

Este artículo pertenece al libro:
Reforma del Sistema Electoral Chileno.
Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores),
Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan, 2009.

LA REFORMA INFORMAL DEL SISTEMA ELECTORAL VENEZOLANO: DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL AL SISTEMA MAYORITARIO SIN ALTERAR UNA COMA



JOSÉ E. MOLINA VEGA

UNIVERSIDAD DE ZULIA, VENEZUELA

INTRODUCCIÓN

Las instituciones no son neutras en sus efectos políticos, mucho menos el sistema electoral. La ciencia política ha demostrado fehacientemente que la adopción de un tipo u otro de sistema electoral genera consecuencias en materia de comportamiento electoral, sistema de partidos, formación de mayorías, legitimidad y gobernabilidad (Lijphart, 1994; Nohlen, 2004; Vallés y Bosch, 1997). En el presente trabajo haremos un análisis sumario del sistema electoral venezolano, principalmente de sus desarrollos más recientes, y de sus consecuencias políticas.

A partir de la restauración de la democracia y sus primeras elecciones para Presidente y Congreso de la República en 1958, se adoptó en Venezuela para la elección presidencial el sistema de mayoría relativa a una sola vuelta, y para la elección de la legislatura nacional un sistema de representación proporcional con base en circunscripciones de tamaño mediano (Nohlen, 1981: 106), listas cerradas y bloqueadas, la fórmula D'Hondt para la distribución de los cargos, y un sistema compensatorio con base en la votación nacional que otorgaba cargos de diputados o senadores adicionales hasta un máximo establecido en la ley¹ a las fuerzas políticas que no hubieran obte-

1. En su última versión, según la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998, el número máximo de escaños adicionales que un partido podía obtener era de tres senadores y cinco diputados. A partir de la elección del año 2000 se eliminaron estos escaños adicionales compensatorios.

nido un porcentaje de escaños equivalente a su porcentaje nacional de votos, a fin de asegurar una proporcionalidad relativamente alta y la inclusión institucional de las fuerzas políticas con algún apoyo popular (Molina, 1991).

Este sistema fue reformado a final de los años ochenta para introducir el voto personalizado para los cargos a cuerpos deliberantes mediante una modalidad del sistema de representación proporcional personalizada (de origen alemán), conocido en la literatura anglosajona como sistema mixto proporcional (*mixed-member proportional electoral system*)² o como sistema de escaños adicionales (*additional member system*),³ y en el caso de los cargos ejecutivos para establecer la elección directa con reelección inmediata por una sola vez para los gobernadores y alcaldes. Hubo pues dos innovaciones importantes: la elección personalizada en circuitos nominales (unipersonales la mayoría) de la mitad de los escaños parlamentarios dentro de un sistema de representación proporcional, y la introducción de la reelección para cargos ejecutivos a nivel regional y local. Para entonces no se planteó la introducción de la reelección inmediata para el cargo de Presidente de la República. En este caso, como lo dispuso la Constitución de 1961, quienes hubieran ejercido el cargo de Presidente podían volver a ejercerlo transcurridos dos periodos constitucionales desde la finalización de su mandato, tal como ocurrió con los Presidentes Carlos Andrés Pérez (1974-79 y 1989-93)⁴ y Rafael Caldera (1969-74 y 1994-99). Hacemos notar esto porque hay una diferencia cualitativa entre la reelección presidencial inmediata y la no inmediata o diferida. Cuando hay reelección inmediata el presidente-candidato está en el ejercicio del cargo y existe el claro peligro de que utilice los recursos del gobierno y su influencia para obtener ventajas indebidas sobre sus contendores. Los casos de Fujimori en 1995 y 2000, y Chávez en el 2000 y 2006 son una clara ilustración de ello. Igualmente, las previsiones tomadas en Colombia para impedir la ventaja indebida del Presidente-candidato en las elecciones de 2006 son una advertencia sobre la realidad de este peligro. A esto se añade que la tendencia de los Presidentes-candidatos a usar los recursos del poder para lograr ventajas, incluso en países de

2. Véase Shugart y Watterberg, 2001.

3. Véase Nohlen, 2000.

4. El Presidente Pérez no culminó su segundo mandato, fue suspendido del ejercicio de su cargo en 1993 y sometido a juicio por malversación de fondos públicos, siendo finalmente condenado por este delito.

democracias consolidadas, ha sido verificada por la literatura que se enmarca dentro de la teoría del *ciclo económico de la política* (Tufte, 1978). La situación es claramente distinta cuando la posibilidad de reelección no es inmediata, sino diferida para luego de uno o más periodos fuera del cargo. En este segundo tipo de reelección, el ex Presidente ya no tiene control directo y personal sobre la administración pública, y aunque conserve la ventaja propagandística que le pudiera haber sido un Presidente popular, ya no está en condiciones de manipular directa y personalmente los recursos y políticas públicas para favorecer su reelección.

Estas dos modificaciones fueron producto del proceso de desinstitucionalización del sistema de partidos venezolano (Molina, 2004). Desinstitucionalización que ocurrió debido a la incapacidad de los partidos tradicionales de dar una respuesta satisfactoria a la crisis económica que se desató en el país a partir de la caída en los precios del petróleo y la renta petrolera desde 1983. Esta crisis encontró al país fuertemente endeudado con la banca internacional y sin haber tomado durante la época de bonanza las medidas que le hubieran permitido afrontar con éxito el problema de la reducción de la renta petrolera. La crisis económica significó un fuerte incremento de la pobreza y un deterioro significativo de los servicios públicos, lo que políticamente se tradujo en descontento con los partidos de gobierno, y con la institución partidista en general. Conforme los partidos fueron perdiendo el control de la sociedad, y debilitándose, crecieron las voces y los apoyos para el surgimiento de liderazgos personales autónomos de los partidos. Comenzó un proceso de desalineación partidista y de personalización de la política que aún hoy en día es una de las claves del sistema político venezolano.⁵

La elección directa de gobernadores y alcaldes acentuó este proceso de surgimiento de nuevos liderazgos personales dentro y fuera de las organizaciones partidistas, hasta el punto que para 1993 los candidatos presidenciales de Acción Demorática (AD) y del Partido Social Cristiano (COPEI) fueron un ex alcalde de la capital de la República y el gobernador del Estado de mayor población. Y aunque la figura dominante dentro de los nuevos liderazgos personalistas es Hugo Chávez, cuya notoriedad provino de haber encabezado un intento fallido de golpe de Estado militar en 1992, es de notar que sus

5. Para un análisis amplio de este proceso puede consultarse nuestro trabajo «Partidos y sistemas de partidos en la evolución política venezolana: la desinstitucionalización y sus consecuencias» (Molina, 2004).

principales competidores en las elecciones presidenciales de 1998, 2000 y 2006 han sido gobernadores de Estado. Sin embargo, los diputados electos en circuitos nominales no han logrado diferenciarse de los electos mediante listas. Los circuitos nominales para diputados no han generado hasta ahora ni la relación directa de servicio entre el diputado y sus electores que se esperaba, ni tampoco la consolidación de liderazgos personales en los circuitos (Kulisheck y Crisp, 2001). Aun cuando parezca paradójico el declive de la fuerza de los aparatos partidistas, no se ha visto acompañado por el surgimiento de diputados con mayor autonomía en los circuitos uninominales. El control que antes ejercía el partido sobre los diputados ha sido sustituido por la influencia y dirección del líder. Éste es claramente el caso del actual partido de gobierno que cultiva el culto a la personalidad respecto al Presidente Chávez; pero también ocurre en el principal partido de oposición, dominado por la figura del gobernador del Estado Zulia, Manuel Rosales.

La desinstitucionalización del sistema de partidos, la posterior personalización de la política y el intento de recentralizar el país, concentrando en términos reales, cuando no formales, tanto poder como fuera posible en el Presidente de la República, ha sido el marco en el que a partir de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se han introducido algunos nuevos y muy importantes cambios en los procesos electorales. En este trabajo nos referiremos a aquellos que en forma directa afectan el sistema electoral en sentido estricto, entendido como el conjunto de reglas formales e informales para la presentación de candidaturas, la expresión de preferencias respecto a ellas por los ciudadanos mediante el voto, y la distribución de los cargos y escaños entre los candidatos con base en dichos votos (véase al respecto la definición de Nohlen, 2007a: 295). En las secciones siguientes se hará un análisis de la situación actual del sistema electoral venezolano poniendo énfasis en las reformas ocurridas, sus causas y sus consecuencias. De los cambios acaecidos merecen destacarse: uno con respecto al sistema electoral para escaños legislativos (Asamblea Nacional, consejos legislativos de los Estados y concejos municipales), otro en relación a la elección del Presidente de la República, y un tercero que afecta tanto las elecciones de cuerpos deliberantes, como la de cargos ejecutivos. En cuanto se refiere al sistema electoral para escaños en cuerpos deliberantes, éste ha dejado de ser un sistema de tipo proporcional para convertirse en un sistema mixto mayoritario, también conocido como sistema segmentado (Nohlen, 2007a: 307; y Nohlen, 2004: 321-33), y

esto sin que haya mediado reforma legal alguna, sino por la vía de la interpretación de la legislación existente y de la práctica política de los actores partidistas, fundamentalmente el partido de gobierno, avalada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Supremo de Justicia.⁶ Por eso decimos en el título que Venezuela ha pasado de un sistema proporcional a uno mayoritario sin cambiar una coma del texto legislativo. En cuanto a los cargos ejecutivos, la Constitución de 1999 introdujo la reelección inmediata del Presidente de la República. En tercer lugar, con consecuencias tanto para las elecciones de tipo legislativo como ejecutivo, mediante una interpretación de constitucionalidad muy discutible de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, el Contralor General de la República asumió a partir del año 2002 la facultad de inhabilitar para el ejercicio del derecho a postularse como candidatos y de ser elegidos para cargos públicos hasta por quince años, a los funcionarios que sancione por considerarlos culpables de irregularidades administrativas, aunque no haya daño patrimonial al erario público, y sin que medie sentencia judicial definitivamente firme, con lo cual se ha producido un cambio sustancial con respecto a la postulación de candidaturas y a la capacidad de seleccionar entre ellas de los electores.

A continuación hacemos un análisis del sistema electoral venezolano poniendo énfasis en las causas y consecuencias de las tres modificaciones arriba enunciadas.

EL SISTEMA ELECTORAL VENEZOLANO: CARACTERÍSTICAS GENERALES

El sistema electoral venezolano combina la elección por mayoría relativa del Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes con un sistema de elección de cuerpos deliberantes mediante una fórmula electoral mixta⁷ en el que predominó el componente proporcional hasta el año 2000, pasando luego a dominar el elemento mayoritario a partir del 2004 por decisión política que se ha impuesto a pesar de contradecir la Constitución Nacional. Esta última esta-

6. Sentencia 74 del 25 de enero de 2006 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela.

7. El sistema combina la utilización de una fórmula electoral proporcional con una forma electoral mayoritaria en la forma que se indicará más adelante.

blece que en las elecciones de los cuerpos deliberantes debe regir el principio de la representación proporcional, pero éste no es más el caso a partir de 2004 como se indicará más adelante.

El régimen electoral venezolano se rige por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela adoptada en 1999, y, en lo que no contradiga a la nueva Constitución, por la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política aprobada en 1997 y modificada en 1998. Sin embargo, las elecciones generales del 2000 se realizaron sobre la base de un régimen especial que, según el propio Estatuto Electoral de ese año, debería haber sido válido sólo para esas elecciones, manteniéndose la vigencia de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política para futuras elecciones. Sin embargo, el Consejo Nacional Electoral (CNE) ha seguido aplicando el Estatuto Electoral del 2000, y por ello haremos referencia al mismo conjuntamente con la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. También haremos referencia a una modificación informal que se le efectuó al sistema electoral por la vía simplemente de la interpretación, sin cambiar una letra, pero produciendo un cambio sustancial del sistema electoral para cuerpos deliberantes por la vía de aplicar las así llamadas postulaciones *morochas*,⁸ con lo cual se pasó de un sistema de representación proporcional personalizada a un sistema mayoritario.

SISTEMA ELECTORAL PARA CUERPOS DELIBERANTES Y SU REFORMA 'INFORMAL'

Los diputados a la Asamblea Nacional y demás cuerpos deliberantes, de acuerdo tanto al Estatuto Electoral del 2000 como a la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, deben ser elegidos mediante un sistema de representación proporcional personalizada, inspirado en Alemania (Nohlen, 2004: 255) y establecido en Venezuela en la reforma de 1989. Este sistema combina la elección proporcional mediante listas cerradas y bloqueadas para distribuir el total de cargos, con la elección por mayoría relativa en circunscripciones mayoritariamente uninominales para la adjudicación personalizada de un porcentaje de los escaños. Este porcentaje de escaños adjudicado nominalmente fue del 50% para la Cámara de Diputados del Congreso Nacional hasta las elecciones de 1998 (siguiendo el porcentaje

8. En Venezuela se les dice *morochos* a los hermanos gemelos, y es en este sentido que se habla de candidaturas *morochas*, como se explicará más adelante.

establecido en Alemania), y cambió a 60% para los Diputados a la Asamblea Nacional a partir de la promulgación del Estatuto Electoral del año 2000.⁹

Para cada entidad electoral las organizaciones políticas y quienes postulen a nombre propio pueden postular una lista de candidatos y además candidatos para los cargos personalizados. El elector al votar selecciona una lista y tantos candidatos nominales como correspondan a su circunscripción (uninominal o plurinominal). Puede seleccionar la lista de un partido y un candidato de otro. Si se eligen varios cargos nominales puede seleccionar candidatos de una o varias organizaciones.¹⁰

Para la adjudicación, el procedimiento previsto tanto en el Estatuto Electoral como en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política equivale a lo siguiente: se determinan en primer lugar los ganadores de las circunscripciones nominales y las organizaciones o alianzas a las que pertenecen. A continuación, con base en la votación de cada lista (o alianza de listas)¹¹ se determina utilizando la fórmula de D'Hondt¹² el número de escaños que le corresponden proporcionalmente a cada partido o alianza del total de escaños de la circunscripción, y de ellos se restan los que hubiera obtenido nominalmente. Si realizada esta resta aún le corresponden escaños al

9. Aunque también existen algunas circunscripciones plurinominales, en las que igualmente se vota nominalmente y son electos los candidatos más votados.

10. Como se indicó antes, en algunos casos la circunscripción para los escaños nominales elige más de un escaño. En ese caso el elector tiene derecho a un voto lista y a un voto nominal por cada escaño que se elija en su circuito.

11. En Venezuela varios partidos pueden formar una alianza postulando candidaturas idénticas para la lista y para los cargos nominales. En adelante cuando nos referimos a la votación o los candidatos de los partidos, debe entenderse que nos referimos también a las alianzas que puedan conformarse. A los efectos de la distribución de escaños, las listas y candidaturas nominales de una alianza se tratan como si fueran las de un partido.

12. La fórmula de D'Hondt consiste en dividir la votación total de cada lista entre la serie de números naturales (1, 2, 3, 4, etcétera) hasta obtener para cada lista de partido tantos cocientes como escaños totales corresponde elegir en la circunscripción. En el caso venezolano, a fin de restar los escaños obtenidos nominalmente de los que proporcionalmente le corresponden, a cada partido o alianza se le eliminan de mayor a menor tantos cocientes como escaños nominales hubiera obtenido. Luego, los escaños que corresponde adjudicar a las listas (40%) se le otorgan a los cocientes más altos restantes. Más adelante mostraré un ejemplo.

partido o alianza, éstos se adjudican a los candidatos de su lista. Los escaños de lista se adjudican en el orden de postulación (listas cerradas y bloqueadas). Este sistema de distribución debería tener como resultado una distribución de los escaños suficientemente proporcional como para que el sistema cumpla con el mandato y principio constitucional de la representación proporcional.

En este sistema de representación proporcional personalizada, el total de los cargos de la circunscripción se distribuyen mediante el sistema proporcional sobre la base del voto obtenido por las listas de las organizaciones participantes. Esto diferencia este sistema de los sistemas mixtos mayoritarios o segmentados como el de México, en el cual una parte de los escaños se distribuye proporcionalmente (40%) y la otra parte se distribuye por el sistema de mayoría relativa. Debe recalarse esto: en la representación proporcional personalizada no es una parte, sino el total de los cargos los que se distribuyen mediante el sistema proporcional. Ésta es la clave de la representación proporcional personalizada o sistema mixto proporcional. Repito: el cien por ciento se distribuye entre los partidos por la fórmula proporcional, y de los escaños que le tocan a cada partido, una parte se adjudica a quienes resulten elegidos nominalmente en los circuitos y otra parte a los candidatos de lista, pero la distribución que determina el número total de escaños de cada partido, y por ende su peso parlamentario, es la proporcional. Es esta vinculación entre la distribución proporcional de todos los escaños y la adjudicación de una parte de ellos por una fórmula mayoritaria lo que le da su característica propia al sistema.

Tomemos el ejemplo desarrollado en el cuadro 1 que nos muestra cómo se combina en Venezuela la distribución proporcional de los escaños con la adjudicación del sesenta por ciento de los cargos en circuitos nominales. Se trata de una circunscripción en la cual se eligen un total de catorce escaños mediante el sistema de representación proporcional personalizada. De ellos, en el sistema venezolano actual, ocho (60%) se adjudican en circuitos nominales por el sistema de mayoría relativa y el cuarenta por ciento se adjudica a los candidatos de las listas. En nuestro ejemplo, de los ocho escaños nominales A ganó seis, B ganó uno y C ganó uno, D no ganó ningún circuito nominal. En la votación por lista, se emitieron cien mil votos válidos distribuidos entre los partidos como se indica en el cuadro 1. Para cada partido, aplicando la fórmula de D'Hondt, se divide su votación entre 1, 2, 3, 4 y así sucesivamente hasta completar tantos concientes como escaños totales a elegir, en este caso catorce. A cada

Cuadro 1
Distribución de los seis cargos para las listas en la 'representación proporcional personalizada' (fórmula D'Hondt).

Partidos	A	B	C	D
Cociente 1	45000 X	21000 X	20000 X	14000 (1)
Cociente 2	22500 X	10500 (2)	10000 (3)	7000 (5)
Cociente 3	15000 X	7000 (4)	6666,66 (6)	4666,66
Cociente 4	11250 X	5250	5000	3500
Cociente 5	9000 X	4200	4000	2800
Cociente 6	7500 X	3500	3333,33	2333,33
Cociente 7	6428,57	3000	2857,14	2000
Cociente 8	5625	2625	2500	1750
Cociente 9	5000	2333,33	2222,22	1555,55
Cociente 10	4500	2100	2000	1400
Cociente 11	4090,90	1909,09	1818,18	1272,72
Cociente 12	3750	1750	1666,66	1166,66
Cociente 13	3461,53	615,38	1538,46	1076,92
Cociente 14	3214,28	1500	1428,57	1000

Circunscripción: 14 escaños por representación proporcional personalizada. Cargos nominales 8; cargos por lista 6; ganadores cargos nominales A: 6; B: 1; C: 1; D: 0; Resultados voto lista A: 45.000 votos, B: 21.000 votos, C: 20.000 votos, D: 14.000 votos.

partido se le eliminan tantos cocientes como escaños hubiera obtenido nominalmente, de mayor a menor (los escaños señalados con una x en el cuadro 1). Al partido A, que obtuvo seis escaños nominales, se le eliminan los seis primeros cocientes, al partido B se le elimina el primer cociente y al partido C también se le elimina un cociente, debido a que cada uno obtuvo un escaño nominal. Esta eliminación de los cocientes más altos es el equivalente, en Venezuela, a restarle a cada partido, del total de escaños que le correspondan proporcionalmente, los que hubiera obtenido en circuitos nominales. Esto es muy importante. El sistema no permite sumar los escaños obtenidos nominalmente a los que pudieran corresponderle a un partido proporcionalmente; ni tampoco separa las dos distribuciones. Como dijimos, se distribuyen proporcionalmente los catorce escaños entre los partidos; y luego, de los que proporcionalmente le corresponden a cada partido del total, una parte se les adjudica a los candidatos de ese partido que hubieren ganado escaños nominales, y si todavía el partido tiene derecho a más escaños, éstos se adjudican a los candidatos postulados en su lista. Por eso el sistema en su conjunto es un sistema proporcional. Es la distribución proporcional la que en prin-

cipio determina el total de escaños por partido. La elección nominal cumple el papel de permitirle al elector determinar mediante votos nominales los candidatos que ocuparán una parte del total de escaños que le corresponde al partido. Pero es la distribución proporcional la que debe dominar el proceso. Una vez que a cada partido se le han eliminado tantos cocientes como escaños haya recibido nominalmente, los seis escaños que corresponde adjudicar a las listas se le otorgan a los cocientes más altos restantes (indicados con números del 1 al 6 en el cuadro 1). En nuestro ejemplo, esos seis cocientes son dos de B (indicados como 2 y 4), dos de C (indicados como 3 y 6), y dos de D (indicados como 1 y 5). Ello implica que B, C y D obtienen dos escaños de lista cada uno, y éstos se adjudican a los dos primeros candidatos en las listas respectivas.

El resultado de la elección, utilizando la representación proporcional personalizada tal como está prevista en Venezuela, es el que aparece en el cuadro 2. El partido A, con el 45% de los votos obtiene seis escaños (todos nominales), es decir un 42,8% del total. El partido B, con el 21% de los votos obtiene tres escaños (uno nominal y dos de lista) que representan el 21,4% del total de escaños. El partido C, con el 20% de los votos, logra también tres escaños (uno nominal y dos de lista), para un 21,4% de los escaños. Finalmente, el partido D con una votación del 14%, alcanza dos escaños, ambos de lista, que representan el 14,4% del total de cargos en disputa. Como puede verse hay una correspondencia muy alta entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños, lo que implica que el resultado cumple con el principio constitucional de la «representación proporcional». Esto se demuestra también al aplicar uno de los estadísticos que miden el grado en que el resultado de una elección se aleja de la proporcionalidad perfecta. Según el índice D de distorsión de la proporcionalidad de Loosemore y Hanby (1971), en nuestro ejemplo la distorsión de la proporcionalidad es de 2,2. Ello quiere decir que los partidos que resultaron sobrerrepresentados, en este caso B, C y D, obtuvieron en conjunto un 2,2% del total de escaños más de los que proporcionalmente les correspondían de acuerdo a su porcentaje conjunto de votos. Al mismo tiempo, indica que los partidos que resultaron perjudicados, es decir subrepresentados, recibieron un 2,2% del total de escaños menos de los que proporcionalmente correspondían a su votación. Un resultado altamente proporcional bajo cualquiera de los parámetros desarrollados por la literatura comparada en materia de sistemas electorales, y que cumple con el principio constitucional de la representación proporcional (Lijphart, 1994: 57-78; Lijphart, 1999: 157-70).

Cuadro 2
Distribución de los escaños utilizando la representación proporcional personalizada

	A	B	C	D
Cargos lista	0	2	2	2
Cargos nominales	6	1	1	0
Total	6	3	3	2

Partido	% votos	Escaños	% Escaños	Distorsión
A	45%	6	42,8%	- 2,20
B	21%	3	21,4%	+ 0,4
C	20%	3	21,4%	+ 1,4
D	14%	2	14,4%	+ 0,4
				D = 2,2

Sin embargo, en la práctica, con el aval del Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Supremo de Justicia, este sistema se ha transformado a partir de las elecciones municipales y regionales de 2004, y las de la Asamblea Nacional de 2005, en un sistema mixto mayoritario o segmentado mediante la práctica política que en Venezuela se ha bautizado con el nombre de ‘morochas’. Mediante esta práctica los partidos o alianzas crean una especie de partido sucursal o hermano morocho (gemelo), de modo que uno de los partidos presenta candidatos de lista y, el otro, candidatos a los circuitos nominales. Como se alega contra toda evidencia que esos partidos morochos son partidos distintos e independientes, entonces no se le restan a los escaños que proporcionalmente les correspondan a uno, los que su morocho obtenga por vía de la votación nominal. La clave del asunto es que en realidad, para cualquiera que no quiera engañarse, las candidaturas morochas pertenecen al mismo partido o coalición. Se trata de un artificio para, en fraude a la ley, burlar el principio constitucional de la representación proporcional.¹³ Claramente un artificio

13. Esta práctica conocida en Venezuela como las *morochas* es, como se verá, un mecanismo para la distorsión de la representación proporcional en un sistema específico: el de representación proporcional personalizada. Persigue desvincular las dos distribuciones de escaños que el sistema declara obligatoriamente asociadas: la proporcional y la mayoritaria. Para ello un mismo partido se desdobra en dos, de modo que sus candidatos de lista sean tomados como pertenecientes a un partido distinto al de sus candidatos en los circuitos nominales. En ese sentido, es un procedimiento diferente a la ‘Operación Avispa’ que

que favorece al partido con mayor votación (véase un ejemplo más adelante), por eso sólo puede prosperar en un contexto político en el cual el partido de gobierno sea también el primero electoralmente y, al mismo tiempo, controle en forma absoluta el poder electoral y el poder judicial, como fue el caso específico de Venezuela entre los años 2000 y 2006. Este contexto político de un andamiaje institucional dominado casi absolutamente por el gobierno y su líder es la clave para entender por qué surge y es convalidada esta ‘reforma’ informal, y también la clave para suponer que si llegara a ocurrir en el futuro un debilitamiento electoral del partido de gobierno, posiblemente sea abandonada y se regrese al sistema inicial.

Hasta las elecciones de 1998 esta práctica de las *morochas* no se hizo presente, la utilizó por primera vez el partido Convergencia en el Estado Yaracuy en el 2000, y luego con mayor intensidad el Movimiento Quinta República (MVR) en el 2004, para el 2005 el MVR creó un partido morocho llamado Unión de Vencedores Electorales (UVE), y con ello llevó a la oposición primero a intentar defenderse utilizando también morochas, y finalmente a retirar sus candidatos de la elección. Si UVE hubiera sido un partido de verdad hoy sería la primera fuerza de la Asamblea Nacional para el periodo 2006-2011, porque ‘ganó’ más escaños que ningún otro partido en las elecciones de 2005. Sin embargo no es nada. No tiene fracción parlamentaria. No funciona en la Asamblea Nacional. Nunca fue nada más que un disfraz de la coalición de gobierno para evitar que se le descontaran los escaños ganados nominalmente de los que le correspondían de acuerdo a su votación proporcional.

Veamos cómo sería la distribución de los escaños en nuestro ejemplo, si los partidos utilizaran la práctica de las candidaturas morochas, tal como se ha hecho en Venezuela (cuadro 3). La elección es la misma que en nuestro ejemplo anterior. Cuatro partidos, A, B, C y D, y cien mil votos válidos. A diferencia del ejemplo anterior, ahora cada partido crea un partido morocho. Estos partidos serán AA, BB, CC y DD. El partido A presenta sus listas bajo su denominación tradicional, y sus candidatos nominales bajo la bandera de su morocho

se permitía en Colombia antes de las elecciones de 2006; en ella, el mismo partido, sin negar su identidad, se desdoblaba en varias listas que competían una contra otra en una misma distribución de escaños. También es un mecanismo diferente al de las ‘listas espejo’ de Argentina, en las cuales varias organizaciones en forma separada postulan la misma lista, a fin de que sus votos se sumen para la distribución de escaños.

Cuadro 3
Distribución de los escaños utilizando la práctica venezolana de 'las morochas'.
Distribución por los seis cargos para las listas (fórmula D'Hondt).

Partidos	A	B	C	D
Cociente 1	45000 (1)	21000 (3)	20000 (4)	14000 (6)
Cociente 2	22500 (2)	10500	10000	7000
Cociente 3	15000 (5)	7000	6666,66	4666,66
Cociente 4	11250	5250	5000	3500
Cociente 5	9000	4200	4000	2800
Cociente 6	7500	3500	3333,33	2333,33
Cociente 7	6428,57	3000	2857,14	2000
Cociente 8	5625	2625	2500	1750
Cociente 9	5000	2333,33	2222,22	1555,55
Cociente 10	4500	2100	2000	1400
Cociente 11	4090,90	1909,09	1818,18	1272,72
Cociente 12	3750	1750	1666,66	1166,66
Cociente 13	3461,53	615,38	1538,46	1076,92
Cociente 14	3214,28	1500	1428,57	1000

Ganadores cargos nominales AA: 6; BB: 1; CC: 1; DD: 0; resultados voto lista A: 45.000 votos, B: 21.000 votos, c: 20.000 votos, D: 14.000 votos; distribución por los seis cargos para las listas (fórmula D'Hondt).

AA. Como dijimos, en la práctica AA no existe, es A disfrazado para burlar la representación proporcional. Obviamente A nunca niega este vínculo, por el contrario, lo proclama para asegurar que sus electores entiendan que para los cargos nominales deben votar por AA. Lo mismo ocurre en el caso de los otros partidos.

En cuanto a los escaños nominales, igual que en el ejemplo del cuadro 1, A en su versión AA obtiene seis escaños, BB logra uno, y CC alcanza también uno. Los votos lista de A, B, C y D son exactamente los mismos que en el cuadro 1. A: 45.000 votos; B: 21.000 votos; C: 20.000 votos y D: 14.000 votos. A estas votaciones se les aplica la fórmula D'Hondt y se determinan los catorce cocientes que corresponden a cada partido. A continuación a cada partido se les deberían eliminar tantos cocientes como escaños haya obtenido en los circuitos nominales. Pero ahora, ninguno de los partidos, se dice, ganó cargo nominal alguno. En consecuencia no se les elimina ningún cociente. A continuación se determinan los seis mayores cocientes a fin de adjudicarles los escaños de lista, de esta manera, A logra ahora tres escaños de lista. B, C y D alcanzan un escaño de lista cada uno.

El resultado final al aplicar la práctica venezolana de las morochas a nuestro ejemplo puede verse en el cuadro 4. A (con su versión morocha AA) ahora logra un total de nueve escaños, es decir, el 64,3% de los escaños con 45% de los votos. De esos nueve escaños, seis se obtienen mediante el partido morocho AA en los escaños nominales, y tres se obtienen por lista. Como se ve, la diferencia con el caso de los cuadros 1 y 2 en que se aplicó la representación proporcional personalizada es que entonces A no recibió ningún escaño de lista porque su cuota proporcional de cargos había sido cubierta con los escaños nominales. En el caso de los cuadros 3 y 4, al utilizar la práctica de las morochas, A recibe su cuota de escaños de lista como si no hubiera obtenido ningún cargo nominal. El sistema funciona ahora como un sistema segmentado, en el cual las dos distribuciones se hacen en la práctica y, a pesar del texto de la ley, en forma separada. Por su parte, el partido B con el 21% de los votos recibe dos escaños, es decir, el 14,3%. De esos dos escaños, uno le fue adjudicado a su partido morocho, CC, y el otro a su lista. C, con el 20% de los votos, recibe también dos escaños, es decir, 14,3%, de los cuales uno lo obtuvo mediante su partido morocho BB en los circuitos nominales, y el otro le correspondió a su lista. Finalmente D, con el 14% de los votos, obtiene un escaño que equivale al 7,1% de los cargos a distribuir, y lo recibe en su lista.

Cuadro 4
Resultado de la aplicación del sistema venezolano de 'las morochas'

	A+AA	B+BB	C+CC	D+DD
Cargos lista	3	1	1	1
Cargos nominales	6	1	1	0
Total	9	2	2	1

Partido	% votos	Escaños	% Escaños	Distorsión
A + AA	45%	9	64,3%	+ 19,3
B + BB	21%	2	14,3%	- 10,7
C + CC	20%	2	14,3%	- 5,7
D + DD	10%	1	7,1%	- 2,9
				D = 19,3

El cuadro 5 presenta los resultados de las dos modalidades para el caso de nuestro ejemplo. Como puede verse, al aplicar las morochas el partido mayoritario queda ampliamente sobrerrepresentado,

Cuadro 5
Comparación de los resultados

Distribución de cargos si se aplicara la distribución proporcional personalizada

Partido	% votos	Escaños	% Escaños	Distorsión
A	45%	6	42,8%	- 2,20
B	21%	3	21,4%	+ 0,4
C	20%	3	21,4%	+ 1,4
D	14%	2	14,4%	+ 0,4
				D = 2,2

Distribución de cargos con 'las morochas'

Partido	% votos	Escaños	% Escaños	Distorsión
A + AA	45%	9	64,3%	+19,3
B + BB	21%	2	14,3%	-10,7
C + CC	20%	2	14,3%	-5,7
D + DD	10%	1	7,1%	-2,9
				D = 19,3

mientras que los partidos minoritarios todos resultan con un porcentaje de cargos inferior a su porcentaje de votos. La distorsión de la proporcionalidad es ahora mucho mayor que la que observamos al aplicar la representación proporcional personalizada en su versión correcta. Al deformar el sistema transformándolo en un sistema mayoritario por medio de las candidaturas morochas, en nuestro ejemplo, la distorsión alcanza según el estadístico D de Loosemore y Hanby (1971) a 19,3%. Esta distorsión se interpreta en el sentido de que él o los partidos sobrerrepresentados, en este caso sólo A, recibe un 19,3% de escaños por encima de lo que le correspondería en una estricta proporcionalidad. Claramente, se trata de un resultado que distorsiona gravemente la proporcionalidad y que nos muestra el carácter promayoritario del nuevo sistema electoral venezolano. Tal como ocurre en el ejemplo, lo usual será que la distorsión producida por las morochas permita a la primera fuerza política controlar en forma amplia los cuerpos legislativos, sin tener el apoyo de la mayoría absoluta de la población. Esto contradice el propósito central de los sistemas proporcionales que persiguen, precisamente, que las mayorías institucionales sean un reflejo de las mayorías populares.

En conclusión, al permitir que se desvinculen la postulación por lista de la postulación en circuitos nominales, mediante la práctica

conocida en Venezuela como de candidaturas morochas, se ha transformado en forma 'informal', pero radical, el sistema electoral para cuerpos legislativos. El sistema ha dejado de ser un sistema proporcional, para transformarse en un sistema mayoritario que encuadra perfectamente en la categoría que la literatura conoce como sistemas mixtos mayoritarios o segmentados. El nuevo sistema en relación con el anterior ha generado, como era de esperarse de acuerdo a las consecuencias características de los sistemas mayoritarios: a) la tendencia a que el principal partido, aun cuando no alcance la mayoría de los votos, logre una amplia mayoría de escaños; b) una amplia sobrerrepresentación del primer partido; c) una permanente subrepresentación de las fuerzas minoritarias; y d) la minimización de la oposición en los cuerpos legislativos, facilitando el ejercicio arbitrario e incluso, en algunos casos, corrupto del poder, porque los posibles controles parlamentarios resultan usualmente minimizados.

SISTEMA ELECTORAL PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SU REFORMA

En Venezuela, el Presidente de la República se elige por el sistema de mayoría relativa a una sola vuelta. Fue el sistema utilizado para la elección presidencial de 1947, también para la de 1958 que restauró la democracia, y fue ratificado por las constituciones de 1961 y 1999. Gana la elección el candidato que obtenga el mayor número de votos válidos, cualquiera que sea el porcentaje obtenido. El menor porcentaje de votos alcanzado por un candidato ganador de la presidencia fue de 29,1%, obtenido por Rafael Caldera en 1968.

El mandato del Presidente de la República es de seis años, el de los gobernadores y alcaldes es de cuatro años, y es posible la reelección inmediata, por una sola vez. La reelección de los gobernadores y alcaldes se estableció en la reforma de 1989 como antes se explicó. La novedad más importante introducida por la Constitución de 1999 en esta materia fue la reelección presidencial inmediata, de modo que el Presidente Chávez, electo por primera vez en 1998, fue ratificado en las elecciones del año 2000, con motivo del proceso de «relegitimación de los poderes públicos» ordenado por la Asamblea Constituyente, y reelecto bajo las normas de la Constitución de 1999 en el año 2006.

En Venezuela, como en otros países de América Latina, el debilitamiento de los partidos políticos abrió el camino para el surgimien-

to de fuertes liderazgos personales con apoyo popular directo, autónomo de sus partidos u organizaciones. Estos últimos han pasado a depender en buena medida de sus líderes para su subsistencia y permanencia en el poder. Una situación inversa a la que se presentaba en condiciones de alta institucionalización del sistema de partidos, tal como ocurrió en Venezuela entre 1973 y 1993. Cuando la institucionalización del sistema de partidos es alta, los individuos dependen para su postulación, elección y gestión de las organizaciones. Cuando los partidos se debilitan, son las organizaciones las que dependen de la permanencia en el poder de su líder para su subsistencia. Es este hecho, derivado de la desinstitucionalización de los sistemas de partidos, el que se ha convertido en una de las causas principales de las modificaciones constitucionales para adoptar la reelección presidencial inmediata. En condiciones de desinstitucionalización de los partidos y de personalización de la política, los miembros de las organizaciones que apoyan a los presidentes, los sectores sociales que los respaldan, e incluso áreas importantes de la población, desarrollan la percepción de que la continuidad de las políticas que consideran beneficiosas, y su permanencia en el poder en el caso de los activistas, dependen de la continuidad en el ejercicio de la presidencia del líder. De allí que se produzcan fuertes movimientos para la introducción de la reelección, como ha sido el caso en países como Argentina, Brasil, Colombia, Perú,¹⁴ República Dominicana y Venezuela. En definitiva, vemos en el debilitamiento de los partidos y en la personalización de la política, que es una de sus consecuencias, las causas principales del establecimiento de la reelección inmediata en Venezuela y otros países de América Latina.

La reelección inmediata es una institución común y no polémica en las democracias consolidadas. La razón de ello es que cuando las instituciones encargadas de controlar la legalidad de las actuaciones del Ejecutivo son fuertes y verdaderamente autónomas, el peligro de que el Jefe de Gobierno parlamentario o el Presidente en regímenes presidenciales hagan uso de los recursos del Estado para su ventaja electoral son relativamente menores, y difícilmente escapan a las sanciones correspondientes. El temor a que estos controles no funcionen en países de democracias no consolidadas y con instituciones relativamente débiles, como es el caso en muchos países de América Latina, es lo que generó una resistencia histórica al establecimiento de la reelección presidencial (Nohlen, 2007b).

14. En Perú, la reelección fue abrogada luego de la caída de Fujimori en 2001.

En el caso de Venezuela, estos temores se han visto confirmados; para la elección del 2006 hubo un uso amplio, evidente, no disimulado, de los recursos públicos, entre ellos de la televisión del Estado, al servicio de la reelección presidencial. Lo mismo ocurrió durante la campaña para el referendo revocatorio de 2004. El uso de los recursos del Estado ha ido desde la abierta realización de presiones a los empleados públicos para que voten por el presidente-candidato,¹⁵ hasta la utilización del canal del Estado para transmitir los actos proselitistas del partido de gobierno en los que participa el Presidente, y muchas veces incluso sin él. Así pues, la reelección ha introducido en Venezuela un incremento exponencial del uso de ventajas indebidas por parte del partido de gobierno. Ventaja que siempre está presente cuando las instituciones son débiles, pero que se expande enormemente cuando la reelección presidencial está en juego.

Un indicador de que el peligro del uso de los recursos del Estado para lograr una ventaja indebida a favor del presidente-candidato está presente en los casos de reelección inmediata nos lo brinda el darle un vistazo al resultado de las elecciones con reelección presidencial inmediata en América Latina a partir de 1990 y hasta junio 2008. Es decir, durante la presente época de resurgimiento del personalismo político. Se efectuaron trece elecciones en las que el presidente en ejercicio era candidato. El gobierno ganó once de ellas (85%),¹⁶ y sólo perdió en dos ocasiones (15%).¹⁷ En cambio, en un estudio de las elecciones democráticas efectuadas en América Latina hasta 1995, encontramos que los gobiernos ganaban menos de un tercio de las elecciones, y eran derrotados en más de dos tercios de las veces (Molina, 2001). Como vemos, ha habido una diferencia enorme en las posibilidades de que el gobierno gane las elecciones entre los ca-

15. Es ya un lugar común en Venezuela el referirse a una videoconferencia interna del Presidente de PDVSA (Petróleos de Venezuela) y Ministro de Energía, Rafael Ramírez, en la cual llamaba a los empleados de la empresa a definirse por el candidato Hugo Chávez y la revolución bolivariana en las elecciones presidenciales de 2006, porque según él esa empresa es toda «roja, rojita». Esta acción fue públicamente avalada y encomiada por el Presidente Chávez.

16. Alberto Fujimori en Perú (dos veces: 1995 y 2000), Hugo Chávez en Venezuela (dos veces: 2000 y 2006), Joaquín Balaguer en República Dominicana (dos veces: 1990 y 1994), Leonel Fernández en República Dominicana (2008), Alvaro Uribe en Colombia (2006), Carlos Menem en Argentina (1995), Fernando Henrique Cardoso (1998) y Luis Ignacio «Lula» da Silva en Brasil (2006).

17. Daniel Ortega en Nicaragua (1990) e Hipólito Mejía en República Dominicana (2004).

sos de reelección inmediata y los casos en los cuales el Presidente en ejercicio no es candidato. Esto no indica necesariamente que en todos los casos de reelección inmediata haya estado presente una ventaja indebida, pero sugiere que habría que mirar con mucho cuidado porque ese pudiera ser el caso. Lo que queremos apuntar es que en América Latina debemos mirar con cuidado este hecho de la «cuasi-imbatibilidad presidencial en reelección inmediata», porque una de las posibles causas pudiera ser el uso de ventajas indebidas. Como ciertamente lo es en Venezuela. El ejercicio del cargo genera ventajas implícitas no necesariamente antidemocráticas, como, por ejemplo, la familiaridad de la población con el candidato; pero esto por sí sólo no parece suficiente para explicar el radical cambio de tendencia en cuanto a las posibilidades de victoria del gobierno entre las elecciones con o sin reelección inmediata en juego, en América Latina.

Una posible explicación, preocupante, es que las instituciones en algunas de nuestras democracias no sean lo suficientemente fuertes o autónomas para impedir el uso de ventajas indebidas que afectan la igualdad de oportunidades. Si las instituciones no ejercen los controles necesarios es altamente probable que la ‘ventaja’ del candidato Presidente incluya entre sus componentes el manejo de los recursos públicos en forma directa o indirecta para ponerlos al servicio de su campaña presidencial y, en los peores casos, el que se utilicen las instituciones judiciales o policiales para hostigar a los oponentes.

Otra consecuencia del establecimiento de la reelección presidencial inmediata en un contexto de desinstitucionalización de los partidos, y personalización de la política, ha sido la tentación en los líderes de pasar de la reelección inmediata por una sola vez, a la reelección indefinida, o al menos a la búsqueda de un tercer mandato. Éste fue el caso de Argentina y Perú, donde Menem y Fujimori intentaron buscar un tercer mandato, sin éxito porque Menem no logró hacer prevalecer su interpretación de la Constitución, y Fujimori, aunque re-reelecto, tuvo que abandonar el cargo ante las acusaciones de fraude. En Colombia y en Brasil ya sabemos que algunos partidarios de los presidentes reelectos han intentado convencerlos de modificar la Constitución para buscar un tercer mandato. En Venezuela, el Presidente Chávez también ha intentado permanecer en el poder más allá de la reelección. En el año 2007 introdujo un proyecto de reforma constitucional que incluía la institución de la reelección indefinida del Presidente. La reforma fue derrotada en el referendo de diciembre de 2007, pero ya se ha anunciado que si las circunstancias electorales son propicias el Presidente la propondrá de nuevo. En resumen, en

un contexto político de debilidad de los partidos y personalización de la política, la reelección inmediata del Presidente parece llevar implícita la tentación de que se busque la prolongación en el tiempo del mandato del líder personal, con las consecuencias que esto conlleva en cuanto a obstaculización de la renovación del liderazgo político, abuso de los recursos del Estado y continuismo.

¿ELECCIONES LIBRES E IMPARCIALES?

LA INHABILITACIÓN POLÍTICA POR VÍA ADMINISTRATIVA

Una de las características definitorias de un régimen democrático es que las elecciones deben ser libres e imparciales, y que el sufragio, tanto pasivo como activo, pueda ser ejercido por los ciudadanos sin limitaciones indebidas o discriminaciones (Dahl, 1999: 97-116). Para que estas características se cumplan es indispensable que exista libertad de postulación, sin más limitaciones que las aceptadas por la comunidad internacional democrática y por la cultura democrática. Entre estas limitaciones aceptables tenemos las relativas a la edad, al ejercicio de la profesión militar, y la inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos accesoria a una condena penal. En este último caso, las constituciones democráticas y también la Convención Americana sobre Derechos Humanos, han estado conscientes del peligro que implica permitirle a un Estado que inhabilite para el ejercicio del sufragio pasivo u otros derechos políticos a un ciudadano. Por eso, reconociendo que esta inhabilitación puede aplicarse, sin contradecir la democracia, a quienes hayan sido condenados por haber cometido delitos, al mismo tiempo, se han establecido límites a esta facultad de los Estados, más allá de los cuales cualquier inhabilitación no puede considerarse aceptable democráticamente. Estos límites son que la inhabilitación debe establecerse mediante sentencia judicial penal definitivamente firme en un proceso en el cual los acusados hayan tenido todas las garantías del debido proceso y, obviamente, sin que el delito del que se les acuse sea un delito de opinión.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual es parte Venezuela, y a la cual la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela le reconoce jerarquía constitucional¹⁸ dispone en el numeral 2 de su artículo 23 referido a los derechos políticos, entre ellos expresamente el de 'ser elegido': «2. La ley puede reglamentar el

18. Artículo 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal».

Por su parte, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ha establecido un criterio similar en sus artículos 42 y 65:

Artículo 42. Quien pierda o renuncie a la nacionalidad pierde la ciudadanía. El ejercicio de la ciudadanía o de alguno de los derechos políticos sólo puede ser suspendido por sentencia judicial firme en los casos que determine la ley.

Artículo 65. No podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados o condenadas por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito.

De estas normas resulta que en Venezuela el principio constitucional que debería aplicarse sigue las pautas aceptadas por la cultura democrática y la comunidad internacional democrática, e implica que sólo mediante sentencia judicial definitivamente firme, en un proceso penal, quienes sean condenados por haber cometido hechos tipificados como delitos pudieran ser objeto de la pena accesoria de la inhabilitación para el ejercicio de sus derechos políticos.

A pesar de la claridad de estas disposiciones, en el año 2001 la Asamblea Nacional dictó la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal en la cual se faculta al Contralor General de la República para imponer la sanción de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos a los funcionarios públicos hasta por quince años.¹⁹ Facultad que ha sido inter-

19. Esta disposición tiene antecedentes en leyes anteriores, pero nunca había sido utilizada para inhabilitar políticamente a funcionarios públicos sin condena penal definitivamente firme. Estas disposiciones anteriores estaban claramente referidas, y así fueron interpretadas, sólo a funcionarios designados, y las posibles inhabilitaciones impuestas por los superiores jerárquicos o el contralor se entendían como prohibición de que fueran designados para cargos en la administración pública nacional, nunca se entendían como operando contra el derecho a ser elegido a cargos públicos, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. «Artículo 105°. La de-

pretada por el Contralor General de la República en el sentido que puede imponer sanciones que impidan a funcionarios electos por la población ser candidatos a cualquier cargo hasta por un periodo de quince años luego de terminado su mandato. Y en efecto, el Contralor General de la República ha impuesto este tipo de sanciones a más de doscientos funcionarios. Entre ellos destacadas figuras de la oposición, incluyendo dos de sus líderes más descolantes nacionalmente: Leopoldo López, alcalde del Municipio Chacao de Caracas, y aspirante a la Alcaldía Mayor del Distrito Capital (Caracas) en las elecciones de 2008; y Enrique Mendoza, ex gobernador del Estado Miranda, y también aspirante a la gobernación de ese Estado para las elecciones de 2008. La inmensa mayoría de los inhabilitados son dirigentes de oposición, a pesar de que 21 de las 23 gobernaciones de Estado, la mayoría de las alcaldías, y la administración pública nacional están en manos de los partidos de gobierno. En sentencia del 5 de agosto de 2008, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia respaldó la posición del Contralor declarando que la misma se ajustaba a la ley y a la Constitución.²⁰

claratoria de responsabilidad administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 91 y 92 de esta Ley, será sancionada con la multa prevista en el artículo 94, de acuerdo con la gravedad de la falta y el monto de los perjuicios que se hubieren causado. Corresponderá al Contralor General de la República de manera exclusiva y excluyente, sin que medie ningún otro procedimiento, acordar en atención a la entidad del ilícito cometido, la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo por un periodo no mayor de veinticuatro meses o la destitución del declarado responsable, cuya ejecución quedará a cargo de la máxima autoridad; e imponer, atendiendo la gravedad de la irregularidad cometida, su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince años, en cuyo caso deberá remitir la información pertinente a la dependencia responsable de la administración de los recursos humanos del ente u organismo en el que ocurrieron los hechos para que realice los trámites pertinentes.

«En aquellos casos en que sea declarada la responsabilidad administrativa de la máxima autoridad, la sanción será ejecutada por el órgano encargado de su designación, remoción o destitución.

«Las máximas autoridades de los organismos y entidades previstas en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, antes de proceder a la designación de cualquier funcionario público, están obligados a consultar el registro de inhabilitados que a tal efecto creará y llevará la Contraloría General de la República. Toda designación realizada al margen de esta norma será nula».

20. Sentencia número 1265 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 5 de agosto de 2008.

El contexto político venezolano se caracteriza por un control total del gobierno sobre las otras instancias del poder público nacional, incluyendo el Tribunal Supremo de Justicia y la Contraloría General de la República. Y en la Venezuela del 2008, decir el gobierno es decir el Presidente de la República. Amparado en la gran popularidad que tuvo el Presidente Chávez, especialmente entre 1998 y 2002, y entre 2004 y 2006, el gobierno ha logrado copar con militantes de la llamada Revolución bolivariana todos los espacios del poder público nacional. En esas condiciones, es poco probable que la decisión de inhabilitar políticamente a figuras relevantes de la oposición haya sido tomada en forma independiente por el Contralor, como igualmente es poco probable que la decisión judicial sobre el tema sea producto de razonamientos estrictamente jurídicos. La propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la antes citada sentencia sobre las inhabilitaciones impuestas por la Contraloría,²¹ justifica la no aplicación del artículo 23, numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, antes citado, con el argumento político de que la Convención se funda en principios individualistas que no pueden prevalecer sobre los principios de protección a los intereses colectivos que, según el Tribunal, tienen prioridad y orientan el funcionamiento constitucional del actual régimen venezolano.

La posibilidad de que un funcionario, altamente politizado, como el Contralor General de la República de Venezuela, pueda inhabilitar para el ejercicio de cargos públicos y, por ende, para el ejercicio del derecho a postularse como candidatos a políticos tanto del gobierno como de la oposición, se ha constituido en una innovación muy importante del sistema electoral venezolano, que como es evidente puede poner en entredicho el carácter democrático de los procesos electorales en nuestro país. El hecho de que un grupo de ciudadanos, entre ellos dos de las figuras más importantes de la oposición, que encabezaban ampliamente las respectivas encuestas, como son Leopoldo López y Enrique Mendoza, no hayan podido postularse para los cargos que aspiraban en las elecciones regionales y municipales de diciembre de 2008, sugiere que el sistema electoral ha definitivamente entrado en una situación en la cual el gobierno de turno podría anular el derecho a ser elegido y el derecho a elegir de los ciudadanos, con lo cual los procesos electorales en Venezuela dejarían de ser libres e imparciales.

21. Sentencia número 1265 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 5 de agosto de 2008.

CONCLUSIONES

Como se desprende del análisis anterior, a partir de la promulgación de la Constitución de 1999 ha habido tres modificaciones de gran trascendencia en el sistema electoral venezolano. Una de ellas establecida en la propia Constitución, y las otras dos impuestas en contra de sus principios en materia de derechos políticos.

La primera de ellas es la reelección presidencial inmediata. Esta institución, como hemos señalado, tiene entre sus ventajas que permite a los ciudadanos mantener en la presidencia un funcionario con cuya acción estén satisfechos. Sin embargo, en el contexto político venezolano de instituciones débiles, desinstitucionalización del sistema de partidos y personalización de la política, presenta dos peligros ya materializados en el país: en primer lugar, genera la posibilidad de que el Presidente-candidato utilice los recursos públicos a su cargo con impunidad para obtener ventajas indebidas sobre el resto de los candidatos. Ventajas que menoscaban el principio democrático según el cual los procesos electorales deben ser imparciales. Y, en segundo lugar, produce la tendencia a buscar la permanencia en el poder por sucesivos periodos, más allá de una reelección, debido a que la continuidad del equipo en el poder, de los privilegios para los sectores que lo apoyan, y la continuidad de las políticas que los benefician, dependen en gran medida de que el líder se mantenga en la presidencia.

La segunda modificación, en este caso contraria al principio constitucional de la representación proporcional, ha sido el paso de un sistema de representación proporcional personalizada, también conocido como sistema mixto proporcional, a un sistema de carácter predominantemente mayoritario conocido en la literatura como sistema segmentado o mixto mayoritario. Como consecuencia, ahora los escaños en las elecciones para cuerpos deliberantes no se distribuyen de una forma aproximada y adecuadamente proporcional a la votación de cada partido u organización, sino que se distribuyen de manera que la primera fuerza resulte sobrerrepresentada y con altas posibilidades de poder dominar en solitario el cuerpo deliberante de que se trate, aun cuando no cuente con el respaldo de la mayoría de los votantes. Es decir, se ha producido uno de los cambios que la literatura considera de mayor trascendencia en el ámbito de los sistemas electorales: se ha pasado de un sistema proporcional a uno mayoritario (Nohlen, 2004: 384). Y, lo que es también muy relevante, este cambio se ha producido por la vía de la práctica política y de la

interpretación de las normas, sin alterar una letra de la legislación que estableció la representación proporcional personalizada.

El tercer cambio, también en contra de los principios constitucionales, ha sido el de otorgar competencia al Contralor General de la República para que suspenda el derecho a ser elegido de aquellos funcionarios públicos que sancione por supuestas irregularidades administrativas, sin que se haya demostrado la comisión de un hecho tipificado como delito en la ley, ni medie sentencia judicial penal definitivamente firme tal como lo exigen la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Esta 'innovación' deja en manos de un funcionario altamente politizado, como ha sido y es en Venezuela el Contralor General de la República, la potestad de impedir que se presenten como candidatos dirigentes de oposición que pudieran amenazar las posiciones del gobierno de turno. Y en efecto, varios de los principales dirigentes nacionales de oposición, aspirantes a ser candidatos en las elecciones para alcaldes y gobernadores de diciembre de 2008, fueron inhabilitados.

Las tres reformas que hemos considerado son de una alta significación y consecuencia, sin embargo, la tercera es quizás la de mayor trascendencia. Las dos primeras, es decir, la reelección inmediata del Presidente y el establecimiento de un sistema electoral mayoritario para los cargos legislativos, están dentro de los límites aceptados por la cultura democrática; y si bien se puede considerar que no son instituciones convenientes para el país y que un sistema electoral mayoritario es inconstitucional en Venezuela, no se puede alegar que las mismas no sean aceptables en una democracia. La tercera en cambio, la posibilidad de que se suspenda por vía de decisiones administrativas el ejercicio del derecho a ser elegido, pone definitivamente en entredicho el carácter democrático de las elecciones en Venezuela.

REFERENCIAS

- DAHL, Robert. (1999). *La democracia*. Madrid: Taurus.
- KULISHECK, Michael y Brian CRISP. (2001). «The legislative consequences of MMP electoral rules in Venezuela». En Matthew S. Shugart y Martin Wattenberg (editores), *Mixed-member electoral systems. The best of both worlds?* (pp. 404-431). Oxford: Oxford University Press.
- LIJPHART, Arend. (1999). *Patterns of democracy*. New Haven: Yale University Press.

- . (1994). *Electoral systems and party systems*. Oxford: Oxford University Press.
- LOOSEMORE, John y Victor HANBY. (1971). «The theoretical limits of maximum distortion: Some analytic expressions for electoral systems». *British Journal of Political Science*, 1: 467-77.
- MOLINA, José. (2001). «The electoral effect of underdevelopment: government turnover and its causes in Latin-American, Caribbean and industrialized countries». *Electoral Studies*, 20: 427-446.
- . (2004). «Partidos y sistemas de partidos en la evolución política venezolana: la des-institucionalización y sus consecuencias». En J. Molina y A. Álvarez (editores), *Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI* (pp. 9-56). Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- . (1991). *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*. Venezuela: Vadell Hermanos Editores.
- NOHLEN, Dieter. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- . (2000). «Additional member system». En R. Rose (editor), *International encyclopedia on elections* (pp. 4-6). Washington: CQ Press.
- . (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . (2007a). «Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios». En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (editores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 294-333). México: Fondo de Cultura Económica.
- . (2007b) «La reelección». En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (editores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 287-293). México: Fondo de Cultura Económica.
- SHUGART, Matthew y Martin WATTENBERG. (2001). «Mixed-member systems: A definitional typology». En M. S. Shugart & M. Wattenberg (editores): *Mixed-member electoral systems. The best of both worlds?* (pp. 9-24). Oxford: Oxford University Press.
- TUFTE, Edward. (1978). *Political control of the economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- VALLÉS, Josep y Agusti BOSCH. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.