



El Régimen Electoral Local. Los Partidos Políticos y la Descentralización como Alternativa

Luis Enrique Useche Díaz
Presidente de la COPRE Táchira

INTRODUCCIÓN

En el curso de los últimos años, Venezuela ha sido so metida a un intenso proceso de cambios. Los cambios ocurridos se corresponden con las tendencias que caracterizan a la sociedad contemporánea. Somos sacudidos y fuertemente impactados por los productos de la revolución científico-tecnológica. Las comunicaciones satelitales han penetrado en los hogares, transfiriendo información instantánea desde lugares muy distantes. Así las cosas, las oscilaciones y la reorganización del poder mundial, hasta la guerra, no sólo con despliegue armado, sino incluso, la económica y cultural, nos encuentra en el centro del escenario. En el plano interno, impulsados por una economía y una estructura política fuertemente centralizada, hemos pasado, de ser un país semirural, a una sociedad conformada fundamentalmente en los grandes centros urbanos. Y dentro de esta movilidad social, observamos como los más densos sectores de población se sitúan en una franja territorial que abarca el centro-norte-costero, con algunos desarrollos hacia el Zulia y Guayana. Esta redistribución de la población -más apostamiento de sectores desposeídos de fortuna, riqueza y esperanza, que verdadera integración poblacional- afecta de manera relevante las expectativas de funcionamiento de las instituciones gubernamentales, ya que:

De una sociedad poco menos que reducida a ser un cuerpo indiferenciado, regido por una cabeza única, la sociedad venezolana actual ha pasado a ser un organismo

nacional integrado por diversos centros de decisión social, que necesitan para su desenvolvimiento y desarrollo canales políticos apropiados, no como forma de diferenciarse ni de distanciarse entre sí, sino de concurrir a la formulación realista de políticas globales.¹

Por ello, desde mediados de la década de los años ochenta, se ha venido planteando la necesidad de generar, en el seno del establecimiento político, una profunda Reforma del Estado. Los fundamentos de esta Reforma fueron formulados por la misión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en el año 1998, a través del Proyecto de Reforma Integral del Estado (PRIE), en el cual se señala que:

La Reforma del Estado es un proyecto de modernización radical de la sociedad venezolana. Implica la redistribución del poder social con el propósito de profundizar la democracia y hacer más eficiente el Estado a los actores sociales.²

Dentro de ese programa de reformas, destacan las reformas políticas por ser las que tienen por objeto plantear las relaciones Estado-Sociedad, en procura de marcar pauta en un nuevo flujo de relaciones Estado - Sociedad - Ciudadanos. Las Reformas Políticas Inmediatas formuladas a través del PRIE, se agrupan en tres categorías: Reforma de los partidos, Reformas del Sistema Electoral y la Descentralización.

1.- La Reforma de los partidos no se alcanzado, como se esperaba, por vía de aprobación de una ley moderna de partidos políticos; sin embargo, es digno destacar que, motivados por los planteamientos ruidosos y generalizados de cambio, los partidos considerados tradicionalmente como del "staus", han orientado importantes reformas en sus Estatutos, con las cuales han ampliado mecanismos de democratización interna. Contrariamente, los partidos de más reciente creación, e insurgentes en el escenario nacional, se presentan como organizaciones políticas poco participativas en su vida interna, sin conceptos definidos de militancia, y más como proyectos caudillistas o de grupos semiseculares que actúan como sus propietarios. Y en los partidos minoritarios se asienta con mayor fuerza la tendencia a ser el rótulo que favorece las pretensiones parlamentarias o los pactos políticos de alguien que se apropió de esa organización. Siguen por ello pendientes, importantes transformaciones en la institucionalidad de los partidos, ante lo cual, la reforma de la vetusta Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, sigue siendo una necesidad imperiosa.

2.- Las Reformas del Sistema Electoral han sido variadas, y han recogido en buena medida, los planteamientos básicos del PRIE: separación de los procesos electorales, incorporación del sistema de uninominalidad en fórmula mixta y manteniendo el principio de la representación proporcional de las minorías, aumento de representantes escogidos por cociente electoral, quedando pendientes, de las prioridades enunciadas en el PRIE, las referidas al financiamiento de las campañas electorales. Ha sido esta normativa, la electoral, una de las que ha sufrido mas modificaciones, casi parejas con la celebración de procesos electorales. Estas reformas a la legislación electoral, están orientadas a la definición del sistema electoral, lo cual es de suyo importante, ya que, al decir de Sartori "Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, y por consiguiente afectan la conducta del votante. Además influyen sobre si el elector vota por un partido o por una persona".³

3.- La descentralización política se inició con la aprobación de la Ley Sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, desarrollando la previsión contenida en el artículo 22 de la Constitución de la República, a fin de que los Gobernadores fuesen electos por el Cuerpo Electoral de su circunscripción, y la reforma de la Ley

Orgánica de Régimen Municipal, creando la figura del Alcalde y su elección directa, así como la incorporación de variados instrumentos de gobierno y participación ciudadana. Al lado de estas innovaciones, marcha la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, estableciendo un mecanismo de redistribución de competencias y transferencia de servicios, la aprobación de la Ley Orgánica Sobre Justicia de Paz, creando la Jurisdicción de Paz en cabeza de los Municipios y la Ley Sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados, estableciendo en tres años el mandato de las autoridades estatales y locales.

En el PRIE, se le destaca a la descentralización como una de las líneas maestras del proceso reformador, y ello obedece a nuestra atípica forma de Estado, concebida en el Texto Fundamental como: "un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución"⁴ siendo precisamente los términos constitucionales, consagradorios de un "Estado Centralizado con membrete federal"⁵ por lo que resulta lógico entender que:

Las reformas tendientes a la descentralización territorial tienen como objetivo profundizar la democratización de la gestión pública y, al mismo tiempo, hacer más eficiente el funcionamiento del Estado, el cual en algunos casos ha llegado a escalas de concentración que anulan la efectividad de su labor.⁶

Estas tres categorías (reforma de los partidos, reforma del sistema electoral y la descentralización), integrantes del plan de reformas políticas inmediatas del PRIE, se mantienen vigentes como expectativas de realización. Las reformas a los partidos, por la ausencia de efectividad normativa; las reformas electorales, por la insatisfacción con los sistemas adoptados; y la descentralización, porque se trata de un concepto de suyo dinámico, y por lo tanto, de realización progresiva. Actualmente en el Congreso de la República se discute un proyecto de Ley Orgánica de Elecciones y Participación Política con la cual se pretende sustituir a la Ley Orgánica del Sufragio vigente. En el presente trabajo trataremos de analizar la influencia probable de este texto en el proceso de reforma de los partidos, del sistema electoral y de la descentralización, con especial referencia a la posibilidad de reestructuración del sistema electoral local, en el contexto de la descentralización jurídico Política del Estado venezolano.

El Modelo Democrático

La democracia, como modelo de organización social, nació en las entrañas del sistema monárquico y aristocrático de Europa, antes de la Revolución Francesa, precedido por una serie de descubrimientos técnicos que favorecieron el nivel de vida de los habitantes de Europa Occidental y sus sistemas de comunicación, liderizado por una nueva clase social: la burguesía, la cual luchaba por el establecimiento de un nuevo orden. El modelo democrático, al principio, solo existirá en Gran Bretaña, expandiéndose a los demás países occidentales luego de las revoluciones Americana y Francesa. La prosperidad económica va pareja con el proceso embrionario del modelo democrático, tal y como lo expresa De Tocqueville:

"Si tenemos en cuenta la diferencia de los tiempos, nos convenceremos de que en ninguna de las épocas que siguieron a la Revolución se desarrolló la prosperidad pública mas rápidamente que durante los veinte años que la precedieron. Únicamente los treinta y siete años de monarquía constitucional, que fueron para nosotros tiempos de paz y de progreso rápido, pueden compararse, 7 en este aspecto, con el reinado de Luis XVI⁷

Este modelo democrático, que tuvo como principal impulsor el crecimiento de la burguesía, se soporta sobre el principio de la soberanía popular, basado a su vez,

sobre el de sufragio universal, que se generalizará después de la Primera Guerra Mundial, llegando a constituirse en la base del sistema oficial de valores políticos en la mayoría de las naciones del mundo, en las cuales, la mayoría de los gobernantes obtienen su legitimidad de una investidura popular por el sufragio universal, ya que se ha aceptado la tesis de que un gobierno que no se apoye en la elección de los ciudadanos no es un verdadero gobierno a los ojos de los hombres de hoy. Al respecto, Duverger expresa que: La investidura de los ciudadanos a través del sufragio universal es la única base posible de legitimidad desde el momento en que no se cree que el poder viene de Dios, ni que se transmite por vía hereditaria. Incluso si se admite que debe ser ejercido por las "élites", los "mejores", los "superhombres", es necesario que sean reconocidos como tales por sus conciudadanos. El sostén popular, el apoyo de las masas, son necesarios a todos los gobernantes, en la época contemporánea, si quieren a parecer como legítimos. En este sentido el modelo democrático se impone en todas partes.⁸

Las elecciones son la piedra angular de la democracia, ya que si todos los hombres son libres e iguales, nadie puede mandar a los demás, sin haber sido elegido por ellos para hacerlo. Todo poder público, debe tener como base la elección, las cuales deben realizarse en lapsos breves a fin de conservar la representación. Para Dieter Nohlen, "las elecciones representan una técnica de designación de representantes"⁹. En Venezuela, la reforma constitucional aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, de 1947, consagró el principio de voto universal, directo y secreto, para hombres y mujeres, mayores de 18 años, sin distinciones de condición económica o cultural, que tuvo como precedente, el Estatuto Electoral, dictado por la Junta Revolucionaria de Gobierno, y mediante el cual, se eligió a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente. El sufragio universal trae como consecuencia la democracia representativa, consagrada en nuestro texto constitucional como un principio básico, según el cual, "El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático representativo, responsable y alternativo."¹⁰

Los Partidos Políticos. Intermediadores entre Electores y Elegidos

Desde hace muchos años se afirmó que, "los partidos políticos han nacido y se han desarrollado al mismo tiempo que los procedimientos electorales" constituyéndose en instituciones básicas en los sistemas democráticos, en los cuales cumplen un doble papel. Encauzan las posturas políticas de los electores, y a su vez, determinan las posturas políticas a asumir por parte de los elegidos o representantes. Son por lo tanto, una suerte de intermediadores entre los electores y los elegidos, intermediación ésta que a menudo suele ser criticada, no obstante ser altamente necesaria a fin de preservar los objetivos políticos globales y el cumplimiento de los programas electorales propuestos. Para Combellas:

"Dentro del proceso democratizador cumplen un importantísimo papel los partidos políticos, en tanto estructuras de mediación de la representación popular como por el importante papel que desempeñan en el cumplimiento de las funciones de combinación y articulación de intereses".

En Venezuela, la Constitución de la República establece, tanto la existencia de un gobierno alternativo, pluralista, responsable y representativo, como un sistema de partidos políticos, que ha sido catalogado como un sistema de "democracia de partidos". La intermediación partidista, entre los electores y los elegidos, al lado de darle un altísimo poder a los organismos partidistas, les convierte en el centro de las más agudas críticas. Son los partidos, el mecanismo idóneo más no el único, para motivar y encauzar participación política de la ciudadanía la Constitución señala que:

Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional. El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos el fin de asegurar su carácter democrático garantizar su igualdad ante la ley.

El Régimen de los partidos políticos está desarrollado en la ley, en la cual se les define como "agrupaciones de carácter permanente, cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos". En cuanto a los tipos de partidos, la propia ley señala que estos "podrán ser nacionales o regionales".

El Sistema Electoral Y Su Interdependencia Con El Sistema De Partidos

En la democracia, la escogencia del sistema electoral es determinante en la vida política del país. Sin embargo, para Duverger, "no se puede decir que tal sistema electoral determina tal forma de vida política, sino que simplemente, la estimula". De acuerdo a doctrina, existen básicamente tres sistemas que se contraponen: el sistema mayoritario que puede ser a una o a dos vueltas y el sistema de representación proporcional. Al lado de éstos, se encuentran los sistemas mixtos. La escogencia del sistema se basa las conveniencias políticas, debido a las influencias que uno u otro sistema ejercen en la vida institucional del Estado y de los propios partidos políticos. En relación con influencias, Duverger se atrevió a presentar las siguientes fórmulas:

1. La representación proporcional tiene a un sistema de partidos múltiples, rígidos independientes; 2. El sistema mayoritario con dos vueltas tiende a un sistema multipartidista, con partidos flexibles e interdependientes; 3. El sistema mayoritario con una sola vuelta, al bipartidismo.

Duverger señala que el sistema mayoritario a una vuelta conduce al bipartidismo, al producir una especie de polarización, que impide la supervivencia de un tercer partido. Esto por supuesto presenta excepciones, sobretudo, derivadas de las alianzas electorales, que permiten el mantenimiento de otras agrupaciones. Pero, el bipartidismo que se acaba en la escala nacional, se mantiene en las escalas locales, con una tendencia del sistema al dualismo de candidatos en cada circunscripción. Esto trae como consecuencia, o bien la creación de partidos locales, o la reducción de partidos nacionales a categoría de locales. El sistema mayoritario de segunda vuelta, tiende a la multiplicación de partidos y el fraccionamiento de tendencias próximas, que pueden reagruparse en el "ballotage" (El ballotage es un método para producir mayorías absolutas en elecciones uninominales, cuando el requisito para ganar el cargo es la mayoría absoluta y ningún candidato la alcanza en la primera vuelta. Entonces, en la segunda vuelta, se restringe el número de candidatos a dos, a las más altas mayorías de la primera vuelta). La representación proporcional tiende a aumentar el número de partidos políticos y a preservar su mantenimiento, al garantizar que los votos que va a obtener, recibirán una adecuada expresión en la distribución de las posiciones en los organismos de representación popular. Sin embargo, las posiciones que obtengan, nunca serán exactamente proporcionales al número de votos obtenidos, ya que:

En el fondo, la auténtica representación, proporcional no existe en ninguna parte, no a causa de las dificultades técnicas de su aplicación (que son relativamente fáciles de vencer), sino por sus consecuencias políticas y, particularmente, por su tendencia a multiplicar grupos más o menos minúsculos y más o menos inestables.

La formulación de Duverger ha sido fuertemente criticada por la doctrina, llegando incluso a ser descartada por sus defensores. Sartori, al analizarlas las reduce a dos:

El sistema de mayoría de una ronda tiende al bipartidismo y los sistemas de mayoría de doble ronda y la representación proporcional tienden al multipartidismo, para señalar que ha sido fácil destruir las fórmulas de Duverger y los razonamientos que dio para fundamentarlas, ya que éste hizo una generalización causal. Sartori Considera que el verdadero efecto de los sistemas electorales sobre los partidos políticos es un efecto reductor (para Duverger, "el papel exacto del régimen electoral parece ser, en definitiva, el de un acelerador o el de un freno"), y al efecto formula sus propias "leyes". Regla 1. Un sistema pluralista ayuda a mantener un formato nacional bipartidista que ya exista. Regla 2. Un sistema pluralista produce a largo plazo un formato bipartidista si el sistema de partidos está estructurado, y el electorado adverso está disperso. Regla 3. Bajo cualquier sistema electoral es imposible un formato bipartidista si las minorías, que no encuadran con los dos partidos más importantes están concentradas en determinadas regiones geográficas. Regla 4. Los sistemas de representación proporcional, también tienen efectos reductores, cuando se aplican a circunscripciones pequeñas.

Nohlen critica tanto la formulación de Duverger, como las leyes de Sartori y al efecto señala que no desea sustituir las afirmaciones hechas, respecto a los efectos que producen los sistemas electorales en los sistemas de partidos, formulando otras afirmaciones. Cree que los efectos de los sistemas electorales son un tema incierto y controvertido, sobre los cuales hay más supuestos que conocimientos científicos fundados. En consecuencia, señala que se deben resaltar previamente las condiciones de orden metodológico, ya que:

Los sistemas electorales funcionan en contextos complejos de factores diferentes que cambian en el tiempo y de un país a otro. El análisis de los efectos de sistemas electorales debe partir de las condiciones históricas y sociopolíticas de los países respectivos.

En Venezuela adoptamos, como ya se señaló, un modelo de democracia representativa. Pero la consagración constitucional de la condición representativa de nuestro sistema político, no se queda allí. Al lado del establecimiento de un sistema mayoritario, a una sola vuelta, de mayoría relativa, para elegir al Presidente de la República (posteriormente extensible a los Gobernadores de los Estados, Alcaldes y Diputados uninominales), desde la constitución de 1947 se estableció el principio de la representación proporcional, para los cargos de Senadores y Diputados al Congreso de la República, Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados y miembros de los Concejos Municipales (extendido a los miembros de la Juntas Parroquiales), "ardorosamente" patrocinado por Andrés Eloy Blanco, a pesar de que en aquel momento la agrupación partidista a la cual pertenecía tenía asegurada una amplia mayoría electoral que le habría permitido copar las posiciones parlamentarias mediante la modalidad de escrutinio mayoritario.

Este sistema de la Representación proporcional de las minorías tiene sus defensores y sus críticos. Dentro de los primeros, se le señala como su saldo más favorable, lograr una efectiva relación entre los votos emitidos y la distribución de los cargos a repartir en procura de esa defensa, la COPRE señaló en 1988: "Debe resaltarse que la Constitución consagra específicamente la representación proporcional y cualquier reforma que se proponga ha de respetar la vigencia de este principio, que no podrá ser sacrificado"¹¹ Las críticas se refieren fundamentalmente a que la representación proporcional crea el riesgo de producir una fragmentación excesiva de las fuerzas políticas y dificulta las alianzas necesarias para conformar mayorías sólidas a los fines de favorecer la gobernabilidad del sistema. Ya lo ha advertido

Combellas, al señalar que la existencia de "partidos fuertes es garantía de democratización, como partidos débiles obstaculizan la democratización".¹²

El análisis sobre los sistemas electorales y su influencia sobre el sistema de partidos, se basa fundamentalmente en las consideraciones de la doctrina extranjera, tomando como unidades de análisis el desarrollo y evolución de los sistemas políticos de Europa Occidental. Por ello, sus consecuencias debemos tomarlas como referencias empíricas, no trasladables a las situaciones particulares de los países de América Latina, en los cuales rigen sistemas políticos presidencialistas, a diferencia de Europa, donde rigen fundamentalmente sistemas parlamentarios. Al respecto observa Nohien que:

*En el presidencialismo, que es el tipo de régimen predominante en América Latina, se pueden observar dos especies de elecciones: las presidenciales y las parlamentarias. De este modo, en el nivel nacional es necesario tomar en cuenta dos sistemas electorales. En el análisis politológico no se trata de captar por sí sola, descriptivamente, la manera como se designa al presidente o como se eligen a los senadores y diputados, sino su posible interrelación. Es necesario averiguar también, si estos sucesos son independientes entre sí, o bien, si tal vez pudieran estar vinculados. Especialmente, cuando se plantea la cuestión acerca de los efectos del sistema electoral, debe considerarse el tipo de sistema político presidencialista como una variable explicativa muy poderosa, además de la forma en que ambos actos electorales se encuentran organizados.*¹³

El Sistema Electoral Venezolano

En Venezuela, el sistema electoral ha vivido un constante proceso de evolución. Sus diversas etapas, se corresponden con los grados de desarrollo del propio sistema político, el cual ha pasado de la democracia declarativa, que se mantuvo invariable en nuestros textos constitucionales, en el curso del tiempo, a una democracia real y efectiva, en la cual, no solo la elección de los representantes, sino además, la participación ciudadana, se tienden a garantizar plenamente en los textos legales.

La Constitución de la República señala que ... "el gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático"¹⁴, disposición que resulta aplicable a todos los órganos que integran las ramas del Poder Público¹⁵, debido a nuestra condición de Estado Federal¹⁶. Se refiere entonces a los órganos nacionales, estatales o municipales, Para lograr la conformación de esos órganos del Poder Público, la Constitución prescribe que "La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio por los órganos del Poder Público".¹⁷ La propia Constitución consagra el ejercicio de ese sufragio a través del voto, al cual considera como un derecho y una función pública de ejercicio obligatorio.¹⁸ También dispone la Constitución el sufragio activo al señalar que "son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política"¹⁹. Del mismo modo, establece el sufragio pasivo al indicar que:

*Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes.*²⁰

El sistema electoral venezolano, para conformar los órganos del Poder Público, debe ser libre, universal, directo y secreto y garantizar el principio de la representación proporcional de las minorías²¹. Hemos adoptado, debido a nuestra condición de país regido por un sistema político presidencial, tanto a nivel nacional, estatal y municipal, un doble sistema. El de mayoría, en este caso relativa y por lo tanto de

una sola vuelta, para Presidente de la República, Gobernadores de los Estados y Alcaldes de los municipios. El de representación proporcional de las minorías, para senadores, diputados al Congreso de la República, diputados a las Asambleas Legislativas de los estados federados, concejales de los municipios y miembros de las juntas parroquiales. Sin embargo, este segundo sistema, tiene una serie de variaciones:

Para la elección de los senadores y los miembros de las juntas parroquiales, se aplica el principio de la representación proporcional de las minorías que tradicionalmente ha venido rigiendo al sistema político del país desde 1946. En cada estado o parroquia, el elector tiene un derecho a voto, y se eligen dos senadores, en los estados, y tres o cinco miembros de la junta parroquial, ya sea esta urbana o rural, por el sistema de listas bloqueadas y se adjudican las posiciones haciendo la distribución por cociente. El principio de representación proporcional de minorías, en el caso de los senadores, cobra vigor con la adjudicación de senadores adicionales.²²

En el caso de los diputados al Congreso de la República y a las asambleas legislativas de los estados, el elector tiene derecho a doble voto, ya que, se combina el sistema de la representación proporcional de las minorías, con un sistema uninominal mayoritario, de mayoría simple, en circuitos electorales, determinándose, como consecuencia tal sistema, una representación proporcional personalizada, en una circunscripción uninominal con mayoría relativa, así como nivel de la circunscripción electoral plurinominal, que se corresponde con el estado, o distrito federal, con la aplicación del método D'Hondt. Los escaños obtenidos a nivel de circunscripción uninominal se restan de los escaños a nivel de circunscripción plurinominal alcanzados por los partidos o grupos de electores. La diferencia se cubre por los candidatos de la lista según el orden de su postulación. Cuando el número de escaños uninominales de un partido o grupo de electores es mayor del que le corresponde, en razón del resultado en la circunscripción plurinominal, conserva la totalidad de los escaños uninominales.²³

La elección de concejales se hará uninominalmente con representación proporcional y a tal efecto, se elegirán vía uninominal, el 0,666 % del total que le corresponda al municipio, y por representación proporcional de las minorías, el 0,334 % restante. El elector tendrá derecho a emitir un solo voto, en el circuito respectivo. La suma de todos los votos uninominales determina el resultado obtenido por cada partido en el municipio, a este resultado se aplica el método de D'Hondt, a fin de determinar cuantos concejales le corresponden a cada partido o grupo de electores. Se excluyen los cocientes correspondientes a los partidos o grupos de electores ganadores en los circuitos electorales, los restantes, serán a los escaños a distribuir por representación proporcional, indicándose a que partido pertenece cada escaño. A los fines de determinar a que candidato o candidatos del partido o grupo de electores que le corresponde la representación proporcional, se le asignará o asignarán los escaños obtenidos, se toma como referencia, los mayores porcentajes obtenidos en cada circuito por los candidatos que no hubieren ganado.²⁴

El Proyecto De Ley Orgánica De Elecciones Y Participación Política

Actualmente se discute en el Congreso de la República, un proyecto de Ley Orgánica de Elecciones y Participación Ciudadana, con la cual se pretende derogar la vigente ley Orgánica del Sufragio. El ámbito de aplicación de la ley en proyecto, está definido de la siguiente manera:

El presente texto legal, regirá los procesos electorales que se celebren en todo el Territorio Nacional, con la finalidad de elegir Presidente de la República, Senadores, Diputados al Congreso de la República, Gobernadores de Estado, Diputados a las

Asambleas Legislativas, Alcaldes, Concejales y Miembros de las Juntas Parroquiales. También se aplicará esta ley en la organización y realización de los Referéndum Consultivos que ella consagra, así como cualquier otro proceso que determine la Ley.²⁵

Se observa en este proyecto de ley, una ampliación de su ámbito, ya que se incluye, de manera expresa, la organización y realización de los Referéndum Consultivos, que el mismo proyecto consagra en los siguientes términos:

El Congreso de la República por acuerdo aprobado por la mayoría de los miembros de cada Cámara, o un número de electores no menor de 10% de aquellos inscritos en el ,registro electoral permanente, tendrán la iniciativa para convocar la celebración de un referéndum, con el objeto de consultar al cuerpo electoral, las decisiones de especial Trascendencia nacional.

La celebración de los Referéndum Consultivos en materias de interés propio de los estados y municipios, se regirá por lo establecido en su caso por las constituciones estatales, la Ley Orgánica de Régimen Municipal y las ordenanzas respectivas.²⁶

I. En lo atinente al sistema electoral, las innovaciones más importantes del proyecto son:

1. La sustitución del sistema de representación proporcional personalizada, por el sistema de voto preferencial nominal, combinado con el principio de representación proporcional. En tal sentido se establece que "todas las elecciones para cuerpos colegiados, se celebrarán por el sistema de voto preferencial nominal con representación proporcional".²⁷

2. Como consecuencia de lo anterior, se eliminan los circuitos electorales, variando la consideración de las circunscripciones electorales: Para todas las elecciones la circunscripción será aquella a la que corresponda la representación a ser elegida: la República para el Presidente de la República; los estados para las elecciones de Gobernadores, Senadores, Diputados al Congreso y Diputados a la Asamblea Legislativa; los municipios para las elecciones de alcalde y concejales; y las parroquias para las elecciones de juntas parroquiales.²⁸

3. La propuesta del voto preferencial nominal y la representación proporcional elimina un suplente a los dos que tienen los diputados a las Asambleas Legislativas de los estados y los concejales, estableciendo la convocatoria de elecciones parciales en caso de ausencia absoluta de representantes populares.

4. En virtud de tal sistema se establece, ante el voto de lista completa, la opción de votar por un mecanismo de listas abiertas:

El elector tendrá derecho a votar por lista completa, para lo cual existirá una casilla en el instrumento de votación, o seleccionar nominalmente los candidatos de su preferencia entre todos los postulados, aún cuando aparezcan en listas diferentes. En caso de que el elector decida, seleccionar nominalmente los candidatos de su preferencia, deberá votar por cinco de ellos.²⁹

II. En cuanto a los organismos electorales, destaca:

1. La sustitución del Consejo Supremo Electoral, por un organismo que podría ser llamado, Consejo Nacional de Administración Electoral, el cual estará integrado por cinco (5) miembros principales y cinco (5) suplentes, variando el procedimiento de designación de sus miembros, los cuales, seguirán siendo designados por el Congreso de la República, pero a partir de una lista, igual al triple de los cargos elegibles, propuesta por la Comisión Nacional de postulación, la cual estará

integrada por un representante de la Iglesia Católica, un representante de los rectores de las universidades nacionales autónomas y un representante de los presidentes de las academias nacionales. Los partidos políticos nacionales que hubieren obtenido, por lo menos el tres por ciento (3%), de los votos para la Cámara de Diputados en las últimas elecciones, podrán designar un representante con derecho a voz.

2. Igualmente las Juntas de Administración Electoral Regionales, sustituyen a las Juntas Electorales Principales. Estas Juntas estarán integradas por cinco (5) miembros y serán nombradas por el Consejo Nacional de Administración Electoral, en base a las listas de candidatos que le presente la Junta de Postulación Regional, a su vez integrada por un representante de las universidades nacionales autónomas con sede en la entidad federal, un representante de la Iglesia Católica y un Representante de los Jueces Superiores.

3. La Junta de Administración Electoral Municipal, sustituye a la Junta Electoral Municipal. Estará integrada por tres (3) miembros, designados por la Junta de Administración Electoral Nacional de la lista de candidatos que le presente la Junta de Postulación Regional.

4. En caso de constituirse Juntas de Administración Electoral Parroquial, estarán integradas por tres (3) miembros, designados por la Junta de Administración Electoral Municipal en base a la lista presentada por la Junta de Postulación Regional.

5. Las Mesas de votación estarán integradas por tres (3) miembros, dos elegidos en forma aleatoria por la Junta de Administración Electoral Municipal, de los maestros, profesores, estudiantes o egresados universitarios, residentes en la localidad donde está ubicada la mesa y el otro miembro, elegido en forma aleatoria entre los electores de la mesa. Durarán seis (6) años en ejercicio del mandato y su trabajo, el día de las elecciones será remunerado.

6. El secretario de mesa de votación será elegido por los miembros de la mesa y debe ser egresado universitario, estudiante de educación superior, o maestro.

7. Los miembros de las mesas y los secretarios serán elegidos cuatro (4) meses antes de las elecciones, a los fines de recibir la debida instrucción electoral,

8. Los partidos políticos y grupos de electores presentarán testigos para las mesas de votación. Del mismo modo ante las Juntas de Administración Electoral tendrán miembros con derecho a voz, en caso de haber obtenido tres por ciento (3%) por lo menos, de los votos para la Cámara de Diputados en la circunscripción correspondiente.

El Sistema Electoral Municipal

Importantes avances se han logrado en la definición de un sistema electoral municipal, lo cual marcha parejo al lado de la definición de un sistema electoral estatal. Pero aún se requiere dar importantes pasos a fin de perfeccionarlos. Es digno destacar, que la maduración de nuestro sistema electoral ha traído como resultado, la sustitución del viejo procedimiento de boleta única, con la cual se elegía de una sola vez, con el ejercicio de un solo voto, a los senadores, diputados nacionales y estatales y concejales. Ahora se realizan, no solo elecciones separadas en el tiempo, sino además, están instrumentalmente separadas las decisiones de elegir senadores, diputados al Congreso, tanto por lista como por vía uninominal, por lo cual puede coincidir la decisión del elector, o ser divergente, diputados a las Asambleas Legislativas, en las cuales vale la misma consideración precedente,

concejales y miembros de las Juntas Parroquiales. Se elige también separadamente al Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes, como expresión de la rama Ejecutiva del Poder Público. Hemos logrado desarrollar un sistema contencioso electoral, de importantes experiencias en el ejercicio de procedimientos recursivos, de manera especial en lo referente a las elecciones estatales y municipales. Para algunos, el desarrollo de los procesos contenciosos parecen una demostración de debilidad en la eficacia del sistema electoral. Pero lo cierto es que el sistema está demostrando que cada quién puede ejercer sus derechos y van a ser los órganos de justicia los destinatarios finales en la solución de conflictos electorales.

El reto se orienta a entender que los cambios que se requieren no deben ser sólo cosméticos y obedecer a las pretensiones de sacar ventaja de mayorías circunstanciales, sino que estos deben reflejar las expectativas generadas en la sociedad. Los cambios positivos que vengan, deben ser bienvenidos, pero ello no debe silenciar la solicitud de un mayor impulso reformista.

Así, se hace necesario replantear algunos aspectos formulados por Franklin Guzmán, con motivo de la realización, por parte de la COPRE de un taller sobre el sistema electoral venezolano, Algunos de estos aspectos, se ven reflejados tanto en la última reforma de la Ley Orgánica del Sufragio, como en el proyecto de ley presentado, otros siguen pendientes:

1. Diversificar e institucionalizar la fuente de origen de los organismos electorales.
2. Alterar la composición partidista de los organismos electorales.
3. Crear el Registro Permanente y el sistema de formación de miembros de mesa.
4. Simplificar los instrumentos de votación y las actas de escrutinio y automatizar el proceso.
5. Descentralizar la organización de las elecciones, trasladando las funciones administrativas a las Juntas Electorales.
6. Reducir y redimensionar las funciones del C.S.E.
7. Separar lo administrativo de lo contencioso.
8. Otorgar lo contencioso a una estructura judicial.
9. Municipalizar el Registro Electoral Permanente.
10. Incrementar los niveles de información del elector.³⁰

Al lado de estos planteamientos, de interesantes, creo que hay dos aspectos que deben ser desarrollados, a fin de establecer un auténtico sistema electoral municipal y que se cumpla el principio constitucional en virtud del cual se le considera al Municipio "la unidad primaria y autónoma dentro de la organización nacional"³¹:

1. Deben separarse las elecciones municipales de las estatales. Ya se dio un importante paso de avance, al separar éstas dos de las nacionales, permitiendo con ello una descentralización real en la formación de la voluntad electoral del venezolano. Pero en los estados, la simultaneidad de los procesos electorales de Gobernador, Asambleas Legislativa, Alcaldías, Concejos Municipales y Juntas Parroquiales, hacen depender mucho las elecciones municipales del proceso estatal. Incluso, en algunos municipios no se desarrolla una campaña electoral con

propuestas locales. La separación de estos comicios, redundará en beneficio de la formación de liderazgos locales menos dependientes del liderazgo estatal.

2. Debe dársele contenido sustancial real al principio constitucional según el cual:

La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y factores de importancia. En todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.³²

Ha sido prédica constante, en diferentes escenarios, analíticos del tema, que la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente uniformizó los regímenes de gobierno, organización y administración municipal, cercenando la libre iniciativa que podría existir, tanto en las Asambleas Legislativas de los Estados, como en las propias municipalidades, a fin de desarrollar los elementos diferenciación municipal, y crear los municipios turísticos, agropecuarios, industriales, mineros, o diferenciados simplemente por su ubicación geográfica, factor determinante para establecer condiciones de desarrollo especiales, y diferentes a las del resto del país. Ese municipio uniforme, concebido en la ley, ni siquiera establece las diferencias básicas atinentes a las condiciones de urbanidad de unos, frente a las de ruralidad de otros, menos aún esperar diferenciación en los grados de desarrollo, entre unos y otros. Solo rescatando las potestades de los estados, como reguladores de rango constitucional del régimen municipal, se podrá lograr una auténtica descentralización municipal.

Los elementos presentados deben servir para concebir, lejos de la uniformización del sistema electoral para los cuerpos colegiados, propuesto en el proyecto de reforma en discusión el Congreso, la diferenciación, no solo del sistema electoral municipal frente al nacional y estatal, sino además, la posibilidad de diferenciar la elección de los municipios, atendiendo a sus variables condiciones intrínsecas. No se requieren los mismos elementos de elección de autoridades municipales para Chacao o Maracaibo, como los que se requieren para Mucuchíes o Pregonero. La descentralización es la fórmula que debemos explorar. Con ella, no solo lograremos la ampliación de las potestades de los municipios, sino además, referido al ámbito electoral, podremos lograr que cada municipio tenga el tipo de organización que requiere y que del mismo modo, las autoridades que lo rijan, sean electas por procedimientos que estén acordes con su especificidad. En ese sentido es necesario observar que no debemos descartar a primera vista los sistemas uninominales ni otros sistemas que pueden resultar el mecanismo más idóneo para lograr una representatividad congruente en escenarios municipales muy bien definidos, con diferencias insalvables entre diversos sectores de población, los cuales no deben ser considerados como un todo uniforme. El debate continúa abierto y lo más importante es que cada día se toma más enriquecedor.

¹ LA REFORMA DEL ESTADO. Proyecto de Reforma Integral del Estado, Volumen I. COPRE. Caracas. 1.988. p. 91

² ídem. p. 21.

³ Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. p. 15.

⁴ Constitución de la República de Venezuela. 1961. artículo 2º.

⁵ Brewer Carías, Allan R. Bases legislativas para la descentralización política de la federación centralizada (1990: El inicio de una reforma), en: Leyes para la descentralización política de la federación. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas. 1990. p. 9.

⁶ LA REFORMA DEL ESTADO. ob. cit. p.38.

- ⁷ De Tocueville, Alexis. El Antiguo Régimen y la Revolución. Ediciones Guadarrama. Madrid, España. 1969. p. 225.
- ⁸ Duveger Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ariel Ciencia Política. Barcelona. España. 1988. p. 68.
- ⁹ Nohlen Dieter. Sistemas Electorales y Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. p. 9.
- ¹⁰ Constitución de la República de Venezuela. 1961. artículo 3. (Subrayado mío).
- ¹¹ LA REFORMA DEL ESTADO. ob. cit. p. 103.
- ¹² Combellas, Ricardo. ob. cit. p. 116.
- ¹³ Nohlen, Dieter. ob. cit. p. 130.
- ¹⁴ Constitución de la República de Venezuela. 1961. artículo 3.
- ¹⁵ Ídem. artículo 118.
- ¹⁶ Ídem. artículo 2.
- ¹⁷ Ídem. artículo 4.
- ¹⁸ Ídem, artículo 110.
- ¹⁹ Ídem. artículo 111.
- ²⁰ Ídem. artículo 112.
- ²¹ Constitución de la República de Venezuela. 1961. artículos 19, 113, 148, 151 y 183. Ley Sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado. 1989. artículo 2. Ley Orgánica de Régimen Municipal, artículos 51, 55, 77, 72 y 73. Ley Orgánica del Sufragio. 1995. artículo 1^a.
- ²² Ley Orgánica del Sufragio. 1995. artículos 2^a, 14^a, 15^a, 17^a y 18^a.
- ²³ Ídem. artículos 3^a, 4^a, 14^a, 15^a, 16^a y 18^a.
- ²⁴ Ídem, artículos 150, 151, 164 y 165.
- ²⁵ Proyecto de Ley Orgánica de Elecciones y Participación Ciudadana. artículo 1.
- ²⁶ Ídem. s/n.
- ²⁷ Ídem. s/n.
- ²⁸ ídem. s/n.
- ²⁹ ídem. s/n.
- ³⁰ Guzmán, Franklin. Descentralizar y despartidizar los organismos electorales, en: Reforma de los organismos electorales, una propuesta de consenso. COPRE. 1994. p. 37.
- ³¹ Constitución de la República de Venezuela. 1961. artículo 25.
- ³² ídem. artículo 27.