

# Irregularidades que no terminan de suceder ¿Nuevo sistema electoral?

Luis E. Lander\*

RAYNER PEÑA/EFE

Un escenario poco viable roza las puertas de las elecciones parlamentarias convocadas para el próximo mes de diciembre. Dos elementos destacan para el análisis: sobre el número y distribución de diputados a elegir y la nueva forma de elegir la representación indígena, cuyas irregularidades y violaciones constitucionales son de tal magnitud que resulta pertinente visibilizar las implicaciones de fondo que un cambio inesperado en las “reglas del juego” podría ocasionar

son múltiples las irregularidades cometidas en lo recorrido hasta ahora del proceso electoral parlamentario de este año en Venezuela. Y no debería sorprendernos que vinieran más. Ellas han sido ampliamente reseñadas y denunciadas en distintos medios de comunicación. El *Observatorio Electoral Venezolano* (OEV), por citar algo que nos es cercano, cumpliendo su misión de observar, documentar y divulgar el acontecer electoral en el país, desde el pasado año ha publicado boletines quincenales, así como más de una decena de comunicados referidos a temas electorales puntuales y de coyuntura<sup>1</sup>. Han sido también frecuentes las entrevistas y foros en los cuales participan voceros del OEV.

Más que repetir una lista detallada de irregularidades cometidas, voy a detenerme en este artículo en dos aspectos específicos de la venidera elección parlamentaria cuya comprensión pudiera escapársele a muchos. El primero se refiere al número y distribución de los diputados a elegir, con las implicaciones que tienen en la forma misma de la votación y en la asignación de escaños, así como sus efectos sobre la representación proporcional. El número de diputados se desprende ahora de la aplicación de las *Normas especiales para las elecciones a la Asamblea Nacional período 2021-2026* (NEEAN 2021-2026), aprobadas el 30 de junio por el CNE, usurpando con ello la función de legislar, que es exclusiva de la Asamblea Nacional (AN). Decimos que usurpa ya que con esas normas “legisla”, desconociendo y alterando disposiciones

contempladas en la Constitución y la legislación electoral vigente. El segundo aspecto a tratar será la nueva forma de elegir la representación indígena ante la AN que, aunque cuantitativamente pudiera argumentarse que es un asunto “menor”, pues son solamente tres los diputados indígenas a elegir de un total de 277, las irregularidades y violaciones constitucionales y legales aquí observables son de tal calibre, que parece necesario detenerse en ellas.

### NÚMERO Y DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS

La Constitución estipula de manera clara y precisa la manera de determinar el número de diputados a elegir en cada entidad federal y cuya suma nos indica el total de los integrantes de la AN. Su artículo 186 establece:

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

Cada entidad federal elegirá además tres diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres [...].

Siguiendo lo pautado en ese artículo, el número de diputados de la AN sería siempre la suma de los 72 diputados, tres por cada una de las 24 entidades federales, más los 3 indígenas, lo que lleva la cuenta a 75. Este es un número siempre fijo. Donde puede presentarse alguna ligera variación, de uno o dos diputados entre una asamblea y otra, es en el número de diputados calculados *según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población*. Si esa base poblacional fuese aplicada a la población total del país, obtuviésemos siempre como resultado 90, 91. Aproximando este resultado al número entero más cercano, obtendríamos 91 diputados adicionales. Constitucionalmente, entonces, la AN está diseñada para estar integrada por aproximadamente 166 diputados. No es siempre ese mismo número, pues la base poblacional de 1,1 % no se aplica nacionalmente, sino por separado, en cada estado, ocurriendo que, por variaciones poblacionales, un estado tenga en un período legislativo un diputado más o uno menos comparado con el período anterior. Además, por tomar como referencia una base poblacional porcentual, un incremento de diputados en un estado seguramente implicará reducción en otro. Es un diseño que en su momento se argumentó que, por ra-

zones administrativas, operativas, funcionales y hasta financieras, la AN debía tener siempre similar tamaño, alrededor de 166 diputados.

*La Ley Orgánica de Procesos Electorales* (Lopre), de agosto de 2009, ley todavía vigente, en sus artículos 8, 14 y 15 determina cuántos diputados deberán ser electos nominalmente y cuántos por lista, definiendo de hecho un sistema electoral que viola en la práctica el mandato constitucional de la representación proporcional (artículos 63, 186 y otros). Un sistema que tanto en las elecciones parlamentarias de 2010, como en las de 2015, mostró fehacientemente ser un sistema cuasi mayoritario que sobrerrepresenta a quien obtenga el mayor número de votos.

### ¿CUÁNTOS DIPUTADOS SE ELEGIRÁN EN LA PRÓXIMA ELECCIÓN?

Las NEEAN 2021-2026 aprobadas por el CNE desconocen flagrantemente tanto lo contemplado en la Constitución como en la Lopre. Y ello con el argumento de recuperar la representación proporcional en nuestro sistema electoral. La primera consecuencia directa de esas normas es que incrementa el tamaño de la futura AN. Pasará a estar integrada por 277 diputados, en vez de los 167 de la AN actual. Unas normas que, por la ambigua redacción de sus directrices, pareció necesario incorporar una tabla con los números detallados de diputados nominales y por lista para todos y cada uno de los estados, además de los tres representantes de las comunidades indígenas y los 48 parlamentarios de la novedosa lista de adjudicación nacional. Sin esa tabla, las normas hubiesen sido extremadamente confusas y de incierta aplicación.

De esos 110 diputados adicionales, 17 serán electos nominalmente (15 %), 45 en las listas por estados (41 %) y 48 en la lista de adjudicación nacional (44 %). Se incrementa significativamente el número de diputados a ser electos por lista, al pasar de los 51 en 2015 a 144 ahora, casi el triple. Por el diseño definido ciertamente se mejora en algo la representación proporcional, pero se mantienen limitaciones. En la mayoría de los estados, quince de ellos, la lista se incrementa en un solo diputado al pasar de 2 a 3. Únicamente en los estados de mayor población electoral hay un sustancial incremento en los diputados a ser electos en listas. Estados que en 2015 eligieron 3 diputados por lista, ahora pasan a elegir 6 (Carabobo), 8 (Miranda) y 10 (Zulia).

En Ciencias políticas se define como *umbral de exclusión* el máximo porcentaje de votos que, bajo las condiciones más adversas, puede ser insuficiente para que a una lista le sea asignada una diputación. Mediante una sencilla fórmula se calcula ese umbral a partir del número de diputados (n) a elegir:  $100 \% / (n+1)$ . Es así que en aquellos quince estados donde se eligen únicamente 3

diputados por lista, el *umbral de exclusión* será 25 %, lo que significa que en cualquiera de esos quince estados algún partido podría sacar hasta 25 % de los votos y no lograr una diputación. En los estados con más electores la situación, desde el punto de vista de la representación proporcional, sí mejora. En Zulia, por ejemplo, el *umbral de exclusión* se reduce a 9,1 %. Cualquier partido que obtenga 9,1 % de votos tendrá garantizado al menos un diputado. Lo que sí introduce una mejora sustancial para la representación proporcional es la lista de adjudicación nacional. Al ser 48 los puestos en competencia en esta lista nacional, el *umbral de exclusión* se reduce a 2 %. Bastará entonces que una lista de candidatos nacionales obtenga 2 % de los votos para tener garantizado su acceso a la AN. Estas reformas, sin embargo, no logran diseñar un sistema electoral efectivamente de representación proporcional plena, como exige la Constitución. Casi la mitad de los diputados (48 %) seguirán siendo electos nominalmente en circunscripciones donde quien obtenga la mayoría de votos es asignado. Una vez finalizados los escrutinios y asignadas las diputaciones podrá verse que las disparidades entre los porcentajes de votos y de diputaciones asignadas seguirán siendo abultadas, cosa que, en un buen sistema electoral de representación proporcional, no debería ocurrir.

Pero esa parcial mejora en la proporcionalidad no se logra sin costos. Además del mandato constitucional para garantizar la representación proporcional, la Constitución también establece que el sufragio debe ser personalizado (artículos 63, 186). El elector debería poder seleccionar

sus candidatos por nombre y apellido. Al incrementar el número de diputados a ser electos por lista, disminuye en la misma proporción los diputados a ser electos nominalmente. Esta relación, que fatalmente es siempre así en el sistema diseñado, no tendría por qué serlo. Hay sistemas que permiten efectivamente que el elector vote nominalmente por todos los candidatos de su preferencia y que luego las asignaciones sean hechas respetando la representación proporcional.

Aunque todavía el CNE no ha difundido suficientemente la forma en que los electores podremos sufragar, algunas indicaciones se han dado. Seguiremos, igual que en el 2015, votando por candidatos postulados unos nominalmente y otros por lista. Para los postulados nominalmente cada elector votará por el número de candidatos permitidos en su circunscripción. Para estas elecciones se repetirán las mismas 87 circunscripciones que fueron usadas en 2010 y en 2015. No hay allí cambio alguno. En algunas pocas circunscripciones, sin embargo, el número de diputados a elegir va a aumentar. Serán 17 los diputados nominales adicionales para ser electos en las mismas 87 circunscripciones. Se votará además por los postulados por lista, siendo que el mismo voto se sumará a la lista de la entidad federal del votante y a la lista de adjudicación nacional. Serán ahora aún menos visibles los candidatos postulados por lista, regresando a sistemas de votación que creíamos superados en el país, cuando con un solo voto, mediante la que se llamó en su época “tarjeta pequeña”, se elegían senadores, diputados y concejales, sin que muchos supieran siquiera sus nombres.



REUTERS

## NUEVA FORMA DE ELEGIR LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA

El 30 de junio el CNE aprobó un *Reglamento especial para regular la elección de la representación indígena en la Asamblea Nacional 2020*. Comienza la norma por definir sus alcances:

[...] tiene por objeto regular la elección de las y los integrantes de la Asamblea Nacional por los Pueblos y Comunidades Indígenas en ejercicio del derecho a la participación política, de conformidad con sus costumbres y prácticas ancestrales y lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley.

Este Reglamento, aunque directamente afecte únicamente a los pueblos indígenas para la elección de sus tres diputados ante la AN, indirectamente nos afecta a todos ya que incide en la calidad del proceso electoral en curso. Podría también argumentarse, para descalificar la jerarquía de este debate, que la elección de esos tres diputados es casi insignificante ya que ellos pasarán ahora a representar apenas el 1,1 % de la AN, a diferencia del 1,8 % en la actual. Menospreciar así la relevancia de esa representación sería, además, desvalorizar un derecho reconocido a esos pueblos por primera vez en la Constitución de 1999, ya parcialmente menoscabado al reducir el peso relativo de su representación. No es un problema de números, se trata de la erosión a calidad global de las venideras elecciones y, sobre todo, de irrespeto a los pueblos indígenas.

Se reiteran irregularidades, el CNE nuevamente legisla y viola la Constitución vigente que expresamente prohíbe que la legislación electoral se *modifique en el lapso comprendido entre el día de la elección y los seis meses inmediatamente anteriores a la misma* (artículo 298). Es ese un mandato que busca garantizar que las *reglas del juego* de todo evento electoral estén diáfananamente establecidas con suficiente antelación y que no puedan ser alteradas en ese plazo.

En la Constitución se establece que el derecho al sufragio *se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas* (artículo 63). El sistema diseñado en el Reglamento Especial no es ni directo, ni secreto y puede devenir en uno que tampoco sea libre. No es directo porque los electores votan por unos voceros y serán luego estos quienes voten por los postulados a diputados. No es secreto porque expresamente se establece que los voceros podrán ser electos en asambleas públicas a mano alzada. Se corre además el riesgo de no ser libres ya que, al ser público, los electores podrán ser objeto de presiones. Aunque el 14 de agosto el CNE resolvió modificar su reglamento del 30 de junio para garantizar el secreto del voto en las Asambleas de voceros, nada cambió para las comunitarias.



LEO ÁLVAREZ

Las comunidades indígenas en Venezuela son muchas y muy variadas. Afirmar entonces que las *asambleas comunitarias* son efectivamente parte de las *costumbres y prácticas ancestrales* de todas ellas, es cuando menos aventurado. ¿Deben, además, esas *prácticas ancestrales* impedir el ejercicio de nuevos derechos? El secreto del voto es ya un derecho ejercido por las comunidades indígenas y resulta inaceptable su conculcación.

Reitera ese reglamento ambigüedades que conspiran contra la transparencia del proceso en marcha. Se dice que se harán asambleas comunitarias en todas las comunidades indígenas del país, pero nada menciona de un registro auditable e impugnabile de ellas. También se señala que cada una de esas asambleas elegirá a sus voceros, pero tampoco se dice nada sobre el número a elegir, salvo que dependerá del tamaño de la comunidad. Tampoco queda claro quiénes podrán participar con plenos derechos en esas asambleas, ni cuáles son los requisitos para ser voceros, así como tampoco el compromiso de esos voceros con las preferencias de los asambleístas comunitarios.

Los debates electorales en el país han estado revueltos. La variedad de propuestas sobre el cómo enfrentar este trascendental evento se diversifican en posturas y matices. Todo ello en medio del asolador panorama que nos va dibujando la terrible pandemia que ha llevado a muchos a sugerir la postergación del evento electoral para un momento menos dramático. Una postergación que implicaría una extensión del período legislativo actual, violando con ello lo dispuesto en la Constitución. Para que ello no se convierta en un condimento más de la crisis global que padece el país, sería necesario un acuerdo amplio entre los distintos actores políticos y sociales. El diálogo y la negociación es hoy imperativo.

\*Director Observatorio Electoral Venezolano. Profesor universitario (FaCES-UCV).

### NOTAS:

- 1 Puede consultar el material mencionado en su portal web: [www.oevenezolano.org](http://www.oevenezolano.org)