

THE
CARTER CENTER



CENTRO
CARTER

INFOEME
ESPECIAL



Venezuela: Elecciones, Reformas Electorales y Confianza Ciudadana (I)

*Síntesis de las presentaciones efectuadas en el seminario internacional
“Democracia y Procesos Electorales: Propuestas para el Debate”*



CONTENIDO

1. Lecciones aprendidas

- **Lecciones aprendidas en 25 años de observación electoral**
Jennifer McCoy (Centro Carter)
- **Representación política, transparencia y equidad en Argentina**
Carlos Safadi Márquez (Argentina)
- **Democracia y organización electoral en Colombia**
Juan Fernando Londoño (Colombia)

2. Perspectivas desde la academia

- **La importancia de contar con un ente electoral autónomo**
Benigno Alarcón (Universidad Católica Andrés Bello-UCAB)
- **El sistema electoral venezolano como mecanismo de dominación partidaria**
José Vicente Carrasquero (Universidad Simón Bolívar-USB)

3. Propuestas desde las organizaciones nacionales de observación electoral

- **Elecciones, observación electoral y soberanía**
Hellen Aguiar (Red de Observadores Electorales de Venezuela)
- **Las inequidades del sistema electoral venezolano**
Carlos Medina (Observatorio Electoral Venezolano)
- **Diálogo entre las partes y respeto al árbitro**
Franklin Orellana (Fundación por un Pueblo Digno)
- **Reelección indefinida, circunscripciones electorales y normativa electoral**
José Domingo Mujica (Asamblea de Educación)

4. Visiones desde la Asamblea

- **La necesidad de generar confianza**
Juan Carlos Caldera (diputado, Primero Justicia-PJ)
- **Las fortalezas y las debilidades del sistema electoral venezolano**
Pedro Pablo Fernández (diputado, COPEI)

5. Recomendaciones del Centro Carter

- **La importancia de la transparencia**
Héctor Vanolli (Centro Carter)

6. Síntesis Curricular Invitados Nacionales e Internacionales

El Centro Carter agradece al gobierno del Reino Unido por su generosa contribución para la realización de este seminario internacional.

Foto superior: José Vicente Carrasquero, Juan Fernando Londoño, Carlos Safadi Márquez, Jennifer McCoy, Benigno Alarcón y Héctor Vanolli. **Foto inferior:** Carlos Medina, Franklin Orellana, José Domingo Mujica, Helen Aguiar, Juan Carlos Caldera y Pedro Pablo Fernández. **Fotografías:** Humberto Trejo.

Elecciones, Reformas Electorales y Confianza Ciudadana (I)

El Centro Carter ha venido haciendo un seguimiento exhaustivo al proceso electoral venezolano desde el año 1998. En ese marco, entre 2012 y 2013 el centro envió a Venezuela tres misiones electorales consecutivas, las cuales presenciaron los comicios internos de la oposición, celebrados el 12 de febrero de 2012, las elecciones presidenciales del 7 de octubre del mismo año, y las elecciones presidenciales excepcionales del 14 de abril de 2013.

Los miembros de las dos últimas delegaciones destacaron, como características sobresalientes de los procesos observados, la integridad del sistema automatizado de votación. A la hora de transmitir y contar los votos, se señaló en los informes de ambas misiones, dicho sistema funcionó de acuerdo a lo que se esperaba. Los representantes del Centro Carter observaron sin embargo la presencia de una serie de importantes inequidades durante el transcurso de las campañas proselitistas, principalmente en lo que hace al uso de recursos del estado y el acceso a los medios de comunicación por parte de los distintos candidatos. Dado que ambos procesos electorales se llevaron a cabo en el marco de la reelección presidencial continua, los miembros de ambas misiones recomendaron la revisión de las normas que rigen el desarrollo de los períodos de campaña a fin de minimizar las ventajas de las que, en estas circunstancias, gozan los mandatarios que se presentan como candidatos.

A fin de contribuir al debate en torno a estos temas, el Centro Carter organizó un seminario internacional en Caracas el 22 de mayo de 2014. El encuentro, denominado “Democracia y Procesos Electorales: Propuestas para el Debate”, ofreció un exhaustivo panorama de las fortalezas y debilidades del sistema electoral venezolano. La actividad contó con la participación de destacados especialistas nacionales e internacionales, quienes expusieron y debatieron las experiencias vividas en este ámbito tanto en Venezuela como en algunos de los países del hemisferio. Unos y otros aportaron una serie de propuestas y sugerencias, que podrían ser de utilidad a los venezolanos a la hora de considerar procesos de reforma electoral. Del evento participaron también representantes de las organizaciones nacionales de observación electoral más importantes del país, así como académicos, periodistas y parlamentarios. El espacio sirvió además para la presentación oficial del Informe Final de la Misión de Estudio del Centro Carter, que visitó el país durante las pasadas elecciones presidenciales del 14 de abril de 2013 ⁽¹⁾.

(1) La misión de estudio del Centro Carter estuvo conformada por diez miembros: Jennifer McCoy, directora del Programa de las Américas del Centro Carter (EE.UU.); Marcelo Varela, director adjunto del Programa de las Américas del Centro Carter (Estados Unidos); Héctor Vanolli, representante permanente del Centro Carter en Venezuela (Argentina); Griselda Colina, coordinadora de programa del Centro Carter en Venezuela (Venezuela); Michael McCarthy, Universidad Johns Hopkins (EE.UU.); Dimitris Pantoulas, Universidad de Bath en Gran Bretaña (Grecia); Allison Braden, Instituto de Tecnología de Georgia (Estados Unidos). La misión contó además con un grupo de acompañamiento de alto nivel representado por Martín Torrijos, ex presidente de Panamá; Horacio Serpa, ex ministro de Colombia y Rodrigo Alberto Carazo, ex defensor de los habitantes de Costa Rica.

1

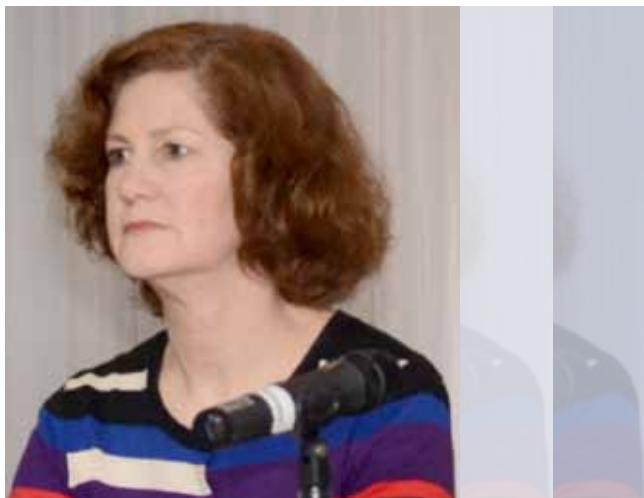
Lecciones aprendidas en el hemisferio

La directora del Programa de las Américas del Centro Carter, Jennifer McCoy, presentó una evaluación de la observación de procesos electorales realizada por diversos organismos internacionales en América Latina en los últimos 25 años.

Los expositores internacionales Carlos Safadi Márquez (Argentina) y Juan Fernando Londoño (Colombia), por su parte, presentaron las características de los procesos de reforma electoral que tuvieron lugar en sus respectivos países en años recientes, teniendo especialmente en cuenta las posibles enseñanzas que dichos procesos podrían tener para Venezuela.

Lecciones aprendidas en 25 años de observación electoral

Jennifer McCoy



Jennifer McCoy evaluó en su ponencia la experiencia recogida en América Latina tras 25 años de observaciones electorales. En base a lo observado durante ese período, en distintos países, y bajo diversas circunstancias, McCoy señaló que se puede concluir que no existe un modelo o sistema

electoral que garantice, por sí mismo, la confianza de los ciudadanos, más aún en contextos excesivamente polarizados. La confianza en los sistemas electorales, afirmó, se genera a partir de la existencia de cinco elementos principales: a) reglas claras; b) instituciones imparciales para administrar las elecciones y dirimir controversias; c) percepciones de justicia y competitividad; d) transparencia en todos los aspectos del proceso y e) vigilancia de los ciudadanos y los partidos políticos.

Si bien las elecciones son procesos que, por su naturaleza, tienden a dividir a las sociedades, la presencia de dichos elementos permite que los perdedores acepten los resultados sabiendo que van a poder competir otra vez de manera equitativa y justa y que los que ganaron gobiernen para todos con una oposición constructiva.

Gobernanza electoral e incidencia en las elecciones. Durante su exposición, McCoy presentó los resultados de un estudio de la que es co-autora, realizado entre los años 1985 y 2005 ⁽²⁾, sobre el papel de los órganos electorales en el nivel de calidad de las elecciones y la gobernanza electoral en los países de América Latina. La experta indicó que, en lo que hace a la conformación de los organismos electorales,

(2) "La Importancia de la Gobernanza Electoral y la Calidad de las Elecciones en la América Latina Contemporánea", publicado en el n° 51 de la revista América Latina Hoy.

existen básicamente tres modelos: a) el modelo de partido único, en el que las autoridades electorales son designadas por un solo partido; b) el modelo partidista mixto, en el que las autoridades electorales representan el conjunto de los partidos políticos que hacen vida en la sociedad y c) el modelo de autoridad electoral independiente, en el que las autoridades electorales se eligen en base al mérito y la trayectoria profesional.

“...la posibilidad de que se lleven a cabo elecciones aceptables desde el punto de vista de los estándares internacionales se incrementa en un 50 por ciento cuando prevalece el modelo de autoridad electoral independiente...”

McCoy indicó que, según dicho estudio, la posibilidad de que se lleven a cabo elecciones aceptables desde el punto de vista de los estándares internacionales se incrementa en un 50 por ciento cuando prevalece el modelo de autoridad electoral independiente, en oposición a lo que sucede cuando prevalece el modelo de autoridad electoral designada por un partido único. En cuanto al modelo partidista mixto, donde la autoridad electoral es representativa del conjunto de los partidos políticos, si bien éste contribuye a mejorar la calidad de las elecciones, no lo hace en la medida en que lo hace el modelo de autoridad electoral independiente. En Venezuela, recordó McCoy, el ordenamiento legal establece que el organismo electoral debe estar conformado por miembros independientes.

El marco legal. McCoy subrayó la importancia de contar con un marco legal que garantice condiciones de equidad y competitividad para todos los candidatos durante el transcurso de las campañas electorales, más aún en los casos que se permite la reelección para los cargos ejecutivos. La amplia disponibilidad de recursos públicos, el cómodo acceso

a los medios de comunicación y la posibilidad de contar con propaganda institucional gratuita otorga a los candidatos en ejercicio de funciones públicas una serie de ventajas extraordinarias. Venezuela es uno de los pocos países del hemisferio en los que no sólo se permite la reelección sino que, además, ésta se aplica de manera continua e indefinida ⁽³⁾. A pesar de ello, el país no cuenta con un marco legal actualizado, que regule de manera específica esta condición especial.

Buenas prácticas para mejorar la competitividad electoral. En la mayoría de los países en que se ha instituido algún tipo de reelección para cargos ejecutivos se ha comenzado a discutir e implementar una serie de regulaciones para limitar las ventajas que otorga dicho sistema a los mandatarios o funcionarios que se presentan como candidatos. Dichas regulaciones tienden a promover políticas de financiamiento público (tanto para los partidos como para los candidatos), facilitar el acceso a espacios gratuitos en los medios de comunicación, limitar la participación de los candidatos a la reelección en la inauguración de obras públicas y restringir la participación de representantes del gobierno en actos proselitistas.

Otras medidas han buscado establecer mejores condiciones para la competitividad electoral mediante la publicación de la lista de personas o instituciones que han aportado fondos para financiar las campañas proselitistas (en el 65 por ciento de los países en el hemisferio), el establecimiento de límites al monto de las contribuciones (en el 60 por ciento), el establecimiento de topes obligatorios para el gasto de campaña (en el 45 por ciento), la difusión de los gastos de campaña (en el 80 por ciento) y la implementación de sanciones a las violaciones de las normas relativas al financiamiento político (en el 85 por ciento existen penalidades económicas y en el 70 por ciento penalidades políticas, tales como anulación de candidaturas o sanciones al partido) ⁽⁴⁾.

Si bien en Venezuela los partidos están obligados a presentar ante el organismo electoral reportes de los gastos efectuados durante la campaña, y si bien es cierto que existen ciertas limitaciones para quienes efectúan contribuciones, las normas no establecen topes para dichas contribuciones y no es

(3) Los otros dos países son Nicaragua y Cuba.

(4) Para el debate en torno a las condiciones que rigen el desarrollo de las campañas electorales en Venezuela y otros países del hemisferio ver Alfaro Pareja, Francisco, y Vanolli, Héctor; “Campañas Electorales, Ventajismo y Reelección Presidencial en América Latina”, Editorial Alfa, Caracas, Venezuela, 2014.

necesario hacer público el origen de las mismas. A diferencia de lo que ocurre en la totalidad de los países del hemisferio, Venezuela no cuenta con ningún tipo de financiamiento público directo o indirecto, ya sea para los partidos o los candidatos.

Las medidas mencionadas, enfatizó McCoy, requieren de la existencia de una autoridad electoral imparcial, que tenga la capacidad de contrarrestar los posibles efectos negativos emanados de la aplicación de dichas normas (la difusión pública de las contribuciones de campaña, por ejemplo, puede exponer a quienes apoyaron a los candidatos perdedores a acciones de revanchismo). La imposición de límites a los gastos de campaña requiere igualmente de la existencia de una efectiva autoridad electoral, con capacidad para realizar auditorías.

En Venezuela, la actual coyuntura, en la que no se tiene prevista la realización de elecciones durante 2014 y buena parte de 2015, provee una oportunidad singular para impulsar reformas que tiendan a fortalecer el sistema electoral. En Panamá, ejemplifico la especialista, después de cada elección se instala una comisión nacional compuesta por académicos y notables, la cual tiene a su cargo la revisión del proceso electoral recién culminado, a fin de hacer sugerencias y promover cambios y reformas para subsanar los aspectos que se hayan considerado deficientes.

En cuanto a la confianza en el sistema electoral, McCoy enfatizó que al poder electoral, los partidos y los académicos les corresponde promover la discusión sobre las medidas de control necesarias para garantizar la realización de elecciones justas y equitativas, de forma de mantener al electorado informado y motivado para concurrir a las urnas.

Representación política, transparencia y equidad en Argentina

Carlos Safadi Márquez

El subsecretario electoral de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, Carlos Safadi Márquez, centró su presentación en el análisis del último proceso de reforma electoral realizado en la Argentina, así como en las repercusio-



nes del mismo en el sistema electoral en su conjunto, a fin de ofrecer posibles aportes sobre el tema a los venezolanos.

Momentos para la revisión. El ciclo electoral, señaló, se divide en tres etapas: el período pre-electoral, en donde se inician los preparativos para el acto comicial, el período propiamente electoral, que es la fase netamente operativa del proceso, y el período post-electoral, que va desde el cierre del último acto electoral hasta el inicio del próximo período pre electoral. Este último es el momento propicio para la revisión de la normativa y la reforma de los aspectos que se consideren deficientes. Paradójicamente, subrayó, este período, que por lo general suele extenderse entre tres y cinco años, se caracteriza por la ausencia de recursos, la falta de interés en los temas electorales, la presencia de la llamada “fatiga post electoral” y la escasa motivación.

Venezuela, indicó, es un caso muy particular entre los países del hemisferio ya que, debido a la gran cantidad de procesos electorales, tiene períodos post electorales muy cortos, fenómeno que contribuye a desestimular el desarrollo de procesos de reforma en condiciones óptimas.

El caso argentino, lecciones aprendidas.

Safadi recordó que la reforma electoral en Argentina se realizó 30 años después de la instauración de la democracia mediante la aprobación de la llamada “Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”, que reguló el funcionamiento de los partidos políticos, el desarrollo de las campañas electorales y la realización

de elecciones primarias. La finalidad expresa de esta norma fue la de fortalecer y democratizar a los partidos políticos, garantizar la representación territorial efectiva de los mismos, hacer equitativas las campañas proselitistas en términos económicos y promover la transparencia del gasto.

Entre otros aspectos, la ley buscó darle mayor reconocimiento a los partidos políticos, estableciendo que, para ser considerados como tales, éstos debían contar con por lo menos el 4 por 1000 de afiliados del padrón electoral. En cuanto a las campañas electorales, la ley impulsó la aplicación del financiamiento público, ofreciendo recursos a los partidos para el financiamiento de gastos tales como los costos derivados de la impresión de boletas. El nuevo ordenamiento legal obligó asimismo a los medios audiovisuales a ofrecer el diez por ciento de sus espacios para el tema electoral, distribuyendo el horario de publicidad de manera aleatoria para cada candidato. La ley estableció además que sólo las personas físicas podían hacer donaciones, fijando límites para el gasto y el monto de las mismas. Adicionalmente, la norma implementó el régimen de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para la totalidad de los partidos políticos, limitando la postulación de los candidatos a un partido o alianza de partidos y a una única categoría. Al mismo tiempo, la ley estableció la obligatoriedad en la designación de los pre-candidatos por partido o alianza, los cuales debían contar con el aval de al menos el 1,5 por ciento del apoyo de la población del distrito por el que se presentan. Esta regulación pretendió servir de filtro a los partidos que pretendían llegar a las elecciones generales.

La ley, sin embargo, no tuvo la efectividad que buscaba. Los partidos no salieron fortalecidos, la distribución equitativa y transparente de la publicidad no se logró enteramente (la norma obvió la regulación de la publicidad oficial) y los partidos no se democratizaron (el hecho de que en las elecciones primarias puedan participar todos los ciudadanos afectó el principio de reserva de los partidos). La reforma obvió además integrar los sistemas automatizados de votación, evitó introducir a nivel federal la boleta única y evitó prohibir las candidaturas testimoniales.

Enseñanzas. Del proceso de reforma electoral en Argentina se puede extraer una serie de conside-

raciones, que pueden ser de utilidad a los países de la región. En primer lugar, es fundamental que los sistemas electorales generen confianza. No hay sistemas buenos o malos. Hay sistemas confiables o no confiables y la confiabilidad, o falta de confiabilidad, no depende de los niveles de tecnificación o de inversión. Argentina, ejemplificó, tiene un sistema electoral sumamente arcaico. Sin embargo, cuenta con la confianza de la población: los actores no ponen en duda la legitimidad de origen de los candidatos electos. Si los sistemas no generan credibilidad, por más tecnificados que estén, o por más elevada que sea la inversión con que cuenten, pueden terminar afectando la gobernabilidad.

“En Venezuela, la actual coyuntura, en la que no se tiene prevista la realización de elecciones durante 2014 y buena parte de 2015, provee una oportunidad singular para impulsar reformas que tiendan a fortalecer el sistema electoral”

Los sistemas electorales deben además tener la capacidad de garantizar el mayor equilibrio ante situaciones de conflicto. En ese sentido, dijo, es esencial que quien administra la pena se perciba como confiable por todas las partes. Dicha confiabilidad sólo se logra mediante la existencia de instituciones electorales imparciales, que no tengan relación con la política y que puedan por lo tanto administrar las elecciones y dirimir las controversias en base a un criterio profesional e imparcial. En Argentina, dijo, el ente encargado de administrar las elecciones es el poder judicial. Dado que sus miembros son designados por órganos técnicos y de manera vitalicia, los dictámenes que emiten son por lo general aceptados por todos los actores.

Proporcionalidad y uninominalidad. Los procesos de reforma deben idealmente equilibrar los criterios proporcionalidad y uninominalidad a la hora de diseñar el modelo electoral. En América Latina, indicó, es necesario fortalecer los sistemas

“Argentina tiene un sistema electoral sumamente arcaico, sin embargo, cuenta con la confianza de la población: los actores no ponen en duda la legitimidad de origen de los candidatos electos”

proporcionales por encima de los uninominales a fin de asegurar la representación de las minorías en los cuerpos colegiados. En Venezuela, como se ha visto en el caso de las llamadas “morochas”, este vacío ha traído aparejado una importante disfuncionalidad. ⁽⁵⁾.

Democracia y organización electoral en Colombia

Juan Fernando Londoño



El consultor y analista político Juan Fernando Londoño centró su presentación en el análisis del proceso de reforma electoral realizado en los últimos años en Colombia, advirtiendo de entrada que la democracia en su país se encuentra aún en el proceso

de consolidar su legitimidad de origen y de resultados en medio de una serie de circunstancias excepcionales, como lo son la convivencia histórica entre elecciones y violencia, la debilidad del estado para hacer cumplir las leyes, la baja credibilidad en el sistema político electoral y la existencia de la reelección presidencial desde el año 2004. En este marco, Londoño examinó las diversas aristas y fases del proceso de reforma electoral en Colombia, concentrando su atención en los elementos directamente vinculados a las percepciones de justicia y competitividad del sistema de partidos, la consolidación de instituciones imparciales para administrar elecciones y dirimir controversias y la promoción de la transparencia en todos los aspectos del proceso electoral.

El proceso de reforma electoral en Colombia, subrayó, se ha desarrollado en tres momentos a partir de 1991, año en que se aprobó la nueva constitución y se procedió a la reforma del estado.

Fase I: Reestructuración de los poderes públicos y reforma electoral. La primera fase de este proceso fue precedida por un proceso de reforma política motivado por lo que se percibió como un colapso parcial del estado en los años 80s. La constitución reestructuró los poderes y su organización, abrió la competencia a nuevos partidos a fin de revertir el control establecido desde el Frente Nacional por el bipartidismo tradicional entre liberales y conservadores y eliminó las restricciones que tenían los candidatos para presentarse con otros partidos. Una característica del proceso colombiano es que, desde un inicio, ha existido un consenso con respecto a lo que hay cambiar, de modo que a diferencia de lo que ocurre en Venezuela- las reformas han contado siempre con el apoyo de los diversos actores políticos.

Fase II: Fortalecimiento de los partidos políticos. La segunda fase del proceso de reforma electoral, realizada en 2003, buscó subsanar el efecto perverso y no previsto de la ingobernabilidad generada a partir de la excesiva apertura del siste-

(5) El término “enmorochamiento” se utiliza en Venezuela para designar un proceso que desvincula el voto tipo lista del voto nominal en elecciones para cuerpos colegiados. La legislación electoral venezolana vigente hasta el año 2009 establece que los cargos nominales que obtenía un partido debían restarse de los cargos tipo lista que se adjudicaran a la misma organización. Para evadir esta norma, los partidos postularon sólo candidatos tipo lista, dejando que sus candidatos nominales se inscribieran en otras tarjetas. El primer caso de utilización de este procedimiento lo protagonizó el partido Convergencia, en el estado Yaracuy, en el año 2000, en el marco de las elecciones de ese año para elegir diputados a la Asamblea Nacional. Gracias a esta práctica dicho partido obtuvo cuatro de los cinco curules con apenas el 43 por ciento de los votos. Si bien el principio de proporcionalidad está consagrado en los artículos 63, 186 y 293 de la Constitución Nacional de 1999, en la Ley Orgánica de Procesos Electorales, aprobada en agosto de 2009, se desconoce el sistema de distribución proporcional para instaurar un sistema de mayorías parlamentarias, con lo cual se atenta contra la representación de las opciones políticas minoritarias, a la vez que se sobredimensiona la de la mayoría.

ma de partidos. En ese sentido, la reforma creó un sistema de lista única por partido, bajo el cual los partidos políticos sólo podían postular un número de candidatos igual al de la circunscripción (por ejemplo, 100 candidatos al senado). En el marco de esta reforma se incorporó la llamada “cifra repartidora” (método D’Hondt) y se creó un régimen de “bancadas” para disciplinar al candidato que salía elegido por un partido. Las modificaciones realizadas incluyeron cambios en la conformación del poder electoral y terminaron premiando a los partidos mayoritarios. Como consecuencia de ello, los partidos minoritarios quedaron sin representación en el poder electoral.

Fase III: Eliminación de la “parapolítica” del juego electoral. La tercera fase del proceso de reforma, realizada en 2009, buscó eliminar la relación entre política y criminalidad, luego de la aparición de la llamada “parapolítica”, detectada por primera vez en las elecciones presidenciales de 2002 ⁽⁶⁾. Para romper dicha relación se buscó cambiar los mecanismos de incentivos y responsabilidad de los partidos. La depuración de la política, enfatizó Londoño, no puede realizarse sólo por la vía de la sanción: debe utilizarse también la vía positiva. En este sentido, señaló que, en este período, se hizo mucho por sacar del sistema a los actores que estaban involucrados con el crimen pero que se hizo poco para incorporar a los que no lo estaban. Como conclusión, el especialista aseguró que, a pesar de sus buenas intenciones, las recientes reformas electorales en Colombia han tenido un impacto sumamente débil en la confianza de la sociedad en el sistema. Dichas reformas,

aseguró, no abarcaron la totalidad de los elementos involucrados. En ocasiones se aplicaron incluso modelos provenientes de otros contextos sin analizar su aplicabilidad. Adicionalmente, faltó precisión a la hora de medir los efectos positivos y negativos de las reformas. Otro obstáculo ha sido la dificultad para promover instituciones independientes y con capacidad técnica para controlar el proceso electoral. A diferencia de Venezuela, donde el ordenamiento legal establece que la autoridad electoral debe estar formada por miembros independientes, en Colombia se utiliza el método de elección mixto, por lo que las autoridades electorales representan a los partidos políticos en el parlamento. La aplicación de este método ha demostrado sin embargo que, más allá de lo que se pretendía en cuanto a que los partidos se controlen entre sí, éstos han terminado por cubrirse las espaldas, de modo que el organismo electoral ha terminado velando por los intereses de los partidos que deberían controlar.

Propuestas generadoras de confianza ciudadana. Frente a este panorama, subrayó la necesidad de aclarar el carácter institucional del tribunal electoral colombiano, en el sentido de definir si se desea que tenga funciones judiciales o sólo administrativas. Londoño enfatizó asimismo la necesidad de aumentar los controles a fin de que los ciudadanos tengan la oportunidad de vigilar el poder y generar así mayor confianza en el sistema electoral y en la democracia en general. Gran parte de los logros relativos al control y depuración de la parapolítica en Colombia se ha debido a la participación activa de la sociedad civil en ese proceso.

(6) La “parapolítica” es el nombre con el que se conoce al escándalo producido tras una investigación de la justicia colombiana para determinar qué miembros de la clase política colombiana habían tenido nexos con sectores paramilitares, quiénes habían sido financiados por ellos o conseguido su respaldo para intimidar a votantes u otros políticos, y quiénes habían pagado esos favores mediante el uso de presupuestos locales, regionales o nacionales. Casi una tercera parte del Congreso terminó señalado y al menos 30 congresistas perdieron sus investiduras.

2

Perspectivas desde la academia

Desde la academia, el profesor y director del Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Benigno Alarcón, y el profesor de ciencia política de la Universidad Simón Bolívar (USB), José Vicente Carrasquero, se refirieron a los diversos aspectos que afectan la confianza ciudadana en el sistema electoral venezolano. En particular, enfatizaron la importancia de avanzar en la constitución de un ente electoral genuinamente independiente, que pueda cumplir efectivamente su papel de árbitro.

La importancia de un ente electoral autónomo

Benigno Alarcón



El profesor de la UCAB, Benigno Alarcón, centró sus comentarios en recientes estudios sobre la percepción de los venezolanos con respecto a la actuación del órgano electoral. La actual discusión en Venezuela, afirmó, no es sólo sobre el sistema electoral sino sobre el futuro de la democracia. En su

opinión, Venezuela no puede llamarse propiamente una democracia. Se trata, dijo, de una especie de régimen híbrido, en donde se han venido debilitando progresivamente las condiciones mínimas que caracterizan a una democracia, tales como la separación de poderes. En ese marco, el Consejo Nacional Electoral (CNE) luce a los ojos de los votantes muy debilitado en términos de autonomía e imparcialidad. En momentos en que se plantee la posibilidad de un cambio de escenario, en el que un gobierno puede perder una elección, el hecho de que el árbitro electoral no goce de la confianza de todas las partes puede ser comprometedora para la gobernabilidad del país. De ahí la importancia de la elección de los nuevos miembros del CNE ⁽⁷⁾.

Percepción ciudadana y participación electoral. Alarcón analizó un estudio de campo desarrollado a nivel nacional en 2013 por la encuestadora Delphos, que dirige Félix Seijas, a petición del Centro de Estudios Políticos de la UCAB ⁽⁸⁾. Dicha encuesta (con un margen de error de ± 2.3 por ciento) evaluó negativamente al CNE en cuanto a la percepción de neutralidad e imparcialidad de la institución por parte de la población. Al comparar dicho hallazgo con un estudio de opinión realizado

(7) Después de casi un año de retraso, la Asamblea Nacional inició el pasado mes de abril el proceso para designar a tres nuevos rectores. Los mandatos de dichos rectores vencieron el 28 de abril de 2013. Puesto que el gobierno no cuenta con la mayoría requerida para la escogencia de los nuevos funcionarios, este proceso requiere de un acuerdo en el poder legislativo. De acuerdo a lo establecido en el artículo 296 de la constitución, el criterio básico para la elección de los rectores y/o rectoras del CNE es el de la imparcialidad o independencia, por lo que los mismos no pueden estar vinculados a organizaciones con fines políticos. El proceso de designación ha transcurrido de manera muy lenta, con varios de los lapsos establecidos vencidos.

(8) El estudio será realizado nuevamente durante el último trimestre de 2014.

en el año 2007 por Latinobarómetro, que recogió la percepción de la población de 18 países de la región sobre las condiciones electorales, Alarcón indicó que si bien en el caso venezolano se observa claramente el efecto de la polarización en los niveles de confianza en el organismo electoral, en otros países, aún con una polarización política muy alta, no ocurre lo mismo. Los niveles de confianza en los organismos electorales de dichos países son mucho mejores, lo cual los legitima como árbitros electorales, contrario a lo que ocurre en Venezuela.

En un país polarizado como Venezuela, el órgano electoral debería ser el fiel de la balanza, la institución que funja como ente imparcial para administrar las elecciones y dirimir los conflictos. Mientras el 44 por ciento de los encuestados en el estudio realizado por Delphos consideró al CNE como una institución autónoma, el 43 por ciento manifestó lo contrario. Si bien la automatización del sistema es valorada positivamente por el 82 por ciento de los ciudadanos, el 50 por ciento cree que la combinación entre máquinas de votación y máquinas capta-huellas vulnera el secreto del voto ⁽⁹⁾. Adicionalmente, el estudio señala que mientras un 54 por ciento de los venezolanos piensa que el Sistema de Autenticación Integrado (SAI) ⁽¹⁰⁾ impide el fraude, un 36 por ciento cree lo contrario. Asimismo, el estudio revela que al menos el 41 por ciento de los venezolanos siente que no es libre a la hora de ejercer el derecho al voto.

El hecho de que la población concurra masivamente a las urnas (80 por ciento de participación en la última elección presidencial) no significa necesariamente que ésta valore de manera positiva el sistema electoral. Ese porcentaje simplemente indica que las personas ven en las elecciones la única vía disponible para intentar cambiar el curso del país. Los altísimos niveles de participación, aunque deseables, no son otra cosa que la consecuencia más visible de una realidad nada deseable: un país po-

larizado que se confronta en las urnas pero que, de perderse la confianza en el sistema electoral, podría llevar la confrontación a escenarios más comprometedores para la paz de la nación.

En este contexto, quienes afirman que el sistema electoral venezolano es el mejor sistema del mundo, equiparando más participación con más democracia, se ponen a espaldas de la realidad del país. Una institución electoral profesional, autónoma e independiente, finalizó Alarcón, es hoy más necesaria que nunca para garantizar la paz y la democracia en Venezuela.

El sistema electoral como mecanismo de dominación partidaria

José Vicente Carrasquero



El profesor de la USB, José Vicente Carrasquero, centró su presentación en los diversos aspectos que, en su opinión, afectan la calidad del sistema electoral venezolano y que inciden en la confianza en los ciudadanos, aspectos que, a su juicio, deberían tomarse en consideración a la hora de una reforma electoral. A diferencia del caso co-

(9) A fin de fortalecer el sistema automatizado, en las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012 el Consejo Nacional Electoral añadió a las máquinas de votación un mecanismo para la identificación de los electores denominado Sistema de Identificación Biométrica (SAI). Dicho mecanismo, conocido informalmente como "capta-huellas", se utiliza para autenticar la identidad del votante. El procedimiento permite garantizar que haya coincidencia entre la identidad del votante y la huella captada por la máquina.

(10) Para ejercer el derecho al voto, los electores deben estar inscriptos en la mesa en la que deben votar y tanto el número de la cédula de identidad como la huella digital deben coincidir. Si el sistema no puede establecer una coincidencia entre la huella digital previamente registrada y la que el elector coloca en la máquina capta-huellas el día de la votación, la persona puede votar de todas formas, siempre y cuando la cédula de identidad que consigne coincida con la registrada en la mesa. En su momento, la introducción del SAI causó preocupación entre algunos sectores, los cuales temían la posibilidad de que el sistema pudiera establecer una vinculación entre las máquinas capta-huellas y las máquinas de votación, vinculando de esa forma la identidad del elector con el voto emitido, violando de esa forma el principio del secreto del voto.

lombiano, señaló, en Venezuela no existe la posibilidad de generar un diagnóstico de las deficiencias del sistema electoral que pueda ser compartido por la totalidad del estamento político. Por esa razón es mucho más difícil llevar adelante un proceso de reforma electoral.

“...El hecho de que la población concurra masivamente a las urnas no significa necesariamente que ésta valore de manera positiva el sistema electoral...”

Reglas en papel. Entre los problemas que existen en Venezuela, mencionó los vacíos en cuanto al cumplimiento de las reglas. Si bien existe una normativa clara, por lo general ésta no se cumple. La constitución, ejemplificó, obliga a la sustitución inmediata de las autoridades del Consejo Nacional Electoral cuyos períodos hayan vencido. Actualmente, sin embargo, existe una mora de más de un año. Algo similar ocurre con respecto a las normas que estipulan la imparcialidad en la institución electoral. A pesar de lo que dictan las leyes, los actores políticos no renuncian a esa condición para optar a cargos en el CNE, lo cual afecta la actuación del organismo electoral en lo que hace a la administración de las elecciones y la resolución de las controversias. Los últimos comicios presidenciales, ejemplificó, se caracterizaron por la presencia de un enorme desbalance en lo que hace a los niveles de gasto y acceso a los medios por parte de los candidatos. Una situación similar se observó en materia de acceso y uso de los recursos del estado. La actuación del CNE, sin embargo, no ha estado a la altura de lo que debería esperarse de una institución de ese tipo. El organismo simplemente no ejerció la facultad que le otorga la constitución para hacer cumplir las leyes.

Si bien los lapsos para la realización de reformas electorales están establecidos en el artículo 298 de la constitución, la alta frecuencia con que se realizan procesos comiciales en Venezuela dificulta la posibilidad de disponer de un período razonable para llevar adelante dichas reformas.

Factores que afectan la confiabilidad. El especialista se refirió además a los factores que afectan las percepciones de la ciudadanía en lo que hace a la transparencia y la competitividad del sistema. La introducción del sistema automatizado en el año 2004, señaló, no se hizo de manera paulatina sino de modo repentino, lo cual generó entre la población altos niveles de desconfianza. Esa desconfianza se manifestó ese mismo año, cuando la dirigencia opositora calificó, apresuradamente, los resultados del referéndum revocatorio como fraudulentos. Esa denuncia, afirmó, constituyó una suerte de “pecado original”, que marcó al sistema electoral automatizado como un sistema de poca confianza.

El estado, concluyó, no fomenta la confianza en el sistema electoral. Por el contrario, desde el poder se promueve la desconfianza como política de estado. Por otra parte, si bien las leyes le asignan al CNE la facultad para organizar una gran cantidad de elecciones (desde elecciones para designar a los miembros de juntas de condominio, asociaciones, colegios profesionales, gremios y sindicatos hasta comicios municipales, regionales o presidenciales), éste no tiene la capacidad de abarcar con eficiencia todos esos ámbitos. La ausencia de una regulación adecuada, que limite sanamente su competencia, ha dificultado su actuación oportuna, lo cual ha afectado los procesos de renovación de autoridades en una gran cantidad de instituciones, incidiendo de esa forma en la participación de la población en dichas instancias. Asimismo, recordó que la distribución de las circunscripciones para las elecciones parlamentarias del año 2010 se organizó de acuerdo a las preferencias e intereses del partido de gobierno. El sistema electoral, concluyó, actúa en Venezuela como un mecanismo de control partidista.

3

Propuestas desde las organizaciones nacionales de observación electoral

Los representantes de las principales organizaciones de observación electoral nacional que hacen seguimiento a las elecciones en el país, Hellen Aguiar (Red de Observadores Electorales), Carlos Medina (Observatorio Electoral Venezolano-OEV), Franklin Orellana (Fundación por un Pueblo Digno) y José Domingo Mujica (Red de Observación Electoral de la Asamblea de Educación) se refirieron igualmente a los diversos aspectos del proceso electoral.

Elecciones, observación electoral y soberanía

Hellen Aguiar



La vocera de la Red de Observadores Electorales, Hellen Aguiar, centró su exposición en el análisis de la evolución de los mecanismos legales establecidos en Venezuela para el ejercicio de la observación electoral, así como en los niveles de confianza en el sistema y el árbitro electoral.

Avances del sistema venezolano. En cuanto a las normas que regulan la vigilancia de los procesos electorales por parte de los ciudadanos venezolanos, Aguiar señaló que gracias al progresivo fortalecimiento del sistema electoral, la legislación venezolana ha evolucionado al punto de establecer que sólo

los observadores nacionales están autorizados para observar de cerca los procesos comiciales. Si bien ha habido cuestionamientos a esta normativa, la misma implica, en la práctica, la superación de un mecanismo político tutelar y de injerencia -como lo es, por definición, el de la observación internacional- por una acción descolonizadora. Dicho proceso, dijo, ha sido apoyado desde la Red de Observadores Electorales ya que el mismo refleja la fortaleza del sistema, que ha sido capaz de recuperar gradualmente su soberanía. El sistema electoral venezolano, señaló, está concebido desde la propia idiosincrasia venezolana.

A pesar de la conflictividad imperante en el país, y los efectos que ésta ha tenido sobre el poder electoral, en donde algunos sectores han hecho llamados a desconocer su legitimidad, Aguiar indicó que Venezuela cuenta con un buen sistema electoral. Si bien es un sistema perfectible, dijo, el mismo ha demostrado repetidamente su fortaleza. El proceso electoral presidencial de 2013, señaló, ha sido avalado tanto por los acompañantes internacionales como por las organizaciones de observación nacional, quienes constataron, entre otros aspectos, la vigencia del secreto del voto. Esta circunstancia, indicó, genera en los ciudadanos una percepción de justicia y confianza en el sistema electoral.

La experiencia de ROEV. Sobre la asociación que representa, la Red de Observadores de Venezuela, Aguiar señaló que el objeto de dicha institución, fundada en 2009, es el de promover la educación y la participación ciudadana a partir de los principios de la democracia “participativa, protagónica, correspon-

sable y de justicia social”. Recalcó que la Red cuenta con el apoyo directo de los miembros del “poder popular” (amas de casas, agricultores, miembros de organizaciones de base y cultores), quienes actúan de forma voluntaria como observadores en los centros electorales. La Red, agregó, cuenta con coordinadores a nivel parroquial, municipal, regional, nacional e internacional, así como con un equipo de expertos, los cuales se encargan del manejo de las herramientas técnicas y electrónicas de la observación.

La información recopilada por la Red no está basada en perspectivas u opiniones sino en la aplicación de una metodología rigurosa, lo que le permite generar conclusiones y sugerencias, las cuales son remitidas al ente electoral. La Red, acotó, ha participado en las 14 auditorías que contempla el sistema electoral venezolano, las cuales abarcan los procesos pertenecientes tanto al período pre electoral (revisión del software, pre despacho de las máquinas, certificación de los niveles de seguridad, auditoría de las bases de datos y el registro electoral y verificación de la calidad de la tinta indeleble, entre otros) como a los periodos electoral y post electoral.

Las inequidades del sistema electoral

Carlos Medina



En su presentación, el coordinador del Observatorio Electoral Venezolano (OEV), Carlos Medina, bosquejó algunas de las propuestas identificadas por su organización como imprescindibles para subsanar las debilidades del sistema electoral venezolano, las

cuales afectan tanto la equidad en las campañas electorales como la confianza pública en el sistema.

El financiamiento. En cuanto al financiamiento electoral, Medina cuestionó el hecho de que siendo la política una actividad pública por excelencia, en Venezuela no existan mecanismos directos o indirectos para apoyar dicha actividad. La experiencia venezolana reciente muestra que sin financiamiento público, las campañas electorales tienden a transformarse en eventos profundamente inequitativos.

El acceso a los medios. En relación al acceso a los medios por parte de los candidatos, Medina indicó que siendo los medios de comunicación, en especial la televisión y la radio, los canales principales para la difusión de los mensajes y las propuestas de los distintos candidatos durante las campañas, la ausencia de reglas y mecanismos claros, equitativos y eficientes para la distribución de ese acceso en Venezuela, se ha convertido en fuente de profundos desequilibrios e inequidades.

Propaganda electoral y uso de recursos públicos. La situación descrita en el punto anterior se aplica igualmente a la propaganda electoral y a la actividad de los funcionarios públicos durante las campañas electorales, así como al uso de los recursos públicos para fines proselitistas, ámbito en el que persisten numerosos vacíos. Un cambio en la regulación sería fundamental para asegurar condiciones mínimas de equidad durante las campañas electorales.

La proporcionalidad. En cuanto a la proporcionalidad, señaló la necesidad de restablecer este principio en la elección de cargos a cuerpos colegiados. Las elecciones parlamentarias del año 2010, indicó, demostraron que el sistema no garantiza la proporcionalidad. Si bien el oficialismo ganó con apenas una diferencia del uno por ciento (48,6 por ciento contra 47,6), en la Asamblea obtuvo un 20 por ciento más de bancas (98 contra 65). Debido al hecho de que el sistema electoral venezolano define además a los estados como circunscripciones electorales, en los que se distribuyen cargos sin mecanismos de compensación nacional, en algunos estados el alejamiento del principio de la proporcionalidad fue aún mayor que el registrado a nivel nacional. Si se analizan los casos presentados en el estado Anzoátegui y en el Distrito Capital, ejemplificó, se debe necesariamente concluir que, o bien hay votos que valen más que otros, o bien

no se respetó el principio de proporcionalidad. En la Ley Orgánica de Procesos Electorales, subrayó, hay varias opciones para restablecer la proporcionalidad, tal como lo exige la constitución.

Desde la última modificación de la legislación venezolana en materia electoral, efectuada en el año 2009, se han realizado cuatro elecciones. De modo que la ausencia de elecciones en el actual periodo hace de este momento una buena ocasión para impulsar cambios en aquellas áreas donde se han detectado debilidades. La existencia de reglas claras es fundamental para asegurar percepciones de justicia y competitividad en el proceso y confianza en la población.

Medina enfatizó la necesidad de fortalecer el poder electoral como institución imparcial. Si bien el CNE ha demostrado un desempeño eficiente en lo que hace a la organización de las elecciones, especialmente después del año 2004, su mayor debilidad reside en el hecho de que no garantiza condiciones de competencia equitativas. Esto se traduce en desconfianza de la ciudadanía en lo que hace a la imparcialidad de la institución.

Diálogo entre las partes y respeto al árbitro

Franklin Orellana



El vocero del Grupo de Observación de la Fundación Por un Pueblo Digno, Franklin Orellana, se refirió a la importancia de la formación y concientización de los ciudadanos para la defensa, participación y vigilancia del sistema electoral. Si bien en Venezuela los procesos electorales cuentan con un alto grado de

regulación jurídica, señaló, es necesario avanzar en el proceso de información y socialización del posible impacto de esa regulación en el conjunto de la sociedad. Para ello es necesario promover el debate ante la opinión pública. Orellana se refirió asimismo a la importancia del ente electoral como institución imparcial. No sólo es necesario que éste sea imparcial, sino que la sociedad debe percibirlo como tal.

Diálogo y respeto al árbitro. La primera conclusión derivada de la observación de los procesos electorales llevada a cabo por la Fundación por un Pueblo Digno es que si se desea caminar hacia un sistema electoral confiable es necesario avanzar en el diálogo y el respeto al árbitro. En este sentido, indicó que, en el actual marco de polarización, es necesario que ambos lados cedan a fin de promover espacios de encuentro. Se refirió a los casos de Colombia y Argentina en donde, a pesar de existir procesos electorales con niveles más elevados de abstención, los ciudadanos y los partidos no cuestionan al árbitro electoral ni al sistema. Las críticas formuladas por la fundación, dijo, están orientadas a fortalecer el sistema y hacerlo más perfectible. No se puede avanzar en el debate electoral si sólo se analiza lo que representa la institución electoral y el marco jurídico, dejando de lado el comportamiento de los partidos políticos y las organizaciones sociales. Una segunda conclusión, arrojada por la observación electoral, es que, en forma posterior a la “refundación” de la nación en el año 1999, la mayoría de los partidos políticos que antes competían para cargos de elección popular ahora se unieron en torno a dos tendencias que polarizaron el espectro político nacional. La democracia, indicó, no puede resumirse a la existencia de sólo dos tendencias sino que debe intentar abarcar partidos y organizaciones sociales diversas.

Finalmente, Orellana señaló que con el establecimiento de cinco poderes en la constitución de 1999 se creó el poder electoral, cuyos miembros son elegidos por una comisión de postulación compuesta por actores políticos y sociales. En ese sentido, los actores políticos deben reconocer la diversidad de actores sociales, admitiendo que no sólo ellos representan a la sociedad. En Venezuela, afirmó, urge construir la confianza a partir del diálogo entre los actores sociales y políticos. Para ello, se debe avanzar en una política de formación y socialización, que genere una mayor credibilidad del sistema electoral por parte de la sociedad.

Objetivos de la Fundación. La Fundación por un Pueblo Digno, indicó, es una organización no gubernamental constituida en el año 2012 que, además de hacer observación electoral, y generar recomendaciones técnicas, tiene por objetivo el análisis del sistema sociopolítico y democrático en su conjunto. La Fundación, indicó, ha desarrollado una metodología denominada “horas pre”, mediante el cual se elabora un registro histórico de acontecimientos sociales con posibles repercusiones electorales. El proceso electoral no se reduce al mero acto de votación el día de las elecciones sino que abarca el conjunto de acciones que se realizan en forma previa y en forma posterior al evento comicial, acciones de las que pueden depender el reconocimiento de los resultados y la legitimidad del árbitro electoral. En ese sentido, concluyó, la acción de la fundación se centra no sólo en el fortalecimiento del sistema electoral sino también en la consolidación del sistema democrático participativo en su conjunto.

Reelección indefinida, circunscripciones electorales y normativa electoral

José Domingo Mujica



El director del Grupo de Observación Electoral de la Asamblea de Educación, José Domingo Mujica, centró su presentación en la necesidad de revisar tanto el proceso de definición de las circunscripciones electorales como la normativa referida a la reelección indefinida de los funcionarios a elección

popular. La debilidad más importante de la normativa electoral venezolana actual, afirmó, es la ausencia de regulación de la figura de reelección indefinida de los gobernantes a cargos de elección popular. Se trata de un tema mayor, subrayó, que requiere de especial atención y que es necesario subsanar de inmediato.

Revisión de las circunscripciones electorales.

En cuanto al mecanismo para la asignación de las bancas de los diputados a la Asamblea Nacional, establecido por la Ley Orgánica de Procesos Electorales, Mujica subrayó que éste se aleja actualmente en forma desmesurada del principio de igualdad del voto. Esta distorsión genera una enorme disparidad en regiones de alta y baja población, dijo. Urge por lo tanto una revisión de las normas establecidas, de manera de acercar el proceso de asignación de bancas al espíritu de este importante principio democrático.

Mujica insistió igualmente en la necesidad de revisar la normativa vigente con respecto al proceso de definición de las circunscripciones electorales. Dicha normativa, dijo, deja actualmente esa tarea totalmente en manos del Consejo Nacional Electoral, con apenas unos someros lineamientos. El Grupo de Observación Electoral de la Asamblea de Educación propone por lo tanto la elaboración de un reglamento que rijan la definición y reformulación de las circunscripciones electorales, de manera de garantizar que dichos procesos se lleven a cabo de acuerdo a los mismos criterios de igualdad, y permitiendo la intervención de los sectores involucrados.

Reelección indefinida y campañas electorales. A juicio de Mujica es igualmente necesario ampliar las restricciones vigentes en cuanto a la actuación de gobernantes y otros funcionarios públicos durante las campañas electorales, ya sea que se postulen o no a cargos de elección popular. Las restricciones vigentes en Venezuela, dijo, son considerablemente menores en comparación con las que se aplican en otros países. En un contexto de reelección indefinida, la vigilancia o el control de los recursos del estado durante las campañas proselitistas por parte de los que detentan el poder se torna aún mucho más urgente. Si bien es necesaria la existencia de reglas claras, ello, en sí mismo, no es suficiente. Es necesaria, además, la presencia de una institución electoral imparcial, con voluntad para aplicar las leyes, de forma de generar en la población percepciones de confianza, justicia y competitividad.

4

Visiones desde la Asamblea Nacional

Desde sus puestos de representantes ante la Asamblea Nacional, los diputados Juan Carlos Caldera (Primero Justicia-PJ) y Pedro Pablo Fernández (COPEI), ofrecieron su visión acerca del sistema electoral venezolano, centrando su atención en aquellas áreas en las cuales consideran urgente impulsar reformas para recuperar la confianza por parte de los ciudadanos y promover la transparencia del proceso.

La necesidad de generar confianza

Juan Carlos Caldera



El diputado por el partido Primero Justicia (PJ), y miembro de la Comisión Preliminar de Postulaciones al Consejo Nacional Electoral, Juan Carlos Caldera, centró su presentación en el examen de los diversos elementos que afectan la confianza en el sistema electoral venezolano por parte de la ciudadanía, tales como la falta de imparcialidad de los miembros del ente electoral. En ese sentido, indicó que, en Venezuela, más de 18 rectores estatales del CNE pertenecen a la estructura organizativa del partido en el poder, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Por ello, indicó, es fundamental procurar la conformación

de una institución electoral imparcial, apegada a la constitución, que genere confianza en la población.

Competencias y responsabilidades del CNE durante las elecciones. La alianza de partidos opositores, conocida como Mesa de la Unidad Democrática (MUD), ha denunciado reiteradamente la presencia de los llamados “coordinadores” en los centros electorales el día de la votación. Se trata, dijo, de funcionarios del organismo electoral que, en la práctica, actúan como “comisarios políticos” del partido en el poder, teniendo como objetivo principal el de entorpecer el desarrollo del acto comicial cuando éste se percibe como desfavorable para el oficialismo. La mayoría de estos funcionarios, señaló, forman parte del Frente Francisco de Miranda, organización con claros nexos políticos e ideológicos con el gobierno nacional.

El diputado expresó que es necesario generar en la población percepciones de justicia y competitividad, que permitan aumentar la confianza en el sistema electoral. Elementos como el de la legalización de las llamadas “morochas”, realizada mediante la reforma del año 2009, condenaron a muerte el principio de proporcionalidad ⁽¹¹⁾. En las elecciones parlamentarias del año 2010, ejemplificó, la oposición obtuvo más votos que el oficialismo. Sin embargo, en la distribución del número de bancas en la Asamblea, obtuvo menos diputados.

Uso de recursos estatales con fines proselitistas. Caldera denunció igualmente el uso irregular

(11) Ver nota 5.

de los recursos del estado para fines electorales por parte del gobierno. Este procedimiento, dijo, no sólo genera condiciones de desigualdad sino que es además violatorio de la ley. En ese mismo tono, criticó las desiguales condiciones de acceso a los medios de comunicación durante las campañas proselitistas, haciendo especial énfasis en el uso del canal del estado, Venezolana de Televisión (VTV), por parte del partido en el poder.

Caldera señaló que es necesario generar regulaciones claras, que delimiten cuándo un candidato actúa como funcionario público y cuándo actúa como candidato. El diputado apuntó especialmente a aquellas situaciones en las que el presidente se presenta como candidato a la reelección. La falta de normas frente a este tipo de situaciones genera un enorme desnivel en términos de competitividad electoral.

En este marco, Caldera cuestionó la eliminación de la figura de la observación internacional bajo el pretexto de que el sistema electoral con el que cuenta el país no hace necesaria dicha figura. Peor aún, indicó, se alega que la presencia de terceros en el país, haciendo observación electoral, constituye un acto injerencista e imperialista. Si eso fuera así, dijo, no tendría sentido la creación de un cuerpo de observación electoral en UNASUR, ni la presencia de esta organización en el país durante los últimos procesos electorales.

“Es necesario generar en la población percepciones de justicia y competitividad, que permitan aumentar la confianza en el sistema electoral”

Caldera cuestionó asimismo la figura del “voto asistido”. Debido a las presiones políticas que pueden ejercer las personas a cargo de asistir a los votantes con algún tipo de discapacidad, dicha figura puede limitar el ejercicio del derecho al voto, violentando de esa forma el principio de dignidad del ser humano. Este tipo de situaciones debería por lo tanto ser regulado a fin de evitar prácticas perversas reñidas con el secreto del voto.

Las fortalezas y debilidades del sistema electoral venezolano

Pedro Pablo Fernández



El diputado por el partido COPEI, Pedro Pablo Fernández, centró su presentación en la importancia de identificar claramente las falencias y las fortalezas del sistema electoral, a fin de promover cambios en donde haya debilidades y mantener la calidad del sistema en donde ésta sea evidente. La resolución del conflicto político en Venezuela, afirmó, pasa necesariamente por el tema electoral. En ese sentido, señaló, la reforma de los aspectos electorales más débiles del sistema constituye un paso imposterable para el rescate de la confianza del 50 por ciento de la población que no cree en la imparcialidad del CNE ni en la transparencia del sistema electoral.

Venezuela no cuenta con una legislación electoral adecuada, y la existente se viola en forma sistemática. Si bien el ordenamiento legal establece que la autoridad electoral debe estar conformada por cinco miembros independientes, cuatro de los cinco rectores que integran actualmente el CNE responden directamente a la parcialidad política en el poder. La conformación de un órgano electoral imparcial, capaz de administrar elecciones y dirimir controversias en forma ecuaníme, constituye por lo tanto una tarea imprescindible.

Fraude y abstencionismo. El diputado Fernández destacó la fortaleza del sistema automatizado y las máquinas de votación, subrayando la transpa-

rencia existente en esta área del proceso electoral. La oposición, afirmó, cometió un grave error político al condenar precipitadamente el sistema automatizado de votación luego del referéndum revocatorio de 2004. Esa circunstancia, indicó, no sólo dio inicio a un proceso progresivo de desestímulo del voto en un importante sector de la población sino que apartó a la oposición en su conjunto del camino electoral, provocando el retiro de ésta de las elecciones parlamentarias de 2005, entre otros procesos electorales.

Ese error de apreciación en el diagnóstico de la situación comenzó a revertirse a partir del año 2006, gracias en parte al lanzamiento de la candidatura presidencial del ex gobernador del Zulia y fundador del partido Un Nuevo Tiempo (UNT), Manuel Rosales. Fue Rosales, señaló Fernández, el que condujo de vuelta a la oposición al camino electoral. En abril de 2013, sin embargo, la oposición volvió a incurrir en los mismos errores al declarar precipitadamente fraude en las elecciones presidenciales realizadas ese mes, generando como consecuencia un importante volumen de abstención en las elecciones municipales de diciembre de ese mismo año. La experiencia histórica en Venezuela, señaló, demuestra que siempre que la oposición opta por la vía electoral, crece.

“La oposición cometió un grave error político al condenar precipitadamente el sistema automatizado de votación luego del referéndum revocatorio de 2004”

Ventajismo electoral. Fernández indicó que es necesario entender que el verdadero problema del sistema electoral venezolano tiene lugar en los procesos previos al día de la votación, especialmente en los procesos que tienen lugar durante el desarrollo de la campaña electoral. En ese sentido, destacó la ausencia de condiciones de equidad y competitividad durante el transcurso de las campañas proselitistas, lo cual se expresa fundamentalmente mediante el enorme ventajismo del que goza el gobierno nacional en lo que hace al uso de las cadenas nacionales, el acceso a los medios, el uso de recursos del estado y la posibilidad de emitir mensajes institucionales con fines proselitistas durante la totalidad del proceso electoral. Este conjunto de circunstancias hace que el candidato retador tenga que competir no sólo contra el candidato a la reelección sino contra el conjunto del aparato del estado.



En la foto, el diputado Juan Carlos Caldera (PJ) se dirige a los asistentes. En el panel, sentados, Héctor Vanolli, Pedro Pablo Fernández, Griselda Colina (Centro Carter), José Domingo Mujica, Hellen Aguiar, Carlos Medina y Franklin Orellana.

5

Las Recomendaciones del Centro Carter

El representante permanente del Centro Carter en Venezuela, Héctor Vanolli, presentó formalmente el Informe final de la Misión de Estudio que el Centro Carter envió al país con motivo de las elecciones presidenciales del 14 de abril de 2013. Dicho informe confirmó las impresiones recogidas previamente en el informe de la Misión de Estudio que hizo el seguimiento de las elecciones presidenciales del año 2012. En ese sentido, el informe destacó el uso de recursos del estado con fines proselitistas, la desigualdad de las condiciones bajo las que debieron competir los candidatos no oficialistas, y la escasa regulación sobre el origen de los recursos destinados a la financiación de las campañas ⁽¹²⁾. Todo ello en el marco de la reelección presidencial continua aprobada en 2009.

El informe destacó asimismo una serie de aspectos críticos vinculados al funcionamiento del sistema automatizado de votación, las condiciones imperantes el día de la votación y la realización de las auditorías post-comiciales, en especial la auditoría del Sistema de Autenticación Integrado, conocida como “auditoría de no-duplicidad de huellas”⁽¹³⁾.

La importancia de la transparencia

Héctor Vanolli

En su presentación, Vanolli, se refirió a algunas de las recomendaciones más importantes incluidas en los informes de las misiones electorales enviadas por el Centro Carter a Venezuela en 2012 y 2013. Dichas recomendaciones, subrayó, se

efectuaron siempre con el ánimo de contribuir con los esfuerzos locales para mejorar y perfeccionar el sistema electoral venezolano. En su enumeración, Vanolli destacó las siguientes:

- a) Asegurar una mayor equidad en el desarrollo de las campañas proselitistas;
- b) Aclarar las normas que regulan la participación de los funcionarios y servidores públicos en actividades de campaña;

(12) El informe final completo se puede consultar a través del siguiente link: <http://www.cartercenter.org/news/pr/venezuela-052214.html#spanish>

(13) Uno de los medios para resolver las dudas sobre la identidad de los votantes es la llamada “auditoría de no-duplicidad de huellas”. El día de la votación, las memorias de las máquinas capta-huellas capturan las imágenes de las huellas dactilares de los votantes junto con los números de los documentos de identidad. Aunque las máquinas capta-huella sólo contienen las huellas de los votantes registrados en la mesa específica a la que están asignados (por lo que sólo se verifica la posible duplicidad de huellas en ese subconjunto), mediante la descarga de las huellas registradas en la totalidad de las máquinas de votación es posible llevar a cabo una prueba universal de huellas. Dicha prueba permitiría por lo tanto determinar si las huellas captadas en cada una de las máquinas se repiten. Dada la controversia en torno a los resultados electorales en las elecciones presidenciales de 2013, y dado el señalamiento por parte de la oposición de casos de usurpación de identidad y voto múltiple, la incorporación de la auditoría de no-duplicidad de huellas al cronograma regular de auditorías del CNE es clave no sólo para mantener informados a los venezolanos acerca del grado en que el nuevo sistema SAI responde a los fines previstos sino también para fortalecer la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral.



- c) Hacer cumplir con mayor eficacia la normativa sobre el uso de los recursos del estado para fines políticos;
- d) Aclarar la función de los comprobantes de papel ⁽¹⁴⁾;
- e) Realizar la auditoría de no-duplicidad de huellas con presencia de testigos de todos los partidos y dar a conocer oportunamente los resultados de la misma;
- f) Mejorar la calidad de la experiencia de votación el día de las elecciones;
- g) Examinar el marco legal con el objeto de definir con mayor claridad ciertas situaciones excepcionales, tales como las contingencias derivadas de la ausencia temporal o definitiva de un gobernante re-electo;
- h) Normalizar el proceso de designación de las máximas autoridades electorales del país.

“Venezuela posee no sólo uno de los sistemas electorales más sofisticados del hemisferio sino también uno de los más auditables”

Con todo, señaló Vanolli, si se tendría que reducir todas estas recomendaciones a una sola, la única posible recomendación sería la promoción de la transparencia en todos los niveles del proceso electoral. Si se pudiera imaginar el proceso electoral como un proceso que tiene lugar detrás de una pared, el grado de transparencia de ese sistema estaría dado por el número o dimensión de las ventanas o vidrieras colocadas sobre esa pared. Mientras mayor la cantidad de ventanas o vidrieras, y mayor la dimensión de las mismas, mejor. El sistema electoral ideal, concluyó, sería aquel en el que el funcionamiento de la totalidad del sistema pudiera ser observado a través una gigantesca vidriera, de forma que todo aquel que lo deseara pudiese observar, sin esfuerzo, aún los más íntimos aspectos del proceso.

Dado que mientras mayor el grado de apertura, menor la posibilidad de conflicto, el principio de la transparencia está en la base de los sistemas electorales exitosos. Venezuela, concluyó, posee no sólo uno de los sistemas electorales más sofisticados del hemisferio sino también uno de los más auditables. El actual programa de auditorías, completado en las elecciones de 2013 mediante la inclusión de la auditoría de no-duplicidad de huellas, permite auditar la totalidad de los aspectos del proceso de votación, lo que lo convierte en un sistema sumamente confiable desde el punto de vista técnico.

Dados los problemas observados durante el desarrollo de las campañas proselitistas, el gran reto de la institución electoral en Venezuela hoy, es transferir los principios de transparencia e integridad que caracteriza a los aspectos técnicos del sistema a lo que se conoce como el “ecosistema electoral”, que es el ámbito en donde tienen lugar las campañas electorales, de forma de garantizar la igualdad de condiciones para la totalidad de los contendientes.

(14) Los comprobantes de papel, o comprobantes de voto, son las pequeñas piezas de papel que la máquina de votación imprime luego de que el votante emite su voto. En dicha pieza de papel consta el candidato o partido por el que votó dicho ciudadano. Para completar el proceso de votación, el votante debe introducir la mencionada pieza de papel en una urna, la que luego se utilizar para la realización de las llamadas “auditorías ciudadanas”, en las que se confronta dichos comprobantes con el resultado expresado en el acta de escrutinio. Si bien las auditorías ciudadanas han contribuido a demostrar la precisión de las máquinas de votación, las normas no especifican planes de contingencia en caso de que se detecten discrepancias.

Síntesis curricular

Invitados internacionales y nacionales

JENNIFER MCCOY es la directora del Programa para las Américas del Centro Carter desde 1998 y profesora de Ciencia Política en la Universidad Estatal de Georgia desde 1984.

HÉCTOR VANOLLI es el representante permanente en Venezuela del Centro Carter.

JUAN FERNANDO LONDOÑO es especialista en Derecho Constitucional y Parlamentario. Se desempeñó como viceministro del Interior entre 2011 y 2012, así como viceministro de Participación e Igualdad de Derechos (2011) y viceministro de Relaciones Políticas (2012).

CARLOS SAFADI es abogado y profesor de Historia y Derecho Constitucional en la Universidad del Salvador en Buenos Aires. Es sub secretario de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, responsable del área técnica electoral.

BENIGNO ALARCÓN es profesor y director del Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello. Coordinador del programa en Gerencia Política y Gobernabilidad CAF-UCAB.

JOSÉ VICENTE CARRASQUERO es profesor de ciencia política de la Universidad Simón Bolívar y la Universidad Católica Andrés Bello. Experto en opinión pública, cultura, política y en comportamiento y sistemas electorales.

HELLEN AGUIAR es directora de la organización nacional de observación electoral Red de Observadores Electorales.

CARLOS MEDINA es coordinador general del Observatorio Electoral Venezolano y director de las empresas CFC Grupo Consultor y del Centro de Investigaciones Estadísticas, Mercadeo y Opinión (CIEMO).

FRANKLIN ORELLANA es coordinador general del grupo de observación electoral de la Fundación Por un Pueblo Digno.

JOSÉ DOMINGO MUJICA es director de la organización nacional de observación electoral Asamblea de Educación.

JUAN CARLOS CALDERA es diputado a la Asamblea Nacional de Venezuela por el partido Primero Justicia y miembro de la Comisión de Postulación del Consejo Nacional Electoral.

PEDRO PABLO FERNÁNDEZ es diputado a la Asamblea Nacional de Venezuela por el partido COPEI y director general del Centro Internacional de Formación y Políticas Públicas (IFEDEC).

THE
CARTER CENTER



One Copenhill
453 Freedom Parkway
Atlanta, GA 30307
(404) 420-5100
www.cartercenter.org