

Antecedentes de la representación proporcional en el sistema electoral venezolano

Fundación Foro Socialdemócrata

Agosto de 2010



Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:
Heinrich Sassenfeld.

Coordinador institucional del documento:
Flavio Carucci T.
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Verónica Fortunato Rodríguez
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Fundación Foro Socialdemócrata

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione su autor y las instituciones que coordinaron su elaboración.

Antecedentes de la representación Proporcional en el Sistema Electoral Venezolano

Fundación Foro Socialdemócrata

Caracas, Agosto de 2010

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y el Fundación Foro Socialdemócrata, como organizaciones que coordinaron su elaboración y promovieron su debate público.

ÍNDICE

Antecedentes de la representación proporcional en el sistema electoral venezolano	1
La representación proporcional de las minorías en las Constituciones de 1947 y 1961	1
La representación proporcional en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).	2
Artículo 63	3
Artículo 293	3
El denominado sistema de “las morochas”	4
Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPE) de 2009: Fundamento legal de la nueva distribución de circunscripciones por parte del CNE	5
Artículo 8. LOPE. Sistema electoral paralelo	5
Artículo 14. LOPE. Distribución de cargos	6
Distribución de circunscripciones electorales por parte de CNE, de cara a las elecciones parlamentarias del 26 de septiembre de 2010. Refuerza el criterio de la LOPE	7
Conclusiones	8

Antecedentes de la representación proporcional en el sistema electoral venezolano

La representación proporcional de las minorías en las Constituciones de 1947 y 1961

El sistema electoral de representación proporcional consiste en la asignación del número de escaños de un cuerpo legislativo o parlamento, de acuerdo con el porcentaje de votos que reciben los partidos o grupos políticos que participan en el correspondiente proceso de elección. Este procedimiento de determinar la representación se distingue del denominado "de representación directa", porque da más oportunidad a los grupos y/o partidos políticos que hacen vida en una sociedad de estar representados en el cuerpo legislativo, sin importar que no obtengan mayoría relativa en ningún distrito electoral. A este método también se le ha denominado "de representación plena".

Este sistema de representación se adoptó en Venezuela por vez primera en la Constitución de 1947.

Esa Constitución implicó un gran cambio en la tradición electoral venezolana; modificó el sufragio restringido a los varones alfabetos mayores de 21 años, por el sufragio universal, directo y secreto para varones y mujeres mayores de 18 años, que supieran o no leer y escribir; además modificó el régimen de representación nominal o directa (se votaba directamente por un nombre y apellido) por el de representación proporcional de los candidatos en las listas de los partidos políticos. Se priorizó el partido por encima del personalismo.

En realidad, en aquella ocasión Venezuela adoptó una serie de reformas en sus mecanismos de representación electoral, que ya se estaban ensayando en algunas democracias europeas, a fin de superar la reiterada historia de abusos, fraudes y manipulación de los accidentados procesos electorales que el país había vivido hasta ese momento.

Desde ese entonces hasta el año 2009, el sistema electoral característico del país para elegir cuerpos deliberantes fue el de representación proporcional de las minorías (así se le denominó). La Constitución de 1961 refrendó ese criterio, en el que los/as ciudadanos/as votan por partidos políticos y estos presentan una lista de candidatos a los cuales se les asignan escaños de acuerdo al porcentaje de votos que obtengan, aplicando el método matemático D'Hont; incluyó, además, el sistema de cocientes electorales (muy utilizado hoy en día para la elección de miembros de cámaras legislativas en muchos países) con el fin de incorporar fuerzas políticas de modesta fuerza electoral pero con significación en la opinión, como fue el caso del Partido Comunista de Venezuela (PCV).

La representación proporcional en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

En los años ochenta y noventa, diversas organizaciones de la sociedad civil venezolana (Queremos Elegir, por ejemplo) realizaron campañas para cuestionar la naturaleza democrática del sistema de representación proporcional, aplicado en el sistema electoral venezolano para elegir los cuerpos deliberantes. Se alegaba que los partidos (que eran los postulantes) por medio de ese sistema bloqueaban el derecho de los/as elector(as) a elegir directamente a sus representantes. Consideraban que si los ciudadanos elegían y conocían por nombre y apellido a sus candidatos/as, esta situación crearía un compromiso de éstos/as con sus elector/as y no con los jefes partidistas, lo que haría más sano y transparente el ejercicio de la democracia.

Estas propuestas fueron consideradas incluso por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) desde 1985.

Lo que se estaba proponiendo era la sustitución del sistema electoral de representación electoral (típico de la mayoría de los regímenes parlamentarios europeos) por el sistema electoral mayoritario (tipo anglosajón). El inconveniente con este método electoral es que anula las ventajas democráticas del sistema de representación proporcional, pues en todos los lugares en que se ha aplicado, beneficia al partido u organización con la base electoral más amplia. Es decir, sobre representa a la primera mayoría en detrimento de todas las demás.

En este sistema, en cada circunscripción se elige solamente un(a) diputado(a). Solo hay una vuelta y resulta ganador (a) quien más votos reciba, por lo que el resto no obtiene representación. El "defecto" de este modelo es que perjudica claramente a las minorías.

Bajo este sistema, en una elección parlamentaria un partido político con digamos el 30% de los votos efectivos en la mayoría de las circunscripciones, puede obtener la mayoría de todo el conjunto de los cargos a elegir, si los restantes competidores no logran superar ese 30% en la mayoría de esas circunscripciones. El ejemplo típico: el partido A alcanza el 30% de los votos en supongamos 100 circunscripciones, el partido B el 25% y el restante 45% de los sufragios se distribuye en tres o cuatro partidos; el resultado sería que ese 30% elegirá (por mayoría simple) a más de la mitad de los representantes y los demás quedarán sub representados o sin ninguna representación.

Podemos invertir la ecuación: supongamos que en esa misma elección un partido u alianza de partidos alcanza el 45% de los votos y los otros dos el 30% y 25% respectivamente: el primero obtendrá la mayoría absoluta de los puestos a elegir, muy por encima de ese 45% y los otros dos con toda seguridad mucho menos del porcentaje de los votos recibidos.

Para Maurice Duverger, este método, que denomina como de escrutinio mayoritario de una sólo vuelta, tiende a promover el bipartidismo y elimina o bloquea el surgimiento de una tercera opción. Los ejemplos clásicos son Gran Bretaña y los Estados Unidos. En su opinión estos son ejemplos de cómo el régimen electoral condiciona los modos de formación partidista.¹

¹ Maurice Duverger. Los Partidos Políticos. Bipartidismo y régimen electoral p.234.

Para corregir este “defecto”, y con la intención de conferirle la mayor representatividad posible a las distintas tendencias del cuerpo político, se crearon los sistemas de representación proporcional del sufragio. Duverger sostiene que éstos últimos tienden a promover el multipartidismo.

Como se señaló con anterioridad, ese fue el método de representación usado en el país desde 1947.

En la ciencia política tanto un sistema como el otro son aceptados como perfectamente legítimos y democráticos. Cada uno con sus ventajas y defectos.

A partir de los años noventa el sistema electoral venezolano adoptó un conjunto de reformas que introdujeron la uninominalidad en los métodos de sufragio popular para los cuerpos deliberantes; sin embargo, se siguieron conservando mecanismos de representación proporcional, de manera similar al “sistema mixto alemán”; aunque algunos críticos no lo consideran como tal, sino más bien proporcional personalizado, pues combina el voto personal en distritos uninominales con el principio de representación proporcional. En la práctica cada elector dispone de al menos dos votos.

En sus artículos 63 y 293, la Constitución de 1999 mantuvo el principio de la representación proporcional a secas, y no el de representación proporcional de las minorías como lo disponía la de 1961. En estricto sentido es más acertado consagrar lo representación proporcional a secas, pues de lo que se trata es de garantizar la representación proporcional de toda la voluntad general de la nación y no sólo de una parte, pero combinándolo con la personalización del sufragio.

Artículo 63:

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

Artículo 293:

El Poder Electoral tiene por funciones:

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

A pesar de que el texto constitucional garantiza tanto la personalización del sufragio, como la representación proporcional, se ha evidenciado que la aplicación de este último principio ha sido desconocido durante parte importante de los años de vigencia de esta constitución, en favor de la personalización del sufragio que, como ya se ha señalado, por su propia naturaleza es un sistema de mayoría simple.

El denominado sistema de “las morochas”

Entre 1947 y 2009, Venezuela tuvo 15 leyes electorales distintas; sin embargo todas éstas contenían disposiciones que permitían que casi todos los grupos políticos tuviesen acceso a los cuerpos colegiados.

Pero para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, ese principio se obvió y los candidatos del “chavismo”, obteniendo el 62% de los votos, alcanzaron el 94% de los puestos de esa asamblea.

Luego, en el denominado proceso de relegitimación del año 2000, el partido Convergencia puso en práctica un mecanismo en el estado Yaracuy para “burlar” la distribución proporcional de los cargos. A esta estrategia de postulación se le conoció como las “morochas”

Esa táctica fue perfeccionada por el oficialismo, que logró en las elecciones locales del año 2005 acceder a 61% de los cargos a pesar de sólo capitalizar un 36,8% de los votos.

Las denominadas “morochas” eran un método de postulación electoral que permitía evadir el principio constitucional de la representación proporcional, que la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (antes de su modificación en julio de 2009) buscaba garantizar para la elección de representantes a los cuerpos deliberantes (Asamblea Nacional, Consejos Legislativos de los estados, Concejos Municipales y Cabildo Metropolitano). Esta Ley establecía que el 60% de los cargos se escogerían por voto nominal (nombre y apellido) y el 40% restante por el voto tipo lista cerradas de un partido. Los cargos nominales se obtendrían por mayoría simple, mientras que los cargos tipo lista se adjudicarían aplicando el tradicional método D'Hont. Y para garantizar el principio de la representación proporcional a los cuerpos deliberantes, la ley obligaba que los cargos tipo lista se restaran a los cargos nominales.

En buenas cuentas, las “morochas” permitían desvincular el voto lista del nominal, eliminando ese descuento de los curules uninominales obtenidos por el partido ganador.

A manera de ejemplo, en las elecciones regionales y parlamentarias de 1998, el estado Zulia elegía 13 diputados al Congreso Nacional (7 uninominales y 5 por lista) y dos senadores. Los senadores se distribuían por el método D'Hont: el ganador solo podía obtener los dos si doblaba a su más inmediato competidor.

En ese proceso el partido Acción Democrática (AD) ganó el primer senador (pero no el segundo), todos los diputados uninominales y su lista fue la más votada, pero no se le asignó ninguno de esta. Ese se debió a que la ley vigente le descontaba a su lista los que hubiera ganado nominalmente, de modo que las restantes 5 curules se distribuyeron proporcionalmente (aplicando el método D'Hont) entre los partidos restantes.

Si se hubiese aplicado en aquella ocasión el mecanismo de “las morochas”, AD con haber “creado” un partido alterno y no haber postulado en lista, podría haber obtenido sus nominales sin afectar esa otra lista que “técnicamente” era distinta.

En las elecciones regionales del año 2004 y 2008, la oposición obtuvo muchos menos cargos de los que proporcionalmente le correspondían. "La morocha" UVE-MVR obtuvo cargos adicionales en detrimento de las minorías del "chavismo" y de la oposición.

El MVR postuló sólo candidatos tipo lista y creó un partido adicional, en este caso la Unidad de Vencedores Electorales (UVE), para postular a sus candidatos nominales.

Si ese mecanismo se hubiese sido aplicado entre 1958 y 1998 partidos minoritarios como el PCV nunca hubiese tenido representación en el Congreso Nacional.

PARTIDO HEGEMÓNICO

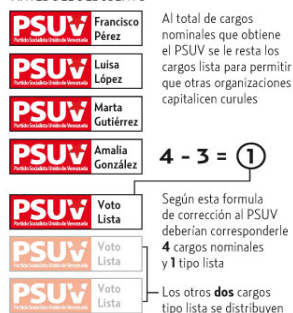
La técnica electoral de "las morochas" consiste en desvincular el voto nominal del voto tipo lista para obtener más cargos de los que corresponden por el sufragio popular

Suponiendo que se estén eligiendo 4 cargos nominales y 3 por lista

LEY ORGÁNICA DEL SUFRAGIO

Si el mismo partido político obtenía los 4 cargos nominales éstos se restaban

ANTES DEL DESCUENTO



CON DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL



CON MOROCHAS

Para evitar el descuento el PSUV postula sus candidatos lista en otro partido

SIN DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL



LEY DE PROCESOS ELECTORALES

Desvincula el voto nominal del lista por lo tanto no debe realizarse el descuento de ley, legalizando el efecto de "las morochas"

SIN DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL



INFOGRAFÍA: EL UNIVERSAL

2

En el 2005, AD y Ciudadanía Activa intentaron que el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) anulara esta práctica, considerando que la misma atentaba contra la distribución proporcional de los cargos que garantizaba la Constitución en su artículo 293. Pero los magistrados concluyeron que la técnica "nada tiene que ver con los derechos a la participación y el sufragio"

Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPE) de 2009: Fundamento legal de la nueva distribución de circunscripciones por parte del CNE

En julio del año 2009 la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPE). Esta nueva ley hizo innecesaria a "las morochas" como técnica de postulación electoral, pues estableció que el voto lista queda desvinculado del voto nominal. De modo que ahora no se restan los cargos listas a los obtenidos nominalmente.

Artículo 8. LOPE. Sistema electoral paralelo

² El Universal, pagina 1-4. 24 de mayo 2009.

Para la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional, de los concejos legislativos de los estados, de los concejos municipales, y demás cuerpos colegiados de elección popular, se aplicara un sistema electoral paralelo, de personalización del sufragio para los cargos nominales y de representación proporcional para los cargos de la lista. En ningún caso, la elección nominal incidirá en la elección proporcional mediante lista.

Artículo 14. LOPE. Distribución de cargos

Cuando el número de diputados y diputadas a la Asamblea Nacional; legisladores y legisladoras de los estados y concejales y concejalas de municipios y demás cuerpos colegiados de elección popular, a elegir, sea igual o mayor a diez, se elegirán tres cargos por lista, según el principio de representación proporcional. El número restante de cargos se elegirá en circunscripciones nominales según el principio de personalización.

Esta ley, al instaurar un sistema electoral paralelo elimina la distribución proporcional - garantizada en el artículo 293 de la Constitución- y consagra la sobre representación de las mayorías. Obsérvese que el artículo de la referida ley señala: (...) "la elección nominal no incidirá en la elección proporcional mediante lista".

La citada disposición legal tiene las siguientes características:

- Prioriza el sistema mayoritario sobre la representación proporcional, pero no la elimina.
- Establece un sistema electoral paralelo, que elimina la necesidad de las postulaciones no vinculadas ("las morochas"), pues la elección nominal no incide en la proporcional.
- Sobre representa a la primera minoría, tal como ocurre en el sistema británico.
- Incita a la polarización electoral en dos bloques e imposibilita el desarrollo de un tercer bloque electoral.

Este último punto va al centro del análisis, pues la actual ley establece un sistema de representación mayoritario simple, que elimina la viabilidad política de un tercer bloque.

Toda la experiencia histórica en la aplicación de este tipo de sistemas demuestra que la representación por el sistema mayoritario simple tiende a anular a una tercera opción.

Pongamos el ejemplo de la elección en el Reino Unido. El tercer partido, el liberal-demócrata propone reformar el sistema electoral de ese país pues los penaliza de manera muy injusta. En 2005 consiguieron el 22,1% de los votos, pero sólo el 9,6% de los escaños. Los laboristas, con el 35,3% de los votos, acapararon el 55,2% de los escaños. Los conservadores, por su parte, cosecharon el 30,7% de los escaños con el 32,3% de los votos.

Bajo ese sistema electoral es posible que un partido gane las elecciones a pesar de haber obtenido menos votos que otro partido: en las elecciones generales de 1951, el partido Conservador, liderado entonces por Winston Churchill, obtuvo 26 escaños más que el partido Laborista al mando de Clement Attlee, a pesar de haber recibido aproximadamente 250.000 votos menos. La razón: lo que importa no es la proporción

total de votos ganados sino la cantidad de respaldo electoral concentrado que permite ganar escaños.

En las elecciones de 2010, los conservadores lograron 306 escaños (con el 36,1% de los votos), frente a los 258 de los laboristas (con el 29,1%) y 57 los liberal-demócratas (con el 23%).

Como puede observarse, este tipo de sufragio es un problema para los partidos que cuentan con respaldo de votantes en muchas circunscripciones electorales pero no en cada una. Lo que importa no es cuánto apoyo se tenga sino cuán concentrado está.

Si el Consejo Nacional Electoral (CNE) hubiese obligado a los partidos a que postularan candidatos tipo lista y a postular candidatos nominales se hubiera eliminado el problema de la contradicción entre lo que establece la Constitución y la práctica electoral. Pero la nueva la LOPE "subsano" el problema.

Distribución de circunscripciones electorales por parte de CNE, de cara a las elecciones parlamentarias del 26 de septiembre de 2010. Refuerza el criterio de la LOPE

Bajo el nuevo marco legal, definido por la LOPE, no basta con alcanzar el 51% de los votos para tener mayoría en un cuerpo legislativo; se tiene que obtener esa mayoría en el 51% de las circunscripciones.

Pero además, para el proceso electoral del próximo 26 de septiembre, el CNE redistribuyó en febrero pasado el número de circunscripciones, asignando un mayor número de curules a elegir nominalmente a estados menos densamente poblados y reduciendo la cantidad de diputados electos por lista a un máximo de tres para los estados de mayor población.

Así, el Poder Electoral dividió al país en 87 circunscripciones, en las cuales se elegirán 110 diputados nominales. Además, se escogerán otros 52 diputados en listas cerradas mediante el voto regional de los 23 estados del país, más tres diputados a ser seleccionados en los estados que poseen población indígena.

En 39 circunscripciones, incluyendo todos los circuitos de los estados Amazonas, Apure, Cojedes, Delta Amacuro, Guárico, Monagas, Portuguesa, Sucre, Trujillo y Vargas se escogerán 45 diputados.

Dependiendo de la población en algunos estados se escogen dos diputados lista (como Amazonas y Apure) y en otros se eligen hasta tres diputados (como Miranda y Zulia). En estos casos los cargos se adjudican utilizando el método D'Hondt.

Veamos algunos casos de cómo la aplicación de la LOPE y de la nueva distribución de puestos por parte del CNE, distorsionan el principio de la proporcionalidad:

En el estado Zulia, donde se elegirán 15 diputados, en el último proceso electoral tenían derecho al sufragio un total de 2.092.746 electores, de los cuales 690.610 lo hicieron a favor del PSUV y 769.574 a favor de la alianza opositora. Si se aplicara lo establecido en la Constitución y si se obtuvieran esos mismos resultados el próximo 26 de septiembre,

en el Zulia las fuerzas opositoras (siempre y cuando concurren a los comicios en alianza perfecta) obtendrían 8 curules para las fuerzas opositoras y el PSUV obtendría 7.

No obstante, con la nueva delimitación de circunscripciones, el PSUV obtendría 8 diputados nominales y las fuerzas de oposición sólo 4. El PSUV sumaría 1 diputado por lista, mientras que sus contrarios obtendrían otros 2 diputados por lista. Aun perdiendo, el oficialismo podría alcanzar 9 diputados de los 15 a ser electos en ese estado.

Si se hiciera el mismo ejercicio en el estado Carabobo, aplicando el principio de la proporcionalidad, la cantidad de diputados según los resultados del 2009 sería de 5 por el oficialismo y de 5 por la oposición. Pero con la aplicación de la LOPE, serían de 8 diputados por el oficialismo, electos por 500.592 electores, y 2 por la oposición con 453.952 electores.

Una situación similar se tendría en cada una de las entidades federales con mayor concentración demográfica y, por lo general, con gobernadores de oposición.

Los electores en los municipios Güaicaipuro, Carrizal, Los Salias, Chacao, Baruta, El Hatillo y las parroquias Petare y Leoncio Martínez del municipio Sucre, cuya población electoral es de 432.383 electores, seleccionarían 4 diputados, mientras que en Cojedes, Delta Amacuro y Amazonas, con 376.012 electores, seleccionarían 11 diputados.

Desde el punto de vista territorial, en los estados con gobernadores de la oposición se concentra el 45,79% de los electores, que sólo pueden elegir el 35,58% de los diputados. Mientras que en los estados con gobernadores apoyados por el gobierno, un 54,21% de los electores elegirá el 64,42% de los diputados.

Las implicaciones generales de la distribución de circunscripciones realizada por el CNE, sumadas a la aplicación de la LOPE, serían:

- Disminución del número de diputados lista e incremento del número de diputados nominales.
- Sobre representación del grupo electoralmente mayoritario.
- Sobre representación de ciertos estados del país con menor población electoral y sub representación de unidades territoriales más densamente pobladas.

Conclusiones

En los últimos nueve años el concepto de representación proporcional fue irrespetado. Aunque la Ley Orgánica del Sufragio -vigente desde 1998 hasta 2009- y la Constitución Nacional -en sus artículos 63 y 293- consagran que en Venezuela se debe emplear un sistema electoral mixto de representación proporcional, los resultados electorales demuestran que se utiliza un sistema mayoritario que permite la representación de las minorías, pero de forma no proporcional a sus votos.

Es obvio que la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPE) aprobada en julio del año 2009, y la distribución de circunscripciones electorales por parte de Consejo Nacional Electoral, de cara a las elecciones parlamentarias del 26 de septiembre del 2010, busca

sobre representar la fuerza electoral del gobierno y sub representar a la fuerza electoral de quienes le adversan.

Desde nuestro punto de vista, esto es parte de una estrategia que intenta hacer que la oposición en Venezuela se vea como periférica y desaparecer en el electorado la creencia de que es posible una alternativa.

De cara a las elecciones parlamentarias del próximo 26 de septiembre, el sistema electoral está diseñado de tal manera que la única posibilidad de éxito por parte de los grupos que adversan al gobierno, es presentar candidaturas en alianzas perfectas, tanto en listas como nominalmente.

Ninguna tercera opción tiene oportunidades de representación significativa, pues como hemos visto el esquema de elección de los diputados a los cuerpos deliberantes incita a la polarización electoral, por medio del voto útil. A nadie le gusta votar por un candidato que se sabe de antemano que va a perder.

Dada la distribución geográfica de las circunscripciones (donde se favorece a estados de baja densidad poblacional y electoral, en detrimento de los de alta densidad) es perfectamente posible que la fuerza que gane la mayoría de los sufragios nacionalmente, no tenga la mayoría de los curules.