

Organismos electorales, transparencia y legitimidad democrática

José Enrique Molina V.*

Resumen

El trabajo analiza el tema de la credibilidad de los resultados electorales en Venezuela y América Latina. La hipótesis que se estudia es la de que la integración de los organismos electorales (partidista o no partidista) es un factor importante, de modo que aquellos países con integración no partidista de sus organismos electorales están en mejores condiciones para alcanzar altos niveles de credibilidad. Se llega a la conclusión que tanto desde el punto de vista teórico como el empírico (se analizan los resultados de la encuesta Latinobarómetro 95) hay base como para darle apoyo a la hipótesis planteada.

Palabras clave: credibilidad electoral, organismos electorales, integración no partidista.

Electoral Organisms, Transparency, and Democratic Legitimacy

Abstract

This paper analyzes the theme of credibility in electoral results in Venezuela and Latinamerica. The hypothesis studied is that the integration of electoral organisms (party and non-party) is an important factor, in that those countries which have non-party integration in their electoral organisms have a better chance of reaching high levels of credibility. The conclusion is reached

Recibido: 19-11-97 • Aceptado: 10-12-97

* Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia

that both from the theoretical and the empirical point of view (after analyzing the results of the 1995 Latin Barometer Survey) , there is basis on which to support the proposed hypothesis.

Key Words: Electoral credibility, Electoral organisms, Non-party integration.

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el tema de la incidencia de la composición de los organismos electorales sobre la credibilidad de los resultados y, por consiguiente, sobre la legitimidad de la democracia.

La importancia de la credibilidad de los resultados electorales para la legitimidad y supervivencia de una democracia es casi tautológica. Un sistema político es legítimo en la medida en que la población considere que es el más adecuado para la sociedad, y que quienes gobiernan tienen derecho a hacerlo (Weatherford, 1992: 149; Lipset, 1969:52; Powell, 1982:3; Levine, Crisp y Rey, 1996). En una democracia, el derecho a gobernar resulta de haber obtenido la votación necesaria en elecciones libres y limpias (Dahl, 1991: 267). Cuando la limpieza de las elecciones pierde credibilidad, también se hace dudosa la credencial democrática de un sistema político. ¿Cómo puede decirse que el pueblo elige a sus gobernantes, cuando no se está seguro si los resultados publicados reflejan la voluntad real de los sufragantes? De allí la importancia vital que tiene para una democracia que sus procesos electorales sean honestos, y que sean reconocidos como tales. Es decir que los resultados tengan credibilidad.

Desafortunadamente, a juzgar por los resultados de la encuesta Latinobarómetro 95, la credibilidad de las elecciones en Venezuela ha llegado a niveles peligrosamente bajos. La pregunta fue la siguiente: ¿Ud. cree que las elecciones en este país son limpias o fraudulentas?. En Venezuela el 18% respondió que limpias y el 72% que fraudulentas, el 10% no contestó¹. El resultado es preocupante, aún cuando deba ser matizado. La respuesta refleja básicamente un estado de ánimo de

1 La encuesta en Venezuela fue realizada por DOXA. El total de entrevistados fue de 1200 personas.

rechazo ante las irregularidades ocurridas en algunas elecciones para alcaldes, gobernadores, y parlamentarios. No creemos que pueda ser interpretada en el sentido de que tres cuartas partes de la población piensen que el actual Presidente de la República, o la mayoría de los parlamentarios ocupan sus cargos como producto del fraude. El escepticismo y la desconfianza no han alcanzado aún estos extremos, a nuestro parecer². Sin embargo, no por ello los datos de la encuesta pueden ser tomados a la ligera. Por el contrario, son una clara señal de peligro. Indican un malestar generalizado frente al funcionamiento de los organismos electorales, que de mantenerse en el tiempo y profundizarse podría socavar muy gravemente las bases del sistema democrático.

Este problema de credibilidad, hace necesario el estudio de los factores que lo han ocasionado, a fin de estar en condiciones de tomar medidas que contribuyan a restablecer la confianza del electorado en que su voluntad es respetada totalmente. En este trabajo se propone la hipótesis de que la forma como están integrados los organismos electorales es una de las causas del fenómeno que analizamos, de modo que su modificación en la dirección de una despartidización completa, a fin de procurar un nivel aceptable de imparcialidad, sería una contribución importante para la preservación de la democracia en el país. Igualmente, analizaremos en que medida la reforma electoral que discute actualmente el Congreso podría ser un avance en este camino.

Integración de los organismos electorales y credibilidad

Para la conformación de los organismos electorales en América Latina se han seguido diversos criterios y modalidades (Jaramillo 1989 y 1996) los cuales, a los efectos de este artículo, podíamos resumir en dos: integración partidista e integración no partidista. Dos factores son fundamentales para definir el tipo de integración de los organismos

2 Una de las principales fuerzas políticas, La Causa R, alegó que su candidato Andrés Velázquez había ganado las elecciones de 1993, y que por lo tanto la victoria de Rafael Caldera era fraudulenta. Sin embargo este planteamiento no tuvo ningún eco en la opinión pública, y el propio partido denunciante no hizo ningún esfuerzo serio por sustanciar su denuncia.

electorales. En primer lugar, los requisitos que deben cumplir los miembros del organismo, particularmente si se exige o no que sean independientes. En segundo lugar, la manera como son designados, es decir, si en la práctica reviste la forma de una negociación entre los partidos, formalizada luego mediante un acto institucional; o, por el contrario, la decisión sigue un procedimiento no-partidista.

Consideramos que un órgano electoral es partidista cuando la designación reviste la forma de una negociación entre partidos, aún cuando se exija como requisito la independencia de los que ocuparán el cargo. La razón es que cuando ello ocurre la tendencia es a que los designados, aún cuando no tengan militancia expresa, sean independientes vinculados a los partidos que los proponen, tal ha sido el caso venezolano (Guzmán, 1994: 16 ; Mora, 1986: 152), así como el de otros países de América Latina (Brea, 1987: 64).

La integración no partidista se produce cuando la designación no reviste la forma de una negociación o imposición política, y se exige la condición de independientes para los miembros de los organismos. En los casos de integración mixta, se debe determinar cual de los procedimientos es el predominante.

Ambos sistemas tienen como objetivo el procurar la honestidad en el manejo del proceso electoral. La integración partidista confía en que introduciendo el pluralismo dentro de los organismos electorales, los partidos se vigilarán entre sí, impidiendo que uno de ellos obtenga beneficios indebidos en perjuicio de los otros. Esto tiende a funcionar bien en sistemas políticos bipartidistas, donde los dos únicos actores de importancia tienen la posibilidad y la capacidad de estar presentes en los actos electorales. En la práctica, las decisiones sólo pueden tomarse por consenso, de modo que ninguna de las dos fuerzas se siente atropellada. Sin embargo, en sistemas multipartidistas, la tendencia será a que algunos hagan alianza contra los otros, de modo que los excluidos del pacto para el manejo de los organismos electorales pierden la confianza en el proceso, y comunican este sentimiento a la población. Por otra parte, en este tipo de organismos la confianza de la población hacia ellos está directamente relacionada con la actitud de la opinión pública hacia los partidos como tales. En la medida en que estos pierdan prestigio, se resentirá la credibilidad en los procesos electorales. Este ha sido el caso de Venezuela a partir de las elecciones de 1989.

La integración no partidista procura la imparcialidad de los organismos electorales, mediante su integración por personas independientes, con autonomía suficiente frente a los partidos. Con este fin en algunos casos se confía a órganos de tipo judicial el manejo del proceso electoral (Aragón, 1988: 122), y en otros se recurre a la exigencia de independencia política, conjuntamente con la designación por procedimientos que no incluyan negociación entre partidos (García, 1996).

En cuanto a la influencia de la integración de los organismos electorales sobre la credibilidad de los procesos, ésta obviamente depende del contexto histórico-político específico. Sin embargo, dentro de las variaciones que este contexto puede generar, es plausible asumir que mientras menor sea la influencia directa de los partidos en el manejo del proceso electoral, mayor será la credibilidad de éste. Es decir en la medida en que nos movamos hacia una integración no partidista, aumentarán las posibilidades de confianza en los resultados por parte de los partidos y de la población (Jaramillo, 1993: 65). Es de suponer que miembros realmente independientes, garantizarán una mayor imparcialidad que representantes de partidos. Estos últimos (jueces y parte al mismo tiempo), por definición no son imparciales, de modo que no brindan confianza ni a los otros partidos ni a la colectividad en general. Sólo en un caso puede suponerse que la integración partidista producirá garantías de imparcialidad similares a la integración no partidista. Este es el caso del bipartidismo. Si ambos partidos están representados en los organismos electorales en condiciones de igualdad, es de suponer que las decisiones sólo podrán tomarse por consenso, de modo que no hay posibilidades de ventaja indebida para alguno de los dos partidos. No habrá reclamos de significación contra la actuación de las agencias electorales, y la credibilidad de ellas se mantendrá alta. Pero apenas nos movemos a una situación de multipartidismo, aún cuando sea bastante moderada, ya la integración partidista comienza a generar problemas. Especialmente si se llega a acuerdos permanentes entre dos o más partidos para controlar el proceso, excluyendo al resto. En una posición como ésta los actores en minoría no tienen ninguna confianza en que los otros partidos actúan imparcialmente, como consecuencia las protestas y reclamos se multiplican y la credibilidad se resquebraja.

La realidad política latinoamericana parece confirmar las afirmaciones anteriores. En la encuesta internacional Latinobarómetro, reali-

zada en 1995 en ocho países de América Latina, se hizo a los encuestados la siguiente pregunta: “¿Ud. cree que las elecciones en este país son limpias o fraudulentas?”. El Cuadro Uno nos presenta las respuestas, indicando para cada caso el tipo de organismo electoral, según la clasificación realizada por Janeth Hernández (1997).

Este cuadro sugiere que, tal como señala nuestra hipótesis, los organismos electorales no partidistas están, en general, asociados a niveles de credibilidad más altos que los de integración partidista. No es una relación perfecta, pero hay una tendencia clara a que los países con organismos partidistas, con la excepción del Uruguay, presenten niveles de credibilidad inferiores a aquellos que tienen una integración no partidista de sus organismos electorales.

Cuadro 1
Opinión del electorado acerca de si las elecciones son limpias o fraudulentas

País	Tipo de organismo electoral	Opinión del electorado		
		Limpias	Fraudulentas	No Sabe No Resp.
Chile (n=1240)	No Partidista	76 %	17%	7%
Uruguay (n=1212)	Partidista	74%	16%	10%
Argentina (n=1200)	No Partidista	68%	19%	13%
Perú (n=1226)	No Partidista	57%	32%	11%
Brasil (n=1200)	No Partidista	23%	69%	8%
Venezuela (n=1200)	Partidista	18%	72%	10%
México (n=1175)	Partidista	12%	78%	10%
Paraguay (n=587)	Partidista	9%	76%	15%

FUENTE: Latinobarómetro 1995 -

La experiencia venezolana: una despartidización fallida

Las elecciones venezolanas presentaron entre 1973 y 1988 una clara situación de bipartidismo (Molina y Pérez, 1996). Este se reflejaba en la composición y funcionamiento de los organismos electorales. Los dos principales partidos, contaban con los mecanismos para preservar sus intereses. Las fuerzas minoritarias reiteradamente señalaron que sus derechos eran irrespetados, no obstante, tratándose de una votación muy baja, los reclamos no afectaron la confianza en los resultados, en la medida en que éstos eran avalados por los principales contendores (Molina, 1991). Por otra parte, las quejas elevadas por los partidos minoritarios se referían a cargos legislativos o municipales, que no tenían mayor resonancia en la opinión pública. Nunca se planteó que las posibles irregularidades hubieran alterado la mayoría en el Congreso, o el resultado de la elección para Presidente de la República. En resumen, las fuerzas políticas que reclamaban tenían una audiencia muy limitada, los cargos a los que se referían no eran individualmente considerados de gran significación, y no se ponía en entredicho la legitimidad total o parcial del gobierno³.

Esto cambió a partir de las elecciones estatales y municipales de 1989, por dos razones: a) se resquebrajó el bipartidismo apareciendo otras fuerzas políticas con opción de triunfo, y b) con la introducción de las elecciones de gobernadores y alcaldes los cargos sobre los que giraría la polémica vinieron a asumir una gran visibilidad y significación. Los partidos de importancia, ahora cinco, dejaron de ser inmunes a irregularidades contra su votación que pudieran ser provocadas por mayorías coyunturales adversas en las mesas o las juntas electorales. Se multiplicaron las denuncias, los conflictos, las revocatorias y la repetición de las elecciones. La credibilidad del sistema ha entrado en un proceso de franco deterioro como lo muestra la encuesta antes citada.

3 Durante esta época la presencia de los partidos en los organismos electorales no era pensada como cuestionable, como puede observarse en la opinión de Franklin Guzmán en un trabajo de 1986 (Guzmán, 1986: 163).

Ante el hecho de que la integración partidista de los organismos electorales no puede ya garantizar la transparencia necesaria, se ha planteado el camino de la despartidización. La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado ha formulado esta propuesta en repetidas ocasiones, contando con el apoyo de organizaciones no gubernamentales como Queremos Elegir y de algunas fuerzas políticas que se han hecho eco del planteamiento. Un primer intento en esta vía se concretó en la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio de 1993, de acuerdo a la cual el Consejo Supremo Electoral está compuesto por once miembros, seis de los cuales deben ser independientes designados por el Congreso en sesión conjunta mediante mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros. Estos independientes, a su vez, designan la mayoría de los miembros de las Juntas Electorales Regionales, Municipales y Parroquiales. Las mesas mantuvieron su integración partidista.

La experiencia fue negativa. Los comicios de 1995, organizados con base en la nueva composición de los organismos electorales, estuvieron plagados de los mismos vicios que los anteriores. La razón para ello es que la despartidización fue, en general, ficticia. En primer lugar, las mesas electorales mantuvieron su integración partidista, y ellas son una pieza central en el proceso de escrutinio y elaboración de las actas sobre las que se emiten los resultados finales. En segundo lugar, los independientes de las Juntas Electorales en la mayoría de los casos no eran tales, sino representantes de los partidos. En tercer lugar, los supuestos independientes del máximo organismo, el Consejo Supremo Electoral, fueron producto de la negociación partidista, como consecuencia de que su nombramiento se dejó en manos de un órgano eminentemente político como es el Congreso. Esto no sólo dañó gravemente la credibilidad del organismo desde el inicio, sino que marcó la pauta para la preservación de la orientación partidista en el manejo de todo el proceso, neutralizando cualquier intención que realmente hubiera habido de moverse hacia la despartidización.

A partir de esta experiencia fallida, nuevamente se intenta adelantar la despartidización en el proceso de reforma electoral que se inicia en 1996, con miras a las elecciones nacionales, estatales y municipales de 1998. El proyecto aprobado por la Cámara de Diputados presenta, desde el punto de vista de nuestra discusión, las siguientes características: a) mantiene en manos del Congreso, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, la designación de los integrantes del máximo

organismo electoral, todos los cuales deben ser independientes⁴; b) disuelve el Consejo Supremo Electoral, creando en su lugar el Consejo Nacional Electoral; c) establece la designación por sorteo de los miembros de las mesas y las juntas electorales.

Estas innovaciones, en caso de ser aprobadas y aplicadas, serían sin duda un avance hacia una mayor imparcialidad, aunque no parecen suficientes para que se pueda hablar de una despartidización integral, y podrían dejar en pie problemas de credibilidad. En el lado positivo podemos señalar: 1) El sorteo como instrumento único para la integración de las mesas y las juntas electorales debe lograr, en la medida en que es posible, una conformación institucional, no partidista, de las mismas. Si a ello se suma la automatización de los escrutinios, es de esperar que se produzca una sensible disminución de las irregularidades en estos niveles claves, con el consiguiente beneficio para la credibilidad del proceso. 2) La disolución del Consejo Supremo Electoral abre el camino para la despartidización del personal técnico y subalterno. Para ello será necesario que la nueva contratación abandone el criterio de las cuotas políticas, y lo sustituya exclusivamente por el de la capacidad.

Por otra parte, como aspecto negativo, tenemos que la designación de los miembros del máximo organismo electoral se mantiene realmente en manos de los partidos. El requisito de que los cargos sean ocupados por independientes, no será suficiente, como no lo ha sido hasta ahora, para impedir que las organizaciones políticas se distribuyan los cargos entre personas afectas a ellos, luego de una posiblemente larga y escandalosa negociación, como la ocurrida para los últimos nombramientos. Como consecuencia, es probable que el nuevo Consejo Nacional Electoral siga siendo un organismo partidizado, percibido por la población como un ente de imparcialidad dudosa. Si esto ocurriera, los avances que se han realizado al nivel medio e inferior podrían verse anulados, y aunque haya mejoría en el manejo del proceso ésta sería percibida por la opinión pública como insuficiente, sobretudo

4 Si no se alcanza esta mayoría para uno o más de los cargos se recurre al sorteo entre los más votados. Sin embargo, es altamente improbable que los partidos llamen a este proceso sin un acuerdo previo que garantice la votación de dos tercios para los postulados por ellos.

porque se parte de un bajo nivel de credibilidad cuyo foco es precisamente el ente rector.

Conclusiones

De nuestro análisis se desprende que en el contexto de América Latina y con excepción de las situaciones de bipartidismo perfecto o cuasi-perfecto, la transparencia y la credibilidad del sistema electoral tienen mayores posibilidades de lograrse con una integración no partidista de los organismos electorales. No se trata sólo de un análisis teórico con base en el principio de que la imparcialidad está en peligro cuando alguien es juez y parte al mismo tiempo, sino que igualmente estudios empíricos basados en la actitud del electorado comprueban que la organización no partidista de las elecciones tiende a estar asociada a niveles de credibilidad más elevados.

Los graves problemas de transparencia y credibilidad que han sufrido las más recientes elecciones venezolanas, dan apoyo a la tesis anterior. En la medida en que el sistema de partidos se ha transformado de bipartidista en multipartidista, los organismos electorales integrados con orientación partidaria se han mostrado incapaces de asegurar la limpieza y mantener la confianza. De allí que parezca necesario, en éste y otros casos similares, el proceder por medio de la reforma legislativa a reorganizar la administración electoral con base en el principio de que sus integrantes deben actuar en forma imparcial, y por lo tanto no deben ser seleccionados con base en sus vinculaciones partidarias. Los partidos, obviamente, conservarían el derecho de vigilancia sobre la votación y los escrutinios, así como el de impugnar administrativa y judicialmente las decisiones que les sean adversas.

La despartidización de los organismos electorales requiere, en primer lugar, que se exija la independencia política como requisito para ser designado miembro de ellos y, en segundo lugar, que la decisión sobre los nombramientos no quede a cargo de los partidos mismos, ni esté politizada. En este campo no puede haber medias tintas. Una despartidización parcial no logrará conjurar el peligro que la pérdida de legitimidad encierra para la democracia y, por el contrario, muy posiblemente contribuya a hacerla más frágil y vulnerable, porque reforzaría la imagen negativa tanto de los partidos como de los poderes públicos.

Bibliografía

- ARAGÓN, Manuel. 1988. "Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral". En **Elecciones y Democracia en América Latina**, VV.AA, pp. 95-124. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL.
- BREA, Julio. 1987. "Administración y elecciones. La experiencia dominicana de 1986". Cuadernos de CAPEL, 16. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos- CAPEL.
- DAHL, Robert. 1991. **La democracia y sus críticos**. Buenos Aires: Paidós.
- GARCÍA, Juan. 1996. "La organización electoral". En **Simposio sobre Reforma Electoral Memoria**, comp. Fernando Tuesta, pp. 111-124. Lima: Fundación Internacional para Sistemas Electorales / USAID.
- GUZMÁN, Franklin. 1986. "Redefinición del Consejo Supremo Electoral para épocas no electorales". En **La reforma del sistema electoral venezolano**, comp. Franklin Guzmán, pp. 161-166. Caracas: Consejo Supremo Electoral.
- GUZMÁN Franklin. 1994. "Descentralizar y despartidarizar los organismos electorales". En **Reforma de los Organismos Electorales. Una propuesta de Consenso**, Franklin Guzmán et. al. Caracas: Comisión Presidencial para la Reforma del Estado/ Fundación Konrad Adenauer.
- HERNÁNDEZ, Janeth. 1997. "La credibilidad de los resultados electorales en América Latina". Mimeografiado. Maracaibo: Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público- Universidad del Zulia.
- JARAMILLO, Juan. 1989. "Organización electoral en América Latina". En **Poder electoral y consolidación democrática: estudios sobre la organización electoral en América Latina**, comps. Juan Jaramillo, Marta León-Roesch y Dieter Nohlen. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- JARAMILLO, Juan. 1993. "Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana". En VV. AA., **Elecciones y sistemas de partidos en América Latina**. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL.
- JARAMILLO, Juan. 1996. "Los órganos electorales supremos". Mimeografiado.
- LEVINE, Daniel, Brian Crisp y Juan Carlos Rey. 1996. "El problema de la legitimidad en Venezuela". **Cuestiones Políticas** 16: 5-44.
- LIPSET, Seymour. 1969. "Social Conflict, Legitimacy and Democracy". En **Comparative Government**, comp. J. Blondel. London: MacMillan.

- MOLINA, José. 1991. **El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas**. Valencia, Venezuela: Vadell Hermanos e Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- MOLINA, José y Pérez, Carmen. 1996. "Los procesos electorales y la evolución del sistema de partidos en Venezuela". En **El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones**, comp. Angel Alvarez. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- MORA, Rodrigo. 1986. "Proposiciones de reforma en los organismos electorales". En **La reforma del sistema electoral Venezolano**, comp. Franklin Guzmán, pp. 151-156. Caracas: Consejo Supremo Electoral.
- POWELL, Bingham. 1982. **Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence**. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press.
- WEATHERFORD, Stephen. 1992. Measuring Political Legitimacy. **American Political Science Review** 86 (1): 149-166.