

THE  
CARTER CENTER



## Resumen ejecutivo

### Misión de estudio del Centro Carter sobre el proceso electoral venezolano de 2012

Las elecciones presidenciales de 2012, que ganó Hugo Rafael Chávez Frías, reflejaron y reafirmaron la intensa confrontación política y polarización social a las que ya se han acostumbrado los venezolanos desde que Chávez fue elegido presidente en diciembre de 1998. Afortunadamente, las tensiones no se desbordaron y la votación se llevó a cabo de manera pacífica en medio de un proceso con fuertes intereses en juego.

Un impresionante 80,52 por ciento de los votantes concurrió a las urnas, el nivel más alto de participación desde que se implementó el voto voluntario en la Constitución de 1999. Los resultados se tabularon rápidamente después del cierre del último centro de votación, fueron aceptados públicamente por ambos candidatos y reconocidos por la ciudadanía sin el menor contratiempo. Dos días después de la votación, Chávez y su contendiente, Enrique Capriles Radonski, de la coalición conformada por la MUD, hablaron por teléfono cordialmente. Este fue su primer intercambio en dos años y su único contacto personal durante el período de campaña, que abarcó del 1° de julio al 4 de octubre de 2012.

La confianza de los ciudadanos en el sistema de votación se vio fortalecida en este proceso debido a los repetidos llamados a la ciudadanía a concurrir a las urnas por parte de ambos candidatos, así como a la amplia participación de representantes de los partidos políticos tanto en los preparativos previos a las elecciones como en las auditorías del sistema automatizado de votación programadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE).

Con todo, luego de la votación surgieron algunas quejas aisladas sobre una posible comisión de fraude. La totalidad del liderazgo opositor, sin embargo, incluyendo -lo más importante-, al propio Capriles, rechazaron unívocamente tales quejas, reafirmando sin ambivalencias que los resultados reflejaban la voluntad del electorado.

Por el contrario, las denuncias sobre el uso evidente por parte del gobierno de recursos del estado para impulsar la campaña de reelección presidencial, así como el relativo silencio de la autoridad electoral sobre ese tema, ganaron notoriedad rápidamente. Lo que los venezolanos llaman “ventajismo” -el uso de la maquinaria del gobierno por parte del titular del poder ejecutivo para crear condiciones desiguales durante la campaña, y

facilitar una extraordinaria movilización de votantes el día de las elecciones-, se transformó así en el tema más importante del debate nacional sobre la calidad de las elecciones venezolanas.

El gobierno de Chávez y su partido, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), elogiaron incondicionalmente los esfuerzos del CNE. La evaluación de la oposición, mientras tanto, fue menos entusiasta. Si bien los líderes de la MUD, incluyendo a Capriles, reafirmaron que el electorado había elegido a Chávez, al mismo tiempo denunciaron, en forma elocuente, la existencia de condiciones de juego desiguales. Grupos de la sociedad civil exigieron al CNE emprender reformas inmediatas en las normas de cara a las elecciones de gobernadores que tendrán lugar en diciembre.

Frente al prospecto de elecciones de gobernadores en sólo dos meses, la oposición venezolana optó sin embargo por pasar la página y continuar en las urnas la batalla contra el gobierno, concentrándose en los preparativos para la campaña de las próximas elecciones regionales. De esta forma, el liderazgo opositor optó por continuar fortaleciendo su capacidad de movilización electoral, un objetivo que hubiese podido debilitarse de haber incurrido en extensos cuestionamientos del manejo de las condiciones de campaña y de los componentes de la votación por parte del CNE.

### **La Misión del Centro Carter**

En este informe se resumen las conclusiones de la Misión de Estudio del Centro Carter sobre el proceso electoral venezolano 2012 y la percepción de los venezolanos sobre las elecciones y sus resultados. El Centro Carter patrocinó una misión de expertos que permaneció en Venezuela entre el 3 y el 10 de octubre, integrada por Fernando Tuesta, ex jefe del órgano electoral peruano, Jaime Aparicio, ex embajador de Bolivia en los Estados Unidos, Carlos Safadi, profesor de derecho constitucional y subsecretario de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires a cargo del área electoral, Héctor Díaz, profesor en leyes y experto en derecho electoral en México, y Jennifer McCoy, directora del Programa de las Américas del Centro Carter. El día de las elecciones, la misión incluyó además a cuatro expertos internacionales y a cinco consultores y funcionarios del Centro Carter. El grupo entrevistó a actores políticos y sociales venezolanos, antes y después de las elecciones, así como a algunos votantes, en tres estados diferentes, durante el día de las elecciones.

En febrero de 2012, el Centro Carter envió una misión de estudio para las elecciones primarias de la oposición. Desde el mes de mayo se establecieron además en Caracas consultores a largo plazo, quienes dieron seguimiento a los preparativos de las elecciones por parte del CNE y a las condiciones de la campaña (del 1º de julio al 4 de octubre de 2012), recopilando para ello informes de varias organizaciones venezolanas que monitorearon la campaña, y entrevistando a miembros tanto del Comando Carabobo (la campaña del Presidente Hugo Chávez) como del Comando Venezuela (la campaña del gobernador Henrique Capriles), así como a varios actores sociales y políticos. El representante permanente del Centro Carter en Venezuela, Héctor Vanolli, ayudó a coordinar y a supervisar todos estos esfuerzos desde la oficina local del Centro Carter en

Caracas. La directora del Programa de las Américas, Jennifer McCoy, viajó seis veces al país con el objeto de dar seguimiento al proceso electoral y reunirse con los actores políticos.

Adicionalmente, como parte de su proyecto sobre Medios y Elecciones, el Centro Carter llevó a cabo tres ejercicios semanales de monitoreo de medios a fin de evaluar la cobertura de las noticias sobre la campaña -una evaluación previa a la elección, en el mes de mayo; una evaluación a mitad de la campaña, a principios de agosto y una evaluación final, durante la última semana de la campaña hasta el 10 de octubre.

Debido a que el Centro Carter no desplegó una misión de observación electoral, este informe no incluye una evaluación integral de la calidad del proceso electoral en su conjunto. El informe se basa en entrevistas, informes de organizaciones de observación nacionales, el análisis de las leyes y reglamentos venezolanos y el compendio de observaciones personales efectuadas durante un período de monitoreo de nueve meses.

### **Gobernanza y legitimidad electoral**

El Consejo Nacional Electoral (CNE) es el organismo rector de una cuarta rama gubernamental, definida en la Constitución de 1999 como “Poder Electoral”. El mismo consiste de una junta ejecutiva de cinco rectores que toma decisiones basadas en una mayoría simple de votos. En 1998, Venezuela pasó de un modelo de gobernanza electoral compuesta por representantes de partidos políticos a un modelo profesional. Sin embargo, al igual que todas las instituciones venezolanas en la actualidad, el CNE está profundamente afectado por el partidismo. Aunque en teoría los rectores del CNE fueron nombrados por su experiencia profesional, muchos venezolanos perciben a dichos rectores como individuos con fuertes afinidades partidistas. De los cinco rectores actuales, cuatro, incluyendo su presidenta, están vinculados, con distintos niveles de solidaridad, al gobierno de Chávez y uno a la oposición. Esta politización ayuda a explicar el escaso entusiasmo con el que el CNE abordó algunos de los temas de la campaña, especialmente el vinculado a los reglamentos de la campaña, así como las inconsistencias en las acciones del organismo para hacerlos cumplir.

La participación de misiones internacionales de observación en los procesos electorales venezolanos ha sido intermitente. En 1998, después de cuarenta años de elecciones competitivas, en un contexto incierto -que incluía un sistema fragmentado de partidos políticos, el auge de candidatos presidenciales independientes (incluyendo a Hugo Chávez), un sistema de votación automatizado y una nueva autoridad profesional electoral-, el gobierno invitó a varias misiones internacionales de observación a participar del proceso electoral de ese año. Entre los años 1998 y 2006, el Centro Carter, la OEA y la Unión Europea enviaron varias misiones a observar elecciones y referéndums nacionales.

Sin embargo, en el año 2007, basándose en argumentos de soberanía nacional, falta de reciprocidad por parte de América del Norte y Europa y aumento de la confianza de los venezolanos en el sistema electoral, el CNE reemplazó la práctica de la observación

internacional por la del acompañamiento internacional, invitando a individuos u organizaciones a presenciar las actividades del día de los comicios. Dentro de ese contexto, el CNE invitó a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) a que enviase una misión de acompañamiento de 47 miembros a las elecciones presidenciales de 2012.

Este cambio en las reglas transfirió de manera efectiva las responsabilidades de monitoreo a los actores nacionales. Las organizaciones nacionales de observación, surgidas en el año 2000, se volvieron gradualmente más profesionales, y los partidos políticos comenzaron, a partir de 2004, un proceso de negociación progresiva para ampliar su participación en las auditorías previas y posteriores del sistema de votación automatizado, así como un mayor esfuerzo para proporcionar testigos los días de las elecciones. En el proceso electoral de 2012, las organizaciones no-gubernamentales jugaron un papel muy importante en lo que hace al monitoreo de las condiciones de la campaña. Paralelamente, una considerable cantidad de ciudadanos comenzó a participar en los procesos de verificación tanto de las inscripciones electorales como de los recibos impresos que, en la noche de las elecciones, se compararan con los conteos de los votos electrónicos.

Luego de la ruptura de la confianza en el CNE debido al rechazo por parte de la oposición de los resultados del referéndum para destituir al presidente en el año 2004, y el boicot a las elecciones a la Asamblea Nacional en el año 2005, el organismo electoral ha recuperado lentamente la confianza de la población, al punto de haber recibido un 67 por ciento de confianza en una encuesta de Datanálisis llevada a cabo en el mes de septiembre, lo que hace del CNE una de las instituciones públicas con mayor nivel de confianza. A pesar de que ello refleja los beneficios positivos de la participación de los partidos políticos y los ciudadanos en los simulacros y las auditorías del sistema de votación, el reto de lograr una confianza por encima de las líneas partidarias sigue en pie: los seguidores de la oposición representan dos tercios entre quienes aún desconfiaban del sistema antes de las elecciones, mientras que los seguidores de Chávez representan casi nueve décimos entre quienes expresaron tener confianza.

### **Condiciones de la campaña**

A pesar de que las condiciones en la contienda electoral no son nunca perfectamente iguales, es importante regular dichas condiciones a fin de garantizar un ambiente de competitividad, sobre todo cuando los titulares en ejercicio de los cargos se postulan para la re-elección. El alcance y la fortaleza de los mecanismos de regulación, y la determinación de las autoridades a cargo de hacerlos cumplir, determinan en gran medida la habilidad para contrarrestar las ventajas naturales del candidato en el ejercicio del poder, y garantizar así igualdad de condiciones en la competencia electoral.

En el caso de Venezuela, la reforma constitucional de 2009 eliminó los límites al número de períodos de gobierno al que pueden postularse tanto el presidente como los gobernadores y alcaldes, de forma que las elecciones presidenciales de 2012 representaron la cuarta campaña presidencial de Chávez. Capriles era gobernador cuando fue postulado para ser presidente, pero tuvo que dejar su cargo para incorporarse a la

campana presidencial (las leyes venezolanas prohíben a los gobernadores que se postulan como candidatos presidenciales permanecer en sus cargos, aunque permiten al presidente en funciones continuar en su cargo mientras se postula para la reelección).

Inmediatamente después de las elecciones, Capriles retornó a su cargo de gobernador y lanzó su campaña para ser reelegido en las próximas elecciones regionales del 16 de diciembre. Tanto Capriles como otros gobernadores en funciones que se postularon para ser reelegidos gozan de las ventajas que tienen los titulares de dichos cargos.

*El ventajismo.* El uso de recursos del estado es quizá la ventaja más grande de la que gozan los candidatos en el ejercicio del poder, y la más difícil de evaluar, en particular cuando las contribuciones y los gastos de campaña no se dan a conocer públicamente, como es el caso de Venezuela. El ventajismo, o la ventaja indebida a favor del candidato en ejercicio, se convirtió en uno de los temas de la campaña de 2012. El uso de recursos del estado puede dividirse en varias categorías: gasto público legal en servicios de gobierno, uso de medios de comunicación estatales, y uso ilegal de recursos del estado para actividades de campaña y movilización de votos. En este informe se analiza la información disponible sobre cada uno de estos tres aspectos.

- Se estima que los gastos gubernamentales nacionales se incrementaron en un 45 por ciento en 2012, comparado con 2011. La Gran Misión Vivienda Venezuela fue un programa muy popular durante la campaña. Se trata de un proyecto subsidiado por el gobierno para construir casas y entregárselas gratis a ciudadanos de bajos recursos. Según varias fuentes, en el primer año de esta misión se construyeron entre 44.000 y 265.000 casas, aunque se emitió hasta un millón de certificados que habilitan a recibir casas en el futuro. Los anuncios del gobierno resaltaron este programa a lo largo de toda la campaña.
- El panorama de los medios de comunicación venezolanos cambió drásticamente en el transcurso de la última década, pasando de un claro predominio de medios televisivos, radiales e impresos privados (en su mayoría políticamente opuestos al gobierno de Chávez) a un claro crecimiento de los medios estatales, los que ahora incluyen cinco canales de televisión y varias importantes estaciones de radio, todos los cuales promueven el programa y la ideología del gobierno (si bien la cuota normal de mercado de los medios estatales, en particular la de los medios televisivos, es bastante pequeña, representado sólo el 5,4 por ciento, durante la semana de las elecciones, la misma aumentó al 24 por ciento, alcanzando el segundo lugar en la preferencia de los votantes).
- Venezuela es un país atípico en el hemisferio en el sentido de que, según la Constitución de 1999, no se suministra financiamiento público alguno ni a los partidos políticos ni a las campañas. No es posible conocer la cantidad de fondos privados que recaudó cada campaña. Las organizaciones no-gubernamentales venezolanas que monitorearon las campañas informaron sobre el uso de vehículos gubernamentales para montar propaganda a favor de la campaña del partido de gobierno, así como para transportar a empleados públicos y simpatizantes a marchas pro-oficialistas y a votar el día de las elecciones (el último punto incluyó

también algunos gobiernos locales, tanto oficialistas como de oposición).

*El acceso a los medios.* Las leyes venezolanas permiten a cada candidato comprar tres minutos de publicidad por día en televisión y cuatro minutos en radio. Las leyes, sin embargo, permiten además al gobierno transmitir de forma gratuita anuncios institucionales de hasta 10 minutos por estación, cada día, los cuales son muy parecidos a los anuncios de campaña. Adicionalmente, el presidente puede ordenar la transmisión obligatoria de sus discursos (cadenas). Durante la campaña, en el período que va del 1° de julio al 1° de octubre, el tiempo consumido por transmisiones en cadena ascendió a 40 horas y 57 minutos.

*La violencia.* Con la excepción de tres casos de hostigamiento contra la campaña de Capriles, incluyendo uno en el que murieron dos simpatizantes, en general, durante la campaña no se registraron hechos de violencia. El día de las elecciones fue, en general, pacífico.

### **Calidad del sistema de votación**

El sistema de votación venezolano es uno de los sistemas más altamente automatizados del mundo. Dicha automatización incluye todos los pasos del proceso, desde la inscripción de los candidatos, hasta la identificación biométrica de los votantes en las mesas de votación, la emisión del voto en máquinas con pantalla táctil, la transmisión electrónica de los resultados y la tabulación centralizada de los resultados. Este sistema se implantó para las últimas cinco elecciones nacionales, habiéndose modificado este año la ubicación del mecanismo de identificación mediante huellas dactilares. Tanto la oposición como el gobierno han ganado y perdido elecciones con este sistema, y han aceptado los resultados. En general, los partidos coincidieron en señalar que el 7 de octubre el sistema de votación funcionó de manera satisfactoria.

*Seguridad de las máquinas de votación.* Técnicos de los partidos políticos y observadores nacionales participaron en las 16 auditorías de la totalidad del sistema automatizado, así como en la auditoría realizada después de las elecciones. Ello incluyó auditorías del hardware, el software y las bases de datos de huellas dactilares, en lo que constituyó el proceso más abierto a la fecha, de acuerdo a los expertos de la oposición. Los técnicos de la MUD que participaron en las auditorías declararon en repetidas ocasiones que confían tanto en la seguridad de los mecanismos como en el secreto del voto.

*Cambios en las papeletas de votación.* El CNE permite a los partidos políticos cambiar o eliminar el apoyo a un candidato aún después de la publicación de llamado “tarjetón electoral”. Por ello, los cambios de última hora en los apoyos partidarios no necesariamente se reflejan en dicho tarjetón. Durante el proceso electoral de 2012, cuatro de los partidos políticos (de 22) que apoyaban a Capriles o bien retiraron o bien cambiaron su apoyo a este candidato. Es por lo tanto plausible que una porción del electorado no estuviese al tanto de tales cambios e inadvertidamente haya anulado su voto o haya elegido sin darse cuenta a un candidato distinto (el número de votos anulados, 287.325, y número de votos a favor de candidatos alternativos, 90.225, sumó el

1,98 por ciento del total de los votos y el 0,7 por ciento de los votos válidos, por lo que no afectó el resultado final de la votación).

*Largas colas.* A pesar de que la alta afluencia de votantes contribuyó a la formación de largas colas, los embotellamientos en las entradas de los centros de votación se debieron en parte a la implementación de un nuevo sistema de información a votantes, creado - según se informó- para orientar a votantes y brindar información sobre el flujo de votos al CNE. Este nuevo sistema, llamado Sistema de Información al Elector (SIE), consistió en la instalación de computadoras portátiles a la entrada de los centros donde los votantes podían revisar el número de su mesa de votación y el renglón de los “cuadernos electorales” en donde estaban anotados. Este problema atentó contra la eficiencia global del voto propiamente dicho, el cual tomó muy poco tiempo. Los beneficios, en contraposición al costo en tiempo para el votante, no quedaron por lo tanto claros.

*Testigos.* Las normas permiten a los partidos políticos tener testigos en cada uno de los centros de votación, así como en una serie de áreas designadas en las oficinas centrales del organismo electoral. Ambos partidos afirmaron haber cubierto el 100 por ciento de las casi 39.000 mesas de votación. La MUD recopiló y publicó el 90 por ciento de las actas de escrutinio, informando que a un cuatro por ciento de sus testigos no se les permitió permanecer en los centros y que otro cinco por ciento no entregó dichas actas. A pesar de que la MUD tuvo testigos en la sala de totalización del CNE, a último momento no se le permitió tener testigos en otros dos centros de operaciones a cargo del monitoreo de la afluencia de votantes y el seguimiento a los problemas con las máquinas de votación o de huellas dactilares. Aunque las actividades llevadas a cabo en dichos centros no afectaron el normal desarrollo del proceso de votación, la falta de acceso de representantes de la oposición en dichas salas jugó en contra del principio básico de transparencia (según el cual, no debería haber zonas vitales del proceso electoral fuera de alcance del monitoreo de los partidos).

## **Repercusiones nacionales e internacionales**

### *Consecuencias regionales e internacionales*

Los temas de política exterior no tuvieron gran importancia durante la campaña presidencial. La victoria de Chávez supuso una continuidad de la política exterior venezolana. Debido a su gran dependencia de los acuerdos petroleros preferenciales y la ayuda económica, Cuba, Nicaragua y los miembros caribeños de PetroCaribe eran quienes más tenían que ganar con la victoria de Chávez. En cuanto a la relación con Colombia, se espera que la política de cooperación, ya reanudada con el gobierno del presidente Santos, continúe, y con ello la cooperación por parte de Venezuela en temas de drogas y negociaciones con las FARC. No se espera sin embargo que la reciente reelección de Barack Obama cambie drásticamente el estado actual de las relaciones con los Estados Unidos.

### *Consecuencias nacionales a largo plazo*

Aunque una cuarta votación consecutiva para renovar el mandato presidencial promete la continuidad de los lineamientos políticos básicos del gobierno, existen hoy nuevas dinámicas, que podrían presentar desafíos a esa continuidad.

Por una parte, la oposición política venezolana está hoy en manos de un nuevo liderazgo. La campaña de Capriles ha dejado en claro la existencia tanto de un nuevo mensaje de unidad y reconciliación como de una nueva generación de dirigentes, la cual ha evitado claramente regresar al pasado. El reconocimiento inmediato de la victoria electoral de Chávez por parte de Capriles Rondonski socavó el mensaje del gobierno de una oposición recalitrante, no dispuesta a reconocer la voluntad de la mayoría, desafiando a la vez al oficialismo a reconocer la existencia de una oposición constructiva, digna de consulta y diálogo.

Por otra parte, a nivel de bases de partido, los venezolanos normales y corrientes han expresado claramente su deseo de dejar atrás las divisiones y la virulencia, y están ahora pidiendo a los líderes políticos trabajar juntos para resolver los problemas cotidianos de la población. La base chavista ha desafiado la imposición de decisiones y candidatos desde arriba y tiene sus propias críticas al movimiento y al gobierno. Los votantes jóvenes de ambos lados manifestaron su voluntad de aceptar la victoria de cualquiera de los candidatos, afirmando su capacidad para vivir y trabajar juntos.

La gran pregunta hoy es si los venezolanos pueden lograr un entendimiento, aún difícil de alcanzar, que lleve a un nuevo consenso social basado en el respeto y la tolerancia hacia “el otro”. Las élites sociales tienen aún los ojos vendados a la hora de discurrir sobre el sector popular y son incapaces de reconocer la motivación humana básica por dignidad y respeto, más allá de las preocupaciones materiales. Los líderes del gobierno, por su parte, creen aún que sólo pueden llevar a cabo el cambio que prometen desplazando y denigrando a la élite social y política anterior. El voto del 7 de octubre ofrece la oportunidad y la necesidad de cambiar esa dinámica.

### **Recomendaciones**

- **Promulgar reglamentos de financiamiento de campañas, para así combatir el ventajismo.**
- **Eliminar o hacer completamente voluntario el Sistema de Información al Elector (SIE), ubicados a la entrada de los centros de votación.**
- **Prohibir los cambios a última hora en los apoyos de los partidos a los candidatos, de forma de preservar la integridad del “tarjetón electoral”.**