

Análisis de la reforma del organismo electoral, como parte de las políticas destinadas a maximizar la eficiencia del sistema político venezolano (1996-1998)

Jesús Antonio Castellanos Vázquez*

*SUMARIO:** Introducción; Marco metodológico; I. Principales características del sistema político venezolano y del Consejo Supremo Electoral; 1. Identificación de los niveles meta, macro, meso y micro para el caso del sistema político venezolano. 2. Análisis legal-institucional del Consejo Supremo Electoral; 3. Evaluación de los procesos electorales venezolanos; II. Determinación de la política; 1. Desarrollo de la política; 2. Descripción de la política pública.*

Resumen

La reforma del organismo electoral en Venezuela constituyó uno de los procesos más importantes del bienio 1996-1998. El presente estudio de caso examina la política pública «Creación del Consejo Nacional Electoral (CNE)», analizando las causas o factores asociados a su origen, contenido, fases, implementación, el papel de los actores relevantes y los potenciales efectos a generar en el sistema político venezolano (SPV).

Luego de intensas negociaciones en donde concurren los principales agentes del *network*, y frente a una sostenida cobertura de la opinión pública, se instauró el CNE, decisión centrada más en criterios técnicos que políticos, destinada a implantar una nueva institucionalidad. Con este fin, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1997), reformada a mediados de 1998, consagró dos objetivos claros: la despartidización —para lo cual estipuló la obligatoriedad de independencia de los miembros del CNE, mecanismos de participación cívica en la postulación y remoción de dicha directiva, y la selección aleatoria de los integrantes de los organismos electorales subalternos—; y la automatización, dirigida a elevar los niveles de racionalidad de los procesos electorales.

Sin embargo, dicha tarea no ha resultado sencilla; las condiciones externas (proximidad de las elecciones, multiplicidad de actores, papel determinante de los medios de comunicación, centralidad del

tema, deslegitimidad de las instituciones, etc.), e internas (elevada burocracia, partidocracia, entre otras) del CNE, han dificultado su implementación motivando la interrogante acerca de la pertinencia y efectividad de la política, especialmente en año comicial.

Siguiendo con la hipótesis de la importancia de la organización electoral en la dinámica del SPV y pese a los problemas suscitados, la creación del Consejo Nacional Electoral ha sido en términos generales positiva. De cumplir con los objetivos fundacionales puede ser un mecanismo de «maximización de eficiencia» o de «minimización de ineficiencia» al menos por tres razones: mejora la imagen general del funcionamiento del Estado —se muestra capacidad de renovación a sí mismo—; socializa nuevas prácticas contrarias a la praxis mediatizada por la influencia partidista; y quizás la más importante, aumenta los niveles de legitimidad de origen, funcionamiento, resultados y simbólica del sistema y del régimen democrático. Para finalizar, se proponen recomendaciones viables de fortalecimiento del CNE, referidas a la forma y contenido de las leyes del sufragio, unidades y procesos organizacionales, y estrategias de identidad e imagen institucional.

Introducción

El Consejo Supremo Electoral (CSE), anterior organismo cúpula de la administración electoral en Venezuela, fue creado el 13 de octubre de 1936 y hasta 1989 aproximadamente, dio respuestas a los distintos agentes interesados considerándose, dada su función legitimadora del sistema y del régimen

* El doctor Jesús Antonio Castellanos Vázquez es profesor de la Universidad Central de Venezuela y director adjunto de Programas Educativos del Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

** El presente artículo forma parte de una investigación homónima de mayor extensión, que se resume a efectos de su publicación.

político, esencial para la vida democrática del país. No obstante, los constantes cambios legales dirigidos a modernizar el sistema político (elección directa de gobernadores y alcaldes [1989], sistema de elección nominal de concejales [1989], elección de juntas parroquiales [1992], sistema de representación proporcional personalizado para los diputados al Congreso y a las asambleas legislativa y concejales [1992],² revocatoria de mandato de alcaldes y gobernadores,³ etc.), provocaron un incremento sustancial —cualitativo y cuantitativo— en las funciones del ente comicial. Esto, aunado a su excesiva burocratización, la situación política reinante y en especial, el creciente cuestionamiento de los partidos políticos —mediatizadores en sumo grado del organismo en todos sus niveles comenzando por la directiva—, determinó la aparición notoria de vicios en los procesos electorales,⁴ con una consecuente «deslegitimación creciente y sostenida» del Consejo Supremo Electoral, que terminó originando la creación de una nueva institución, denominada Consejo Nacional Electoral.⁵

Esta investigación —que parte de la hipótesis central de la influencia bidireccional entre el organismo electoral y el sistema político venezolano—, pretende examinar la creación del Consejo Nacional Electoral como política pública, analizando las causas o factores asociados a su origen, fases de vida, implementación, el papel de los actores relevantes y sus posibles efectos, así como ofrecer cursos de acción para elevar su nivel de eficiencia. En el capítulo I se determinarán a modo de antecedentes generales, las principales características del sistema político venezolano usando una interpretación libre del modelo teórico de competitividad sistémica, elaborado por Esser, Hilebrand, Messner y

Meyer-Stamer (1994) y afinado por el Instituto Alemán de Desarrollo (IAD). Además, se indagará sobre el funcionamiento institucional del Consejo Supremo Electoral, con base en las herramientas descritas por Juan Fernando Jaramillo en su artículo «Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis» (1992) y por último, se evaluarán los procesos electorales venezolanos (período 1993-1995) a través de una matriz propuesta por el realizador del presente estudio.

En el capítulo II se definirá el contenido de la política pública, incorporando una breve síntesis del contexto que ayudará a comprender y a valorizar la forma como fue adoptada, sus limitaciones y los efectos causados. No se pretende una revisión exhaustiva de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1997) y la posterior reforma parcial (1998), sino destacar los elementos propiamente referidos al organismo electoral.

Resulta interesante ver en la bibliografía de ciencias políticas en Venezuela, la poca o nula trascendencia acerca de si la falta de credibilidad en el Consejo Supremo Electoral influyó en el agotamiento del sistema político, más si reconocemos que junto al Congreso Nacional, fue uno de los principales responsables de la generación de la legitimidad de origen. Nuestro supuesto central es que uno de los factores asociados a la actual crisis del sistema y de la democracia, responde al descontento por el funcionamiento del CSE. Es lógico inferir que si se desconfiaba de él, ya sea por el manejo por los partidos políticos según sus intereses o gracias a la ineficiencia de sus procesos, una decisión racional sería no participar en elecciones, lo cual podría explicar en alguna medida los márgenes de abstención y las posiciones en contra de lo público. Esto, pensamos, agravó aún más la crisis política derivada primordialmente, tal como lo diría Juan Carlos Rey, por la modificación adversa de las variables básicas del modelo —renta petrolera, expectativas societales y representatividad de las organizaciones— (Rey 1989, Kornblith 1994). En el aparte relacionado con el análisis del contexto sociopolítico retomaremos esta discusión.

Marco metodológico

En este artículo tomaremos como modelos para analizar la política pública «creación del Consejo

² En ley este cambio quedó consagrado en 1992, siendo elegidos por esa modalidad, por situación especial ya que eran entidades federales recién creadas, los diputados a las asambleas legislativas de Amazonas y Delta Amacuro. En 1993 se aplicó a los diputados al Congreso Nacional y en 1995 (elecciones regionales) a diputados a las asambleas legislativas (anteriormente electos en elecciones nacionales) y concejales.

³ Aunque de forma distinta, ya que para el primero se requiere del consentimiento popular a través de un referéndum, mientras que en el segundo es una decisión del órgano legislativo regional.

⁴ Algunos sostienen que las fallas siempre existieron, pero el gran respaldo a la democracia, el distanciamiento temporal entre cada elección, las diferencias numéricas significativas entre las votaciones entre candidatos o listas, la opinión pública poco atenta a los asuntos políticos, los sistemas electorales simples, etc. ayudaron a su invisibilidad.

⁵ Existen posiciones que afirman que el cambio de organismo respondió más a intereses partidistas que a fallas técnicas del ente comicial; sin embargo, es innegable que la modificación contaba con grandes apoyos sociales, producto del manejo de los procesos electorales.

Nacional Electoral» los siguientes: 1) el que sirvió para estudiar la toma de decisiones en Venezuela, localizado en el libro *Más y mejor democracia* (1987) del Grupo Roraima; 2) una versión libre propuesta en esta investigación del concepto de competitividad sistémica, extraído del *paper* de Esser, Hilebrand Messner y Meyer-Stamer, «Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política» (1996), 3) los criterios de estudio de las cortes electorales, de Juan Fernando Jaramillo, «Las cortes electorales, en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana» (1992) y 4) el de *policy networks*, con especial énfasis en el artículo de Jacint Jordana «El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?» (1995).

Lo pretendido en este marco metodológico es mostrar los alcances y componentes procedimentales de los modelos y su aplicabilidad para nuestro estudio de caso. No es la intención establecer los supuestos teóricos que los sustentan, sino su capacidad de aportar información referente a los objetivos trazados.

El sistema político y los retos del sistema. Toma de decisiones. En Venezuela es ampliamente conocido el trabajo *Más y mejor democracia* (1987) en la medida que significó un esfuerzo académico destinado a determinar las condiciones imperantes en el ámbito político-social y a proponer una serie de modificaciones dirigidas a modernizar el sistema político. En el aparte referido a la toma de decisiones se utiliza una batería compuesta por siete fases: Planteamiento del asunto, elaboración de la política, adopción, programación, remiendo, implementación, y evaluación y retroalimentación.⁶

Con el *planteamiento del asunto*, indagaremos quién y cómo se introdujo el tema en la agenda pública y las características que adquiere. Las alternativas consideradas y los costos —y beneficios asociados— quedarán reflejadas en la *elaboración de la política*. En la *adopción*, explicaremos cómo se decidió seguir un curso de acción, y en la *programación*, se revisará si se «probó» la política antes de ser implementada. Generalmente en Venezuela las decisiones públicas son enmendadas, incluso antes de ser implementadas, de ahí que la fase de *remiendo* no pueda ser omitida, máxime si reconocemos su existencia en este caso particular. Finalizando, está la *implementación*,

profundizando cómo se realizó la puesta en práctica, y la *evaluación y retroalimentación*, en donde pretendemos descubrir si se midió el efecto y la eficiencia de la política y los medios utilizados.

Competitividad sistémica. A través de la estructura conceptual brindada por Esser, Hilebrand Messner y Meyer-Stamer en el *paper* «Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política» (1996) y haciendo una interpretación libre de un modelo originalmente económico, revisaremos el contexto político venezolano y su relación con el Consejo Supremo Electoral a través de las categorías meta, macro, meso y micro. La fortaleza de esta metodología es la visión dinámica, interrelacionada, global (desde lo más general a lo más particular) y sistémica entre los componentes: meta (o las condiciones en cuanto a percepciones, expectativas, paradigmas sociales, económicos y políticos imperantes en el sistema), macro o de contexto (externo al objeto de estudio, pero sin duda una variable independiente de su funcionamiento), meso (en donde se analizan los principales actores involucrados) y micro (en este caso, el Consejo Supremo Electoral).

Análisis de cortes electorales. En un campo que para el caso de América Latina es de reciente data, Juan Fernando Jaramillo intenta configurar un esquema teórico, capaz de comparar a distintas cortes o tribunales electorales.⁷ Los criterios utilizados son: 1) El rango jurídico que crea la entidad electoral y que define su ubicación dentro del aparato estatal y su estabilidad legal; 2) la posición de la autoridad electoral dentro del aparato estatal y los poderes clásicos; 3) la entidad nominadora de los miembros; 4) El período de ejercicio de los cargos de los miembros; 5) la entidad autorizada para la remoción; 6) la calidad (especialmente la apoliticidad) de los miembros; 7) la amplitud de facultades, y 8) la autonomía financiera.

Policy networks. En los últimos años se ha reconocido la multiplicidad de actores e intereses involucrados en las distintas fases en la vida de una política pública, por lo cual resulta insuficiente analizar el fenómeno sólo bajo una perspectiva organizacional o legal, por citar dos ejemplos. En este entendido, surge la noción de entramado o redes alrededor de la toma de decisiones, en donde los agentes ejercen acciones para lograr determinados beneficios. En este sentido, Jordana expresa:⁸

⁷ Aplicable también a los diferentes tipos de organismos comiciales.

⁸ Véase Jordana, Jacint. *El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?*, 1995.

⁶ Véase Grupo Roraima, *Más y mejor democracia*, 1987 y Gil Yépez, Antonio, *El reto de las élites*, 1978.

«Desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, la introducción del término *policy networks* es una forma de reconocer que éstas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la administración ya no es el actor jerárquico dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel.» (Jordana, 1995, p. 77).

Debe reconocerse, pues, que las redes las integran no sólo actores provenientes de los diferentes niveles gubernamentales, sino que también participan otros órganos administrativos e intereses afectados. La importancia se puede observar en lo siguiente: «La estructura de ese entramado y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, la "calidad" de la política aplicada y la efectividad de su implementación.» (Mayntz, 1978; Schneider, 1987).

El esquema desarrollado por Jordana en el artículo «El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?» (1995), posee varios cuadros de relaciones, de los cuales tomaremos para nuestra investigación: Principales dimensiones y variables de los *policy networks* que incluyen: número de actores, estructura y estabilidad de relación entre los actores, reglas de conducta y distribución de poder, y ámbitos de referencia, en donde se determinan los distintos niveles que abarca la política pública, desde lo que él llama área de política, referida a los grandes ámbitos sectoriales, pasando por sector y subsector de la política, y finalizando con temas o problemas concretos.

Tal esquema ayudará a completar los resultados arrojados por el nivel micro —antes citado— del contexto político venezolano y permitirá reconocer algunos factores por lo cual fue necesaria la adopción de la política tendente a modificar al extinto CSE.

I. Principales características del sistema político venezolano y del Consejo Supremo Electoral

En este capítulo estableceremos un marco previo y general que permita comprender el por-qué y la forma como se produjo la política pública «Creación del Consejo Supremo Electoral». La estrategia metodológica utilizada consiste en la identificación de los factores más relevantes sobre el funcionamiento del sistema político venezolano a través del modelo de competitividad sistémica, originario de la

economía, desarrollado a estos efectos bajo una versión libre del autor de esta investigación; además, se analizará la definición legal del antiguo Consejo Supremo Electoral y, por último, se hará un intento de evaluación de los procesos electorales (período 1995-1998), con lo cual tendremos suficientes elementos explicativos de las razones que originaron la modificación del ente comicial.

1. Identificación de los niveles meta, macro, meso y micro para el caso del sistema político venezolano

Los niveles meta, micro, meso y macro —explicados en el marco teórico— nos proveerán información acerca de la dinámica política venezolana actual. Solo para facilitar la ubicación diremos que el nivel meta se refiere a los valores culturales y paradigmas sobre la materia política definidos en Venezuela, especialmente a partir de la consolidación del régimen democrático vigente en 1958, a través del «Pacto de Punto Fijo»; en el nivel macro o de contexto, se consideran rasgos relevantes en lo político, económico y social a nivel nacional (no tomaremos expresamente el plano internacional, dada la extensión de estudio). La situación real de los partidos políticos será abordada en el nivel meso y, por último, las capacidades, debilidades y fortalezas del Consejo Supremo Electoral se describirán brevemente en el nivel micro (debemos acotar que este nivel será complementado en las secciones: «Análisis legal-institucional del Consejo Supremo Electoral» y «Evaluación de los procesos electorales venezolanos», ambas presentadas en este capítulo).

Nivel meta. Todo sistema social tiene una serie de pautas básicas, denominadas «reglas de juego»; en el caso venezolano éstas quedan definidas a partir del derrocamiento del gobierno militar de Marcos Pérez Jiménez (1958), en donde actores representativos del país (partidos políticos nacionales Acción Democrática [AD], Comité de Organización Político Electoral Independiente [COPEI] y Unión Republicana Democrática [URD], empresarios, sindicatos, etc.) definieron consensualmente los principales objetivos y medios para llevar a cabo la modernización política, económica y social del país.

Para mostrar este punto, hemos escogido el trabajo «Crisis de la modernización y crisis de la

democracia en Venezuela»⁹ de Luis Salamanca, en el cual se destacan cuatro variables que permiten sintetizar la operacionalización de tales reglas de juego, en lo que él llama «el paradigma político rentista venezolano», a saber, **valores fundamentales**: el *rentismo*, producto de la dependencia petrolera; el *populismo* o la forma poco racional de lograr adherencias sociales y distribuir los recursos; el *estatismo* o la creación de un ente de sumo poder y poseedor de múltiples roles tales como empresario, inversionista y proveedor de bienes y servicios, y el *centralismo*, que en concordancia con el punto anterior, concibió al Estado como entidad omnipotente y por tanto incapaz de delegar, ni mucho menos de descentralizar sus atribuciones; en los **actores básicos**, se incluyen al *Estado* —como agente de primer orden—, los *partidos políticos* —en un número reducido y de carácter nacional—, *sindicatos*, *gremios profesionales* y las *organizaciones empresariales*; los **objetivos** a alcanzar fueron: la definición de un *gobierno civil* legitimado a través de una *democracia* de tipo *representativa y alternativa*, *reforma social* que permitiera una alta movilización de estratos deprimidos social, cultural y económicamente, y la industrialización, con base en el modelo en boga en ese momento de sustitución de importaciones, y los **modos de acción**, consistentes en la intervención del Estado, el logro de consensos transversales entre élites, la distribución de la renta, el uso de esquemas de representación proporcional (con especial énfasis en las listas cerradas y bloqueadas), la partidización en la medida que serían estas agrupaciones las responsables de articular y agregar todas las demandas sociales, y por último la centralización, para racionalizar las funciones del Estado.

Nivel macro. Los objetivos planteados en el nivel meta sin duda fueron alcanzados, principalmente por los altos recursos provenientes de la renta petrolera; no obstante, a partir de 1983, año del famoso «viernes negro» o la maxidevaluación de la moneda, que en esos momentos —y con un régimen de tipo de cambio fijo, obviamente sobrevaluado— no distaba mucho de la paridad con el dólar (su valor era aproximadamente 4.30 bolívares por dólar), se desata una crisis importante de confianza en el gobierno y a la par se observa la imposibilidad de éste de seguir respondiendo de la misma forma ante las demandas sociales. Las razones de tal devaluación son múltiples,

y no es el interés de esta investigación hacer un estudio pormenorizado de ello; sin embargo, mencionaremos entre las principales causas: la baja de los precios petroleros, la crisis de la deuda —para el caso venezolano el porcentaje significativo era a tasa de interés variable—, la excesiva dependencia del ahorro externo, efecto del bajo desarrollo de un aparato productivo a través del esquema de sustitución de importaciones, etc.¹⁰

Adicionalmente hay un aumento progresivo, tanto cuantitativa como cualitativamente, de los actores con peso dentro del sistema político (partidos políticos, incluso regionales, grupos de interés y medios de comunicación especialmente), lo cual incrementó la cantidad de *inputs* al sistema, exigiendo que temas como la centralización y omnipotencia del Estado debían ser reconsiderados. A partir de este momento (1989) encontramos importantes avances modernizadores como la elección directa —y no por designación del presidente de la República— de los gobernadores de estado, la elección de alcaldes, la transferencia de competencias a los estados y municipios, entre otros. Se desata, además, la presión de grupos interesados en acabar con las listas cerradas y bloqueadas, con lo cual se buscaba una mayor relación elector-elegido y disminuir, potencialmente, la otrora fuerte vinculación con los partidos, debido a su franco debilitamiento frente a la sociedad —producto de la corrupción, mediatización de intereses públicos y privados, poca relación con el electorado, ineficiencia para cumplir con su función de articulación de demandas, etc.—, originándose, por ejemplo, cambios como la elección nominal por listas abiertas para concejales en 1989.

Con estas primeras ideas, simplemente queremos destacar la naturaleza y dimensión de la crisis (en los ámbitos político, económico y cultural), reconociendo que la pérdida de legitimidad en el sistema era generalizada, y la estructura conceptual —nivel meta— en la que se concibió el sistema, hoy por hoy, pareciera estar desactualizada y no acorde con todos los cambios dados en las últimas dos décadas.

Nivel meso. Si bien son varios los agentes involucrados directa o indirectamente en el sistema político venezolano y en el CSE, para esta sección sólo nos referiremos a los partidos políticos. Para comenzar tomaremos como premisa lo dicho por Coppedge: «AD (Acción Democrática) y COPEI (Comité de Organización Político Electoral

⁹ Véase Salamanca, Luis, *Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela*, 1997.

¹⁰ Para mayor información sobre la crisis del 83 ver a Salamanca (1997) y Kornblith (1995).

Independiente) restringen las nominaciones, votaciones, la acción legislativa y la libertad de organizarse a un mayor grado que lo hacen los partidos en cualquier otra democracia» (Coppedge 1994, 176).

No obstante, estos partidos políticos, principales fuerzas vivas del país, poco a poco han ido perdiendo ese amplio margen de apoyo que tuvieron desde la instauración del régimen democrático vigente, cuestión comprobada por los estudios de opinión y por la reducción cada vez más significativa de la participación electoral —la cual incluye asistencia a votar, inscripción en sus filas, dedicación a actividades proselitistas, etc.—, y también por el interés social cada vez más creciente de apoyar opciones no provenientes de agrupaciones políticas tradicionales, similar a la onda latinoamericana de la antipolítica que tiene, entre otros exponentes, a Bucaram en Ecuador, Mockus en Colombia y ahora a Chávez, Sáez y Salas en Venezuela.

Dicha merma es posible estudiarla desde diversos ángulos; en este sentido Ángel Álvarez dice que la «crisis de la hegemonía de los partidos» puede explicarse al menos por cuatro indicadores:¹¹

«(1) la evaluación negativa que sobre ellos hace la opinión pública; 2) la tendencia creciente a la pérdida de afiliados; 3) cambios en el comportamiento electoral que evidencian fenómenos de personalización y regionalización de la política, y 4) deterioro de la credibilidad y del prestigio de los partidos en comparación con el de otras élites e instituciones.» (Álvarez, 1996, 134).

Sin embargo, tal situación *per se* no es totalmente negativa. De hecho, Boudon expresa:

No obstante el pesimismo, hay señas positivas también en Venezuela. Podemos decir que, en términos del sistema de partidos, éste ha pasado a ser multipartidario, con AD, COPEI, La Causa R, Convergencia, MAS y el Movimiento Bolivariano Republicano 200 (MBR-200) como los principales actores. O sea que hoy en día hay más canales para las demandas populares, lo cual dará un aire a los escenarios que predicen que la crisis actual producirá un sistema político con mayor credibilidad y legitimidad.» (Boudon 1998, 21).

Igualmente, encontramos la aparición de nuevas fuerzas sociales,

«que se comportan de manera diferente a los partidos, como a las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, asociaciones vecinales y diversas organizaciones asociativas. El deterioro de los partidos también ha motivado que iniciativas políticas, antes responsabilidad exclusiva de éstos, ahora provengan de organizaciones asociativas distintas, como el caso de la reforma del sufragio

propulsado en la década pasada por las organizaciones del movimiento vecinal.» (López Maya 1998, 89-90).

Nivel micro. Para concluir, trataremos de sintetizar las principales características del Consejo Supremo Electoral, utilizando para ello informes como: «Análisis del Diagnóstico realizado en el Consejo Supremo Electoral realizado por la Comisión de Reestructuración» 1997 y el «Diagnóstico del personal supervisorio» de la División de Adiestramiento, Dirección G.S. de Recursos Humanos, CSE 1997. Las variables contempladas son: misión, funciones, recursos humanos, cultura organizacional, procedimientos, presupuesto y situación frente al entorno.

Razón y misión del organismo

El Consejo Supremo Electoral es la institución rectora de los procesos electorales en el país. En la «Ley Orgánica del Sufragio» (1995) se establece: «El Consejo Supremo Electoral ejercerá, conforme a esta Ley, la suprema dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales y referendos y del Registro Electoral Permanente...»¹²

Su misión «es un poder moral de equilibrio político, garante de la transparencia de los procesos electorales y base fundamental de la continuidad democrática y la alternabilidad republicana».¹³

Funciones

Entre sus principales funciones encontramos:¹⁴

- Dictar el reglamento interno de los organismos electorales (numeral 1);
- Designar los miembros de las juntas electorales principales y removerlos cuando hubiere lugar a ello, conforme a esta Ley (numeral 3);
- Elaborar el proyecto de presupuesto de sus propios gastos ordinarios, así como de los correspondientes a los procesos electorales y presentarlos al Congreso de la República, por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores (numeral 7);
- Disponer los gastos relativos a su funcionamiento, al de los procesos electorales y autori-

¹¹ Álvarez, Ángel. *La crisis de hegemonía de los partidos políticos venezolanos*, 1996.

¹² Artículo 38 de la Ley Orgánica del Sufragio (1995).

¹³ Manual de Inducción del Consejo Supremo Electoral (sin fecha).

¹⁴ Artículo 43 de la Ley Orgánica del Sufragio (1995).

zar las erogaciones correspondientes, incluyendo la facultad de contratar, con las limitaciones que establezcan sus disponibilidades presupuestarias (numeral 8);

- Vigilar la formación, depuración y revisión del Registro Electoral Permanente a través de la dirección respectiva (numeral 9);
- Conocer los recursos jerárquicos que se interpongan contra las decisiones de las juntas electorales principales ... (numeral 18);
- Hacer la totalización de los votos obtenidos por cada candidato a presidente de la República ... (numeral 26);
- Adjudicar los puestos de senadores y diputados adicionales, con base en los cocientes electorales nacionales... (numeral 28).

Recursos humanos

La estructura de personal estaba compuesta de la siguiente manera:¹⁵

Área administrativa	No. de personas
Presidencia y miembros	208
Unidades operativas	673
Unidades de apoyo	664
Subtotal sede	1,545
Delegaciones regionales	334
Fiscalías de cedulación	256
Juntas electorales	86
Subtotal regional	676
Personal sin ubicación	36
Personal contratado	19
Jubilados y pensionados	416
Total personal CSE	2,692

Con respecto al tamaño de la nómina del CSE, tenemos: «De esta forma se destaca el alto volumen de trabajadores en el organismo y la relación en la sede central entre trabajadores en el área electoral *versus* los del área de apoyo no se corresponden con una relación lógica, ya que en el área electoral están adscritos setecientos cincuenta y nueve (759) personas, lo cual representa el 33.4% y en el área de apoyo un mil quinientos diecisiete (1,517) que representan el 66.6%... La relación lógica debería ser que por cada dos personas en el área electoral, debía existir una en el área de apoyo.»¹⁶

Entre los principales factores asociados a los recursos humanos tenemos:¹⁷

- Personal mal calificado que se produce o se evidencia por injerencia partidista en la incorporación y ascenso de funcionarios sin la necesaria preparación, irrespeto a las normas existentes, ubicación sin cumplir con los requisitos mínimos del cargo, deficiente sistema de clasificación, evaluación y remuneración, y creación de unidades organizativas para satisfacer expectativas salariales;
- Escasa motivación: en concordancia con los resultados arrojados en el informe sobre cultura, se encontró falta de adiestramiento, inexistencia de carrera profesional, ambiente físico inapropiado e inexistencia de reconocimiento de méritos o sanciones;
- Deficiente supervisión: Poco control sobre el personal y transgresión de líneas de supervisión.

Si bien en todos los documentos investigados se han destacado las debilidades del sistema de personal, no se apunta en ninguna de las investigaciones que:

- Existe personal capacitado, profesional y con experiencia, aunque vinculado a líneas partidistas, mas ello no implica el incumplimiento de sus funciones eficientemente;
- Por otra parte, en algunas tareas de la institución no se requieren profesionales, pero sí personas con ciertas habilidades, y el organismo ha tenido tiempo de formar a un personal apto para cumplir con estas responsabilidades.

Cultura organizacional y espacios físicos

Tanto la cultura organizacional como los espacios físicos son elementos claves para explicar la forma de accionar de los públicos internos del organismo. Con respecto a la cultura podemos considerarla una fusión de metaculturas y subculturas; las reglas de juegos, las conductas, formas de comunicación, relaciones, incluyendo la referida a supervisor-subordinado, etc. son reflejos tanto de los cánones definidos en las agrupaciones partidistas y/o a las pautas producto de la dinámica laboral informal, que ni los liderazgos ni las normas formales han logrado modificar. El estado actual de la infraestructura física, por su parte, se ha convertido en un desestímulo para el diario laboral del personal de la institución, producto de la inadecuada distribución de la infraestructura, ocasionando áreas saturadas, además de la falta de ergonomía.

Procedimientos

¹⁵ Véase *Análisis del Diagnóstico realizado en el CSE*, (1997).

¹⁶ *Ídem*.

¹⁷ *Ídem*.

En lo que se refiere a los procedimientos del CSE el «Análisis del diagnóstico realizado en el CSE» declara lo siguiente:¹⁸

- Existen procesos que se encuentran en estrecha relación y funcionan sin ninguna vinculación entre sí;
- Existen varias direcciones bicéfalas;
- Algunas unidades cumplen con funciones que corresponden a otras unidades, y
- Se debe incluir el solapamiento de funciones, o el cumplimiento de varias unidades de las mismas tareas, consecuencia tanto de la ausencia de normas y procedimientos claros y actualizados, como de la existencia de intereses políticos que pugnan por el control de determinadas competencias.

Presupuesto

Dentro del presupuesto tenemos:¹⁹

- La formulación del presupuesto se reduce a la elaboración de un listado de gastos de las diferentes unidades administrativas. No está elaborado en función de un plan operativo, lo cual contradice la esencia del presupuesto público que por definición es la expresión financiera anual del plan;
- No se realiza el control y la evaluación de la gestión presupuestaria, que es función fundamental de un sistema de presupuesto;
- Esta unidad (Dirección de Presupuesto) asume funciones que le corresponden a la Dirección de Finanzas, como es la ejecución presupuestaria que no es más que la contabilidad presupuestaria, la cual debe estar unida en un solo programa a la contabilidad fiscal a manera de obtener resultados reales y veraces;
- A nivel de finanzas se menciona que no existe un manual de normas y procedimientos que regule su proceso, lo cual trae como resultado retraso en los registros contables y retardos en los pagos. Así mismo, no existe un respeto en el manejo de los recursos financieros por conceptos de gastos asignados al organismo, y

- En el área de compra, es destacado el hecho de que no existe un manual de normas y procedimientos que las regulen; las adquisiciones se realizan en diferentes unidades del despacho generando la no verificación de la disponibilidad presupuestaria, produciéndose los déficit ya conocidos; no existe una programación anual de compras a nivel de las diferentes unidades, y no hay respuesta oportuna a las solicitudes que hacen las distintas instancias ejecutoras.

Relación con el entorno

Por último, debemos reconocer lo inestable de la institución, principalmente por su carácter político y la naturaleza de los clientes (ciudadanía, partidos políticos, opinión pública). Los cambios legales, el aumento de competencias, el número de cargos a elegir, la opinión pública incrédula de la eficiencia y honestidad del Consejo Supremo Electoral y el incremento en la cantidad de actores que intentan acceder al poder público, son factores generadores de grandes demandas electorales en los últimos años, además de responsables de alteraciones significativas en su funcionamiento.

Como conclusiones del subcapítulo tenemos el alto deterioro de las reglas de juego del sistema (políticas, económicas y sociales), reflejado en la insuficiencia del Estado para cumplir con sus funciones y los niveles de deslegitimidad de las instituciones públicas (a pesar que todavía persiste — aunque en menor medida— la confianza en el régimen democrático). La falta de fe en los partidos políticos tradicionales —principales intermediarios entre el Estado y la ciudadanía— y la emergencia de nuevos agentes e intereses políticos, han dificultado, sin duda, el accionar del sistema político. Todo esto contribuyó a la inestabilidad del Consejo Supremo Electoral, aunque no fueron las únicas causas de su mala imagen; también los factores internos como la injerencia de los partidos en las estructuras y los procesos electorales, la cultura no orientada a la eficiencia, la mala distribución de los recursos organizacionales, entre otros, potenciaron sus debilidades.

¹⁸ *Ídem.*

¹⁹ *Ídem.*

2. Análisis legal-institucional del Consejo Supremo Electoral

A fin de tener una visión global de la institucionalidad del Consejo Supremo Electoral en Venezuela, consideraremos una serie de indicadores legales con base en el artículo de Juan Fernando Jaramillo, «Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana» (1992), que permiten definir, con base en la Constitución de la República de Venezuela (1961) y la Ley Orgánica del Sufragio (1995), su peso en la burocracia estatal, su estabilidad, la relación con los otros poderes clásicos y la forma de nombramiento, cualidades y remoción de los miembros.

Peso en la burocracia estatal y estabilidad jurídica

En algunos países latinoamericanos como Costa Rica y Colombia, la existencia y funciones del órgano electoral están consagradas en la Constitución Política, determinando una posición privilegiada dentro del aparato estatal, pues los coloca en el mismo documento que a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial —le da una importancia simbólica—, y además le brinda una mayor estabilidad, gracias a la jerarquía y a lo difícil de su modificación de las Cartas Magnas frente al resto de las normas jurídicas. El caso venezolano es diferente, la Constitución de la República de Venezuela (1961), a pesar de estipular lineamientos generales acerca de la materia electoral, con respecto al ente comicial sólo se limita a establecer la integración de los organismos electorales sin predominio de ningún partido o coalición y de procurar el goce de privilegios establecidos en la ley a fin de asegurar su «independencia en el ejercicio de sus funciones» [Castellanos, 1996] (precisamente utilizando este principio es que se introdujeron recursos contra el nuevo organismo, dada la naturaleza independiente de los miembros).²⁰

²⁰ Los partidos con derecho a voz y voto en el CSE eran las primeras cinco fuerzas según los votos alcanzados en las elecciones de diputados al Congreso de la República, inmediatamente anteriores (artículo 39). Además, tenían derecho a representación (derecho a voz y no voto), aquellos partidos que alcanzaran al menos el 3% de los votos, o aquellos con representación en la Cámara de Diputados, que sin alcanzar dicho porcentaje por sí solo, se reúnan con otros en bloques hasta lograr el margen exigido (3%) con base en el criterio antes definido (artículo 39).

La Ley Orgánica del Sufragio es el documento regulador de la esfera electoral venezolana, normando al Consejo Supremo Electoral en cuanto a su naturaleza, competencia, características de los miembros, nombramiento y remoción de éstos, organismos electorales subalternos, etc. Si bien no puede ser equiparada a los tres grandes poderes del Estado, se puede afirmar categóricamente su estabilidad hasta 1992. Solo en 1993, producto del cuestionamiento generalizado acerca del funcionamiento del CSE se aumentó en la ley el número de miembros independientes a seis (hasta ese momento eran cinco por partidos y cuatro independientes y se pasó a once). Sin embargo, tal medida fue considerada como poco efectiva, dado que el control de los partidos siguió imperando y las fallas y vicios no desaparecieron.

Relación con los otros poderes clásicos

El CSE, podemos entonces afirmar, fue un instrumento de los partidos políticos. Debido a su naturaleza autónoma, su grado de dependencia de recursos económicos (autonomía financiera) era relativamente bajo; no obstante, el constante ejercicio normativo del Congreso Nacional, traducido, desde 1988, por ejemplo, en tantas leyes del sufragio como elecciones se celebraron, lo afectó significativamente (debemos recordar que en este período se produjeron dos elecciones nacionales —1988 y 1993— y tres regionales —1989, 1992 y 1995—, y dichas reformas se hicieron en el mismo año de las elecciones y a pocos meses de efectuarse).

Forma de nombramiento de los miembros

Con respecto a la directiva, también llamada cuerpo del organismo, tenemos que su postulación y designación era ejecutada por representantes de los partidos políticos en el Congreso Nacional, el año inmediato posterior a las elecciones nacionales (renovación total de las Cámaras). Por presiones sociales, en 1993 se incorporó en la ley la posibilidad a la sociedad civil de postular candidatos para el caso de miembros independientes, aunque los representantes electos terminaron siendo vinculados con los

partidos del *status quo* (por una relación previa o por un nexo *ex post*). El período de mandato era igual al del Congreso —con posibilidad de reelección— y teniendo que era éste el designador, resultaba predecible la influencia de los partidos en la institución (en legislación comparada, las variables duración del período de mandato y momento de designación pueden explicar la injerencia o no de los partidos en la selección de autoridades; si se hace en forma separada los efectos pueden ser potencialmente inferiores a si es inmediatamente después de las elecciones nacionales).

Cualidades y remoción de los miembros

Las cualidades exigidas para ser miembro del Consejo Supremo Electoral (y de los otros órganos electorales subalternos), se circunscribían a ser venezolano por nacimiento, mayor de edad, saber leer y escribir, no estar incapacitado legal o físicamente y estar inscrito en el Registro Electoral Permanente. Los dispositivos acerca de la apoliticidad para los miembros independientes eran imprecisos y no se exigían cualidades especiales en cuanto a preparación académica. La potestad de remoción, en lo que parecía una regla general en las Leyes Orgánicas del Sufragio de ese período, recaía en el ente responsable de la designación.

Como conclusión podemos decir que el Consejo Supremo Electoral era una institución estable pero de menor peso relativo dentro de la burocracia estatal (en comparación con los poderes clásicos), dominada por los partidos políticos, siendo éstos agentes vinculantes tanto en proporción de candidatos para miembros, como en su nombramiento y remoción. Así mismo, contó con una importante autonomía financiera, y debió adecuarse a los constantes cambios legislativos del Congreso Nacional.

3. Evaluación de los procesos electorales venezolanos

Con el propósito de dar una visión más operativa sobre el funcionamiento del Consejo Supremo Electoral, adicional a las perspectivas institucional y jurídica, vistas en los apartes anteriores, nos permitiremos revisar en esta sección los procesos electorales en general (período 1993-1995), utilizando como indicadores: nivel de complejidad de ejecución del ente responsable, tiempo en la ejecución o en la

creación de las condiciones necesarias para su alcance, cambios en la ley, efectos producidos por los cambios (globales) de la ley, incorporación de elementos de automatización, razón entre nivel de automatización implementado y necesitado, posibilidad de injerencia de los partidos políticos, participación de los organismos electorales subalternos, necesidad de otras estructuras estatales para el cumplimiento de los procesos y consecuencias de dicha participación. Los procesos electorales considerados son: Formación y depuración del Registro Electoral, Conformación de Circunscripciones Electorales, Inscripción de Partidos Políticos y Grupos de Electores, Postulaciones, Campañas Electorales, Votaciones, Escrutinios, Totalizaciones, Adjudicaciones e Impugnaciones.

Previo al desarrollo de esta evaluación, plantearemos las siguientes hipótesis pues creemos permiten escrutar de forma más exhaustiva la dinámica electoral venezolana en los últimos años y al principal ente responsable: 1) En términos generales, los procesos en Venezuela son complejos en comparación con otros a nivel mundial; 2) aquellos donde los partidos políticos tuvieron más acceso fueron los más cuestionados; 3) cuando la responsabilidad estuvo diluida entre varios agentes, ya sean organismos electorales subalternos o entes públicos estatales, los procesos tendieron a ser menos eficientes; 4) los constantes cambios legales aumentaron significativamente los niveles de complejidad en las elecciones y redujeron su nivel de eficiencia, y 5) en términos generales y a pesar de las fallas del CSE, sus productos pueden calificarse como eficaces, en la medida que se alcanzaron de cierta manera los objetivos trazados.

Registro Electoral. En Venezuela, el registro electoral es permanente (es decir, no se requiere inscribirse en cada elección para votar), periódico (su actualización se hace solo en año electoral) y es a instancia del elector (la inclusión de los ciudadanos al padrón no es automática). La responsabilidad del registro civil está en manos del Ministerio de Relaciones Interiores y no del ente electoral (León-Roesch, 1992). A pesar de ello, sus fallas, tales como la tardía exclusión de fallecidos, han sido imputadas al Consejo Supremo Electoral, siendo muchas veces aprovechadas por los partidos políticos, en lo que en Venezuela se denomina la «votación de los muertos» (tal anomalía ha significado uno de los principales argumentos a favor de la poca transparencia del CSE). Así mismo, si bien el CSE era responsable de la oportuna y correcta expedición de la cédula de identidad (documento de identificación

civil y única acreditación válida, así esté vencida, para el ejercicio del voto), no es menos cierto que la demora en su elaboración y entrega no es una de sus funciones directas; sin embargo, fue responsabilizado del retardo del proceso.

El registro electoral tiene como ventajas ser en gran medida automatizado y estar a la disposición de cualquier interesado (telefónica o personalmente). Dentro de las políticas dirigidas a motivar la inscripción electoral llevadas a cabo en los últimos años, encontramos: el aplazamiento de los lapsos para dar una última posibilidad a los interesados —válido en un contexto en donde se deja todo para último momento— y las jornadas especiales de inscripción los fines de semanas y en lugares céntricos; incluso, en 1995 se incorporaron por primera vez los centros automatizados, en donde cualquier elector, independientemente de su residencia, podía solicitar su incorporación al registro electoral. Adicionalmente y como una medida de presión, se decidió (LOS 1993) excluir automáticamente a los que no hubiesen asistido a dos elecciones nacionales consecutivas. No obstante, tales mecanismos no fueron acogidos masivamente, derivado, pensamos, de dos razones básicas: poca o mala difusión de la información y desconfianza en lo electoral.

Conformación de las circunscripciones electorales. A partir de 1992 en Venezuela se comienza el diseño de los llamados «circuitos electorales», a efectos de poder implementar la nueva normativa (LOS 1992), que estipulaba la elección de concejales a través de un sistema de representación proporcional personalizado, similar al caso alemán. Estos circuitos no resultaron tan problemáticos, dada la necesidad solamente del balance de población total (no electoral), y su adecuación a la estructura político-territorial del país (de una forma más entendible, los circuitos pudieron conformarse más o menos ajustados a las parroquias —o unidad territorial inmediatamente inferior al municipio— existentes). El problema surge en 1993 cuando se crean circunscripciones²¹ o circuitos más grandes para la elección de diputados al Congreso, para lo cual fue necesario «fusionar» municipios o partes de ellos (las escisiones «artificiales» respondían tanto al balance electoral como la consideración de la continuidad geográfica, siendo ésta aún más difícil de respetar que la existente en las parroquias); ocasionando gran descontento tanto entre la sociedad

civil como en líderes de los partidos, quienes acusaron la elaboración centrada en razones políticas y no a criterios técnicos (en jerga electoral, lo antes planteado se conoce como *gerrymandering*)²² y la inexistencia de homogeneidad sociocultural de los circuitos. Posterior a los resultados se encontró adicionalmente y como otro factor de crítica, el desbalance de los circuitos en términos electorales, ya que no necesariamente la proporción de población y electores es la misma (producto de varias razones, entre ellas, que los ciudadanos se inscriben en una zona y viven en otra y no la actualizan, la movilización de simpatizantes de los partidos y candidatos de un circuito a otro, sólo para que voten por ellos —es considerada una nueva forma de *gerrymandering* o trasteo de votos—,²³ etcétera).

Esto último ocasionó que la Ley Orgánica del Sufragio de 1995 —aprobada en junio para unas elecciones a realizarse a principios de diciembre—, estableciera como criterio adicional, además de hacer más rígido el logro del objetivo reduciendo el margen de variación, el balance electoral. Los partidos políticos minoritarios, grupos de electores y la ciudadanía en general, establecieron como tema de agenda este punto, y las críticas hacia el ente electoral aumentaron significativamente. A pesar de todo lo mencionado, los circuitos se ajustaron a los criterios exigidos y en el tiempo prescrito, aunque para ello hasta se haya ideado la figura de los «multicircuitales», en los cuales y en casos extremos, electores de varios circuitos podían concurrir en un mismo centro de votación. Quedó demostrado, pues, lo problemático en Venezuela de crear este tipo de circunscripciones artificiales debido a los obstáculos geográficos naturales o artificiales, la desproporción de población y electores, y la irregular densidad poblacional, entre otros, haciendo de este proceso una tarea sumamente compleja.

Inscripción de partidos políticos y grupos de electores. Este proceso se cumple en gran medida de forma eficiente; los requisitos exigidos para la inscripción de partidos políticos y grupos de electores están descritos en la Ley de los Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (1973) y en

²² Véase Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos* (1994).

²³ En una exposición en la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en enero de 1996, el sociólogo Rafael Delgado, Director de estadísticas electorales del Consejo Supremo Electoral afirmó que el trasteo de electores de circuito a circuito, era una forma distinta de *gerrymandering*. Véase «En julio presentan proyecto de nueva ley comicial», artículo del diario *El Nacional* del 20 de enero de 1996.

²¹ Para la elaboración de los circuitos electorales se trabajó directamente con la Oficina Central de Estadísticas e Información (OCEI) quien brindó toda la información con respecto a la distribución poblacional.

un reglamento que a tales efectos elabora para cada elección el CSE. Tal función no ha sido descentralizada, por lo tanto, es total competencia del Consejo Supremo Electoral, quien recibe directamente los recaudos o a través de sus unidades desconcentradas o delegaciones a nivel de todo el país. Como único cambio significativo (1995) encontramos la exigencia hacia los partidos políticos y grupos de electores de postular candidatos para toda la circunscripción y no solo para uno o algunos circuitos, asunto no considerado como un tema de debate público.

Postulación de candidatos. Esta fase electoral no presenta grandes dificultades en su ejecución; sin embargo, a diferencia de la anterior, su puesta en práctica también incluía a los distintos organismos electorales subalternos —según el tipo de candidatura—, a excepción de las mesas de votación. El principal cambio de ley se produjo en la Ley Orgánica del Sufragio 1995, en donde se exigía el pago de caución²⁴ a los candidatos a cargos ejecutivos, a saber, presidente de la República, gobernadores y alcaldes, con el propósito de reducir la cada vez más creciente cantidad de opciones, lo cual ocasionaba un aumento de los costos operativos y dificultaba la manejabilidad de los instrumentos electorales. Tal medida fue sumamente discutida por considerarse inconstitucional (atentatoria de los derechos políticos), originando múltiples recursos de impugnación —el primero, del partido La Causa Radical sirvió de base a los otros—, hasta que finalmente se eliminó. Es de señalar los intentos de mejorar la tecnología, tanto en el proceso de inscripción de partidos y grupos de electores como en el de postulaciones; a pesar de ello, sus avances fueron bastante incipientes, dándose más una mecanización que una automatización de las acciones.

Campaña electoral. Sobre este punto, el Consejo, salvo problemas generalmente asociados a las contiendas electorales, pudo manejar de forma eficaz el proceso. Las pautas quedaron definidas en un reglamento propio de esta fase, y el cumplimiento, podemos decir, fue satisfactorio. Distinto es lo ocurrido en la parte de vigilancia sobre el financiamiento, ya que según lo observado y a pesar de existir una unidad específica, la supervisión pareció ser inexistente o por lo menos poco efectiva, originando

la discusión de una ley específica sobre financiamiento de campañas electorales, hasta el momento en discusión y sin posibilidades reales de ser aprobada.

Votación. Dentro de los criterios válidos para evaluar la eficiencia de un ente electoral a la hora de poner en marcha un proceso de votación, tales como definición oportuna de centros de votación, apertura de los centros y mesas el día y hora pautada, existencia de material suficiente para la emisión del sufragio (boletas, libros de votación o cuadernos electorales, etc.), designación de miembros de mesas (si es competencia del organismo, como era el caso venezolano), entre otros, debemos reconocer, a pesar de las críticas, el balance positivo y el nivel de eficacia, lo cual no niega la existencia de centros que no abrieron, o mesas de votación cerradas antes de la hora pautada. Es pertinente mencionar el papel vital de las fuerzas armadas (FFAA)²⁵ en la distribución de material comicial y mantenimiento del orden, aunque a veces por razones de orden público, pudieron ser ponderadas como limitadoras de la vigilancia de los electores, especialmente en el momento de la votación y el escrutinio.

Una de las principales críticas asociadas en esta fase de las elecciones es la cantidad de instrumentos de votación, su extensión y los disímiles sistemas de elecciones. Prueba de ello ocurrió en 1995, cuando se utilizaron dos boletas electorales de tipo único fraccionable (Castellanos y Pulgar, 1995), una para la elección de gobernadores (uninominal) y diputados a las asambleas legislativas (mixto: uninominal y listas cerradas y bloqueadas; exceptuando al Distrito Federal) y otra para alcalde (uninominal), concejales (uninominal, aunque los votos se computan también para la representación proporcional) y juntas parroquiales (listas cerradas y bloqueadas). Esto significó la existencia de dos tarjetas en la primera boleta por cada agrupación postulante y tres en la segunda, ocasionando instrumentos de votación exageradamente grandes y difíciles de manejar.

Escrutinio. Mucho del cuestionamiento hacia el CSE, tanto por la injerencia de los partidos políticos como por la demora en la presentación de los resultados, está centrado en este proceso,

²⁴ La cual se ejecutaría si éstos no alcanzaren el 3% de la votación válida emitida de su correspondiente elección, artículo 166, Ley Orgánica del Sufragio, 1995.

²⁵ Cabe destacar que las fuerzas armadas tienen un papel relevante en el montaje de las elecciones, en la parte de distribución y custodia del material electoral antes y después de las elecciones y en la vigilancia de los centros de votación. El Consejo Supremo Electoral se encarga de preparar una serie de instrucciones dirigidas a preparar o informar a los integrantes de los integrantes de las FFAA involucrados. El plan que contempla todo lo antes mencionado se denomina Plan República.

pues es el momento en que algunos partidos políticos, se dice, aprovechan debilidades de los partidos no representados en las mesas o incluso de los representados, pero no tan hábiles para repeler la «astucia» de algunos miembros, o no aptos para soportar procesos tan largos (el proceso era absolutamente manual), para el «hurto de votos», la conversión de votos nulos o de pequeños partidos, en votos de la organización, generación de votos «inorgánicos»,²⁶ etc. Desde 1992 y sucesivamente hasta 1995, se intentó la incorporación de escrutinio mecanizado, aunque los resultados no fueron los más deseables, por razones técnicas (*software* y poca previsión de casos extremos de los operadores) y no técnicas (en donde se cuenta la intervención partidista y la negación de miembros de mesa de hacer el conteo por esa vía, gracias a la desconfianza reinante).²⁷

Adjudicación. El proceso de adjudicación ha sido uno de los factores de mayor dificultad de comprensión de los electores y de la opinión pública. De sistemas de listas cerradas y bloqueadas con el uso del método D'Hondt, se pasó a otros más complejos como el de representación proporcional personalizada. Esto ocasionó

múltiples problemas en las juntas electorales principales y municipales, las cuales en muchos casos, o no estaban lo suficientemente preparadas o preferían seguir criterios a tono con los intereses partidistas y no ceñirse a lo planteado en la ley, situación que originó una innumerable cantidad de recursos de impugnación administrativos e incluso jurisdiccionales.

Impugnación. Sin temor a equivocarnos, el sinnúmero de recursos introducidos por el desacuerdo con los resultados electorales, ya sea en los procesos de votación, escrutinio y/o de adjudicación, motivó parte de la matriz negativa hacia el organismo. A pesar de la participación de las juntas electorales (a través de recursos administrativos)²⁸ e instancias jurisdiccionales (recursos jurisdiccionales), las debilidades siempre se asociaron al CSE. El enorme volumen de recursos producto, en parte, de la cantidad de vicios encontrados en las actas de escrutinio (para lo cual se determinó incluso legalmente, la aprobación en primera instancia de las actas con «inconsistencia numérica» o diferencia hasta de un 3% entre valores como número de electores, número de boletas depositadas en la urna y total de votos, añadiendo complejidad al proceso, no solo por lo del cálculo, sino por su consideración o no, *a posteriori*)²⁹ hizo que el

Cuadro 1-a
Evaluación de los procesos electorales
en Venezuela (período 1993-1995)

Procesos	Complejidad de ejecución	Tiempo de demora	Cambios en Ley significativos ^a	Efecto de cambios de Ley ^b	Automatización	Razón de automatización ^c	Necesidad de cambios
Registro electoral	media	aceptable	+	nulo	media-alta	alta	sí
Circuitos electorales	alta	aceptable	++	alto (-)	media	media	sí
Inscripción de P.P. Grupos de E.	baja	aceptable	+	nulo	baja	baja	no
Postulación	baja	aceptable	+	medio (-)	baja	baja	no
Campañas E.	baja	aceptable	+	nulo	nula	baja	no
Financiamiento	alta	nulo	+	nulo	nula	alta	sí
Votación	alta	aceptable	+	alto (-)	nula	alta	sí
Escrutinio	muy alta	inaceptable	+	alto (-)	baja-media	alta	sí
Totalización	alta	inaceptable	+	alto (-)	alta	baja	no
Adjudicación	muy alta	inaceptable	++	alto (-)	alta	media	no
Impugnación	muy alta	inaceptable	++	alto (-)	baja	media	sí

Fuente: Elaboración propia.

^a Definimos una escala ordinal, donde: + = pocos; ++ = muchos

- ^b Hablamos de los efectos ante el cambio de ley, no sólo los referidos al proceso en sí (por ejemplo, modificar el sistema de elección, afecta al proceso de votación, escrutinio, totalización, etc.)

^a ^c Relación entre la necesidad de automatizar y el avance alcanzado en ese sentido

d

proceso de impugnación se postergara, incluso hasta la siguiente elección. A continuación mostramos la siguiente matriz contentiva de *ponderaciones relativas* entre los procesos (debido a la extensión la dividiremos en dos — la información emanada del este cuadro es total responsabilidad del autor de esta investigación).

Cuadro 1-b
Evaluación de los procesos electorales en Venezuela (período 1993-1995)

Procesos	Injerencia de los partidos políticos	Participación de organismos subalternos (1)	Participación de otras instituciones públicas (2)	Efectos de dicha participación (1 y 2) ^d
Registro electoral	baja-media	nulo	existente (DIEX)	(2, -)
Circuitos electorales	baja-media	nulo	existente (OCEI)	(2, +)
Inscripción de P.P. y Grupos de E.	baja	nulo	nulo	
Postulación	baja	existente	nulo	(1, +)
Campañas E.	baja	nulo	nulo	
Votación	alta	existente	existente FFAA*	(1, -) (2, +)
Escrutinio	alta	existente		(1, -)
Totalización	alta	existente	nula	(1, -)
Adjudicación	alta	existente	nula	(1, -)
Impugnación	alta	existente	existente (OI)	(1,-) (2, + -)

Fuente: Elaboración propia.

^d En el paréntesis se describe los efectos de la participación de organismos subalternos con el número 1 y/o de otras instituciones con el número 2, y su ponderación: positiva (+), negativa (-) o mixta (+-).

* Las FFAA, participan no solo en el proceso de votación, sino también en la distribución del material después del proceso de escrutinio, todo esto de forma hasta el momento incuestionable (sobre la custodia del material después de concluido el acto de proclamación de los candidatos, se han elevado unas cuantas demandas, pero no podemos decir que sean determinantes de una mala praxis por parte de los militares en el proceso).

Como conclusiones tenemos:

- Los procesos de menor complejidad son los referidos a la inscripción de partidos políticos, postulación y campañas electorales; esto podría ser explicado, a pesar del volumen de información recabada, por su simplicidad, procedimientos claros y bajo interés del resto de los partidos políticos — que no es igual a inexistente— (por ejemplo, se encontraron casos en donde se acusaron a juntas electorales de colocar trabas, o por lo menos así lo sintieron los afectados, a la ejecución del proceso; sin embargo, éstos no dejaron de ser casos aislados).
 - Los cambios de ley sin duda han sido un factor distorsionador de la eficiente labor del organismo. A pesar de que muchas de estas medidas fueron realizadas para responder a demandas sociales (por ejemplo, los cambios de sistemas electorales para favorecer la vinculación elector-elegido, la inclusión de balance electoral para hacer los circuitos más equilibrados entre sí, etc.), las mismas eran difíciles de implementar y el tiempo para lograrlo era reducido (las modificaciones se producían en el mismo año electoral, a pocos meses de celebrarse las elecciones). Sería reco-
- mendable reflexionar el porqué estos cambios se hicieron en ese momento y sin la suficiente asesoría de la institución electoral, quien, por su experiencia, tiene el *know how* necesario para saber los límites y alcances de políticas referidas a esa materia.
 - Los procesos de mayor dificultad de ejecución son el escrutinio, la adjudicación, la impugnación y en menor medida la votación; variables como alta injerencia de los partidos políticos, procedimientos largos y/o difíciles, los constantes cambios de ley, los efectos complejizadores de éstos y las múltiples posibilidades de recurrir en caso de detectar vicios en el proceso, definen que estos procesos sean de alta dificultad y respuestas demoradas, y quizás por estas mismas razones, de mayor cobertura de la opinión pública.
 - La participación de entes externos a la administración electoral, en algunos casos afecta su funcionamiento como es el caso de la Oficina de Registro Civil (DIEX) y en otros lo fortalece, véanse la Oficina Central de Estadística e Información (OCEI) y las fuerzas armadas. En cuanto a los organismos jurisdiccionales y su participación en el proceso de impugnación, el asunto no es tan

sencillo de evaluar, ya que si bien estos pueden dar respuestas apegadas a la ley, su tiempo de pronunciamiento a veces es tardío, dada su multiplicidad de materias a tratar.

- Los posibles cambios pueden ser ilimitados y distintos según quien lo aborde; aquí mostraremos, adelantándonos a las recomendaciones de esta investigación, una serie de ellas, extraídas de las observaciones citadas previamente:
 - El registro electoral debería ser elaborado conjuntamente con el registro civil. Para ello la solución sería que fuera asumido por el organismo electoral, pero antes debe superar su mala imagen y demostrar su capacidad para cumplir con tal misión. La incorporación automática de los ciudadanos y la automatización del proceso son herramientas válidas para asumir dicha tarea, debiendo en ese sentido considerar experiencias efectivas, por ejemplo, como las llevadas a cabo en Costa Rica.
 - La impugnación es otro asunto clave en la esfera electoral venezolana. No creemos que la solución sea la creación del tribunal electoral, por la resistencia existente por parte de los partidos políticos, quienes hacen por los momentos inviable tal medida. Sin embargo, la creación de una unidad final dentro del poder judicial, que posea como única competencia la resolución de conflictos a tal respecto, parece a corto plazo más factible.
 - La automatización es una de las formas de lograr mayores niveles de eficiencia en los procesos, especialmente en el escrutinio, la adjudicación, la impugnación y el financiamiento de partidos y candidatos; no obstante, tampoco es la solución mesiánica para erradicar la poca eficiencia del ente electoral; por tanto, paralelo a ello, debe crearse un personal calificado, a tono con los avances tecnológicos, con objetivos y reglas claras de funcionamiento y dentro de una estructura administrativa con cultura organizacional de eficiencia y ajena a influencias partidistas.

II. Determinación de la política

En el segundo capítulo se describirá sucintamente su desarrollo y se hará una revisión legal de su contenido.

1. Desarrollo de la política

Luego de las elecciones regionales de 1995, las críticas a la institución electoral aumentaron significativamente; lo engorroso del sistema de votación (instrumentos), las fallas de las experiencias pilotos del proceso de escrutinio automatizado, la cantidad de impugnaciones, entre otros, fueron elementos ampliamente destacados por los medios de comunicación, deteriorando aún más la debilitada imagen del Consejo Supremo Electoral. Por este motivo, este organismo propuso a comienzo de 1996, una serie de reformas que no contaron con el apoyo social, siendo saboteadas dentro del mismo ente. Paralelo a ello, tres de los principales partidos políticos del país, el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), el Movimiento al Socialismo (MAS) y la Causa Radical (CR), unieron sus fuerzas parlamentarias en la denominada triple alianza, con el objeto de obtener la totalidad de los cargos directivos de las Cámaras del Senado y de Diputados del Congreso Nacional. El éxito de esto significó el inicio de la conformación de un bloque que funcionó en varias materias relacionadas con el poder legislativo nacional, entre ellas, el planteamiento de la reforma electoral.

En tal sentido, en la Cámara de Diputados se constituyó la Comisión de Reforma Electoral, compuesta por miembros de las distintas fuerzas políticas con representación en el Congreso. La alianza COPEI-MAS-LCR asumió la reforma del organismo comicial y Acción Democrática — principal partido no oficialista— se opuso a pesar de haber planteado anteriormente la necesidad del cambio; lo mismo fue explicado por múltiples y diversas razones en prensa, entre ellas: 1) la concepción de poder mejorar el CSE sin necesidad de eliminarlo; 2) el deseo de oponerse a este grupo; 3) el aparente acuerdo entre ese partido y el gobierno nacional encabezado por el presidente de la República, doctor Rafael Caldera —quien al principio no estaba de acuerdo con la eliminación del CSE—, y/o 4) la necesidad de mantener el contingente de militantes dentro del sistema. A partir de ese momento comenzó la confrontación por la materia electoral entre «la triple alianza» y AD con Convergencia (partido de gobierno), funcionando la Comisión prácticamente sin la presencia de los representantes Acción Democráticos. A pesar de que el proyecto estaba prácticamente

terminado, por decisión dividida en el Congreso se acordó que el tema electoral no estaba como tema de agenda de ese año (para esa altura ya se estaba en período extraordinario) y se postergó para las sesiones ordinarias del año siguiente (las posibles causas de tal decisión serán revisadas en el capítulo V, Y ahora... Los actores.)

La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), a través de su presidente, Ricardo Combellas, asumió también la bandera de la reforma, cuestión que generó un serio antagonismo entre ésta y el CSE, dilucidado incluso por la prensa nacional. La COPRE, a pesar de ello, siguió con la causa y junto con la Comisión de la Reforma Electoral de la Cámara de Diputados, realizaron en todo el período previo a la aprobación de la ley, una serie de conferencias y debates, en donde se discutieron propuestas sobre los diversos ámbitos electorales, convocando para ello a expertos nacionales e internacionales. De más está destacar que la presencia del Consejo Supremo Electoral fue prácticamente nula, asumiendo una posición básicamente defensiva y un tanto pasiva a nivel de proposiciones alternativas (adicionalmente debemos mencionar el conflicto entre el Consejo Supremo Electoral, especialmente su presidente, señor Enrique Yéspica, y el Congreso Nacional, asunto no menor, si consideramos el discurso ante la opinión pública de cuál de los dos organismos estaba más cuestionado, y quién poseía menos nivel de legitimidad).

El tema electoral sufrió con la postergación de la discusión de la Ley Orgánica del Sufragio una especie de letargo, pero ya en 1997 vuelve a retomar interés público, y dos de los grupos civiles organizados con más poder en el sistema político venezolano, Queremos Elegir y la Escuela de Vecinos de Venezuela, defensores del sistema uninominal entre otras reformas, realizaron una encuesta sobre el sistema electoral, la cual reveló que el 86.46% de los encuestados deseaba un órgano electoral con miembros independientes. Este resultado estaba en concordancia con lo definido en el latinobarómetro de Doxa en donde se mostraba para 1995 la ponderación fraudulenta de las elecciones de un 73% de los ciudadanos, aumentando a un 85% en 1996.

Sin embargo, los «acuerdos conciliatorios» se empiezan a generar sólo a partir de junio de ese año —con la aprobación en primera discusión— y es a finales de 1997 cuando definitivamente se aprueba la nueva Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. Para cerrar este capítulo pensamos pertinente destacar el rompimiento en el «interín» de la triple alianza y para la aprobación del remiendo o «reforma de la reforma»

(7/98) —compuesta de siete artículos, que contemplan, entre otras cosas y como factor de mayor discusión, la separación y adelanto de las elecciones y el triunvirato—³⁰ se unieron los partidos AD, COPEI y Convergencia en contra del MAS, LCR (para ese entonces, este último habla sufrido una división, pero a pesar de ello, sus dos escisiones: LCR y PPT —Patria Para Todos— estaban unidas en esta materia) y el resto de las fuerzas en el parlamento.

A modo de resumen, presentamos los

³⁰ En Venezuela, las elecciones nacionales (Presidente y Congreso Nacional) se producen cada cinco años y las regionales (gobernadores, diputados a las asambleas legislativas, alcaldes, concejales y juntas parroquiales) cada tres. Para 1998, por primera vez estaba planteada la coincidencia de los períodos de mandato. En la «reforma de la reforma» se estableció que las elecciones de senadores y diputados al Congreso y gobernadores y diputados a las asambleas legislativas se realizaría en noviembre de 1998, las presidenciales en diciembre de ese año, y las locales en el segundo semestre de 1999.

siguientes cuadros: Análisis por fases de la política «Creación del Consejo Nacional Electoral» (cuadro 2), Actores relevantes en la política «Creación del Consejo Nacional Electoral» (cuadro 3) y Fases de negociación en la política «Creación del Consejo Nacional Electoral» (cuadro 4).

Cuadro 2
Análisis por fases de la política «Creación del Consejo Nacional Electoral»

FASES	CARACTERÍSTICAS
Planteamiento del asunto	Ingresar por crisis aguda No existe personificación del planteamiento Se obstruye su incorporación a la agenda legislativa Presencia de múltiples factores externos Forma parte de decisiones más controvertidas
Elaboración de la política	Centralizada por el Congreso, pero abierta a la influencia de actores externos (COPRE, grupos sociales organizados, partidos políticos, etc.) Conflicto entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso Nacional Consideración de una sola alternativa Influencia negativa de otra decisión, también incluida en la ley donde se inserta la política Apoyo de la opinión pública Se trató que la opinión pública estuviese involucrada y conociera la política Diversos mecanismos de participación No se incluye como institución al Consejo Supremo Electoral, ente a eliminar con la política Poca evaluación pública del Consejo Supremo Electoral en cuanto a la eficiencia en sus procesos
Adopción	Retardada Contexto conflictivo Es producto, principalmente, del Congreso Nacional y de los partidos políticos Conflicto entre el Congreso Nacional y el Consejo Supremo Electoral
Programación	Inexistente
Implementación	Dos fases visibles de desarrollo Primera fase: Contexto inestable Ataque de diversos agentes, entre ellos el presidente del Consejo Supremo Electoral Segunda fase: Problemas legales por la forma de designación del presidente del organismo Múltiples atribuciones del recién creado organismo Alta injerencia de los partidos políticos Conflictos internos de la directiva
Remiendo	Por presiones de partidos políticos Interrumpe y complejiza la implementación
Evaluación	Ejecutada por el CNE, sobre aspectos básicamente procedimentales (2da. fase) Los medios de comunicación, y otros agentes de la opinión pública, han ayudado a la tarea del monitoreo y control de la implementación de la política

Fuente: Elaboración propia, concluida en septiembre de 1998 (con base en el Grupo Roraima, 1987, 49-50).

Cuadro 3
Actores relevantes en la política «Creación del Consejo Nacional Electoral»

Nombre del actor	Tipo	Sector	Posición	Poder
Acción Democrática (AD)	organización	partido político	en contra	alto
Comité de Organización Político Electoral Independiente (COPEI)	organización	partido político	a favor	alto
Movimiento al Socialismo (MAS)	organización	partido político	a favor	medio-alto

La Causa Radical (LCR)*	organización	partido político	a favor	medio-alto
Convergencia Nacional	organización	partido político	en contra	medio
Poder Ejecutivo Nacional	organización	gobierno	en contra- neutra	bajo
Comisión Presidencial Para la Reforma del Estado (COPRE)	organización	gobierno	a favor	medio-alto
Enrique Yéspica Allup (Presidente CSE)	individual	CSE	en contra	medio-bajo
Queremos Elegir, FACUR y otros	organización	grupos de interés	a favor	medio-alto
Especialistas	individual	técnicos	a favor	medio-bajo
Medios de comunicación	organización	medios	a favor	medio-alto
Sociedad civil	grupos sociales	opinión pública	a favor	medio-bajo
Candidatos y nuevos partidos 1998	indiv.- org.		a favor	medio

Fuente: Elaboración propia.

* El partido LCR sufrió una división, pero ambas escisiones LCR y PPT mantuvieron en todo el proceso una posición homogénea.

Cuadro 4
Fases de negociación en la política «Creación del Consejo Nacional Electoral»

Criterios	Fase I	Fase II
Conformación de bloque (principalmente partidos políticos)	COPEI-MAS-LCR, y otros, vs. AD-Convergencia y otros	AD-COPEI-* vs. el resto *Convergencia apoya al final
Poder de los bloques	más o menos equilibrado	desequilibrado
Estrategias	negociación por legitimidad	negociación por escaños
Acción de otros actores relevantes	alta participación	baja participación
Información del proceso	alta	baja
Papel de los medios de comunicación	alta	media

Fuente: Elaboración propia.

2. Descripción de la política pública

El objetivo de esta sección es definir el contenido de la política pública que originó la creación del Consejo Nacional Electoral. Para ello, solo nos remitiremos a mencionar elementos puntuales referidos a la naturaleza y composición del ente, postulación de los miembros, requisitos exigidos, selección y procedimiento de remoción, relación con los poderes clásicos y funciones. Igualmente, destacaremos sus dos fases o hitos: una, producida con la aprobación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1997), y la otra, en junio de 1998, en donde se hace una reforma parcial (de los cuales solo consideraremos el 283 y 291).

Naturaleza de la política

La nueva Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) fue promulgada en

diciembre de 1997, y dentro de sus modificaciones más importantes encontramos la creación del Consejo Nacional Electoral y, por ende, la desaparición legal del Consejo Supremo Electoral. Con ella se dota al CNE de una serie de elementos que lo distinguen de su antecesor, y en cierta medida lo coloca a tono con las demandas sociales referidas a la búsqueda de la transparencia, eficiencia, eficacia y no partidización.

La LOSPP al «concebir» al Consejo Nacional Electoral, estableció como primer punto una misión bastante similar a la atribuida al CSE, pero cambia la función de vigilancia por la de supervisión, ya que su intención —se infiere—, es aplicar criterios de eficacia organizacional, focalizados más allá de la mera observación de las tareas. Además, cambia su denominación de supremo y sólo se le menciona como «el órgano superior de la administración electoral»,³¹ quizás, como parte de una estrategia

³¹ La administración electoral en Venezuela está compuesta por Consejo Nacional Electoral, juntas regionales electorales, juntas municipales electorales y mesas electorales.

destinada a dar mayor poder al resto de los organismos electorales subalternos (artículo 49).

El objetivo de despartidizar
y la postulación de los miembros

La principal conclusión extraída al revisar este texto, es que uno de los objetivos fundamentales fue reducir la injerencia de los partidos políticos en la administración electoral. Para ello se estipularon varias medidas, destacando los criterios de escogencia de los miembros de la directiva, quienes no solo fueron reducidos en términos cuantitativos (de once se pasó a siete), sino que se obligó además a ser todos, sin excepción, independientes (artículo 51, literal c). Se cambiaron o incorporaron las siguientes condiciones: de reconocida solvencia moral (artículo 51 ordinal b); mayores de treinta años (artículo 51, literal a) y a ejercer sus funciones a tiempo completo (artículo 50).³² La postulación de los candidatos se abrió a toda la ciudadanía, y a diferencia de la derogada Ley Orgánica del Sufragio (LOS 1995, artículo 38), se menciona el lapso de presentación —treinta días— y se explicitan los procedimientos (artículo 53). Lo interesante es que la atribución de manejar las postulaciones (lapsos y cualidades de los candidatos) estaba en la LOS 1995 en mano de una comisión bicameral *ad hoc* del Congreso (cinco senadores y diez diputados), la cual debía estar compuesta de forma tal «que represente las diversas tendencias políticas que integran el Congreso de la República» (artículo 39 LOS 1995) y con el nuevo marco legal se dota de tal responsabilidad del Congreso en pleno (artículo 53), buscando la mayor transparencia y la reducción de las posibilidades de acuerdos tipo conciliábulo entre los miembros —y partidos involucrados— de dicha comisión.³³

El procedimiento de selección se modifica, ya que a partir de la puesta en vigencia de la LOSPP, los

candidatos a miembros del Consejo Nacional Electoral deberán ser escogidos con al menos los votos de las dos terceras partes de los congresantes; en caso que no se cubra el número de principales se hará necesaria una nueva votación con el cuádruple de cargos faltantes.³⁴ Los suplentes serán los siete candidatos con más altas votaciones no electos como principales —si se hubiesen elegido todos en la primera votación— (artículo 53). En el esquema tradicional sólo bastaba la asistencia de las dos terceras partes de los congresantes, y los mayores votados resultaban designados (artículo 39 LOS 1995) —el período de mandato y la fecha de designación se mantienen invariables con respecto a la ley anterior—.

Designación del presidente
y vicepresidentes del CNE

Con respecto a la designación del presidente y los dos vicepresidentes, la normativa recientemente aprobada establece el mecanismo aleatorio, y no como ocurría en el pasado, la decisión entre los miembros elegidos (artículo 33 LOS 1995), asunto en la práctica meramente nominal, ya que lo observado era una designación *ex ante*, a cargo de los partidos en acuerdos negociados. Para la primera conformación tal escogencia se produjo por la vía tradicional (por votación y no al azar), causando la introducción de un recurso de ilegalidad, por incumplimiento de lo estipulado en los artículos 53 y 282 de la LOSPP.³⁵

Remoción de los miembros

Además de otorgarle a la ciudadanía la potestad de presentar alternativas de candidatos a miembros al «cuerpo», también se le genera la capacidad legal de proponer su remoción cuando se considerara el incumplimiento de los requisitos de independencia. Si bien esta disposición ya estaba presente, lo novedoso es la clarificación de los procedimientos (causales para la solicitud, autoridad jurisdiccional

³² En la nueva Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política se separan los requisitos para ser miembros del CNE, del resto de los organismos subalternos, con criterios como edad y en el caso de las juntas regionales electorales, se expresa la obligatoriedad de los miembros de ser profesionales. Otro cambio interesante de ley es que ahora se les exige a todos la calidad de electores, distinto pensamos a estar inscrito en el Registro Electoral, debido a que el primero se refiere al uso efectivo de dicho deber y derecho.

³³ Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a un representante (voz y no voto) en el CNE, con base en el criterio del 3% establecido en el artículo 39 de la LOS 1995 (artículo 75 LOSPP).

³⁴ En las Disposiciones Transitorias se establece que al entrar en vigencia esta Ley, se elegirán los miembros hasta que se inicie el próximo período constitucional (1999). Las postulaciones deben provenir de miembros del Congreso —y no de la ciudadanía— y el procedimiento de selección al aplicar es el mismo establecido en el artículo 53 (Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, 1997)

³⁵ Véase «La ilegalidad de los actos del CNE», *El Nacional*, Siete Días, 1 de marzo de 1998. Para más detalles ver capítulo IV.

competente para conocer la causa, lapso de respuesta, etc.), la no mención —al menos expresa—, de los partidos políticos como entes solicitantes de remoción, y la posibilidad de revocatoria de mandato de las directivas de las juntas electorales (artículo 27).

Principio de vinculación con los poderes clásicos

Resulta también relevante el cambio del principio de vinculación con los poderes clásicos. En las anteriores leyes se hablaba de cooperación, mientras que en el documento aprobado éste debe ser de legalidad. No creemos un intento expreso de desvincular al organismo del resto de las instituciones estatales, sino más bien de cumplir con la meta de racionalizar las actividades y alejarse de las mediatizaciones partidistas localizadas en el resto de las estructuras públicas.

Atribuciones del organismo

Para finalizar, tenemos que las atribuciones del organismo se mantienen en la mayoría de los casos, salvo la eliminación de la escogencia de las juntas electorales principales (todos los organismos comiciales subalternos tendrán autoridades seleccionadas aleatoriamente)³⁶ y la inclusión de nuevas responsabilidades al CNE, entre ellas la posibilidad de intervenir en casos de emergencia de los organismos electorales y las derivadas del resguardo de los derechos de los ciudadanos en materia electoral y del apoyo en elecciones de la sociedad civil. Se reducen sí, algunas funciones del presidente del organismo como la designación de miembros de las comisiones (en realidad se elimina la función relacionada con la conformación de comisiones), la decisión de retiro de piezas publicitarias (ahora atribución del cuerpo colegiado) y el velar por el cumplimiento de la formación, depuración y revisión del Registro Electoral.

«La reforma de la reforma»

Con la denominada «reforma de la reforma», aprobada en junio de 1998, y como consecuencia de factores que estudiaremos en los apartes referidos a la fase de remiendo del capítulo III, el Congreso Nacional modificó siete artículos, de los cuales el 283 y el 291, son particularmente importantes debido a su efecto en la dinámica y alcances del organismo. El artículo 283 establece: «... en ambas elecciones, el presidente y los dos vicepresidentes podrán ejercer todas las facultades de administración y funcionamiento del cuerpo, previstas en esta ley previo informe al CNE...»³⁷ Con esto se desequilibró el poder de los actores participantes de la directiva (aumenta el de los tres mencionados, en lo que se ha llamado «el triunvirato») y ha ocasionado graves dificultades para mantener entre ellos un clima favorecedor de

³⁶ Es importante destacar que la base de elegibles es distinta según el organismo electoral a que se refiera. Véanse los artículos 37 y 41 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1997).

³⁷ Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, 1997.

soluciones consensuales. En las conclusiones del presente estudio trataremos de reflexionar sobre si tal punto favoreció la efectividad del organismo, o por el contrario, añadió perturbaciones en su funcionamiento.

Por otra parte, el artículo 291 reza lo siguiente (en una ampliación del artículo 274 de disposiciones finales, que solo habla de las mesas electorales):

«Para la oportuna instalación de los organismos electorales subalternos, el CNE podrá tomar todas las decisiones pertinentes y modificar los lapsos, procedimientos y criterios de selección de la ley. El CNE podrá disponer que la selección de los miembros principales, suplentes y en reserva de las mesas electorales se haga por sorteo público de los listados de electores de cada mesa o centro de votación. El sorteo podrá delegarse a los organismos regionales, municipales, parroquiales o de centros de votación en las entidades federales.»³⁸

Esto podría dar la posibilidad para estas elecciones (es una disposición transitoria) al Consejo de obviar lo regulado en la ley. En todo caso, al momento de la elaboración de este estudio aparentemente se está cumpliendo con el nombramiento de las directivas de los organismos subalternos. Tal medida responde a la posibilidad, en caso de excepción, de que el Consejo cumpla con el montaje de las elecciones y no sea nuevamente acusado de ineficiencia y vicios en su desempeño.

³⁸ *Ídem.*