

Reformas electorales y sus efectos en el sistema político venezolano 1999-2009

HÉCTOR BRICEÑO*

pp. 197-202

El proyecto «Reformas electorales y sus efectos en el sistema político venezolano (1999-2009)» cuenta con el auspicio del Programa de Becas Clacso-ASDI de Promoción de la Investigación Social 2009-2012, habiendo sido una de las propuestas de investigación latinoamericanas seleccionadas por ese programa para brindarle su apoyo durante este año. La investigación será desarrollada por el profesor Héctor Briceño y tutorada por la profesora Thais Maingon, ambos integrantes del Área de Desarrollo Sociopolítico del Cendes. Está previsto que el proyecto se desarrolle entre enero y diciembre de 2010.

Objetivo general y objetivos específicos

El objetivo general del proyecto es analizar la evolución de la normativa electoral que regula los procesos de elecciones (cargos de elección pública) en Venezuela durante el período 1999-2009, explorando los conceptos y las orientaciones políticas que la inspiran, así como las consecuencias que tienen sus cambios para el funcionamiento del sistema político.

Los objetivos específicos son:

1. Analizar críticamente las principales normas que regulan los procesos electorales entre 1999 y 2009, con especial énfasis en las leyes electorales y en sus antecedentes desde 1958.
2. Estudiar el efecto de estas leyes en el sistema político.
3. Realizar estudios hipotéticos (¿cuál habría sido el resultado si...?) para establecer comparaciones analíticas sobre la incidencia de esa normativa.

Fundamentación del proyecto (resumen)

Tipos de sistema político y tipos de sistema electoral

El camino a la constitución de la democracia moderna siguió dos rutas distintas: por un lado la ampliación de los derechos de participación y por el otro las luchas por las

* Profesor-Investigador del Área de Desarrollo Sociopolítico del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela.

libertades. No es sino hasta la fusión de ambos procesos que ha sido posible el establecimiento del sistema político democrático, y el surgimiento del nuevo significado de las elecciones (Bobbio, 2002).

En la base de este sistema político se encuentra el proceso de selección de autoridades a través de elecciones, conjugando ambos caminos. La democracia, siguiendo la clásica definición de Schumpeter, se entiende como «el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo» (Schumpeter, 1957:269). Esta definición apunta a las dos dimensiones que Dahl resume como «oposición y participación», y que marcan el camino hacia la conformación de las «poliarquías» (Dahl, 1997). «Oposición», se refiere a la posibilidad de expresar las divergencias libremente, así como de organizarse para buscar apoyo político (votos); por su parte, «participación» se refiere al número de personas facultadas con voz y voto en la toma de decisiones, es decir, al número de personas facultadas para participar.

Estas dimensiones apuntan hacia los procesos de elección como pilar fundamental de la democracia, y es que ningún proceso o mecanismo ha conjugado las dimensiones oposición y participación de forma más coherente. Sin embargo, a pesar de ser un requisito fundamental, las elecciones por sí solas no garantizan la democracia, lo que supone la posibilidad de encontrar sistemas políticos autoritarios e incluso totalitarios en los que se desarrollan procesos eleccionarios (Nohlen, 1994). En estos casos, las elecciones faltan a los principios fundamentales de los procesos democráticos al no ser libres (ni competitivas).

En este sentido, las mismas dimensiones planteadas por Schumpeter son operacionalizadas por Hermet, pero con los criterios de libertad y competitividad apuntando a tres características fundamentales que separan a los procesos democráticos de los autoritarios (Hermet y otros, 1992):

1. *El elector*: se refiere a la noción de libertad, ya sea de participar (padrón electoral), de ejercicio del voto sin coerción externa, y respeto a la decisión.
2. *El candidato*: una elección se considera competitiva si «se permite escoger entre dos o más candidatos, o entre dos o más listas de candidatos» (ibíd.).
3. *El escrutinio*: se refiere a la fidelidad del resultado a la elección de la población, pero también al compromiso real de sumisión del poder a los resultados del escrutinio.

Es así como, bajo esta perspectiva, las elecciones democráticas adaptan de forma «razonable [...] estos tres criterios [...] En sentido inverso, las elecciones no clásicas combinan estas dimensiones de todas las formas posibles [...] que va desde los escrutinios no competitivos, no libres y sin opciones, a los escrutinios no competitivos, libres y con un cierto grado de opción» (ibíd., p. 26).

Lo anterior permite afirmar a Nohlen que las elecciones varían (en su función) para los distintos sistemas políticos (democrático, autoritario y totalitario), así como difieren en su grado de importancia (Nohlen, 1994:10).

Pero las diferencias en los procesos eleccionarios no se reducen a aquellas entre sistemas políticos distintos, pues incluso dentro del mismo sistema político democrático es posible encontrar variaciones. En la misma concepción de la democracia moderna conviven dos tradiciones distintas, tal como apunta Liphart: «El contraste entre mayoritarismo y consenso aparece en la definición más básica y literal de democracia, a saber, gobierno del pueblo o, en el caso de la democracia representativa, gobierno de los representantes del pueblo» (Liphart, 2000:13).

Aunque ambas tradiciones tienen un mismo punto de partida —la realización de elecciones para la designación de autoridades— no comparten el punto de llegada.

El modelo mayoritario o de representación por mayoría, apunta a la construcción de mayorías «ficticias», mediante mecanismos de desproporcionalidad que maximizan las mayorías, sean estas absolutas o relativas, mientras el modelo proporcional tiende a construir umbrales mínimos sobre los cuales es posible obtener escaños. En este sentido:

Las leyes electorales dicen lo siguiente: será elegido el candidato o partido que obtenga la mayoría absoluta o relativa de los votos emitidos en una circunscripción electoral (en el caso del sistema mayoritario). En el caso de la fórmula de representación proporcional, el hecho de ganar o no un escaño generalmente depende de la proporción de votos que obtengan los diversos candidatos o partidos políticos. (Nohlen, 1994:92-93).

Mientras el modelo mayoritario busca concentrar el poder en manos de una mayoría, el modelo proporcional (o consensual) busca lo contrario: dispersar y dividir el poder.

Reformas electorales en Venezuela

A lo largo de la historia democrática venezolana se han realizado quince modificaciones en las normativas que rigen los procesos eleccionarios; modificaciones que no sólo han cambiado las reglas de juego sino también, en algunas ocasiones, la misma idea democrática. En este sentido, la tensión entre el sistema electoral mayoritario y el proporcional ha estado presente en dichas reformas.

Tibisay Lucena, actual presidenta del organismo que administra los procesos electorales en Venezuela, afirma que:

Las reformas de los años setenta fueron [...] sustantivas en relación con el sistema electoral: se introdujo una nueva base poblacional para calcular el número de representantes a los cuerpos deliberantes a ser electos en cada distrito, se estableció un nuevo diseño de boleta

de votación, se hicieron algunas modificaciones en la postulación de las candidaturas, y lo que es más importante, se crea por primera vez, el registro permanente de electores [...] Las reformas de los años ochenta y noventa estuvieron directamente relacionadas con cambios en el principio de representación y la fórmula electoral a utilizar. Se introdujo por primera vez el principio mayoritario con distritos uninominales (DU), en combinación con el de representación proporcional para la elección de diputados y concejales. Asimismo, se estableció la elección directa de gobernadores y alcaldes [...] Las modificaciones en materia electoral introducidas en la Constitución de 1999 son asimismo importantes [...] el Congreso Nacional pasa a ser la Asamblea Nacional, integrada por una sola cámara, se establece una base poblacional distinta para calcular el número de representantes a los diputados de la Asamblea Nacional, en general el tamaño de los cuerpos deliberantes se reduce, e introduce modificaciones en el derecho al sufragio, postulación de candidaturas, y en el principio de representación. (Lucena, 2003:245-246).

Cuadro 1

**Cambios en la legislación electoral venezolana
 1958-2009**

Ley Electoral	1958
Ley de Reforma Parcial de la Ley Electoral	1959
Ley de Reforma Parcial de la Ley Electoral	1964
Ley Orgánica del Sufragio	1970
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	1973
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	1977
Ley Orgánica del Sufragio	1988
Ley Orgánica del Sufragio	1989
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	1992
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	1993
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	1995
Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política	1997
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política	1998
Ley Orgánica del Poder Electoral	2002
Ley Orgánica de Procesos Electorales	2009

Fuente: www.cne.gov.ve/pe_cne.php.

No obstante, la última modificación a la Ley Orgánica de Procesos Electorales, publicada en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5.928, correspondiente al 12 de agosto de 2009,

puede estar apuntando a horizontes electorales distintos a los conocidos, puesto que modifica de forma significativa la concepción del sistema electoral venezolano al darle primacía a un modelo mayoritario, el cual, tal como apunta Liphart (2000), se caracteriza por ser un modelo de democracia «... excluyente, competitivo y de confrontación, mientras el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso» (Liphart, 2000:14).

En este sentido, Azcargorta (2008) ha afirmado que el sistema de partidos en Venezuela se encuentra en una transición hacia la conformación de un modelo semicompetitivo de tipo «hegemónico», con el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) como partido fundamental, y el resto, tanto de «alianza» de gobierno como de oposición al mismo, como partidos satélites y «legitimadores».

Los cambios en la normativa que regula los procesos electorales son una herramienta fundamental para la modificación del significado, función y objetivo de las elecciones en ese marco. Durante la era democrática venezolana y sus quince modificaciones en la normativa electoral, sólo la última reforma parece marcar un horizonte distinto al que había regido el modelo de democracia venezolano, pasando del predominantemente proporcional al predominantemente mayoritario.

El estudio de las transformaciones de la normativa electoral puede entenderse como el estudio de las bases para la transición del sistema político, ya no mediante un proceso de liberalización, sino al contrario, mediante la restricción de las posibilidades institucionales en la competencia por el acceso al poder.

Partiendo de esas consideraciones, nos preguntamos: ¿el sistema político venezolano se encuentra en proceso de transición de un modelo competitivo a uno no competitivo, basado en la modificación del sistema electoral y sus reglas de juego? Esta interrogante origina la presente propuesta de investigación.

Orientaciones metodológicas del estudio

Los procesos de elección de autoridades públicas están en el centro mismo de la concepción de democracia. Una de las principales ventajas del análisis de estos procesos es su alto grado de tecnificación y sofisticación.

El presente proyecto de investigación partirá de la revisión bibliográfica y análisis de los referentes teóricos sobre las concepciones de democracia, sistemas electorales y sistemas de partidos. Una vez establecido un marco conceptual de referencia, continuará con el análisis de la normativa que rige los procesos electorales, para identificar cómo se desarrollan en ella las concepciones políticas de la democracia.

Seguidamente abordará el análisis de los resultados electorales, como operacionalización de las concepciones y modelos de democracia, junto al desarrollo de escenarios hipotéticos derivados a partir de los «modelos que no están presentes» en la normativa

legal, para establecer comparaciones entre modelos adoptados y desechados del sistema político venezolano.

En este sentido, la presente propuesta demanda una metodología mixta de investigación. Los análisis de resultados electorales, distribución de la población, construcción de circunscripciones, efecto de las fórmulas de distribución, entre otros, demandan un análisis empírico, mientras las bases legales (valoración - Nohlen, 1994) que inspiran las modificaciones de las reglas de selección de autoridades requieren un análisis lógico-conceptual. La herramienta intermedia que permite el paso de un nivel de investigación a otro, al tiempo que sirve de apoyo al mostrar los escenarios posibles, pero rechazados mediante las reformas a las leyes electorales, es la construcción de casos hipotéticos (*what if?: ¿qué hubiese pasado si?/¿cuál habría sido el resultado si...?*). Mostrar los escenarios rechazados permite observar los principios políticos desechados, y por lo tanto visualizar el sistema político al que se apunta.

Referencias bibliográficas

- Azcargorta, Jesús** (2008). «PSUV. ¿Partido único o partido hegemónico?», trabajo de grado, Magíster en Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- Bobbio, Norberto** (2002). *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert** (1997). *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Tecnos.
- Hermet, Guy, Alain Rouquie y Juan Linz** (1992). *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Liphart, A.** (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, España, Ariel.
- Lucena, Tibusay** (2003). «Las reformas del sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas 1958-1998», *ALCEU*, vol. 3, n° 6, enero-junio, pp. 245-265.
- Nohlen, D.** (1991). «Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas», en Dieter Nohlen y Mario Fernández, eds., *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 15-36.
- Nohlen, D.** (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Schumpeter, Arthur Seldon** (1957). *Capitalismo, socialismo y democracia*, México, Editorial Aguilar.