

CLAVES PARA UNA REFORMA ELECTORAL EXITOSA

Salón Protocolar del Palacio Federal Legislativo

Caracas, 28 de abril de 2016

Relator: Juan Francisco Alonso

I. PALABRAS DE BIENVENIDA - DIPUTADO ENRIQUE MÁRQUEZ, PRIMER VICEPRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Mostrando su satisfacción por la concurrida asistencia y asegurando que “esto es la Asamblea Nacional, un foro para que el pueblo debata, no solo los diputados”, el primer vicepresidente del Parlamento, diputado Enrique Márquez (MUD), dio inicio a sus palabras de instalación del seminario “Claves para una Reforma Electoral Exitosa” que el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello organizó. Durante su intervención el legislador defendió la necesidad de revisar el sistema electoral venezolano, por considerar que “está muy complicado para nuestro pueblo”.

Seguidamente el legislador enumeró todos los obstáculos que en 2015 la oposición debió superar para lograr que se celebrarán las elecciones parlamentarias del pasado 6 de diciembre. “Recordarán ustedes como Leopoldo López y otros valientes venezolanos se declararon en huelga de hambre para que el Consejo Nacional Electoral (CNE) convocara el proceso, algo que debería ser automático y todos los cambios que tuvimos que sortear. Cambio de circuitos, cambio de normas, todos sobrevenidos para evitar nuestro triunfo”, dijo.

Acto seguido Márquez garantizó que los cambios legales que la nueva mayoría de la Asamblea Nacional impulsa no persiguen cooptar al organismo comicial. “Este movimiento político que me honro pertenecer no aspira a dirigir el CNE, sino que lo dirija el pueblo y los venezolanos, porque si no estaríamos repitiendo los errores”, dijo.

El legislador defendió la necesidad de reformar la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE), alegando que “es una ley electoral mal diseñada” y para sustentar su afirmación resaltó la actual situación que se ha presentado en torno a la posible convocatoria del referendo revocatorio presidencial. “Es un referendo constitucional y vaya cuánto ha costado convocarlo (...) Se tardaron casi dos meses en darnos la planilla (para recolectar las firmas para constituir el grupo que desea solicitar el referendo). ¡Dos meses! (...) violando la Constitución y las leyes (...) una planilla que se hace en una hoja de Excel”.

El primer vicepresidente de la AN llamó al mundo a que “no pierda de vista” todo lo relacionado con el proceso de activación del mecanismo previsto en el artículo 72 de la Constitución, del cual dijo: “Tiene que hacerse ese año para que sea eficiente y se va a hacer”.

Por último, Márquez dejó en claro que no es posible que Venezuela continúe con “un CNE que le aplica la ley del embudo al pueblo y favorece al empoderado”; y por ello aplaudió la reforma electoral que analiza la Subcomisión de Derechos Electorales que preside el diputado Juan Guaidó, con la cual dijo que la Junta Directiva de la AN está comprometida “a que este año llegue a la plenaria, se apruebe y se comience a implementar. Todo lo que se discuta aquí serán considerado en esa reforma (...) su trabajo no será en vano”.

II. INTRODUCCIÓN - PROFESOR BENIGNO ALARCÓN, DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UCAB

Como un hecho “especialmente emocionante”. Así calificó el profesor Benigno Alarcón el que el seminario se realizara en el salón protocolar del Palacio Federal Legislativo, donde hasta el año 1999 funcionó la Cámara de Senadores del extinto Congreso de la República. Seguidamente explicó que el evento serviría como la primera consulta para la reforma electoral que está analizando la Subcomisión de Derechos Electorales de la AN.

El Director del Centro de Estudios Políticos de la UCAB informó a los asistentes que esa instancia comenzó a analizar el tema electoral en el año 2013, cuando se celebró una conferencia internacional, la cual terminó un libro, en el que se afirma que es “impostergable” la modificación del sistema electoral venezolano. Al año siguiente organizaron otro seminario sobre integridad electoral, concepto que “asumimos”, dijo porque “queremos elecciones que no solo entren en un tema técnico sino también un concepto ético”. Por último, mencionó que el año pasado formaron parte de la Misión Electoral de IDEA (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral) que siguió el desarrollo del proceso que terminó con las elecciones legislativas del pasado 6 de diciembre.

Seguidamente explicó a los asistentes que la integridad electoral es “una propuesta analítica que asume una visión integral de todas las dimensiones del ciclo electoral partiendo del diseño de la legislación y de los organismos y la selección de autoridades electorales, hasta los procesos de votación, conteo, divulgación de resultados y fiscalización; apuntando al establecimiento de las condiciones que garantizan procesos electorales democráticos y de alta calidad, señalando el conjunto de dimensiones, que además de garantizar elecciones libres y justas, tienen como finalidad alcanzar una mayor equidad y competitividad del sistema”.

Alarcón justificó la necesidad de llevar adelante una reforma electoral informando que un estudio sobre la transparencia de los sistemas electorales elaborado por la Universidad de Harvard (Estados Unidos), colocó a Venezuela en los últimos puestos en la región sólo por encima de Honduras y Haití. Este estudio evaluó aspectos como la manera como son designados y están integrados los organismos electorales, las leyes electorales, los procedimientos electorales, los umbrales, el registro de votantes, el registro de candidatos y partidos, la campaña en los medios, la manera cómo se financian las campañas electorales, los procedimientos de votación, el mecanismo para contar los votos y por últimos los resultados.

“Lo único aceptable (del sistema venezolano) según este estudio son los resultados, todo lo demás está mal”, alertó, para luego recordar que “un sistema electoral

va a más allá del día de la elección, abarca quiénes son los rectores electorales y cómo esto afecta la elección, quién financia la campaña y quiénes aparecen en los medios también”.

Inmediatamente presentó los resultados de una encuesta que encargaron para conocer la impresión de los venezolanos sobre el sistema electoral. El estudio fue realizado por la empresa Delphos entre el 5 y 20 de marzo pasados y para el mismo fueron consultadas 1.200 personas, mayores de 18 años.

“El voto se mantiene como mecanismo preferido por los venezolanos para solucionar los problemas del país y lograr los cambios que se requieren (...) se sigue creyendo en el voto”, aseguró Alarcón, luego de informar que el 98,25% de los consultados cree que el sufragio tiene importancia para mantener la democracia, que el 97,67% cree que mediante el voto se logra el bienestar del pueblo, que el 96% respondió que el voto permite que el país progrese y el que 95% cree que el sufragio permite lograr los cambios que el país necesita.

Pese a que el estudio arrojó que el 80% de los entrevistados cree que los resultados de las elecciones del 6 de diciembre reflejaron la voluntad popular frente a un 19% que opina lo contrario, la imagen del CNE no ha hecho sino empeorar en los últimos tres años. Alarcón presentó un histórico de la evolución de la imagen del organismo comicial elaborado a partir de encuestas realizadas desde 2014, el cual arrojó lo siguiente: En 2014 56,3% de los consultados dijo que no confiaba en el CNE, en 2015 ese número subió al 63,9% y en 2016 se ubicó en 60,1%.

Para el Director del Centro de Estudios Políticos estos datos permiten concluir lo siguiente: “El primer problema está en cómo el CNE desempeña su tarea, no en los resultados”. El sondeo también arrojó que el 61,5% de los encuestados cree que hay que cambiar a los miembros de la instancia del Poder Electoral, frente al 30% que rechaza esta posibilidad. Asimismo el 61,9% de los entrevistados se mostró partidario de realizar cambios la legislación electoral vigente, frente al 29% que lo rechaza.

¿Qué aspectos habría que reformar? Las respuestas que la encuesta arrojó fueron las siguientes:

- 91,1% de los entrevistados cree que se deben establecer normas para que todos los candidatos y formaciones políticas tengan acceso por igual a los medios de comunicación.
- 89,4% considera necesario establecer controles al uso de los recursos públicos en las campañas electorales.
- 84,7% aboga por establecer normas para reducir el ventajismo.

- 88,1% es partidario de establecer que el proceso de totalización de votos se muestre al público en vivo.
- 86,3% respalda que el cierre de mesas solo debe extenderse en los centros donde hay electores en cola.
- 86,2% cree que debe establecerse que el CNE debe permitir observación internacional en todas las elecciones.
- 59,5% considera que hay que fijar que la mitad de los candidatos deben ser mujeres.

Estos resultados le permitieron a Alarcón concluir que “la gente está muy clara en lo que se necesita hacer”.

III. PANEL DE EXPERTOS NACIONALES

III.A. EVANGELINA GARCÍA PRINCE

Esta parte del seminario fue conducida por el periodista especializado en temas electores, Eugenio Martínez, quien tras asegurar la ley electoral es la “más importante que tiene un Estado, porque define no solamente el tipo o manera de Gobierno sino cómo se eligen a quienes gobernarán”, dio la palabra a la exsenadora y activista por los derechos de las mujeres, Evangelina García Prince, a quien le preguntó qué debería cambiarse en Venezuela para que el país deje de ser el que menos mujeres tiene en cargos de elección popular en la región.

García Prince llamó a impulsar la justicia electoral desde la cátedra, la pequeña comunidad o la gran organización y recordó que en 1999 ya el país contaba con una norma que establecía la paridad entre hombres y mujeres para las elecciones, pero que la misma fue derogada “arbitraria e inconstitucionalmente” por Ebanillo Donat, el primer presidente del Consejo Nacional Electoral (CNE).

“Hoy en día las mexicanas tienen la paridad en la Constitución, las chilenas tienen paridad en 40% y las bolivianas van con todo en la paridad. Las venezolanas no nos vamos a quedar atrás”, afirmó, para luego agregar: “La propuesta de reforma (de la ley electoral) prevé una paridad de 60 a 40 entre hombres y mujeres, pero una paridad efectiva y con alternabilidad, no en la cola de las listas”.

Por último, recordó que hoy por hoy más mujeres egresan de las universidades que hombres.

III.B. DANIELA UROSA

La abogada constitucionalista y asesora de la Subcomisión de Derechos Electorales de la AN explicó que la reforma electoral que se está confeccionando prevé abocar de manera transversal tres derechos fundamentales: 1) El derecho a elegir (sufragio activo), 2) el derecho a ser electo (sufragio pasivo) y 3) el de la participación política.

Tras dejar en claro que el proceso electoral no es solamente el derecho al sufragio, es decir el derecho a que el ciudadano vaya cada cierto tiempo y vote por el candidato de su preferencia, sino que también es el derecho a ser electo “que no podemos disminuirlo y que de algún modo las normas electorales del CNE en materia de postulaciones limitan”, la experta se centró en el tercero: de la participación política, el

cual dijo es el punto “más característico” de los borradores que se están preparando en el Parlamento.

“Ese derecho a la participación política en el ámbito electoral se traduce en la participación ciudadana en los procesos electorales. El proceso electoral no solamente es para ir a votar, sino ejercer el derecho a la participación ciudadana, pero como debe ser ejercida, que no es el ejercicio del Poder Popular (...) ¿Cómo puede ser eso? Siendo testigo de mesa, haciendo control ciudadano durante todo el proceso, bien durante la campaña o la verificación ciudadana una vez que se han escrutado los votos; es hacer observación electoral”, ilustró.

Seguidamente indicó que otro punto que toca toda la reforma es “la necesaria disminución o limitación a su justa medida de la discrecionalidad y potestad reglamentaria del CNE”, por cuanto, a su juicio, en la actualidad “hay un exceso de discrecionalidad casi absoluta” porque la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE) es “prácticamente un cheque en blanco” a favor del organismo electoral.

“Todos los aspectos del proceso electoral, desde la convocatoria hasta la adjudicación de cargos están en manos del CNE. Es el CNE el que establece cómo se realizan, cuándo se realizan, cuáles son los lapsos, quién puede participar y cuáles son los requisitos. La consecuencia primaria de esto es la inseguridad jurídica y lo estamos viendo esta semana con un proceso de recolección de firmas para un posible referendo (revocatorio), en el cual no conocemos cuáles son las reglas ni la mayoría no duerme de pensar si coloca en la planilla el domicilio de su casa o del centro de votación, porque las reglas no están claras. Las reglas tienen que estar en la ley (...) La potestad reglamentaria del CNE tiene que limitarse a ejecutar esa ley, a apretar una que otra tuerca y no a legislar”, apuntó Urosa.

Por último, reveló que otro principio que el Legislativo pretende incorporar en la reforma es el relacionado con el derecho que tienen los ciudadanos a acceder al material electoral. “El oscurantismo ha sido otro de los puntos característicos de los procesos electorales de estos años. Ese no saber cuáles son los resultados, cuál es la base de datos, quiénes están o no en el registro, cómo impugno sino tengo acceso a los cuadernos electorales. Eso hay que superarlo”, dijo.

III.C. MIGUEL CAÑAS

Al asesor en temas electorales de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) se le dio la palabra preguntándole si el sistema automatizado de votación venezolano permite que los resultados se puedan conocer en tiempo real, pero antes de responder afirmó el sistema “es complejo, difícil de operar, requiere un despliegue humano muy grande para operarlo”. Seguidamente aseveró que es “técnicamente posible” que los

ciudadanos puedan ver en tiempo real los escrutinios, tal y como ocurre en otros países, pero que para ello habría que establecer unos mecanismos que permitan realizar consultas periódicas a la base de datos que almacena toda la información que se recibe desde las máquinas de votación.

“No hay razón para esperar hasta la medianoche”, aseveró, al tiempo que agregó que si por alguna razón no pudieran suministrarse datos en “tiempo real exacto” se podría adoptar alguna solución que “dé tranquilidad a la gente”.

Cañas también explicó a los presentes que el problema con las distintas auditorías que en cada proceso se realizan al sistema automatizado reside en “los cambios tecnológicos” que el CNE introduce en cada uno de esos eventos.

“Todos sabemos la gran sorpresa que fue unir el sistema de captahuellas con el sistema de votación. Eso produjo desconfianza y persiste la desconfianza porque el CNE no ha sabido, o no ha querido, explicar por qué se puso, para qué se puso y qué es lo que se ha obtenido. De esos cambios tecnológicos uno se entera el día de la auditoría”, se quejó, al tiempo que planteó que cualquier modificación al sistema que el organismo comicial desee realizar debería ser conversado y acordado con los distintos partidos políticos y debería conocerse con al menos seis meses de anticipación.

El experto también se quejó de que las auditorías técnicas al sistema se realizan en fechas muy cercanas a los comicios y si ocurre un error es muy difícil subsanarlo. “A veces hemos tenido que ir (a una elección) con el error y corregirlo en la elección siguiente”, admitió, al tiempo que puso como ejemplo lo ocurrido en comicios pasados con el Sistema de Información al Elector, el cual le permite verificar que la persona que dice votar en determinado centro efectivamente está registrado en ese centro, y que “por un error que no solo transmitía la cantidad de electores, sino su edad y sexo”.

Cañas consideró injustificado que “a última hora por un reglamento interno del CNE, que también lo está haciendo a última hora y cambiándolo a cada rato, nos enteremos de cuáles son los cambios tecnológicos y cuáles son las auditorías que vamos a hacer”.

Por último, el experto de la MUD tocó el tema de las fallas existentes en el Registro Electoral. “En el 2012 había 8% de personas que no tenían huellas en la máquina (captahuella), una cosa incomprensible porque la huella debe estar en la máquina, pero eso se ha ido bajando ya ha bajado al 3,6% y este año debemos tener menos del 1%. Todo esto obedece también a que el Registro Electoral no se ha auditado adecuadamente desde 2005. Se auditan los números electorales, pero los movimientos, pero no la base. Ese registro tiene que ser profundamente revisado para poder eliminar todo ese resto de cosas que quedan como los fallecidos, gente que tiene el mismo nombre y diferentes

cédulas (los homónimos), extranjeros que aparecen en la parte biométrica, pero no en el registro y una cantidad de errores que hay corregir”.

III.D. JOSÉ DOMINGO MUJICA

El representante de la Asamblea de Educación, por su parte, fue invitado a hablar sobre el tema de la observación electoral, en la cual la agrupación que representa ya acumula diez años de experiencia. Mujica calificó a la observación electoral como “una avanzada de la sociedad civil” que “juega un papel muy importante en la defensa de un instrumento de defensa de la democracia: El voto”.

Seguidamente expuso las limitaciones que en los últimos años el CNE les ha venido imponiendo a las organizaciones nacionales que desean seguir el desarrollo de los procesos comiciales, como el establecimiento de cuotas de observadores. Tras informar que en la actualidad el CNE solo permite a las agrupaciones civiles tener un número de veedores equivalente al 5% de los centros de votación que hay en cada estado, el ponente calificó estas regulaciones de “contrarias a las prácticas de la observación electoral mundialmente aceptadas”.

“Ese tipo de limitaciones deberían ser eliminadas de la legislación electoral. Deberíamos ponernos al día con respecto a las reglamentaciones que para esa actividad rigen en prácticamente en todas las democracias del mundo”, dijo, al tiempo que tiempo que cuestionó también la postura del oficialismo frente a la observación electoral internacional y las condiciones que le impone el árbitro, las cuales pidió derogar.

“A esa observación hay que eliminarle el cepo que significa su sustitución por lo que llamaron acompañamiento electoral, que tiene la enorme limitación de prohibirle a los observadores internacionales expresar públicamente su valoración, su evaluación del proceso electoral que están observando”, reclamó.

III.E. CICLO DE PREGUNTAS A LOS PANELISTAS

III.E.1 EVANGELINA GARCÍA PRINCE. ¿Qué pasaría si la paridad no es aprobada en la reforma electoral?

Aunque la consideró una hipótesis negada la exsenadora afirmó que de materializar semejante escenario sería “una marca muy fea para lo que es el sistema político venezolano, porque estaría dando una muestra de atraso enorme frente al

panorama de lo que ocurre en los sistemas políticos del resto de América Latina” e insistió en recordar que México tiene cuatro leyes para impulsar la igualdad de género y la paridad está prevista en la Constitución, mientras que Chile ya prevé una paridad 40 a 60 o en Perú ya alcanza la cifra de 40%.

Sin embargo, advirtió que de producirse este escenario las mujeres “vamos a seguir en la lucha, porque en esta lucha tenemos 50 años”.

III.E.2 DANIELA UROSA. ¿Por qué a los venezolanos en el exterior se les exige estar legales en los países de acogida para poder votar?

La asesora de la Subcomisión de Derechos Electorales de la AN aseguró que el tema del voto en el exterior es otro de los asuntos medulares que están siendo abordados por la reforma, porque en la actualidad no está regulado y ese vacío ha permitido al CNE actuar con una tremenda discrecionalidad, la cual dijo que hay que limitar.

“Es el CNE quien va decidiendo sobre la marcha quién vota y quién no, de manera que hay criterios distintos en cada consulado haciendo prácticamente nulo el voto en el exterior (...) con el agravante de que solo pueda registrarse en el exterior aquellos que sean residentes legales”, apuntó.

Urosa adelantó que entre los cambios legales que están siendo analizados figura el funcionamiento del registro electoral. “Una de las posibilidades sería que el votante en el exterior pudiera votar a distancia, eso es una posibilidad que existe en el derecho comparado, a lo mejor pareciera que no estamos todavía preparados para eso, pues implica una serie de aspectos tecnológicos: Votar por correo o Internet. Una de las posibilidades que se puede tomar en cuenta es el del registro electoral a través de Internet, es decir a través de la página web. En segundo lugar, que no sea necesario la residencia legal y que únicamente haya que presentar la cédula laminada o el pasaporte en original, es decir que el voto en el extranjero tenga las mismas condiciones que en el territorio nacional”, explicó.

Otro tema que dijo que está siendo estudiado es el relacionado con los centros de votación en el extranjero. “No puede ser que el único sitio que sirva de centro de votación sea el consulado, eso no está establecido en ninguna norma”, se quejó, al tiempo que agregó: “El establecimiento de centros de votación en el exterior debe cumplir los mismos requisitos que los centros de votación en el territorio nacional; es decir que estén cerca de los ciudadanos y que haya acceso para que aquellos que tengan alguna discapacidad”.

Asimismo dijo que se pretende regular lo relacionado con el escrutinio, para evitar que los votos del exterior sigan siendo los últimos en ser contados.

III.E.3 MIGUEL CAÑAS. ¿Se puede hackear una máquina de votación?

El experto aseguró que la posibilidad de que alguien logre introducirse en las máquinas de votación es nula, pues ellas “están totalmente aisladas desde que se inicia (la votación) a las 6 am hasta que cierra las 6 pm, están completamente aisladas no transmiten ni reciben ninguna orden. Eso ha sido verificado. Todos los puertos han sido bloqueados, salvo los de la pantalla o la boleta electrónica”.

Asimismo explicó que el programa de escrutinio no se activa sino después de la hora de cierre de los colegios electorales y que si alguien quisiera vulnerar el sistema debería parar la máquina, activar el programa de escrutinio, contar los votos y luego volver a arrancar la máquina, pero la máquina no se reiniciaría.

Cañas consideró ilógico que alguien pueda tratar de intervenir una máquina, cuando ella luego de escutar los votos imprime un acta, que es un documento público. “¿Qué sentido tiene hackear una transmisión de un documento que es público?”, se preguntó.

Por último, aseguró que hasta ahora no han conseguido una sola acta que sea distinta a la que recibió el centro de totalización del CNE, con lo cual tesis como la del cable submarino a Cuba o el del hacker ruso que supuestamente modifica los cómputos han quedado totalmente descartadas.

III.E.4 JOSÉ DOMINGO MUJICA . ¿Es necesario desmilitarizar el proceso electoral?

Tras aseverar que Venezuela es “una singularidad internacional” en la región por el peso que tienen las Fuerzas Armadas en la organización y ejecución de los procesos electorales, el representante de la Asamblea de Educación abogó por eliminar la “enorme” participación de los uniformados en estos eventos, los cuales, a su criterio, son “fiestas civiles”.

“Hay que batirse con resistencias importantes, las FAN están habituadas al poder que tienen durante los procesos electorales, poder que ejerzan más allá de lo que la ley les permite”, dijo Mujica, quien acusó a los militares de poner a los observadores internacionales a “pasar trabajo”, al desconocer credenciales y creando dificultades a su presencia en los centros de votación.

IV. PONENCIAS INTERNACIONALES

IV.A. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y REFORMA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA – HORACIO BONEO (ARGENTINA)

El exdirector de la División de Asistencia Electoral de la Organización de las Naciones Unidas disertó sobre las consecuencias que para la Gobernabilidad de un país tiene el sistema electoral que se escoja, en particular el sistema que se utiliza para asignar los escaños en el Parlamento Nacional.

Boneo inició su intervención explicando el concepto de gobernabilidad, el cual dijo que no es otra más que “la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictivos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente. Esta es una condición necesaria de un Estado de Derecho, junto a la independencia de poderes y de un sistema legal que garantice el goce de las libertades y derechos -civiles, sociales, políticos y culturales- de las personas. Para ello se requiere de instituciones basadas en los principios de equidad, libertad, participación en la toma de decisiones, rendición de cuentas y la inclusión de los más vulnerables”.

Acto seguido recordó que, de acuerdo con el Banco Mundial, este concepto incluye la existencia de un proceso por el cual se selecciona y reemplaza a las autoridades, donde hay libertad de expresión y responsabilidad, estabilidad política y ausencia de violencia. Asimismo es la capacidad del Gobierno para formular e implementar políticas y es la que regula las interacciones entre el Estado y los ciudadanos, mediante el imperio de la ley y el control de la corrupción.

“La gobernabilidad es la capacidad que tiene una sociedad y sus integrantes, a través de sus interacciones, de resolver los problemas los conjuntos de la sociedad, lo cual se puede hacer con un muy elevado conflicto, lo cual caracteriza situaciones de baja gobernabilidad. Una crisis de gobernabilidad es un país que se divide en dos sectores entre los cuales hay muy poco diálogo”, remató, al tiempo que agregó: “Aunque dentro del mismo esquema, en otros sistemas se procesan situaciones similares de otra forma, vía diálogo, conversación”.

Como ejemplo de este último escenario mencionó a su país, Argentina, cuyo Gobierno no tiene mayoría en el actual Congreso, pero sin embargo ha logrado a través de la negociación que la oposición peronista le apruebe leyes importantes como las que han permitido cerrar acuerdos con los acreedores internacionales por las deudas impagadas de ese país.

Seguidamente Boneo explicó los cuatro elementos que sustentan un sistema electoral:

1) La fórmula electoral (como los votos se computan para asignar los escaños).

2) Tamaño del distrito electoral (número de representantes por circuitos).

3) Estructura del sufragio.

4) Los umbrales electorales (porcentaje mínimo de votos que si no se tienen no se accede a la representación).

Prosiguió informando los distintos sistemas que se utilizan en la actualidad para elegir a los parlamentos nacionales:

1) Representación proporcional (Representación proporcional por lista/ Voto único intransferible): “Estos sistemas suelen utilizar circunscripciones plurinominales y variadas formas para asignar los escaños a distintos partidos y/o candidatos en proporción al número de votos obtenido. Suelen resultar en un alto nivel de proporcionalidad y un muy bajo número de votos desaprovechados”.

2) Pluralidad mayoritaria (First Past the Post, sistemas a dos vueltas, voto alternativo, voto en bloque o bloque por partido): “Usualmente este tipo de sistemas resulta en un alto grado de desproporcionalidad y muchos votos desaprovechados, aunque presentan otros tipo de ventajas. Por ejemplo, el uso de circunscripciones pequeñas que resulta en un mayor grado de conocimiento de los candidatos por parte de los votantes”.

3) Mixto: “Aquellos que combinan elementos de las dos grandes familias anteriores. Se dividen en: Sistemas Mixtos proporcionales: Aquellos en los cuales el componente de representación proporcional busca compensar la desproporcionalidad en la distribución de las bancas uninominales, siendo el ejemplo típico el sistema electoral de Alemania. Sistemas Paralelos: Aquellos en los que no se busca esa compensación, como por ejemplo el caso de Rusia o Tailandia.

El experto apuntó que 91 países del mundo, los cuales representan el 53,5% de la población global, utilizan el sistema de pluralidad mayoritaria; mientras que 72, que representan el 24% de la población mundial, han optado por el de representación proporcional, 30 más por el mixto y los últimos 9 por otros.

En América Latina y el Caribe, Boneo explicó que la situación es a la inversa del mundo, pues 19 países de la región han escogido el sistema de representación proporcional, mientras que 18 han optado por el pluralidad mayoritaria y 3 por el mixto. Venezuela, junto a México y Bolivia, son los que han escogido este último.

Antes de referirse al caso venezolano, Boneo cuestionó el diseño de la AN contemplado en la Constitución de 1999, en particular el hecho de que se asignen un

mínimo de diputados a cada estado, en un intento por garantizar una mínima representación entre todos los estados, algo que en la Constitución de 1961 estaba previsto para figura del Senado.

“El Senado cumple unas funciones. El sistema bicameral tiene una lógica distinta al unicameral, en uno bicameral, donde hay una Cámara de Diputados que representa al pueblo y una del Senado que representa a los estados. Esto actúa como un sistema de contrapesos, pero el agregar tres (escaños más por diputados a cada estado) a la Cámara de Diputados cuando se eliminó la Cámara del Senado no tenía en el sentido de representación ninguna relevancia”, apuntó.

Tras recordar que la Constitución de 1999, en su artículo 63, establece que “la ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional”, el experto señaló que la última parte de dicho mandato no quedó recogido en la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE) de 2009, la cual estableció “no (...) un sistema nominal sino en bloque mayoritario”.

“Este sistema produce dos resultados: Uno que es desproporcional en el sentido de aventajar al partido más grande, el partido más grande se lleva un premio de votos como ocurre en el sistema mayoritario, que no está mal, es una opción. La idea es que dándole más escaños en el Parlamento al que gana se facilita que haya menos conflictos entre poderes y sea más gobernable la situación. Lo otro es que los estados pequeños están sobrerrepresentados”, afirmó, al tiempo que recordó que en las elecciones legislativas de 2010 el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) obtuvo el 48% de los votos, pero se hizo con el 59% de los diputados; mientras que en las de diciembre pasado la oposición con el 56% de los votos se hizo el 67% de los diputados.

Pese que no cree que el sistema venezolano atente contra la gobernabilidad, Boneo recomendó modificarlo pero “más por absurdo que por otras razones”.

El experto recordó que el político y jurista francés Maurice Duverger argumentaba que “los sistemas pluralitarios/mayoritarios eran más efectivos que los de representación proporcional, porque tienden a ser menos dispersos. Sostenía que, en la medida en que en los sistemas pluralitarios sólo un candidato podía ganar, ello creaba incentivos para agregar intereses en un número menor de partidos, normalmente no más de dos. Suponía que los sistemas proporcionales, por el contrario, tendían a incentivar la multiplicación de partidos, a resultar en gobiernos de coalición y ser menos efectivos”.

Seguidamente citó el politólogo holandés Arend Lipjhart, quien al comparar el impacto de los sistemas electorales sobre varias dimensiones de Gobierno y desempeño democrático llegó a la conclusión de que “los resultados empíricos no permiten llegar a una conclusión definitiva de que los sistemas electorales (tanto los de pluralidad como los de representación proporcional) tienen mejor capacidad de decisión y

mejores decisores que los otros. Ello se vincula con el hecho de que puede observarse empíricamente que los sistemas pluralitarios /mayoritarios no producen automáticamente sistemas de dos partidos, ni los de representación proporcional resultan en un número mayor de partidos”.

Por último, Boneo presentó las siguientes cuestiones que, a su juicio, deben ser tomadas en consideración a la hora de optar por un sistema electoral u otro:

1. La capacidad de proveer adecuada representación geográfica, ideológica, de partidos y descriptiva.
2. Lograr que las elecciones sean accesibles y tengan significado para el electorado.
3. Proveer de incentivos para la conciliación.
4. Facilitar la existencia de un gobierno estable y eficiente.
5. Asegurar la responsabilidad del Gobierno, cuando le cupieren.
6. Asegurar la responsabilidad individual de los representantes elegidos.
7. Favorecer el desarrollo de partidos políticos.
8. Promover la existencia de oposición legislativa y de una adecuada supervisión de los actos de Gobierno.
9. Lograr que los procesos electorales sean sustentables.
10. Ser compatible con los estándares internacionales en materia electoral.

IV.B REFORMA POLÍTICA PARA LA INTEGRIDAD ELECTORAL: LECCIONES DEL CASO PERUANO – CARLOS MELÉNDEZ (PERÚ)

El politólogo y profesor de la Universidad Diego Portales de Chile dedicó buena parte de su exposición a formular recomendaciones a los promotores de la reforma electoral en Venezuela a la luz de la experiencia vivida en Perú luego de la caída del régimen autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000).

La primera recomendación que formuló fue pensar la reforma electoral dentro de un contexto de colapso del sistema de partidos. “Tenemos partidos sin raíces sociales, sino personalistas, efímeros, volátiles. Los políticos ahora se llaman independientes sin

incentivos para adherirse permanentemente a organizaciones políticas. Hay ausencia de patrones de carrera política. Los ciudadanos, por su parte, no son afectos a la política y son propensos a 'identidades polarizadores' o 'identidades negativas'", dijo.

La segunda sugerencia fue analizar el momento para hacerlo y evaluar las consecuencias que ella podría acarrear. Aquí Meléndez se detuvo para relatar lo ocurrido en su país durante la primera vuelta de las presidenciales celebradas el pasado 11 de abril. "Se hicieron muchas modificaciones legales antes de las elecciones presidenciales de 2016. En octubre de 2015 se modificó la ley de partidos políticos para 'sancionar con la exclusión a candidatos presidenciales que regalen dinero o dadas en campaña'. Esta reforma buscaba castigar el clientelismo, pero se estableció que todo aquel candidato al que se le compruebe que regaló 10 dólares en la campaña verá su candidatura anulada y por eso la OEA dijo que las elecciones fueron semidemocráticas", alertó.

Las autoridades electorales en base a la modificación antes mencionada abrieron procedimientos a varios candidatos, entre ellos la ganadora de la primera vuelta Keiko Fujimori. "Imagínense que ahora para la segunda vuelta a alguno de los dos candidatos se les demuestre que regalaron más de 10 dólares nos podríamos encontrar ante el absurdo de que alguno sea descalificado", comentó, por lo que pidió a los legisladores venezolanos aprender como lección del caso peruano que los tiempos para las reformas importan y que la realidad no se puede cambiar mediante una ley.

La tercera recomendación que formuló fue no dejarse presionar y tener en cuenta quiénes presionan la reforma. ¿Qué factores están a favor del status quo? ¿Quiénes diseñan la reforma? Llamó a tener cuidado con los "reformólogos" (mucha intuición, poca evidencia empírica), para evitar que la "reforma" genere una "contra-reforma".

La cuarta recomendación fue tener en consideración el momento para hacer la reforma. Meléndez recomendó que se haga lo más distante de cualquier proceso electoral e incluso al principio de un mandato. Igualmente instó a que la misma sea resultado de un acuerdo político.

La quinta recomendación fue identificar las posibles contradicciones con otras leyes, los vacíos que no se van a normar y evitar dejar mucho espacio a la interpretación. "En Perú cuando hubo el dominio del Fujimorismo hubo mucha interpretación auténtica de la Constitución. Se interpretan arbitrariamente muchas de estas reglas y normas que no están definidas, porque no basta con hacer una reforma sino se llega hasta los detalles", advirtió, al tiempo que sugirió tomar medidas para evitar que la autoridad electoral sobrerregule las elecciones.

Meléndez puso como ejemplo de las consecuencias de sobrerregulación la anulación de la candidatura en Perú de Julio Guzmán, un aspirante que contaba con el 18% de la preferencia según las encuestas y que por problemas administrativos (fallas en

su inscripción) fue sacado de la carrera por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Al referirse a este caso también propuso que las objeciones a las candidaturas no puedan realizarse más que antes del arranque de la campaña.

La sexta sugerencia que formuló fue determinar el objetivo de la reforma. ¿Mejorar el sistema electoral? ¿Mejorar el sistema de partidos? ¿La representación legislativa? ¿Profundizar en la descentralización política o los mecanismos de participación ciudadana?

Una séptima propuesta que realizó fue el establecimiento de sanciones para los incumplimientos de la ley. “En Perú los partidos tienen que entregar cada seis meses sus finanzas partidarias. ¿Qué pasa si no lo hacen? Nada, no hay sanción y así hay muchas de las normas que tienen que ver con financiamiento y democracia interna de los partidos no tienen sanción. No basta con reglamentar si la autoridad electoral no tiene capacidad de tomar medidas para los incumplimientos”, razonó.

Una octava recomendación que hizo fue pensar el modelo de financiamiento de los partidos políticos. En este punto reconoció que son muchas las voces que se muestran favorables a que las organizaciones políticas solamente reciban fondos públicos, aunque recordó que “la experiencia política dice que los partidos terminan cartelizándose”.

Meléndez se mostró partidario de la reelección, por considerar que “ayuda a profesionalizar a los políticos y evita a los amateurs”; y por ello su séptimo planteamiento para una reforma política fue el establecimiento de normativas que “fortalezcan la carrera política”.

Por último el catedrático peruano saludó iniciativas como este seminario “porque te ayudan a saber qué hacer”, pero pidió a los legisladores tener en cuenta los siguientes puntos: Si no se sabe qué hacer, mejor no hacer nada. Hacer una reforma política para una política post-colapso partidario, definir si es solo una reforma o un shock institucional, tratar de llegar a acuerdos políticos plurales porque de lo contrario la reforma no será eficiente.

IV.C. CELECCIONES Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA CASOS NICARAGUA Y MÉXICO – EDMUNDO JARQUÍN (NICARAGUA)

Tras afirmar que “la integridad es la garantía que permite afirmar que en los procesos electorales no hay un ganador predeterminado” y que la esencia de una democracia reside en que “se conserve la posibilidad de la alternabilidad en el poder a través de procesos electorales”, el ponente centroamericano afirmó que los procesos mexicano y del su país no son comparables.

“México ha venido evolucionando de un sistema partido hegemónico hacia un sistema multipartidario con mayor equidad en la competencia, mientras que Nicaragua ha venido involucionando de un sistema de partidos competitivo hacia un sistema de partido hegemónico que es el revestimiento de un sistema autoritario (...) son dos casos que vienen evolucionando en sentido contrario”, afirmó Jarquín.

El experto recordó que en el año 2000 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió el poder, por primera vez en siete décadas, en manos del Partido Acción Nacional (PAN) encabezado por Vicente Fox, el cual se mantuvo en el poder hasta que en 2014, cuando el PRI lo recuperó con el actual mandatario, Enrique Peña Nieto. En contraposición señaló que en Nicaragua desde que Ortega recuperó la Presidencia en 2006 se viene consolidando un modelo de permanencia de un solo partido, mediante distinto tipo de maniobras.

Jarquín achacó esta situación al pacto que 1999 alcanzaron el entonces presidente nicaragüense, Arnaldo Alemán; y el líder del Frente Sandinista. Ese pacto –relató- incluyó reformas constitucionales y legales que implicaron “pasar de un sistema que debilita la democracia por vía del fraccionamiento de los partidos a un sistema que debilita la democracia forzando el bipartidismo por la vida de la exclusión irracional de los competidores”.

El cambio más importante que permitió esta situación fue la reducción del umbral electoral, del 45% a 35%, lo que le permitió a Ortega ganar en 2006 la Presidencia de Nicaragua con menos votos de los que obtuvo al ser derrotado en las tres ocasiones anteriores en las que lo intentó.

Respecto a la reelección del mandatario en 2011, quien obtuvo 63% de los votos (casi el doble de los que obtuvo seis años antes), Jarquín la atribuyó a la ayuda petrolera venezolana, que equivale el 6% del Producto Interior Bruto (PIB) del país centroamericano; pero sobre todo a las manipulaciones del sistema.

“Un cambio de preferencias electorales es impensable en un sistema político polarizado”, afirmó y aseveró que para que Ortega hubiera ganado de esa manera era necesario que en casi la totalidad de las juntas receptoras de votos (centros de votación) en las que el líder sandinista históricamente perdió con más de 10 puntos debía terminar ganando con casi 20.

Jarquín puso como ejemplo lo ocurrido en su centro de votación donde Ortega perdió en los años 2001, 2006 y 2008 con diferencias de hasta 30 puntos, pero en las presidenciales de 2011 ganó con 24% puntos de ventaja.

Por último, el ponente lanzó el siguiente mensaje a los legisladores venezolanos: “Reglas electorales entre más precisas sean mejor, ellas son necesarias pero

no son suficientes. Sin árbitros imparciales son irrelevantes las normas. Sin presión de factores externos e internos los cambios deseables para consolidar procesos electorales con integridad electoral van a ser imposibles”.

V. CLAUSURA - DIPUTADO JUAN GUAIDÓ, PRESIDENTE DE LA SUBCOMISIÓN DE DERECHOS ELECTORALES DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Impresionado con “ciertas similitudes” con lo que ocurre o ha ocurrido en algunos países de la región en materia electoral. Así se mostró el presidente de la Subcomisión de Derechos Electorales de la AN, quien al clausurar el evento garantizó que toda la información recibida durante el mismo servirá para la reforma legal que está trabajando esa instancia.

Guaidó hizo suyas las recomendaciones que el peruano Meléndez hiciera en relación a pensar la reforma electoral desde el contexto del colapso del sistema de partidos. “Debemos hablar del deterioro de los partidos políticos, del sistema democrático y de las instituciones soporte de la democracia, lo cual derivó que el germen del autoritarismo, del totalitarismo de la corrupción se convirtiera en un cáncer que tiene minada a Venezuela y por lo que escuchamos a parte de la región”, dijo, al tiempo que consideró el actual momento que vive Venezuela de “colapso social y de los servicios públicos” es el adecuado para abordar una reforma electoral porque se trata de la democracia.

“Cuan precaria es nuestra democracia que un diputado debe encadenarse (a las puertas del CNE), ejercer presión social, para exigir una planilla. Cuan precaria es nuestra democracia cuando ciudadanos venezolanos, presos políticos, inhabilitados deciden hacer huelga de hambre por la fecha de unas elecciones. Cuan precaria ha llegado a ser nuestra democracia”, se quejó el parlamentario, quien en tono autocrítico señaló: “A lo mejor por haberla heredado (la democracia) se nos olvidó cuánto costó. Para mí generación el elegir a gobernadores y alcaldes es un hecho consumado, es más nos parece inverosímil que algún momento lo hayan elegido a dedo (...) la democracia que heredamos no es de gratis, precisamente porque la heredamos se nos olvidó cuánto costó”.

Tras asegurar que las propuestas y recomendaciones expuestas serán analizadas, el parlamentario prometió que la reforma que impulsan busca que “nunca más algunos poderosos intenten hacerse de las reglas en detrimento de los venezolanos, de las regiones. De que nunca más unos poquitos decidan quiénes participan y quiénes no”.