

Las reformas del sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas: 1988-1998

Tibisay Lucena

Introducción

Venezuela ha atravesado por 14 procesos de reformas de la ley electoral entre 1958 y 1998, y aún hoy está planteada la elaboración de una nueva legislación electoral que refleje los cambios introducidos en la nueva Constitución de 1999.¹

Las reformas en la década de los sesenta y los setenta se concentraron en temas relacionados con el organismo electoral y la administración de las elecciones. En febrero de 1959, así como en marzo de 1964, los debates en el Congreso Nacional fueron en relación con el número de integrantes del Consejo Supremo Electoral (CSE), los cuales de acuerdo con la ley, debían ser representantes de los partidos políticos con mayor votación en la Cámara de Diputados del Congreso. Ese año el Congreso aprobó que los partidos tradicionales “enraizados en la conciencia nacional” deberían tener preferencia en la composición del CSE.² De igual manera, con la reforma de 1964, los partidos buscaron aumentar el número de representantes a integrar el organismo electoral y así asegurar el control sobre el mismo.

Las reformas de los años setenta fueron más sustantivas en relación con el sistema electoral: se introdujo una nueva base poblacional para calcular el núme-

ro de representantes a los cuerpos deliberantes a ser electos en cada distrito,³ 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. Estos cambios estuvieron acompañados por la lucha por el control del organismo electoral por parte de los partidos mayoritarios tal como había sucedido en la década anterior.

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 organismo electoral es integrado a la división de los poderes públicos, al crearse el Poder Electoral, el registro electoral es integrado al registro civil, al atribuirle al nuevo Poder Electoral la función registral, 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.

El sistema de listas cerradas y bloqueadas que funcionó en Venezuela hasta 1988, le dio un gran control a los líderes políticos encargados de elaborarlas. Hacia el final de los setenta, ese control comenzó a ser cuestionado fuertemente por otros sectores de la sociedad, especialmente por aquellos que buscaban nuevas formas de participación fuera de los partidos tradicionales. Las sucesivas reformas electorales hechas a finales de los ochenta y en los noventa, buscaron satisfacer en alguna medida dichas demandas.

En Venezuela, desde las primeras elecciones ampliamente democráticas ocurridas en 1946 hasta las celebradas el 4 de junio de 1984, hemos tenido un sistema electoral, conceptualmente igual y que ha sufrido pequeñas variaciones de forma, pero no de fondo (Rausseo, 1984: 12).

El sistema electoral venezolano permaneció básicamente igual hasta 1988, con lo cual abordar el análisis de las numerosas reformas nos remite especialmente a aquellas realizadas entre 1988 y 1998.

El propósito de este artículo es revisar las reformas electorales introducidas en el sistema venezolano a partir de 1988, y ver en qué medida han influido o no dentro del sistema político. Está dividido en tres partes: la primera parte esta dedicada al funcionamiento del sistema electoral hasta 1988 con el objeto de

poder entender las modificaciones introducidas posteriormente, en la segunda parte daremos cuenta de las reformas electorales durante el período 1988-1998 y en la tercera parte, abordaremos el análisis de algunas de las consecuencias dentro de la correlación de fuerzas en el panorama político venezolano.

1. El sistema electoral 1958-1988: tiempos de listas y cogolloocracia

Una de las características más importantes del sistema electoral venezolano durante este período, fue el uso de listas cerradas y bloqueadas para elegir los cuerpos legislativos y los concejales.⁴ Durante este período (1958-1988), los puestos eran adjudicados proporcionalmente en el orden en que los candidatos aparecían en las listas, y en muy pocas ocasiones, si acaso en ninguna, los votantes conocían los nombres de los candidatos. Las listas eran tradicionalmente confeccionadas y controladas por la elite del partido. De hecho, la selección de candidatos y el orden de los nombres en la lista era una de las decisiones políticas más importantes dentro del partido. Las nominaciones eran reguladas por reglas internas, las cuales, era práctica común cambiar antes de una elección para arreglarlas de acuerdo con los intereses del grupo hegemónico del momento (Molina, 1991). Hacia finales de los ochenta hubo intentos de cambiar el sistema por el de la selección de candidatos por la base del partido, pero en la práctica, los líderes continuaron teniendo el control, especialmente sobre la candidatura presidencial. Para algunos autores, el control sobre las candidaturas en Venezuela, es mucho más centralizado que en otras democracias (Coppedge, 1994).

Principales características del sistema electoral

Hasta 1988, las elecciones en Venezuela se realizaban cada 5 años en forma simultánea para elegir a los representantes nacionales (presidente y legislativo nacional), regionales (asambleas legislativas estatales) y locales (concejos municipales).

Para abordar el análisis de las características del sistema electoral, partimos de las variables electorales consideradas por los diferentes autores como las fundamentales por tener un gran impacto en el sistema de partidos (Nohlen, 1995; Lijphart, 1994).⁵

Fórmula electoral

En Venezuela, para las elecciones presidenciales y todas las elecciones de órganos unipersonales, se utilizaba y aún se utiliza, la fórmula de mayoría relativa; es decir, el candidato ganador es aquel que obtiene un mínimo de votos por

encima del resto de los candidatos. Para las elecciones de senadores y diputados al Congreso Nacional, de diputados a las asambleas legislativas estatales y concejos municipales se utilizó en forma exclusiva la fórmula de Representación Proporcional (RP) con el método d'Hondt para la adjudicación de cargos.

Durante los años sesenta y setenta, los electores elegían a sus representantes en un solo acto de votación. La boleta electoral estaba estructurada de manera tal que cada partido contaba con dos tarjetas impresas en el tarjetón de votación, una grande con la foto del candidato presidencial y los símbolos y colores del partido y una pequeña con solo los símbolos y colores del partido, para la elección de los cuerpos colegiados. Sellando la tarjeta grande el votante elegía al presidente, y sellando la tarjeta pequeña elegía senadores y diputados al Congreso Nacional, diputados a las asambleas legislativas de los estados y concejales a los concejos municipales. Los gobernadores de Estado eran escogidos por el ejecutivo nacional y los presidentes de los concejos municipales por las cámaras municipales. La única posibilidad que tenía el elector de cruzar el voto, se limitaba al hecho de poder votar por el candidato de un partido para la presidencia (tarjeta grande) y por otro partido para los miembros de los cuerpos deliberantes (tarjeta pequeña).

Magnitud de los distritos electorales

Para la elección de diputados y senadores al Congreso Nacional cada estado era una circunscripción en la cual se elegían tantos diputados como los que resultaban al dividir su población entre la base de población nacional (0.55% de acuerdo con en la Ley). La magnitud de las circunscripciones era normalmente alta (Molina, 1991).⁶

La magnitud promedio en el caso de las asambleas legislativas de los estados, era mayor que la de los diputados al Congreso. El número de diputados a elegir se establecía dependiendo del número de habitantes del estado, oscilando entre 11 diputados para los estados pequeños y 23, para los estados más poblados. En el caso de los municipios, cada municipio constituía una circunscripción y la magnitud variaba de acuerdo al número de habitantes del municipio.

La boleta electoral

Hasta 1970, cuando se introdujeron algunos cambios, la boleta electoral estaba constituida por un conjunto de tarjetas individuales diseñada con colores y símbolos que identificaban al partido. Las tarjetas individuales se sustituyeron por una sola boleta, en la cual aparecían tantas tarjetas como partidos competían en la elección. Con este tarjetón único, como ha sido mencionado anteriormente, se elegía senadores y diputados al congreso, diputados a las asambleas legislativas,

y concejales a los concejos municipales. La razón por la cual se introdujo este cambio fue la proliferación de partidos. El sistema de votación por tarjetas duró hasta 1968 y el sistema de boleta única se utilizó por primera vez en 1973.

2. Las reformas electorales 1988-1998

El debate sobre las reformas electorales en Venezuela como en otros países latinoamericanos, se inserta en la discusión acerca de reformas generales de las instituciones democráticas al comienzo de los ochenta. Con algunas diferencias en énfasis y grados, pero dentro de la ola de democratización, esas reformas incluyeron la reforma del Estado, la Constitución y las leyes electorales (Nohlen, 1993). En el caso de Venezuela, siete reformas de las reglas electorales fueron hechas durante el período que estamos revisando, cinco entre 1988 y 1995, una en 1997 cuando la Ley Orgánica de Participación Política fue promulgada y otra en 1998 cuando se realizó su última modificación. Excepto la de 1997, todas estas reformas fueron realizadas durante años electorales.

TABLA 1
Reformas en la ley electoral y tipo de elección

Año	Fecha	Tipo de Elección (Diciembre)
1988	10 de Noviembre	Presidenciales y Cuerpos Colegiados
1989	11 de Septiembre	Regionales y Locales
1992	7 de Mayo	Regionales y Locales
1993	20 de Agosto	Presidenciales
1995	2 de Junio	Regionales y Locales
1998	28 de Mayo	Presidenciales y Regionales

En la década de los ochenta la reforma de las reglas electorales se convirtió en uno de los temas más debatidos a nivel nacional. Una opinión pública fuerte demandaba representantes vinculados a sus electores en lugar de al partido. El uso de las listas cerradas y bloqueadas, después de tres décadas le dio a los líderes partidistas un gran control sobre el partido y sus bases, pero también contribuyó al desencanto de los electores que se sentían cada vez más desvinculados de un partido que percibían como no representativo. La crítica a los partidos políticos y la pérdida de credibilidad y prestigio, contribuyó a la formación de una opinión pública favorable a la idea de candidatos elegidos en distritos uninominales, en un esfuerzo por romper el control férreo del partido sobre las listas y tener representantes y campañas electorales concentradas en intereses locales y regionales.

El Presidente Jaime Lusinchi (1983-1988), creó por decreto en 1984, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) y ese mismo año fue integrada por intelectuales y académicos de diferentes corrientes políticas, pero sin afiliación partidista, por un grupo de notables y por representantes de los partidos políticos.

En 1986, la COPRE propuso un conjunto de reformas políticas urgentes, como paso fundamental para la reforma del Estado. Entre estas reformas urgentes, la reforma del sistema electoral, fue la más importante (Carrera Damas, 1988).⁷

Para la sociedad, el valor fundamental de la democracia radica en la posibilidad de elegir libremente entre las opciones que pueden condicionar su futuro. El sistema electoral, por constituir el instrumento idóneo para la expresión de las preferencias de la población, juega un papel determinante en cuanto al funcionamiento del régimen democrático. De aquí que cuanto pueda incidir en su fundamentación y funcionamiento adquiera especial relevancia a la hora de considerar un programa de reformas destinadas a profundizar la democracia (Carrera Damas, 1988: 184).

Es importante decir que en 1984, el movimiento vecinal (MV), el cual desde los años setenta estuvo presionando por cambios en las reglas electorales, solicitó participar en las reuniones de la COPRE, pero la solicitud fue rechazada. Sin embargo, el proyecto de la COPRE para la reforma del Estado incluyó muchas de las reformas políticas demandadas por el MV durante la década anterior. Para Salamanca, eso fue una victoria para el movimiento vecinal aunque su participación directa le había sido negada. El movimiento vecinal había podido colocar sus peticiones dentro del círculo reformador, aunque sin reconocimiento (Salamanca, 1987).

These changes [referring to changes into the political environment] have been accompanied by a national debate over such issues as the system of elections, the nature of civil society, and the degree of popular participation. Unlike the past, discussion of specific proposals has not been confined to the halls of academe but has extended to the public at large and been fully aired in the mass media. In another significant change, a new discourse has emerged that emphasized the role of the individual in shaping society, free from organizational or bureaucratic tutelage. (Ellner, 1994: 34-35)

La presión para los cambios vino principalmente desde el movimiento vecinal. En 1978, la Federación de Asociaciones Civiles Urbanas (FACUR) la organización sombrilla de las asociaciones de vecinos, y la Escuela de Vecinos (EV), bajo la consigna de “más poder para los ciudadanos y menos poder para los

partidos políticos” presionaron para la Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Las asociaciones de vecinos pedían la creación de la figura del alcalde como administrador municipal, poder escoger candidatos mas vinculados a la comunidad, y que la campaña electoral estuviera localizada en cada comunidad de manera tal que los candidatos incluyeran y dieran más peso a los programas locales.

Si bien no todas las demandas fueron atendidas, la creación de la figura del alcalde, fue un hecho. Sin embargo, el MV se quejó de que los cambios no habían sido suficientes. Las listas cerradas y bloqueadas y el uso de una sola boleta electoral con tarjetas de diferentes colores representando cada una a un partido o un grupo elector, permanecieron sin cambios durante más de una década.

La principal crítica estaba dirigida en contra de los partidos políticos. La COPRE recogió los planteamientos hechos por los vecinos y los incorporó en la propuesta de sistema electoral que formó parte del proyecto para la reforma del Estado. Este sistema basado en listas abiertas se implementó en 1989. A partir de esta fecha, el movimiento vecinal comienza a levantar la bandera de la uninominalidad para tratar de «despartidizar» el sistema electoral (que los representantes elegidos no tengan influencia de los partidos) y asegurar una genuina representación al ciudadano.

Desde ese momento, el debate de las sucesivas reformas electorales, se convirtió en un verdadero debate nacional. Sin bien FACUR después de los ochenta perdió espacio y visibilidad en el tema electoral, la formación del grupo «Queremos Elegir» en 1991, también vinculado al movimiento vecinal, tomó las banderas que durante más de diez años habían sido esgrimidas por estos. El grupo adelantó una campaña a nivel nacional, con el sistema uninominal como punto central de la propuesta. Sin embargo, durante el debate para las reformas de 1997 y 1998, el movimiento, a pesar de tener un proyecto articulado, no participó activamente en dicho debate. Las reformas fueron discutidas y aprobadas al interior y entre los partidos políticos.

Luego de diez años de reformas, las críticas continuaron, entre las cuales podemos identificar:

1. Las elecciones municipales siguen muy de cerca a las elecciones presidenciales;
2. El sistema de listas cerradas y bloqueadas no modifica la tendencia de los partidos para seleccionar sus candidatos;
3. El sistema evidencia una ausencia de representatividad, los candidatos representan al partido más que a la comunidad, y
4. Se mantiene la ausencia de planteamientos de índole local.

Los partidos no tenían incentivos para cambiar un sistema que había fun-

cionado muy bien a sus intereses. De hecho, después de los cambios en la base poblacional en los años setenta, los partidos aumentaron su representación en el Congreso y los partidos pequeños sufrieron el efecto inverso, polarizándose, en consecuencia, la composición del mismo.

Las diferentes reformas realizadas entre 1988 y 1998, fueron llevadas a cabo no como parte de un proyecto final tendiente a corregir las fallas del existente y que pudiera traducirse en una mejor elección de representantes, sino que, como dice Virtuoso, han estado marcadas por la dinámica del ensayo y error (Virtuoso, 1993). El sistema ha variado desde la utilización exclusiva de la RP con el método d'Hondt para la adjudicación de cargos, hasta un sistema mixto, el cual introduce la utilización de una fórmula mayoritaria en circunscripciones uninominales. La reforma del Estado conjuntamente con una opinión pública fuerte impulsaron en 1988 el inicio de un debate que condujo a la reforma electoral ese año y posteriormente a una larga cadena de reformas.

Para efectos ilustrativos, podemos dividir los cambios de acuerdo al énfasis colocado en el debate:

1. Cambios relacionados con el proceso de descentralización: 1988.
2. Cambios relacionados con la Fórmula Electoral y la magnitud de los distritos: 1989, 1992, 1993 y 1995.
3. Cambios relacionados con la administración electoral: 1997 y 1998.

Hubo otros temas que fueron tocados en las reformas, como procedimientos para la postulación de candidaturas y campañas electorales, entre otros, pero el debate estaba concentrado en los temas antes mencionados.

Cambios relacionados con el proceso de descentralización: 1988

En 1988 se estableció la elección directa de alcaldes y de gobernadores de estado. La creación de la figura del alcalde había sido uno de los temas más importantes discutidos desde finales de los setenta, cuando el movimiento vecinal, liderado por FACUR y la Escuela de Vecinos, hizo campaña para movilizar la opinión pública.

Las reformas en las reglas electorales, si bien no estuvieron directamente relacionadas con modificaciones directas en el sistema electoral, tuvieron un gran impacto sobre el sistema político. Primero, las reformas permitieron, por primera vez, la elección directa de gobernadores y alcaldes en 1989, lo cual, en el largo plazo, ha contribuido a la formación de nuevos liderazgos que tienden a estar más relacionados con sus electores. También ha contribuido a la formación de liderazgos basados en prácticas clientelares, pero tanto los gobernadores como los alcaldes tienen el incentivo de hacer buenos gobiernos si quieren ser reelegidos. El debate público en esos años estuvo centrado en el rechazo por las listas

cerradas y bloqueadas confeccionadas por la elite del partido y en consecuencia, en el sistema tradicional de votar por el partido y no por candidatos. La idea principal detrás de las discusiones fue vincular a los electores con los elegidos.

Segundo, después de treinta años de votar en un acto único para todos los cargos de representación popular, los electores tenían la posibilidad de elecciones separadas, para lo cual, se hizo necesario introducir un artículo nuevo en la ley, para regular las elecciones en todos los niveles: nacional, regional y local. De acuerdo con la Ley Orgánica del Sufragio (artículo 9, 1988), las elecciones presidenciales y del cuerpo legislativo nacional deben ser celebradas simultáneamente, pudiendo ser separadas solamente por decisión del CSE, en tal caso, las presidenciales deben ser primero.

A nivel regional y local la regulación fue establecida en forma similar. Los gobernadores y las asambleas legislativas de los estados eran elegidos el mismo día, al igual que los alcaldes y los concejos municipales.

Esta regulación se mantuvo hasta mayo de 1998, cuando fue reformada la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP, promulgada en diciembre de 1997) para separar las elecciones de una manera diferente a la establecida hasta el momento. Se establecieron las elecciones de gobernadores, asambleas legislativas estatales y congreso para noviembre, la elección presidencial fue fijada para diciembre de ese mismo año, y las elecciones de alcaldes, concejos municipales y juntas parroquiales fue pospuesta para el segundo semestre de 1999 (LOSPP, artículos 278 y 288; 1998).

La razón para separar las elecciones de una manera diferente a lo establecido en la ley, tuvo diversas interpretaciones, la posición oficial defendió los cambios con el argumento de la duración de los diferentes períodos (nacionales 5, regionales 3) para evitar la simultaneidad de las elecciones, pero la razón principal fue la de un intento de frenar el inminente triunfo electoral del candidato Hugo Chávez Frías.⁸

Cambios relacionados con la Fórmula Electoral y la magnitud de los distritos: 1989, 1992, 1993 y 1995

Uno de los temas más controversiales en el debate público electoral, fue el tema de votar por el partido o votar por candidato. Al igual que la elección directa de gobiernos locales y regionales, la introducción en el debate de los distritos uninominales, fue vista como parte del proceso de profundización de la democracia venezolana. El primer paso para modificar el uso de la RP con listas cerradas y bloqueadas fue dado en 1989. Ese año fue introducida la RP personalizada para elegir los representantes al Congreso y las asambleas legislativas estatales y listas abiertas para los concejos municipales. En las siguientes reformas (1992-1998), el principio de sistema mixto se mantuvo para el Congreso y

las asambleas legislativas y se extendió para los concejales. La reforma de 1992, introdujo la elección de las juntas parroquiales como la entidad gubernamental más cercana a las comunidades.

Es importante resaltar que las reformas durante el período que estamos revisando, estuvieron enmarcadas por profundas crisis políticas. En 1989, los debates sobre la necesidad de las reformas electorales vinieron inmediatamente después de los saqueos del llamado Carachazo en febrero de ese año. Los partidos políticos, como el resto de la sociedad, estaban bajo el miedo de los recientes acontecimientos. Legitimidad y representación se convirtieron en los más controversiales temas debatidos públicamente. La reforma de 1992 también se efectuó bajo la enorme presión de los dos golpes de estado fallidos (4 de febrero y 27 de noviembre). El debate sobre la reforma electoral junto con la reforma constitucional se convirtió de nuevo en el tema más debatido a nivel nacional. Igualmente, las reformas de 1993 y 1995 fueron hechas bajo la presión constante de protestas y paros de diferentes sectores de la sociedad. Curiosamente, a diferencia de las reformas anteriores, la reforma de 1998 no fue hecha bajo presión popular.

Reforma de 1989

Esta reforma adoptó un sistema electoral siguiendo el sistema mixto alemán de representación proporcional con circunscripciones uninominales, aplicado para elegir la cámara de diputados del Congreso Nacional y los diputados de las asambleas legislativas, el cual se haría efectivo para las elecciones de 1993. Se estableció que el 55% de los cargos serían elegidos mayoritariamente y el 45 % en forma proporcional.

El sistema de elecciones para escoger los diputados al Congreso de la República es proporcional personalizado, estructurado según el principio de representación proporcional pero combinado con el principio de la elección uninominal en circuitos uninominales (Ley Orgánica del Sufragio, artículo 3, 1989).

Para la elección de los concejales a los concejos municipales se adoptó un sistema RP de listas abiertas. El voto consistió en escoger por la lista del partido completa, o bien el elector podía emitir tantos votos como puestos a elegir, de una lista o de varias listas. El sistema fue utilizado solamente para las elecciones de ese año.

Reformas de 1992-1995

Una vez introducido el cambio en el principio de representación en 1989, las reformas de los años siguientes mantuvieron, en términos generales, el mismo esquema: los electores tenían dos votos, uno para la porción proporcional y el otro para la porción mayoritaria. Los cambios se dieron en relación con el

porcentaje que cada fórmula tendría para cada tipo de elección. La relación 55%-45% para el Congreso y las asambleas legislativas se mantuvo hasta 1995, cuando la relación cambió a 50%-50% y luego se mantuvo hasta 1998.

En 1992, se adoptó un sistema similar para las elecciones municipales. Al igual que para las elecciones de diputados, los votantes tenían dos votos, pero la proporción en este caso se estableció de la siguiente manera: 66% de los representantes se escogerían por la fórmula mayoritaria en distritos uninominales y el 34% por la fórmula proporcional, es decir por la lista del partido.

En 1993, la ley se reformó y se estableció que las elecciones de los concejales de los concejos municipales se haría totalmente bajo la fórmula mayoritaria en distritos uninominales, pero nunca fue puesta en práctica puesto que la ley fue nuevamente reformada en 1995 antes que la elección se efectuara.

En cuanto a la elección de las juntas parroquiales, en 1992 los legisladores incluyeron este tipo de elección y decidieron implementar los distritos uninominales en su totalidad. Sin embargo, fue modificado varias veces, en 1993, cambió para RP listas abiertas y como la reforma anterior, tampoco fue nunca implementada. En 1995, la ley fue reformada antes de las elecciones locales y se estableció la RP con listas cerradas y bloqueadas para las juntas parroquiales.

En general, los electores tienen dos votos para elegir los cuerpos legislativos. Un voto emitido por un nombre en la circunscripción uninominal, y un voto emitido por la lista del partido. En la práctica, los electores pueden sentir que están ganando un representante cuando votan por el nombre, pero el sistema no provee escogencias intra-partido. En otras palabras, el partido postula un candidato en un distrito uninominal y ofrece una lista cerrada para el segundo voto. La escogencia del elector aumenta sólo en un pequeño grado, primero porque no tiene ninguna injerencia en la postulación del partido y segundo, porque la única oportunidad que tienen los electores es cruzar el voto. Es decir, votar por un candidato de un partido en una circunscripción uninominal y luego emitir el segundo voto por una lista de otro partido. La parte importante es que los electores ganan el sentido de representantes "propios", aunque la tendencia de votar por un partido más que por candidatos se mantiene.

Igualmente, la magnitud de las circunscripciones varió sustancialmente puesto que la porción proporcional (menor que la mayoritaria) elige menos diputados y en consecuencia los distritos son en general pequeños, lo cual hace que el sistema sea más desproporcional y sus resultados tiendan a ser mayoritarios.

La Constitución de 1999 acentúa esta tendencia al reducir la cámara de representantes a 165 diputados, reduciendo igualmente el tamaño de los demás cuerpos colegiados. Para las elecciones de 2000, la relación proporcional-mayoritaria nuevamente cambió quedando establecido el 60% de representantes (en todos los niveles) elegidos mayoritariamente en distritos uninominales y el 40% de representantes elegidos proporcionalmente. La diferencia con los años anteriores además de la magnitud de las circunscripciones fue la no aplicación de algún método compensatorio, lo cual hizo que los resultados electorales fueran básicamente mayoritarios.

TABLA 2
Resumen de las Reformas 1988-1998

	1988	1989	1992	1993	1995	1997	1998
Gobernador Alcalde	Se establece la elección directa						
Diputados al Congreso y a la Asamblea Legislativa estadal	RP persona- lizada 55% mayo- ritario (DU)	RP persona- lizada 55% mayo- ritario(DU)	RP persona- lizada 55% mayo- ritario(DU)	RP persona- lizada 50% mayo- ritario(DU)	RP persona- lizada 50% mayo- ritario(DU)	RP persona- lizada 50% mayo- ritario(DU)	RP persona- lizada 50% mayo- ritario(DU)
Consejo Municipal	RP Persona- lizada Listas abiertas	RP persona- lizada (DU) 34% RP listas	66% mayo- ritario Mayoritario 100%	Mayoritario 100%	66% mayo- ritario con	66% mayo- ritario (DU)	66% mayo- ritario con
Juntas Parroquiales		RP, listas abiertas Uninominales	RP, listas abiertas Uninominales	RP, listas abiertas Uninominales	RP, listas abiertas Uninominales	RP, listas abiertas Uninominales	RP, listas abiertas Uninominales

Fuente: Ley Orgánica del Sufragio, 1988-1995; Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, 1998

TABLA 3
Cuadro de Elecciones Año y Tipo

1989	1992	1993	1995	1998
Gobernadores	Gobernadores	Presidente	Gobernadores	Presidente
Alcaldes	Alcaldes	Congreso	Alcaldes	Congreso
Concejos	Concejos	Asambleas	Asambleas	Gobernadores
Municipales	Municipales	Legislativas	Legislativas	Asambleas
			Concejos	Legislativas
			Municipales	
			Juntas	
			Paroquiales	

En resumen hasta 1998, los diputados al congreso fueron elegidos dos veces bajo el mismo esquema y las asambleas legislativas tres (aunque las asambleas legislativas debieron ser electas en 1989 y no en 1993). Los cargos unipersonales regionales y locales, han sido electos interrumpidamente desde 1989, los concejos municipales han sido elegidos también dos veces y las juntas parroquiales sólo una vez.

Cambios relacionados con la administración electoral: 1997 y 1998

Hasta 1993, el CSE estaba integrado por 9 miembros principales con 2 suplentes cada uno. Sus integrantes eran elegidos por el Congreso en sesión conjunta en el primer año del período Constitucional. Cinco miembros y sus suplentes eran postulados por los partidos políticos con mayor número de votos en las últimas elecciones para la Cámara de Diputados al Congreso. Los otros 4 miembros debían ser ciudadanos sin afiliación partidista elegidos con la aprobación de las dos terceras partes de los congresistas o por mayoría absoluta (Agudelo, 1993). En un artículo publicado en la revista SIC, José Virtuoso señala:

[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. (Virtuoso, 1993:53)

En la reforma hecha en 1993, el número de ciudadanos independientes aumentó a seis, quedando en 11 la totalidad de los miembros principales, con dos suplentes cada uno. Esta fue una medida que, si bien tendía a balancear la correlación de fuerzas dentro del CSE, en la práctica no se cumplió, ya que los partidos políticos mismos son los que proponían los miembros independientes a ser elegidos.

En 1997, el Consejo Supremo Electoral es reformado y se crea el Consejo Nacional Electoral, atendiendo la crítica que por más de 15 años venía de la sociedad civil y dando respuesta a las presiones de diferentes sectores, inclusive políticos y económicos, para intentar la despartidización del organismo electoral. Por primera vez en 1998, el Congreso designa a las autoridades del Consejo Nacional Electoral con personas calificadas como independientes por no provenir de las filas de ningún partido político.

En 1999 se incorpora una nueva división de los poderes públicos en la Constitución, se crea el Poder Electoral, conservando en gran medida los avances que ya se habían logrado con la despartidización del organismo electoral, al establecer como uno de los principios fundamentales del nuevo poder creado, la independencia de sus 5 integrantes. El Poder Electoral, compuesto por el Consejo Nacional Electoral, como su órgano rector, y como órganos subordinados la Junta Nacional Electoral, la Comisión de Participación Política y Financiamiento y la Comisión de Registro Civil y Electoral, modifica sustancialmente la estructura, organización y funciones del CNE.

3. Las reformas del sistema electoral y sus consecuencias políticas

En sistemas electorales con uso exclusivo de listas cerradas y bloqueadas, como el venezolano, durante mucho tiempo, se pueden esperar presiones para su reforma. Los líderes de los partidos políticos concentraron un gran poder comparado con el de los miembros individuales. Es más, los miembros individuales tenían poco incentivo para mantener vínculos con los votantes, lo que resultó en una escasa articulación de los intereses de los votantes (Shugart, 1992). Los grupos menos favorecidos por el sistema vigente al momento, buscando nuevas formas de participación e inserción política, promovieron los cambios. Las asociaciones de vecinos constituyeron uno de los grupos que más presionaron para que estos cambios se dieran.

[las organizaciones civiles] Han hecho demandas al sistema que le han exigido ir más allá del molde paternalista y clientelista de relación, que ha perdido vigencia. La más importante de ellas es quizás la reforma del régimen electoral y municipal, que reconoce un papel más activo a los

ciudadanos tanto en la escogencia de sus representantes como en la gestión pública.... (Gómez Calcaño: 65)

La gran deficiencia del país resultó de la total dependencia de los miembros del partido hacia los casi todopoderosos líderes, quienes decidían las postulaciones y el orden de las listas electorales. Debido a que la tarjeta pequeña era usada para elegir simultáneamente varios cuerpos deliberantes, no había manera ni de escoger un candidato o una tendencia dentro del partido, ni de seleccionar diferentes partidos para diferentes cuerpos colegiados a ser elegidos.

Los votantes normalmente ni siquiera conocían quienes estaban en las listas. Para ser elegido para el Congreso dentro de este sistema, un candidato debía tener el respaldo del partido y ser lo suficientemente confiable ante los ojos de aquellos que elaboran las listas, para poder así obtener una buena posición (primeros puestos), en las listas. Como resultado los partidos políticos tradicionalmente tenían un comportamiento muy disciplinado en cuanto a seguir la línea partidista. Ningún individuo se desviaba de la posición del partido sin arriesgarse a una expulsión o a ser colocado en una posición al final de la lista la siguiente vez.

Una crítica muy vinculada con el tema de la representatividad, es el tema de la responsabilidad de los elegidos frente a sus electores. Dentro del sistema de RP, los miembros de los cuerpos deliberantes, representaban en realidad a los partidos y no a los ciudadanos o comunidades. Como consecuencia, el vínculo entre representantes y electores se fue debilitando. La responsabilidad en Venezuela se caracterizó por ser de carácter colectivo y a nivel nacional, sin responsabilidad a nivel personal ni local. (Torres, 1984)

Con las reformas y la utilización de un sistema personalizado, se le abrió la posibilidad a los electores de establecer formas de control sobre representantes más vinculados con las comunidades. En teoría, los miembros de base del partido tienen con estas reformas, más incentivo para buscar votos personales así como también para permanecer en buenos términos con los líderes, convirtiendo un modelo más balanceado de organización de partido.

Como consecuencia de las sucesivas reformas, el sistema electoral venezolano atravesó por una serie de cambios sustantivos que modificaron, principalmente, la fórmula electoral y la magnitud de los distritos. La tendencia ha sido la reducción de los partidos tradicionalmente grandes, la desaparición de partidos y la aparición de nuevos actores políticos.

TABLA 4
Porcentaje de Diputados Electos al Congreso Nacional y a la Asamblea Nacional - 1958-2000

	1958	1963	1968	1973	1978	1983	1988	1993	1998	2000
AD	54.9	37.1	30.8	51	44.2	56.5	48.3	25.6	30	20.37
COPEI	14.3	21.4	27.6	32	42.2	30	33.3	26.1	13.5	1.85
URD	25.6	16.3	7.9	2.5	1.5	1.5		0	0	0
MAS				4.5	5.5	5	8.9	11.6	8.2	1.85
PCV	5.3		2.3	1	0.5	1.5				
MEP			11.7	4	2	1.5				
MVR									22.2	56.79
PRVZLA									9.7	3.7
LCR							1.5	20.3	2.9	1.85
CONV								13	1.9	0.61
PPT									3.4	0.61
OTROS	5.26	25.28	21.97	10.5	10.05	10.5	8	3.4	19.81	8.64

Fuente: CNE. Dirección de Estadísticas Electorales.

Hasta 1998, los partidos más grandes, Acción Democrática (AD) y COPEI, mantuvieron, por un lado, una mayoría parlamentaria, y por el otro, el control del organismo electoral. Partidos como el Movimiento al Socialismo (MAS) y La Causa Radical (LCR), lograron perfilarse hasta esa fecha, como terceras fuerzas. El MAS había sido el único partido político, aparte de los dos grandes, que no sólo había logrado mantener representantes en el Congreso desde su aparición en los años setenta, sino que también pudo, en un momento, aumentar el número de sus parlamentarios de una elección a otra.

La Causa Radical por su lado, logró convertirse en la tercera fuerza en las elecciones de 1993, lugar que hasta entonces, aunque débilmente, había ocupado el MAS, pero que, debido a divisiones internas y a la dinámica electoral de 1998, disminuyó grandemente su representación al caer del 20.3% de representantes obtenidos en 1993, al 2.9% en 1998, sólo un poco más alto al porcentaje obtenido en su primera aparición en el parlamento venezolano en 1988. El partido Patria para Todos (PPT), resultante de la división de LCR, aún cuando logró obtener un porcentaje más alto de representantes, también estuvo lejos de ocupar la tercera opción que ostentó en la elección anterior.

Indudablemente el sistema de partidos ha ido cambiando dramáticamente. En 1988, AD y COPEI tenían el 82.5% de los cargos en la Cámara de Diputados

del Congreso Nacional, un porcentaje que les daba cómodamente el control del legislativo, el cual habían mantenido a lo largo del período democrático. En 1993, el porcentaje de los dos partidos apenas alcanzaba el 51.7%.

En la actualidad no hay un partido mayoritario dentro de la Asamblea Nacional, tenemos minorías, entre las cuales, las más representativas las componen el Movimiento Quinta República con el 56.7% y en segundo lugar, Acción Democrática con el 20.3%. Sin embargo, debido a la intensa polarización existente en el país, los partidos que conviven en la Asamblea Nacional se agruparon en dos bloques. El llamado Bloque del Cambio, integrado por parlamentarios que apoyan la gestión de gobierno con el 52.1% y el Bloque de Autonomía Parlamentaria, integrado por los diputados de la oposición con el 47.8%.

En las elecciones regionales y locales hay una similar, pero menos dramática tendencia, probablemente por las alianzas que se establecen en ese nivel. En 1992, para las elecciones de gobernadores, AD y COPEI ganaron el 72.8% de los cargos, pero el porcentaje se redujo a 62.2% en la elección de 1995. Para las elecciones de alcalde en 1989, AD y COPEI ganaron el 95.2% de los cargos, pero solamente el 88.8% en 1995.

Los beneficiarios de los cambios fueron hasta las elecciones de 1998 partidos como el MAS o en su momento la LCR. Sin embargo, partidos políticos de nivel nacional como Proyecto Venezuela que irrumpe en el panorama político ese mismo año con el 9.7% de los cargos en el legislativo, y el Movimiento Quinta República, que en sus primeras elecciones alcanza el 22.2%, representan solo dos casos en un panorama político completamente diferente en la correlación de fuerzas.

Para las elecciones de 2000 los partidos tradicionales perdieron aún más espacio político, AD obtuvo el 13% de las gobernaciones, COPEI apenas obtuvo el 4.3%, el MAS, el cual inicialmente fue a las elecciones en alianza con el Movimiento Quinta República (el partido de gobierno), logró el 8.7% y el MVR fue el partido que obtuvo el número mayor con el 47.8% del total de las gobernaciones. A nivel local para el año 2000, la tendencia se profundizó, Acción Democrática y COPEI obtuvieron el 38.1% de las alcaldías y el MVR el 20.9%. Partidos como el MAS y el PPT, lograron ganar el 4.7% y el 4.8% de los cargos respectivamente. Otros partidos, pequeños o regionales, obtuvieron el 23.7%.

Es interesante destacar que las candidaturas independientes han ido creciendo no solamente a nivel local, sino también a nivel nacional. Los candidatos comenzaron a considerar más posible el éxito como independientes que con el respaldo del partido, lo cual era impensable 10 años antes.

En resumen, hoy día tenemos un sistema electoral complejo, sustancialmente diferente al existente antes de 1988, que, con cada reforma, se hizo más complejo. Es regido por los dos principios de representación; el mayoritario para presidente, gobernadores y alcaldes (mayoría relativa) y el de

representación proporcional para los cuerpos colegiados, junto con la fórmula mayoritaria en distritos preferentemente uninominales. Es importante destacar que con las modificaciones en la fórmula electoral y la reducción de la magnitud de los distritos, tiende a ser menos proporcional al mismo tiempo que el tratamiento hacia los partidos pequeños se hace más severo.

Ya no existen partidos grandes con el control total del legislativo como sucedía años atrás pues los partidos mayoritarios, AD y COPEI, han visto disminuir su representación en el parlamento (en las elecciones de 1998 COPEI obtuvo 13.5% de los cargos y en 2000 apenas alcanzó el 1.8%). Algunos partidos pequeños se han reducido, otros desaparecieron y nuevos actores irrumpieron en la arena política. Si bien estos cambios no son atribuibles en forma exclusiva a las reformas electorales, puesto que la dinámica política venezolana es compleja, podemos considerar que en alguna medida las reformas los facilitaron.

Finalmente, es muy probable que la legislación electoral deba ser modificada nuevamente, para adaptarse a los cambios establecidos en la Constitución de 1999.⁹

Tibisay Lucena

Profesora del Centro de Estudios de Postgrado de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la
Universidad Central de Venezuela.

Notas

1. 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, 1978; Reforma de la Ley Orgánica del Sufragio, 1988, 1989; 1992; 1993; 1995; Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, 1997, Reforma de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, 1998.

2. AD, COPEI, y URD quienes habían firmado el año anterior el llamado Pacto de Punto Fijo, tenían el 69% de los representantes en la Cámara de Diputados, y se consideraban como los partidos tradicionales enraizados en la conciencia de la sociedad. Por lo tanto, debían integrar el organismo electoral excluyendo de nuevo al Partido Comunista (Debate en el Congreso, Cámara de Diputados, Febrero 1959).

3. En la literatura revisada en español, en algunos casos se utiliza el término distrito y en otros el de circunscripción, lo mismo aplica con el umbral electoral y barrera legal. En el caso de Venezuela, se habla de circunscripción y barrera legal, a lo largo de este artículo voy a hacer uso de distrito y circunscripción indistintamente y del de barrera legal exclusivamente.

4. Con listas cerradas y bloqueadas, los electores solo tienen la opción de votar, o no, por la lista del partido. Con listas cerradas, pero no bloqueadas, los electores votan por una lista, pero también pueden darle un orden a los candidatos que la integran. Listas abiertas es cuando el elector puede votar por el candidato de su preferencia, y puede introducir combinaciones aún con otras (Molina, 1991).
5. Lijphart considera que las características básicas de un sistema electoral que influyen en la proporcionalidad y el multipartidismo son tres: la fórmula electoral, la magnitud del distrito y la barrera legal. Sin embargo, más adelante en su argumento, agrega el tamaño de la asamblea, como el cuarto elemento fundamental de un sistema electoral. Otros autores, como Rae, consideran que las tres dimensiones básicas de un sistema electoral son la fórmula, la magnitud y la boleta electoral, él no considera la barrera legal ni el tamaño de la Asamblea. Para Gallagher, sería equivocado asumir que todas, o la mayoría, de las desproporciones que se observan en una elección son atribuibles a una fórmula en particular de adjudicación de escaños usada. Para él hay otras dimensiones que afectan el grado de proporcionalidad del resultado electoral: 1. la distribución de votos entre los partidos; 2. la magnitud del distrito electoral; 3. la barrera legal; y 4. la adjudicación mayor de puestos en un área que en otras en relación con su población. Es el caso de la sobre representación de áreas rurales (Gallagher no considera el tamaño de la asamblea). Para una discusión más amplia ver: Lijphart, 1994; Gallagher, 1991; Rae, 1971.
6. Molina da una explicación más detallada sobre como se hacen los cálculos para cada uno de los cuerpos colegiados a elegir (Molina, 1991: 38-40).
7. Las propuestas abarcaron los siguientes aspectos: 1. Profundización de la democracia en los partidos políticos; 2. Reformas de la Ley Orgánica del Sufragio; 3. Elección popular, directa y secreta de los Gobernadores de las entidades federales; 4. Reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal; 5. Financiamiento de los partidos políticos (Carrera Damas, 1988:180).
8. Hugo Chávez ganó las elecciones de 1998 e inmediatamente llamó a una Asamblea Nacional Constituyente, con lo cual, el cronograma electoral tuvo que ser nuevamente cambiado. En julio de 2000, luego de las fallidas elecciones de mayo, se llevaron a cabo las elecciones para presidente, Asamblea Nacional, gobernadores, consejos legislativos regionales y alcaldes. En diciembre de ese mismo año, se eligieron los concejos municipales y las juntas parroquiales.
9. La legislación electoral incluye una ley de procedimientos electorales; puesto que la LOSPP quedó parcialmente derogada, la Ley Orgánica del Poder Electoral, la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores, la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la ley que regule el funcionamiento de las organizaciones con fines políticos (partidos políticos, de acuerdo a la nueva nomenclatura constitucional), todas estas deberán ser modificadas para adaptarse a las nuevas disposiciones constitucionales.

Referencias bibliográficas

- AGUDELO, Lilian. *Imagen y Poder: La Caída Electoral de los Grandes Partidos*. Caracas: Eduven, 1993.
- CARRERA DAMAS, Germán. *La Necesaria Reforma Democrática del Estado*. Caracas: Editorial Grijalbo, 1988.
- COPPEDGE, Michael. *Strong Parties and Lame Ducks*. Stanford University Press, 1994.
- GÓMEZ, Luis. “Nuevos Actores Políticos: Más allá del Antipartidismo”. In: *SIC*, Año LVI/n. 552, Marzo 1993, pp. 62-66.
- LIJPHARD, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. New York: Oxford University Press, 1994.
- MOLINA, José Enrique. *El Sistema Electoral Venezolano y sus Consecuencias Políticas*. Valencia, Venezuela: Vadel Hermanos Editores, 1991.
- NOHLEN, Dieter. *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral*. México: Universidad Autónoma de México, 1993.
- RAE, Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- RAUSSEO, Nerio. “Introducción al Simposio”. In: Consejo Supremo Electoral: *Simposio Sistemas Electorales Comparados con Especial Referencia a Nivel Local*. Caracas: CSE, 1984.
- SALAMANCA, Luis. “La Sociedad contra el Estado-Partido: Movimiento Vecinal y Democracia”. In: *SIC*, n. 500, Diciembre, 1987, pp.522-525.
- SHUGART, Mathew. The Two Effects of District Magnitude: Venezuela as a Crucial Experiment. In: *European Journal of Political Research*, 13:4, 1985, pp. 353-364.
- _____. Leaders, Rank and File, and Constituents: Electoral Reform in Colombia and Venezuela. In: *Electoral Studies*, 11:1, 1992, pp. 21-45.
- TORRES, Aristides. Sistemas Electorales: El Caso de Venezuela. In: Consejo Supremo Electoral: *Simposio Sistemas Electorales Comparados con Especial Referencia a Nivel Local*. Caracas: CSE, 1984.
- VIRTUOSO, José. Encrucijada Electoral: Elección de Gobernadores y Alcaldes. In: *SIC*, Año LVI/n. 552, Marzo 1993, pp. 56-58.
- _____. Encrucijada Electoral: Reforma o Anarquía. In: *SIC*, Año LVI/ n. 552 Marzo 1993, pp. 52-55.

Resumen

El sistema electoral venezolano hasta 1988 era de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas. La crisis del sistema político, caracterizada por el desprestigio de los partidos, condujo a una serie de reformas que buscaron, por un lado, salida a la crisis y por el otro, profundizar la democracia. La reforma electoral se convirtió en un tema de gran relevancia nacional, con una opinión pública que consideraba a los partidos como poco representativos y favorable a la idea de introducir un principio de representación mayoritario con distritos uninominales, para conseguir representantes más vinculados a sus electores y no al partido político como había sido hasta el momento. El artículo analiza las reformas electorales realizadas en Venezuela durante el período 1988-1998 y el impacto de estas reformas en el sistema político.

Palabras clave

Sistema electoral, sistema político venezolano, elecciones, Venezuela, reformas electorales.

Resumo

O sistema eleitoral venezuelano até 1988 era de representação proporcional com listas fechadas e bloqueadas. A crise do sistema político, caracterizada pelo desprestígio dos partidos, conduziu a uma série de reformas que buscaram por um lado, a saída à crise e por outro, aprofundar a democracia. A reforma eleitoral se converteu num tema de grande relevância nacional, com uma opinião pública que considerava os partidos pouco representativos e favorável à idéia de introduzir um princípio de representação majoritária com distritos uninominais, para conseguir representantes mais vinculados aos seus eleitores e não ao partido político como havia sido até o momento. Este artigo analisa as reformas eleitorais realizadas na Venezuela durante o período 1988-1998 e o impacto destas reformas no sistema político.

Palavras-chave

Sistema eleitoral, sistema político venezuelano, eleições, Venezuela, reformas eleitorais.