos ejemplos, referidos a las 4 entidades federales de menor población y a las 4 más pobladas.¹⁰ A continuación pondremos el nombre de la entidad federal, el número de diputados que elige y el promedio de personas que son representados por cada diputado: Amazonas, con 153.437 habitantes, elige 3 diputados (la base de población no da para un diputado, sólo cuenta con los 3 que corresponden a todas las entidades federales), que representan cada uno un promedio

de 51.145 personas.

Cojedes, con 319.036 habitantes, elige 4 diputados, que representan cada uno un promedio de 79.759 personas.

Delta Amacuro, con 163.872 habitantes (cantidad inferior a la base de población, pero como es mayor a la mitad de ésta, se le asigna un parlamentario), elige 4 diputados, que representan cada uno un promedio de 40.968 personas.

Vargas, con 342.353 habitantes, elige 4 diputados, que representan cada uno un promedio de 85.588 personas.

Carabobo, con 2.335.867 habitantes, elige 10 diputados, que representan cada uno un promedio de 233.586 personas.

Distrito Capital, con 2.100.077 habitantes, elige 10 diputados, que representan cada uno un promedio de 210.007 personas.

Miranda, con 3.010.511 habitantes, elige 12 diputados, que representan cada uno un promedio de 250.875 personas.

Zulia, con 3.825.601 habitantes, elige 15 diputados, que representan cada uno un promedio de 255.040 personas.

Ahora bien, dado que para las elecciones de septiembre del corriente año se estima una población total del país de 28.949.489 habitantes, y puesto que los diputados a elegir son 162 (y además los 3 representantes indígenas), cada diputado representará, en las próximas elecciones parlamentarias, un promedio nacional de 178.700 personas. En la realidad la situación es muy diferente: mientras en el Estado Delta Amacuro cada diputado representa un promedio de 40.968 personas, en el Estado Zulia el promedio de representación de cada diputado es de 255.040 habitantes, lo que significa que en el primer Estado un voto tiene una capacidad de elegir 6 veces mayor que en el segundo. Pero la situación se agrava si consideramos, como luego veremos, que por la manipulación de las circunscripciones, en el interior de cada entidad federal la representación puede ser mayor o menor al promedio de la entidad, según convenga al gobierno. De este modo se destruye el principio de la igualdad del voto.

Esta estructura del cuadro electoral del país ha sido expresamente establecida por los constituyentes de 1999 para favorecer al oficialismo dominante. En efecto, los Estados más despoblados, que son aquellos donde hay mayor pobreza y un menor nivel cultural, están situados

en la periferia del país. En ellos el clientelismo gubernamental es más efectivo (siempre lo ha sido), y como se ha incrementado el valor del sufragio en esas zonas, el oficialismo, con un puñado de votos, obtiene un elevado número de diputados, en realidad la casi totalidad de éstos. A esto se suma que, por la misma razón, en las zonas delimitadas como indígenas el oficialismo gana los tres representantes que se eligen sin representación proporcional, y que son adicionales a los que determina la base de población.

La lucha electoral se plantea, entonces, en las entidades federales más pobladas y en las ciudades más populosas. Los simpatizantes de Chávez han contado, de entrada, con una alta proporción de la población situada en los cinturones de miseria de las grandes ciudades, pero esa situación tiende a cambiar. Para el régimen gobernante ganar la mayoría en la Asamblea Nacional es cuestión de supervivencia, y para ello ha considerado necesario modificar el régimen electoral, con el propósito de obtener la mayoría de los diputados, aún con una minoría de votos en el ámbito nacional, o incluso de la entidad federal.

6. Innovaciones de la LOPE

La LOPE deroga las normas que regulan los procesos electorales contenidas en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSYP) de 1997. Esta última ley había sido aprobada en el Congreso de la República por el consenso de todas las organizaciones políticas allí representadas, en tanto que la LOPE sólo fue votada favorablemente por dos partidos oficialistas: el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y el Partido Comunista. Incluso el partido Patria Para Todos (PPT), integrante de la alianza gubernamental, se negó a dar su voto a este conjunto normativo, por considerar que sus disposiciones violan el principio constitucional de la representación proporcional.¹¹

Antes de referirnos a las características del sistema electoral que se consagra en la LOPE, aludiremos a la amplitud de las facultades discrecionales que en esta ley se asignan al Consejo Nacional Electoral (CNE) para la regulación de los procesos electorales y de referendos.

6.1. Reglamentario excesivamente amplio atribuido al CNE

Entre las facultades regulatorias en esta materia que se sustraen de la ley y se asignan al Consejo Nacional Electoral, encontramos:

1. En la LOPE no se establecen normas sobre el procedimiento de los referendos. Por ello, en la Disposición Transitoria Primera de la LOPE se dispone que el CNE “desarrollará los instrumentos jurídicos especiales que regulen los procesos de referendo cuando las circunstancias así lo exijan”.
2. Se atribuye competencia al CNE para, mediante reglamento, establecer el procedimiento para la creación de grupos de electores (art. 50).
3. En materia de Registro Electoral, se omite la regulación sobre la oportunidad de la depuración de éste y de la publicación del Registro definitivo. Tampoco se establece la obligación de entregar el Registro Electoral a los partidos políticos, grupos de electores o candidatos independientes, como existía en la LOSYPP (art. 95).
4. No se regula el tiempo de anticipación con que se debe convocar los procesos electorales, el cual era de seis meses en la LOSYPP.
5. Se deja a criterio del CNE determinar, en el reglamento respectivo, los requisitos para las postulaciones (art. 59), así como el procedimiento para la verificación del número mínimo de firmas exigido para las postulaciones que se efectúen por iniciativa propia (art. 54).
6. El CNE determinará mediante reglamento el procedimiento para poder votar en el exterior (art. 124).
7. La determinación de los requisitos para la sustitución de postulaciones, que es un tema que ha suscitado numerosos litigios, se deja a la discrecionalidad del CNE, cuando no exista una disposición legal específica (art. 64).
8. El CNE establecerá para cada proceso electoral el lapso de campaña electoral y sus regulaciones específicas (art. 71).
9. Se deja a la discrecionalidad del CNE el establecimiento de los requisitos para tramitar las denuncias sobre violaciones a las normas sobre propaganda electoral (arts. 86 y 87).

10. Se autoriza al CNE para determinar, en el reglamento respectivo, el período de duración de los organismos electorales subalternos (art. 93).
11. Se deja al poder reglamentario del CNE unas facultades muy importantes en cuanto a determinar las menciones que deben contener las Actas electorales (arts. 152 y 166), así como la definición sobre la distribución de las Actas (arts. 143 y 166) y la destrucción del material electoral utilizado (art. 168).
12. Se omiten regulaciones que se habían establecido en los últimos procesos electorales sobre la auditoría de los procesos automatizados (número de cajas a ser auditadas, desconexión de capta huellas, impresión de actas antes de la transmisión de datos), lo cual se deja a la discrecionalidad del CNE.
13. Es particularmente grave que se atribuya competencia al CNE para la determinación, en el reglamento, de causales de nulidad del voto (art. 137) y para la definición de infracciones y la sanción de ilícitos electorales (art.229), cuando estas materias pertenecen necesariamente a la reserva legal.

En los casos indicados, para muchos sectores de la población es inconveniente otorgar al Consejo Nacional Electoral facultades amplias de regulación, porque existe el convencimiento de que tales potestades serán ejercidas en la forma que más convenga al grupo oficialista, como se ha visto en procesos electorales anteriores. En tal sentido, por ejemplo, la determinación de la hora del cierre de las mesas electorales no se ha realizado en función de las exigencias de los electores, sino que se han otorgado prórrogas, aún cuando no hubieran ya electores pendientes por votar, o se ha ordenado la reapertura de centros de votación ya cerrados, porque interesa al oficialismo, el cual aprovecha hasta última hora para organizar movilizaciones de electores, generalmente con recursos públicos, e incluso con apoyo de la fuerza militar. Por cierto que en la LOPE se sincera parcialmente esta situación y se dispone que la hora de cierre será a las 6 p.m., en lugar de las 4 p.m. como se establecía en la legislación anterior. Decimos “parcialmente” porque no hay garantía de que los centros de votación se cierren a la hora indicada, cuando no haya electores en la cola.

6.2. Un sistema electoral a la medida

Por obra de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPE), y de decisiones del Consejo Nacional Electoral (CNE), en Venezuela se ha establecido un sistema electoral que favorece especialmente los intereses del oficialismo.

1. Un sistema segmentado que menoscaba la representación proporcional. Después de la sentencia de la Sala Constitucional que dio legalidad a la figura fraudulenta de “las morochas”, era necesario una reforma legal para modificar esa situación. Bastaba que la ley dijera que sólo podían postular candidatos en los circuitos las organizaciones políticas que hubieran postulado listas de candidatos, para que se restableciera la vigencia del sistema de representación proporcional personalizada en forma similar a como rige en Alemania. En su lugar, la Asamblea Nacional creó un nuevo sistema, mediante el cual hace innecesaria la figura de las morochas para que el oficialismo (presuntamente) logre el mismo efecto. Este sistema lo llama Dieter Nohlen un sistema segmentado,¹² aún cuando en realidad son dos sistemas electorales distintos y paralelos que no guardan relación uno con el otro, tal como se dice expresamente en el artículo 8 de la LOPE. Esto significa que el total de escaños que corresponde a una agrupación política no lo determina el voto lista, y que los candidatos electos en los circuitos no se restan de los que le corresponden a la agrupación política conforme al voto lista, tal como se preveía en la legislación anterior. Nos referiremos a los rasgos principales del sistema en cuanto concierne a la Asamblea Nacional, cuya renovación está prevista para el mes de septiembre próximo.

En esos comicios se elegirán en total 165 diputados a la Asamblea Nacional. El número de diputados de cada una de las 23 entidades federales resultará de la aplicación de la base de población, más el número de fijo de tres diputados (sin tomar en cuenta la representación indígena), y se elegirá así: cuando el número de diputados a elegir sea igual o mayor a diez, se elegirán tres cargos por lista, de acuerdo al principio de representación proporcional, y los demás en circunscripciones nominales, según el principio de personalización. Cuando el número de diputados a elegir es inferior a diez, se elegi-

rán 2 diputados por lista y los demás por circunscripciones nominales. De allí resulta que en 4 entidades federales se eligen, en cada una, 3 diputados por lista, y en cada una de las otras 18 solamente 2 diputados en esta forma.¹³ Conforme a este sistema, en una entidad muy poblada, como lo es el Estado Zulia, en la que se eligen 15 diputados, de ellos sólo 3 corresponden a la lista, es decir, que se aplica el principio de representación proporcional al 20% de los cargos a elegir. En total de los 165 diputados a elegir, 113 se escogerán en circunscripciones nominales (incluyendo los 3 diputados indígenas, que se eligen en circuitos uninominales especiales) y sólo 52 por representación proporcional. Obsérvese el contraste con lo dispuesto en la LOSYPP, en la cual el voto lista determinaba la cantidad de escaños que correspondían a cada organización política, y el voto nominal establecía quiénes eran los elegidos, es decir, que ambos principios se aplicaban plena y armónicamente.

Conforme a lo expuesto, en el nuevo sistema electoral es prácticamente imposible aplicar la representación proporcional, dado que ésta se limita a elegir dos o tres parlamentarios en cada entidad federal. Cuando se eligen dos diputados por representación proporcional, le corresponde normalmente uno a la organización política que llega en primer lugar, y otro a la segunda, salvo que la primera duplique a la segunda, en cuyo caso se lleva los dos representantes, pero a los demás nada le toca. Si se eligen tres representantes por este método, el primer partido puede tener dos diputados si logra duplicar al segundo o al tercero, pero si ese no fuera el caso a uno de los tres primeros partidos o alianzas les corresponde uno, pero los demás se quedan sin nada.

El principio mayoritario impulsa la conformación de alianzas, y en el caso venezolano el sistema es predominantemente mayoritario. Esa tarea es muy fácil para el actual oficialismo, en el cual la voluntad de una persona se impone sobre sus seguidores y determina unilateralmente los candidatos que deben ser postulados. Para la oposición la tarea es más difícil: todas las organizaciones políticas aspiran a que sus candidatos encabecen las postulaciones, y ello las obliga a llegar a acuerdos o a instrumentar elecciones primarias, procedimientos estos que, a veces, dejan una secuela de resentimientos.

En cuanto al principio de la personalización del sufragio que la Constitución establece como obligatorio, tanto el sistema electoral como las circunstancias políticas lo hacen imposible de aplicar. El régimen gobernante fundamenta su campaña no en las cualidades de los candidatos postulados para los cuerpos deliberantes, sino en la popularidad del Presidente. Los partidarios de la oposición, por su parte, están dispuestos a votar por quien sea, con tal difiera de la política gubernamental, a la espera de tiempos mejores, en que la selección de representantes pueda hacerse más racionalmente.

2. Reingeniería de circunscripciones complaciendo peticiones.

En la LOPE se autoriza al CNE, como se había hecho desde que se adoptó el sistema electoral de representación proporcional personalizada, para que determine la conformación de las circunscripciones en las cuales se elegirán los candidatos nominales. Como novedad se señala que en la LOPE se modifica el criterio anterior de que no podrán dividirse Municipios para diseñar las circunscripciones, pues ahora "Para la elección de cargos nacionales y estatales, la circunscripción electoral podrá estar conformada por un municipio o agrupación de municipios, una parroquia o agrupación de parroquias, o combinaciones de ambas, contiguas y continuas de un mismo estado" (art. 19,1). Esta reforma podría considerarse favorable pues al permitir fraccionar algunos Municipios muy poblados se evitaría la figura de los circuitos plurinominales, la cual lesiona el principio de la representación proporcional. Por ejemplo, en las elecciones parlamentarias anteriores en el Municipio Maracaibo se creó un circuito plurinomial de 4 diputados, de modo que una organización política que tuviera una mayoría de un solo voto y actuara disciplinadamente, obtendría los 4 diputados, pues cada elector tiene 4 votos y no hay representación proporcional en el interior de la circunscripción.

Pues bien, la figura de las circunscripciones plurinominales se mantiene, a pesar de ser innecesaria, y el fraccionamiento de Municipios lo que ha hecho es ampliar las facultades del árbitro electoral y facilitar la introducción del llamado "*gerrymandering*", que consiste en el diseño de los circuitos electorales para favorecer a la parcialidad política que controla al órgano que tiene el poder de decisión en la conformación de las circunscripciones,¹⁴ tal como lo examinaremos

seguidamente. Antes diremos que este nombre se deriva de un político norteamericano, Elbridge Gerry, quien por cierto suscribió la Constitución de ese país en 1787, y quien, en su empeño por obtener la mayor cantidad de escaños en las elecciones de 1812 en el Estado de Massachusetts, hizo diseñar unos circuitos cuyos linderos fueron considerados como carentes de lógica, y que más bien parecían una salamandra (*mander*, en inglés). De allí la expresión “*gerrymander*”: la salamandra de Gerry.¹⁵ El carácter parcializado de las reformas en el mapa electoral se ha determinado mediante un método hipotético que consiste en la comparación entre el cuadro de elegidos que resultaría con los resultados del referendo revocatorio del 15 de febrero de 2009, la última consulta electoral realizada, y los que serían electos si se aplicaran esos mismos resultados a las elecciones del mes de septiembre próximo, en las que se utilizarán los nuevos circuitos electorales. Nos limitaremos a examinar algunos ejemplos sobre los efectos del nuevo mapa de circunscripciones.¹⁶

En el Distrito Capital, las parroquias La Vega y el Paraíso, que formaban la Circunscripción 3 y elegían un diputado nominal, ahora se integran en la Circunscripción 5, junto a las parroquias Caricuao, Macarao y Antímano, y a este ámbito electoral se le asignan 2 diputados nominales. En este caso, la manipulación consiste en pegar dos parroquias que eligen un diputado, el cual podría ser ganado por la oposición, con tres parroquias del considerado “chavismo duro”, que eligen un diputado, para confirmar un conjunto que elige dos diputados nominales, los cuales –presuntamente- serían adjudicados al oficialismo en las próximas elecciones.

En el Estado Miranda, la manipulación se expresa así: el Municipio Sucre elige un diputado nominal, el cual sería de la oposición si se sigue la tendencia manifestada el 15/2/2009. Para tratar de evitarlo, el CNE separa la parroquia Leoncio Martínez del Municipio Sucre, en la que domina la oposición, y se agrega a la Circunscripción 2, junto con los Municipios El Hatillo, Baruta y Chacao, conjunto que elige un diputado, el cual seguramente sería de oposición. De esta manera, dado que el oficialismo sabe que no tiene ninguna posibilidad de triunfar en los Municipios antes mencionados, no le importa fortalecer allí a la oposición a cambio de mejorar sus posibilidades de ganar

un diputado nominal en el Municipio Sucre. Con igual intención de asegurar un triunfo electoral mediante la reingeniería de los circuitos, las parroquias Caucagüita, La Dolorita y Fila de Mariches del Municipio Sucre fueron unidas a los Municipios Plaza y Zamora del mismo Estado Miranda, contrariando la tradición establecida y sin ninguna razón técnica. Para el gobierno el triunfo en el Municipio Sucre es vital, pues se trata de una zona con un núcleo poblacional de bajos ingresos, donde un alcalde opositor está realizando una labor importante.

En el Estado Zulia, en las 18 parroquias del Municipio Maracaibo se había previsto para las elecciones del 2005 una circunscripción plurinominal de 4 diputados, todos los cuales se habrían asignado a la oposición de no haber mediado la abstención en ese proceso. Por el aumento poblacional, en ese ámbito se elegirán 5 diputados en las próximas elecciones parlamentarias, los cuales corresponderían en su totalidad a la oposición si se hubiera mantenido el circuito plurinominal, de acuerdo a la tendencia que muestra el último referendo constitucional y que se mantiene de acuerdo a las encuestas. Pues bien, para las elecciones previstas para septiembre próximo para renovar los integrantes de la Asamblea Nacional se han creado 5 circunscripciones uninominales en el Distrito Maracaibo, de las cuales, según la tendencia de 2009, 3 serían de la oposición y 2 del gobierno. La manipulación aquí consiste en que en unos casos se unen parroquias para formar circunscripciones plurinominales, mientras en otros se dividen Municipios muy poblados para crear circunscripciones uninominales, según convenga al oficialismo.

Adicionalmente, se hicieron modificaciones de esta naturaleza en los Estados Carabobo, Barinas, Lara y Táchira. El Rector Principal del Consejo Nacional Electoral (CNE) Vicente Díaz manifestó su discrepancia con varias de estos cambios y expresó que “desde el punto de vista técnico es imposible justificar el mantener unidos grandes conglomerados electorales o peor aún integrarlos con otros, mientras que circunscripciones de menor tamaño se separan” y que “pareciera ser que las elecciones de 2010 se mantendrán en el mismo estilo de desigualdad mantenido en los procesos inmediatamente precedentes”.¹⁷

Llegados aquí, pedimos licencia para hacer una digresión sobre la posibilidad de solicitar ante el Poder Judicial la nulidad de actos de determinación de circunscripciones electorales cuando surjan evidencias de que se han dictado con intención de menoscabar derechos electorales de sectores de la población. Como regla general, en casi todos los países que tienen sistemas electorales que hacen necesaria la delimitación de circuitos electorales especiales, lo cual en algunos países se llama “proceso de distritación”, no se admite la impugnación de ese proceso en sede judicial. La excepción son los Estados Unidos donde

“los tribunales introdujeron el ‘political thicket’ de la delimitación en 1962 cuando la Corte Suprema de Estados Unidos regló en *Baker v. Carr* que los electores podían demandar los planes de distritación. Antes de esta decisión, los tribunales se habían negado a estar envueltos en el proceso de trazado de líneas de los distritos electorales. Los tribunales consideraron esta actividad como una cuestión política, que era resuelta mejor por los congresos estatales. Desde la sentencia *Baker* los tribunales han llegado a ser participantes activos en el proceso de distritación en un grado o extensión que no es posible encontrar en cualquier otra parte. Los tribunales han establecido muchas de las reglas que gobiernan el proceso de delimitación en Estados Unidos. Esto incluye reglas sobre la igualdad de población, derechos políticos minoritarios, “guerrymandering” político y racial, y numerosas estipulaciones especiales de las leyes estatales sobre delimitación. Además, los tribunales son frecuentemente llamados hasta para trazar los límites de los distritos cuando los legisladores son incapaces de desarrollar un plan de delimitación que satisfaga los requisitos legales o constitucionales.

La Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos se involucró inicialmente con el proceso de distritación relativo a la igualdad de población entre los distritos. Durante la primera parte del siglo XX, la población americana se transformó de una mayoría rural a una mayoría urbana. Los políticos de las áreas rurales, asustados por la desaparición de fuerzas y representación en el congreso, refutaron el rediseño de los distritos o rediseñaron distritos que claramente favorecían las minorías rurales. Como resultado, los distritos electo-

rales fueron a menudo seriamente mal prorrateados. Aunque originalmente la Corte Suprema de Justicia titubeó para dirigir el problema, últimamente determinó, comenzando con *Baker*, que las grandes desigualdades en la población de los distritos violan la décimo cuarta enmienda de la Constitución de Estados Unidos.¹⁸

En la nota que antecede se concluye en que “Hoy en los Estados Unidos, no es infrecuente que un plan de delimitación sea demandado ante un tribunal o aún más que sea trazado por un tribunal”. En Venezuela estamos muy lejos de tener una jurisprudencia capaz de sentar criterios como los expuestos, pero en algún momento, si se mantiene la figura de las circunscripciones electorales especiales, habrá que anular casos de evidente “gerrymandering” con fundamento en que se ha cometido el vicio de desviación de poder.

6.3. La manipulación de los índices poblacionales

En el numeral 3 del artículo 19 de la LOPE se dispone que “Para la conformación de las circunscripciones electorales, se determinará un índice poblacional. A tales fines se establecerá la población estimada en los estados, Distrito Capital, municipios o ámbito territorial de conformidad con lo establecido en la Ley. Dicha población estimada se dividirá entre el número de cargos a elegir nominalmente, la cifra resultante será el índice de la población correspondiente”. Y en el numeral siguiente del mismo artículo se pauta que “A los fines de que en cada estado, distrito o municipio los cargos nominales a elegir se correspondan con los índices poblacionales establecidos para la conformación de las circunscripciones electorales, se podrán agrupar municipios o parroquias contiguas y continuas, hasta alcanzar el índice correspondiente o múltiplo de éste. De conformidad con lo establecido en la presente Ley, el Consejo Nacional Electoral establecerá las circunscripciones electorales, aplicando con mayor precisión posible los índices poblacionales”. Estos criterios dan origen a un índice denominado “Promedio de Diputados por Habitante” (PDH), De allí que el PDH para crear una circunscripción uninominal es igual a 1, pero si el PDH en el circuito es igual a 2 se elegirán dos diputados, es decir, la circunscripción pasará a ser bino-

minimal. Cuando el PDH resulta superior a 1,5 se eligen dos diputados, pero en este caso se evidencia una falla técnica en la conformación de la circunscripción, pues cada diputado viene electo con un PDH muy inferior a la unidad.

Pues bien, en diversos casos de conformación de circunscripciones se obviaron las normas transcritas, con la misma intención de favorecer los intereses electorales del oficialismo, tal como se muestra en los ejemplos que consignamos seguidamente:

En el Estado Carabobo se crea una Circunscripción N° 3 con un PDH de 1,26, mientras que la Circunscripción 4 tiene un PDH de 0,97, y la 5 escoge 3 diputados con un PDH de 2,56.

En el Estado Barinas se crean dos circunscripciones binominales, una con un PDH de 2,49 y otra de 1,51, de donde resulta que en la primera los dos diputados representan 504.238 habitantes y, en la otra, los dos diputados representan 306.629 personas. Esta situación infringe el principio de la igualdad del voto, pues en una circunscripción un voto tiene mayor capacidad de elegir que en otra, y ambas pertenecen a la misma entidad federal.

En igual sentido, en el Estado Táchira se creó una circunscripción adicional a las 4 que existían en 2005, de donde resulta una circunscripción con un PDH de 0,75 y otra de 0,86, sin otra explicación que la de favorecer un determinado resultado electoral.

7. Consideraciones Finales

La evolución de los procesos electorales que hemos tenido en este siglo muestra que no se ha logrado el propósito de establecer un sistema electoral en el que se armonicen la representación proporcional con la personalización del sufragio. En los tiempos que corren, las características que ha asumido la lucha política en el país ha ocasionado que se marginen los objetivos constitucionales, en provecho de los detentadores del poder político. Nadie podría decir hoy que el ciudadano escoge libremente a su representante, y que se establece una relación personal entre éste y aquél, ni tampoco que la justicia electoral se respeta, por lo que los cuerpos deliberantes no reflejan fielmente las preferencias polí-

ticas de la sociedad. En este sentido, el país ha tenido un claro retroceso con respecto a la situación que se observaba a fines del siglo pasado.

La infracción al principio de representación proporcional en la actualidad se evidencia, de un lado, de la grosera disminución del ámbito que a ésta le corresponde; del otro, de las manipulaciones introducidas en los circuitos electorales y en los índices poblacionales, tal como lo hemos mostrado en algunos ejemplos. El periodista y experto electoral Eugenio G. Martínez, partiendo de la base de proyectar los resultados electorales del referendo del 15/2/2009 a las elecciones convocadas para el próximo mes de septiembre, ha elaborado dos cuadros referidos a las entidades federales Distrito Capital, Amazonas, Barinas, Carabobo, Lara, Miranda, Táchira y Zulia, así: en el primero se muestran los escaños que resultarían bajo el sistema anteriormente vigente, el cual arrojaría 38 diputados para el oficialismo y 34 para la oposición; en el segundo, se expresan las adjudicaciones que se obtendrían por los cambios en la LOPE y en las circunscripciones electorales, con los mismos resultados, los cuales produciría 45 para el oficialismo y 27 para la oposición.²⁰

Ese ejercicio es interesante como instrumento pedagógico para destacar los efectos que podrían resultar del “*gerrymandering*”, pero carece de interés como proyección de resultados electorales. En efecto, se parte de unas cifras estancadas en febrero de 2009, pero el proceso político ha demostrado un gran dinamismo en nuestro país. De un lado, las encuestas más recientes muestran un notable deterioro de la popularidad del régimen gobernante, e incluso del presidente Chávez, con tendencia a acentuarse en los meses por venir, hasta el punto de que muchas personas consideran que el gobierno buscará algún pretexto para suspender los comicios de este año. Del otro, la gran expectativa que existe en el país con respecto al comportamiento de las organizaciones de la oposición y la interrogante de si estas serán capaces de lograr la coordinación y unificación necesaria para aprovechar las inmensas posibilidades que le brinda el descontento popular frente al fracaso de las políticas gubernamentales, que han traído un grave deterioro de la calidad de vida de los venezolanos de todos los sectores socioeconómicos.

Por nuestra parte, consideramos que la preponderancia del principio mayoritario en el sistema electoral que tenemos en la actualidad, que

resulta lesiva para la justicia electoral, puede revertirse contra el gobierno actual, sobre todo en las grandes ciudades. Por ello, coincidimos plenamente con el Rector Electoral Vicente Díaz cuando, en la declaración antes citada, “invitó a la población a salir a votar masivamente pues es la forma de derrotar la desigualdad y lograr el Parlamento nacional que Venezuela realmente se merece”.

Pero lo que se debe buscar hacia el futuro no es aprovechar por la oposición, cuando ésta llegue a ser mayoritaria, las características de un sistema electoral diseñado para favorecer a una mayoría gubernamental, sino disponer de un sistema electoral que garantice la justicia en la representación política, la cual no se vislumbra con el sistema electoral consagrado en la Ley Orgánica de Procesos Electorales. Pero sobre todo, la legislación electoral debe buscar el cumplimiento de los propósitos consagrados por la Constitución, en este caso implantar un sistema electoral en el que estén presentes, en forma armónica, los principios de representación proporcional y de personalización del sufragio, los cuales han sido progresivamente marginados en la evolución de nuestras normas electorales, por el predominio de intereses sectarios en la conformación de nuestro sistema político.

8. Notas al final

- 1 Dieter Nohlen: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Universidad Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 34. Véase también: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/sistemas%20electorales.htm
- 2 Véase: Dieter Nohlen: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981; y Dieter Nohlen: “*Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios*” en Dieter Nohlen y otros (comps.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 299.
- 3 Sobre la evolución del sistema electoral venezolano véase mi artículo: “Surgimiento, auge y declinación del principio de representación proporcional en el Derecho Electoral venezolano” en la *Revista Politeia* No. 39, segundo semestre de 2007, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas.

- 4 Véase: Juan Carlos Rey: *“Reformas del Sistema Electoral Venezolano” en la Revista Venezolana de Ciencia Política, Mérida. Venezuela. N° 1, Diciembre de 1987, pp. 13-50.*
- 5 Véase la conferencia de Arístides Torres sobre el sistema electoral de Venezuela en *“Simposio sobre sistemas electorales comparados, con especial referencia al nivel local”, Consejo Supremo Electoral, Caracas, 1984, pp. 55 y ss.*
- 6 El “Kino” es un tipo de quiniela de lotería, tipo “lotto”, muy popular en el país.
- 7 COMBELLAS, Ricardo. El proceso constituyente y la Constitución de 1999. *Politeia*, ene. 2003, vol.26, no.30, p.100-113
- 8 Véase mi libro: *El socialismo del siglo XXI*, Editorial Jurídica Venezolana-FUNEDA, Caracas, 2007.
- 9 Véase mi trabajo: *“La centralización del poder en el Estado federal descentralizado”, en Descentralización y Centralización del Poder, Cuadernos de la Fundación Manuel García Pelayo, Caracas 2009, pp. 37 y ss.*
- 10 Fuente:http://www.cne.gov.ve/elecciones/2010/parlamentarias/documentos/CUADROS_GENERALES.pdf
- 11 En la página web del Consejo Nacional Electoral (<http://www.cne.gov.ve/leyes.php>) encontrarán la Ley Orgánica de Procesos Electorales, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y otros conjuntos normativos de interés sobre el tema.
- 12 Dieter Nohlen: *LA DEMOCRACIA. INSTITUCIONES, CONCEPTOS Y CONTEXTO*, especialmente el Capítulo V: *“Sistema electoral y jurisdicción constitucional. El caso alemán - con una mirada a Venezuela”*. Instituto Iberoamericano de Estudios Constitucionales, Sección Peruana, Lima, 2010.
- 13 http://www.cne.gov.ve/elecciones/2010/parlamentarias/documentos/Circun_Cargos_a_Elegir_2010.pdf
- 14 <http://informe21.com/lope/ley-organica-procesos-electorales-destruye-igualdad-del-voto>
- 15 Véase: SARTORI, Giovanni: *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, y COX, Gary y Jonathan KATZ: *Elbridge Gerry’s Salamnder: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.