

CAPÍTULO CUARTO

AMÉRICA LATINA. CASOS INDIVIDUALES

6. Venezuela (sistema proporcional personalizado)	117
A. Los sistemas electorales tradicionales	118
B. El <i>split-voting</i> (voto cruzado)	120
C. El debate sobre reforma electoral	121
D. El sistema proporcional personalizado	124

en que vivimos, para servir al mejoramiento real de las instituciones (véase Nohlen *et al.*, 1989).

En las elecciones de 1990, que ganó el presidente en ejercicio, Joaquín Balaguer, por un estrecho margen de votos contra Juan Bosch, dos ancianos de la política dominicana, este último acusó a la Junta Central Electoral de haber cometido "un fraude colosal" y llamó a sus partidarios a lanzarse a la calle para reclamar la victoria electoral.

Los principales argumentos para fundamentar la acusación de fraude fueron: *a)* la emisión de cédulas de identidad personal y registro electorales dobles a personas que por ello pudieron votar más de una vez, utilizando nombres de personas fallecidas que no habían sido eliminadas del Registro Electoral; *b)* la compra masiva de *carnets* de Registro Electoral, y *c)* la expedición de cédulas y *carnets* electorales a millares de miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en violación a la Constitución (Espinal, 1990: 45). Todas estas acusaciones se refieren al campo de la administración electoral, que parece ser el ámbito en donde con mayor urgencia deberían hacerse reformas sustanciales. Otra iniciativa podría dirigirse a levantar la simultaneidad de las elecciones, en contra del voto de arrastre.

6. Venezuela (*sistema proporcional personalizado*)

La democracia en Venezuela se fundó tarde, a finales de los años cincuenta. Desde entonces, el país ha celebrado ininterrumpidamente elecciones cada cinco años, consolidando la democracia por su propia permanencia. La institucionalidad constitucional ha cobrado continuamente más respeto y adhesión por parte del pueblo, como confirman las encuestas. Sin embargo, ya desde los inicios de los años ochenta se articuló en el ámbito intelectual (académicos y prensa) una crítica a la democracia, concentrada en la tesis de su creciente crisis. Este pensamiento, junto a la crisis general de los años ochenta, que incluyó a Venezuela, país anteriormente privilegiado de la región por su riqueza petrolera, ha promovido reformas políticas. Una de ellas se realizó respecto al sistema electoral para la Cámara de Di-

putados. Se hizo la reforma, a pesar del éxito tenido por el sistema electoral vigente desde 1958, con sólo pocas alteraciones, éxito que se puede resumir en cinco palabras: justicia proporcional con eficacia política (véase Rausseo, 1988). Se lamentó en la opinión pública venezolana una carencia de representatividad (véase Torres, 1984; Rey, 1987), y en 1989 se introdujo el sistema proporcional personalizado.

A. Los sistemas electorales tradicionales

El presidente es elegido cada cinco años por mayoría relativa, el mismo día en que se renueva el Parlamento. El elector tiene dos votos: uno (tarjeta grande) para las elecciones presidenciales, otro (tarjeta pequeña) para las elecciones parlamentarias. El sistema electoral para el Senado es binominal. Existen 23 circunscripciones y decide la mayoría relativa.

El sistema electoral para la elección de la Cámara de Diputados, vigente hasta 1989, pertenece al tipo de sistemas de representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables, con proporcionalidad imperfecta (véase el capítulo I, apartado 3). Los partidos grandes se ven favorecidos. Los escaños adicionales, asignados a nivel nacional, en un segundo procedimiento de distribución, por su número limitado posibilita, en verdad, sólo una representación de minoría en la representación proporcional, pero no un equilibrio proporcional de escaños (véase cuadro 18).

Con la aplicación de la representación proporcional en circunscripciones con escaños adicionales de minoría, se ha operado en Venezuela un proceso de concentración de partidos, un cambio de un sistema pluripartidista a uno bipartidista, con (desde 1968 hasta 1988) permanente alternancia de los partidos Acción Democrática (AD) y Social Cristianos (COPEI) en el ejercicio del gobierno, en un sistema político presidencialista. En general, se le atribuye al sistema electoral haber contribuido a la consolidación de la democracia (comparar Torres, 1984 y Chang Mota, 1985). Particularmente se acentúa también el efecto de la

CUADRO 18

RESULTADOS ELECTORALES EN VENEZUELA (CÁMARA DE DIPUTADOS)
1958-1988
(en %)

	1958		1963		1968		1973		1978		1983		1988	
	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E
AD	49.5	55.3	32.7	36.9	25.6	30.1	44.5	51.0	33.8	43.7	49.9	56.5	44.3	48.5
COPEI	15.2	13.6	20.8	21.8	24.0	27.6	30.4	32.0	39.7	43.2	30.2	30.0	31.9	33.5
URD	26.8	25.8	17.4	16.2	9.2	8.4	3.2	2.5	1.7	1.5	1.9	1.5	1.5	1.5
PCU	6.2	5.3	—	—	2.8	2.3	1.2	1.0	1.0	0.5	1.7	1.5	1.0	1.0
CCN	—	—	—	—	11.0	9.8	4.2	3.5	1.6	0.5	—	—	—	—
MEP	—	—	—	—	12.9	11.7	4.9	4.0	2.2	1.5	2.0	1.5	1.7	1.5
MAS*	—	—	—	—	—	—	5.3	4.5	6.2	5.5	5.7	5.0	16.2	9.0
Otros	2.4	0.0	28.5	25.1	14.5	11.2	6.1	1.5	7.8	3.5	8.6	4.0	9.5	4.0

V = votos; E = escaños; * 1989 + MIR.

FUENTE: Consejo Supremo Electoral.

lista cerrada y bloqueada, lo cual ha sido decisivo para establecer un sistema de partidos bien estructurado. Por lo demás, dada la posibilidad de diferenciar la preferencia entre el candidato a la presidencia y el partido político que lo postuló, en forma del *split-voting* (voto cruzado), la diferencia relativamente pequeña de proporción de votos confirma la importancia del voto de partido. Sin embargo, esta diferencia puede tener grandes efectos.

B. El *split-voting* (voto cruzado)

Sin entrar en problemas de determinación del volumen del *split-voting* a través de una sola cifra y de la explicación causal, sólo disponiendo de datos a nivel agregado, se puede sostener que el *split-voting* es un elemento dinámico en la evolución del sistema de partidos. Dos observaciones fomentan esta tesis:

Primero, la competencia político-electoral por la presidencia ejerce una influencia concentradora sobre el comportamiento electoral y a la postre probablemente también sobre el sistema de partidos políticos. La posibilidad del *split-voting* hace que una parte de los votantes de los partidos pequeños en las elecciones parlamentarias contribuyan a decidir esta competencia, que es prácticamente a dos bandas. Desde 1973, el porcentaje de votos no entregados a los candidatos de los dos grandes partidos ha bajado de 13.3% a 6.7% (véase cuadro 18).

Segundo, en las elecciones parlamentarias, desde 1958 a 1988, salvo en 1978, siempre ganó el mismo partido: Acción Democrática. Sólo en 1978 perdió por una diferencia de 0.1, que no se transformó en una mayoría de COPEI en el Parlamento. Sin embargo, en las presidenciales el COPEI pudo ganar dos veces, en 1968 y en 1978, y así fue posible la alternancia en el gobierno. Ahora bien, es difícil determinar cuál de las elecciones representa el comportamiento electoral normal y cuál el comportamiento diferenciado. Es cierto, en un sistema presidencial la elección para el cargo ejecutivo (con tarjeta grande) es la que tiene mayor importancia. El voto en esta competencia de candidatos corresponde a un acto de formación de voluntad po-

lítica. No se miden sólo las preferencias políticas según partidos, como en el caso de elecciones parlamentarias (con tarjeta pequeña) de representación proporcional. Sin embargo, en Venezuela el voto es, principalmente, un voto de partido también en las elecciones presidenciales. Este hecho se cruza con el fenómeno del voto útil, que determina por sobre todo el voto de una parte de los votantes de los partidos pequeños, que vota por los candidatos presidenciales de los grandes partidos.

¿Cuáles habrían sido los resultados electorales en Venezuela sin la posibilidad del voto cruzado?, ¿habría ganado AD siempre, también las elecciones presidenciales?, ¿habría ganado COPEI las dos veces, cuando sus candidatos sacaron la primera mayoría en las elecciones presidenciales y también las parlamentarias? No hay respuesta segura; no obstante, lo que parece cierto es que la posibilidad del *split-voting* ofrece objetivamente más libertad de opción al elector.

C. El debate sobre reforma electoral

En el centro de la crítica al sistema electoral se encontraba un malestar respecto a la evolución de la democracia venezolana, alimentado en muy diferentes vertientes. La reforma del Estado es aquí un tema muy discutido desde mediados del periodo de gobierno del presidente Lusinchi, especialmente desde que una comisión por él nombrada se hizo cargo de esta problemática. El tema de la reforma electoral fue tratado primero a nivel comunal. Al comienzo, el Consejo Supremo Electoral (CSE), que tiene una palabra de peso en cuestiones de reforma electoral, estaba abierto a una reforma en el nivel comunal, pero no a nivel nacional. Aquí se podía concordar con el CSE en cuanto a que el sistema electoral vigente se había mostrado, en general, adecuado. El sistema electoral venezolano pertenece al tipo de representación proporcional en distritos electorales con proporcionalidad imperfecta. Se favorece a los grandes partidos. No obstante, en un segundo procedimiento de asignación de escaños a nivel nacional, se reparten mandatos adicionales, cuya limitada cantidad sólo permite una representación de las minorías dentro

del sistema de representación proporcional, pero no una compensación proporcional de mandatos. Con el uso del sistema de representación proporcional en distritos con mandatos adicionales se ha llevado a cabo, en Venezuela, un proceso de concentración de partidos que ha significado el paso desde un sistema multipartidista a uno bipartidista, con constantes cambios (desde 1968 a 1988) de los partidos AD (Acción Democrática) y COPEI (Social Cristiano) en el gobierno.

En el corazón de la crítica al sistema electoral estaba el problema de la representatividad, de la representatividad de la representación, centrada aquí en el punto de la crítica a la partidocracia. Se lamentaba la deficiente formación democrática de la voluntad política dentro de los partidos y la escasa influencia del electorado en la selección de los representantes partidistas en el Congreso. Para resolver este problema se señaló por algunos que tal vez una reforma al sistema electoral no era el planteamiento correcto. La verdadera solución estaba en una reforma de los partidos. Por otra parte, con respecto a las posibles proposiciones de reforma, se redujeron relativamente pronto a la alternativa de las listas no bloqueadas y distritos uninominales, ambos medios para la personalización de la elección.

En el debate científico se dividieron las opiniones. Entre científicos sociales venezolanos, la mayoría se inclinó por la lista no bloqueada. Entre los partidos, AD pareció también inclinarse a esta propuesta, mientras que COPEI favoreció la representación proporcional personalizada. Con esta constelación se presentaron los partidos a comienzos de 1989 al debate parlamentario, en un momento en que las posibilidades de una reforma habían aumentado al haber aprobado la idea de llevarla a cabo los candidatos presidenciales de estas dos fuerzas. Los partidos querían ser fieles a estas promesas. Al iniciarse el trabajo de comisión en el Congreso, el autor de estas líneas se mostró claramente a favor del sistema proporcional personalizado. En el debate, esta opción se impuso sólo al final. En esto pudo haber influido la circunstancia de que, como se iba a decidir simultáneamente sobre la reforma electoral en ambos niveles del sistema político, se llegó a una solución de compromiso consistente en introducir la lista no bloqueada para las elecciones comunales.

De este modo, ambas opciones se pusieron en práctica, aunque, naturalmente, no se puede dejar de lado el hecho de que las elecciones parlamentarias son las más importantes, que los partidarios de la representación proporcional personalizada a nivel nacional tenían esta meta a la vista y poco podían objetar contra la nueva forma de lista en las elecciones municipales.

En la comparación internacional es muy frecuente que en las elecciones municipales aumente la influencia del elector sobre la selección de las personas dentro de sus preferencias político-partidistas. Cabe destacar que el legislador venezolano introdujo hábilmente la personalización del sistema proporcional a través del distrito uninominal en el ya probado sistema electoral proporcional. Se hicieron los menores cambios posibles, limitando al máximo los efectos de la reforma sobre la correlación de poder. En los hechos, todavía debería aumentar la concentración a favor de los dos grandes partidos. Si sólo se toman en consideración puntos de vista sistemático-electorales, el tercer partido (MAS), que comparativamente es más pequeño, será empujado cada vez más al uso de los mandatos para las minorías con la finalidad de sobrevivir parlamentariamente.

En resumen, respecto a Venezuela tenemos lo siguiente:

- una clara voluntad reformadora de los actores políticos;
- en general, no obstante, una nítida determinación de los objetivos de la reforma;
- una cantidad limitada de alternativas de reforma que al final se redujo sólo a dos;
- la posibilidad de una solución de conjunto que elevó la disposición favorable a una solución de compromiso;
- la reforma dentro del sistema básico de representación proporcional vigente.

No deja de ser interesante, a propósito, señalar que Venezuela es un país que ya tiene una tradición ininterrumpida de elecciones de más de 30 años y que ha llevado a cabo una reforma a su sistema electoral. Y la forma en que lo ha hecho constituye, a pesar de toda discusión sobre la crisis, una prueba de la notable madurez de su sistema político.

D. El sistema proporcional personalizado

El nuevo sistema electoral para la Cámara de Diputados funciona de la siguiente manera: 1) se determina el número de escaños que corresponde a cada estado, o sea, circunscripción (plurinominal); 2) se establece el número de circuitos, es decir, circunscripciones uninominales de cada estado. Para ello se divide el número de escaños entre dos y se suma uno (por ejemplo 12 dividido entre dos más 1 = 7). Si el número de escaños es impar, se eleva el resultado de la división entre dos al entero superior (13 dividido entre dos = 6.5, más 0.5 = 7). Sólo se eligen candidatos uninominales en las circunscripciones de tres y más escaños. Según un cálculo de José E. Molina, quien lo hizo con base en los diputados electos en 1988, la cantidad de circuitos uninominales sería de 103 sobre un total de 255 escaños (véase cuadro 19). Para obtener la población base para las circunscripciones uninominales, se divide la población del estado entre el respectivo número de escaños uninominales. La variación del tamaño poblacional no debe exceder el 15% de esta base de población. Los límites de los circuitos deben conservar los límites de parroquias y municipios, a menos que resulte imprescindible dividir estas entidades.

A nivel de circuitos postulan candidatos de partidos y grupos electorales; a nivel de circunscripción plurinominal, listas cerradas y bloqueadas. Una persona puede presentarse como candidato uninominal y como integrante de la lista de partido. El elector tiene dos votos: vota por un candidato y por una lista. Para la adjudicación de los escaños, se determina primero, mediante el método d'Hondt, el número de escaños que corresponde a cada lista de partido en la circunscripción. A continuación se establece el número de escaños que obtiene cada partido por mayoría relativa alcanzada por sus candidatos en los circuitos, y se descuenta este número del total de escaños que corresponde al respectivo partido en la circunscripción. Si un partido hubiese obtenido menos diputados uninominales, la diferencia se llena con candidatos de la lista de partidos, de acuerdo con el orden de su postulación. Si un partido hubiere obtenido más escaños uninominales que el número de escaños que le corresponde, con-

CUADRO 19

LA NUEVA DISTRIBUCIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES
EN VENEZUELA

<i>Circunscripciones</i>	<i>Total de diputados</i>	<i>Circuitos uninominales</i>	
		<i>N</i>	<i>en %</i>
Distrito Federal	25	13	52
Aragua	12	6	50
Carabobo	15	8	53
Miranda	18	9	50
Apure	2	—	—
Guarico	4	2	50
Cojedes	2	—	—
Portuguesa	6	3	50
Barinas	4	2	50
Anzoátegui	8	4	50
Bolívar	9	5	56
Monagas	5	3	60
Nueva Esparta	3	2	67
Sucre	7	4	57
Falcón	6	3	50
Lara	11	6	55
Yaracauy	4	2	50
Mérida	6	3	50
Tachira	8	4	50
Trujillo	5	3	50
Zulia	20	10	50
T. F. Amazonas	1	—*	—
T. F. Delta Amacuro	1	—*	—
<i>Total</i>	182	92	52

* Estas circunscripciones ya son uninominales.

FUENTE: Molina, 1991: 219.

serva la totalidad de los escaños uninominales. Tercero, se aplica el procedimiento de distribución de escaños adicionales a nivel nacional mediante cociente electoral. Se divide la totalidad de los votos válidos entre el número de escaños. Si hay diferencia entre el resultado de la división del número de votos entre el cociente electoral de cada partido y el número efectivo de escaños que los partidos recibieron en las circunscripciones electorales, se distribuyen hasta cuatro escaños adicionales por partido. Este sistema de representación proporcional personalizada, a pesar de no cambiar la base de la distribución proporcional, debería aumentar la concentración a favor de los grandes partidos, en detrimento no de los minipartidos que tengan asegurada su representación mediante los escaños adicionales, sino del tercer o cuarto partido, o sea, de los de mediano tamaño.

7. Chile

La nueva democracia chilena posautoritaria se caracteriza por tener reglas electorales que rompen con la tradición electoral del país, desarrollada con base en la Constitución de 1925, que en la práctica entró en vigencia recién en 1932. El caso chileno es especialmente interesante, porque representa uno de los pocos en los cuales se puede observar un cambio en el principio de representación, del proporcional al mayoritario. Parece incierta la permanencia del nuevo sistema electoral, el binominal. Mientras tanto es posible estudiar los efectos que tiene esta alteración en el sistema de partidos políticos.

A. Los sistemas electorales. Una retrospectiva

Según la tradición chilena preautoritaria, al presidente, cuya duración en el cargo era de seis años, se le elegía por mayoría absoluta y, en caso de no alcanzar ningún candidato este apoyo, por decisión del Congreso Nacional entre los dos candidatos con más votos. Salvo en 1964, cuando Eduardo