

EL MODELO ELECTORAL VENEZOLANO  
**DEMOCRÁTICO - CONFIABLE - INCLUSIVO - SOBERANO**



PODER ELECTORAL

**Directiva del Poder Electoral**

Tibisay Lucena Ramírez  
**Presidenta**

Sandra Oblitas Ruzza  
**Vicepresidenta**

Socorro Hernández Hernández  
**Rectora Electoral**

Tania D'Amelio Cardiet  
**Rectora Electoral**

Luis Emilio Rondón González  
**Rector Electoral**



**Directiva del Instituto de Altos Estudios  
del Poder Electoral - IAEPE**

Luis Oblitas  
**Director general**

José Daniel González  
**Director del Centro de Investigación**

Luis Alvis  
**Responsable de Publicaciones**

**Instituto de Estudios Políticos  
de la Universidad Central de Venezuela IEP-UCV**

Rodolfo Magallanes  
**Director**

María Ojeda  
**Asistente**

Las opiniones aquí expresadas son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el criterio oficial de las instituciones involucradas en este proyecto.

© 2016, CONSEJO NACIONAL ELECTORAL  
Centro Simón Bolívar, Nivel Avenida, Santa Teresa, Caracas  
Página web: [www.cne.gob.ve](http://www.cne.gob.ve)

**Colección Documentos**

*Serie Procesos*

**Concepto y Diseño Gráfico**

Coordinación de Diseño Gráfico del Consejo Nacional Electoral

**Coordinación editorial**

Centro de Publicaciones del Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral - IAEPE

**Diseño y diagramación**

Arcángel Pacheco

**Edición y corrección de textos**

Luis Alvis

**Fotografías**

Pedro Laya Martínez

**Depósito legal**

If 85820139291429

**ISBN**

978-980-6089-62-4

**Impreso en la República Bolivariana de Venezuela**



EL MODELO ELECTORAL VENEZOLANO  
**DEMOCRÁTICO - CONFIABLE - INCLUSIVO - SOBERANO**



# PRESENTACIÓN

---



---

La caracterización y el examen riguroso del modelo electoral vigente en la República Bolivariana de Venezuela ha constituido una tarea pendiente, que esperamos comenzar a cumplir con la publicación de este libro.

Se presenta aquí el conjunto de temas y aspectos que engloban la esfera político-electoral de nuestra nación, enfatizando en aspectos relativos a su evolución histórica, social y política, lo mismo que en el análisis de las acciones tendientes a lograr la inclusión de vastos sectores de la población tradicionalmente excluidos de este ámbito, a objeto de garantizarles el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

En el entendido de que la instauración del Poder Electoral venezolano representa un logro incuestionable en términos de la evolución institucional, son tratados los distintos componentes de la actividad comicial en Venezuela, desde el funcionamiento y las continuas auditorías que se practican al sistema automatizado de votación, hasta el análisis de las características y atributos que definen nuestro sistema electoral, sin desdeñar otros aspectos clave, como la presencia internacional en los procesos electorales venezolanos —a través de la figura del acompañamiento internacional electoral— o el estudio y la caracterización del marco jurídico que norma el desarrollo de las campañas electorales, entre otros aspectos de particular interés y relevancia.

Esta compilación surge del trabajo conjunto del Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral (IAEPE) y del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela (IEP-UCV), que aunaron esfuerzos y propiciaron el concurso de investigadores y especialistas en cada uno de los temas tratados, bajo la coordinación de Pasqualina Curcio, docente e investigadora de la Universidad Simón Bolívar. La publicación que ahora presentamos constituye un esfuerzo inicial, llamado a ser profundizado y complementado en el futuro para, de esa forma, contribuir cada vez más a la cabal comprensión del sistema electoral venezolano.

**Luis Oblitas**

**Director general del IAEPE**

**Rodolfo Magallanes**

**Director IEP-UCV**





# INTRODUCCIÓN

---



---

La presente compilación se propone el análisis integral del modelo electoral venezolano, no exclusivamente destinado a especialistas, sino con la intención de hacerlo accesible al público en general. El actual proceso político venezolano suscita gran interés no solo en el ámbito regional, sino incluso a escala global. La forma y el contenido del liderazgo político, las propuestas de cambio institucional, las implicaciones de estos cambios, sus vinculaciones con el ámbito internacional, las relaciones prevalecientes entre los diversos actores políticos y todo el contexto y trasfondo de la política vivida por los venezolanos desde 1999, son aspectos de indiscutible vigencia y que concitan un gran interés. Lamentablemente, a pesar de la importancia que el sistema electoral tiene para canalizar las tensiones que en este proceso se generan, no siempre ha recibido un tratamiento extenso y riguroso por parte de quienes han emitido opinión sobre el proceso político venezolano.

Al evaluar el sistema electoral de un país, no pocas veces se obvia su naturaleza política. Hay incluso quienes pretenden formalizarlo y presentarlo solamente como un “tópico técnico”, desestimando la relación que tiene con variables de naturaleza política, imposibles de soslayar. Por ejemplo, aspectos como el contexto político y su evolución, marco en el cual el modelo electoral funciona, el tipo de relaciones que mantienen los distintos contendientes políticos, las opiniones de éstos ante el funcionamiento del modelo electoral, el modo como este modelo es evaluado o presentado por la “opinión

pública”, la manera como es tratado por factores poderosos en el ámbito internacional, entre otros rasgos, constituyen aspectos todos que habría que tomar en cuenta al momento de efectuar una evaluación del modelo electoral.

La importancia del sistema comicial se puede percibir a través de la presentación de un rasgo no siempre reconocido de la crisis del sistema político venezolano vigente entre 1958-1998: la frecuente modificación de sus reglas electorales. Desde finales de los años ochenta, el sistema electoral experimentó una serie de reformas entre otras razones con el propósito de elevar la calidad de la representación y el grado de acoplamiento entre estas normas, la opinión de los ciudadanos y la gestión del sistema político. En particular, tales reformas se orientaban –obedeciendo a presiones crecientes por parte de la población– a lograr una mejor y más directa representación de las electoras y los electores –favoreciendo la personalización del voto y la reducción del predominio característico de las maquinarias electorales partidistas, modelo extensamente criticado desde entonces–, la separación de las elecciones municipales y regionales, (anteriormente, las elecciones se realizaban simultáneamente en una sola oportunidad), la elección directa de los alcaldes y gobernadores, la separación de la elección de órganos colegiados y deliberantes, la incorporación de esquemas mixtos de elección, entre otras medidas.

La Constitución de 1999 estableció un nuevo sistema electoral, caracterizado entre otros rasgos por su carácter democrático, plural, participativo, automatizado, confiable, transparente, soberano e in-

---

cluyente. Jerarquizado como una rama del Poder Público nacional autónomo, con un órgano central, organismos subalternos y descentralizados, de carácter permanente y profesional.

Desde el punto de vista del principio de representación y de la regla de escrutinio y de asignación de los cargos, se trata de un sistema mixto paralelo, que busca consagrar simultáneamente la representación proporcional y la personalización del sufragio. El sistema electoral venezolano es automatizado e íntegramente auditado en todas sus fases. Favorece además la participación amplia de los actores políticos y de las electoras y los electores, y cuenta con acompañamiento internacional.

Desde entonces, y debido en parte a la pugna que ha signado al proceso político, la atención que ha recibido el sistema electoral venezolano ha sido mucho más “mediática” y “política” que técnica o académica. Lamentablemente, ni desde el punto de vista académico ni del político o mediático, los planteamientos sobre el modelo electoral venezolano han estado debidamente sustentados.

Un sistema electoral es confiable en la medida en que garantiza y refleja exactamente la voluntad de la electora y el elector, es decir, cuando todos los procesos que se realizan durante los comicios son seguros y esté anulada toda posibilidad de alterar los procedimientos o los resultados. Por lo tanto, un sistema es confiable cuando los resultados son fiel reflejo de la decisión de cada una de las personas que ejercieron su derecho al voto, e incluso de aquellas que estando inscritas en el Registro Electoral no acudieron a votar.

Ahora bien, la adopción de un determinado sistema electoral no es una cuestión puramente técnica. Se trata siempre de una decisión sujeta a criterios políticos y, por lo tanto, expuesta a las posibilidades y restricciones que plantea el contexto político. En el caso venezolano, esta adopción ha estado definida por los cuestionamientos que se hicieron a las formas institucionales que le antecedieron (pluralismo elitista) y a la escogencia de una forma más progresista de democracia (democracia participativa).

Este volumen busca proveer a todos los interesados y las interesadas de los argumentos teóricos y empíricos para formarse su propia opinión informada acerca de las características globales, principales bondades y limitaciones del modelo electoral venezolano. Está integrado por seis capítulos: los tres primeros se proponen presentar, en términos globales, una visión de los rasgos que caracterizan a la institución electoral en Venezuela, permitiendo distinguir propiamente el modelo electoral venezolano desde el punto de vista de sus fundamentos políticos, normativos, organizacionales y de la práctica institucional, incluyendo aquellos que tienen que ver con su impacto sobre los grados de inclusión social y de participación política.

Entre otros objetivos, se ocupa más específicamente del sistema electoral, es decir, del estudio del conjunto de reglas y procedimientos que establecen las formas cómo han de ser asignados y distribuidos los cargos de elección popular, mediante la conversión en escaños de los votos emitidos por las electoras y los electores. Particularmente, del análisis del caso de los órganos colegiados como la Asamblea

---

Nacional. Igualmente, contempla la presentación de la evolución histórica de estas reglas, así como una evaluación de sus consecuencias más probables en términos de representación y proporcionalidad (aporcionamiento).

El sistema automatizado de votación en Venezuela está integrado por los siguientes instrumentos: 1) Registro Electoral, 2) sistema de postulaciones, 3) sistema de información al elector, 4) cuaderno de votación, 5) sistema de autenticación integrado, 6) máquina de votación, 7) boleta electrónica, 8) infraestructura de comunicaciones, 9) sistema de estadísticas de participación, 10) sistema de totalización.

Un elemento central, tratado en el quinto capítulo, tiene que ver con el acompañamiento electoral internacional. En esta sección del trabajo evaluamos los rasgos que le distinguen de la observación electoral internacional, sopesamos las implicaciones de la observación sobre la integridad y soberanía de la función electoral nacional, y presentamos estadísticas sobre las actividades de acompañamiento realizadas significativamente por el Centro Carter, la Unión Europea y la OEA. Dependiendo del proceso electoral, el acompañamiento internacional electoral puede contemplar: 1) actividades en la fase preelectoral, 2) programas de acompañamiento internacional, y 3) invitación a misiones electorales.

En el texto observamos que en cada uno de los procesos electorales se ha contado con la presencia de invitados internacionales, ya sea en las fases preelectorales o como parte del Programa de Acompañamiento

Internacional Electoral. También verificamos en todos los comicios la presencia de la Misión Técnica Electoral de la Unasur. Es importante resaltar que delegaciones de la OEA, del Centro Carter, del Mercosur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore) han acompañado los procesos electorales que se han desarrollado en Venezuela durante los últimos años. Asimismo, evidenciamos que el perfil de los acompañantes es variado, se ha contado con la presencia de expertos electorales, técnicos, cuerpo diplomático, periodistas, académicos, movimientos sociales, que han sido invitados tanto por el Consejo Nacional Electoral, (CNE), como por las organizaciones con fines políticos simpatizantes del gobierno y la oposición, entre otros, a saber, la MUD y el Partido Socialista Unido de Venezuela. (Véase capítulo sobre Acompañamiento Internacional Electoral).

La confiabilidad, validez y transparencia del modelo electoral venezolano descansan en gran medida en una serie de auditorías y mecanismos de seguridad y control que permiten efectuar evaluaciones antes, durante y después de cada evento electoral. El aval técnico y político más importante es que cada auditoría se realiza con los representantes y técnicos designados por las organizaciones con fines políticos, y se audita cada una de las fases y etapas del sistema para verificar su correcto funcionamiento, dejándose constancia escrita de esas revisiones, a través de actas suscritas por todos los partidos políticos. (Véase capítulo sobre auditorías del sistema electoral venezolano).

Los resultados de estas supervisiones y auditorías se hacen constar en actas suscritas por los representantes de las organizaciones con fines

---

políticos, los grupos de electores, los testigos de los partidos políticos y los técnicos del Consejo Nacional Electoral, según corresponda y dependiendo del mecanismo de control y verificación, lo que a su vez garantiza la certificación de cada fase del proceso electoral por parte de cada uno de los actores presentes en las auditorías.

De acuerdo con las actas de las auditorías, entre los años 2004-2014 (período en el cual se han llevado a cabo 18 procesos electorales) se han realizado 247 auditorías al sistema automatizado de votación; es decir, se han supervisado y certificado los instrumentos del sistema automatizado un promedio de 25 veces cada año, o con respecto al número de procesos electorales, se ha auditado cada proceso un promedio de 14 veces. En cada proceso electoral han participado, en promedio, 20 organizaciones con fines políticos. Los comicios presidenciales del año 2012 registraron la mayor participación, con 46 organizaciones que acudieron a las auditorías.

Se ha auditado cinco (5) veces el sistema para la selección de electores y electoras para prestar el servicio electoral. Por su parte, el Registro Electoral ha sido sometido a verificación y certificación en tres (3) ocasiones durante los últimos comicios, mientras que el software de las máquinas de votación se ha auditado doce (12) veces; el sistema de identificación de la electora y del elector, ocho (8) veces; la producción de las máquinas de votación, treinta y ocho (38) veces; y el sistema de totalización, seis (6) veces, por mencionar solo algunas de las auditorías realizadas.

Otro elemento innovador tratado en este estudio es el de las campañas electorales, en particular, la materia relacionada con su regulación y la ponderación de las críticas asociadas con el “ventajismo” virtualmente existente en ellas. Particularmente, esta investigación aborda el análisis de las campañas electorales efectuadas para los siguientes comicios: Elecciones Parlamentarias de 2010, Presidenciales de 2012, Regionales de 2012, Presidenciales de 2013 y Municipales de 2013; en esta sección del estudio realizamos una descripción del marco jurídico que norma las campañas electorales en Venezuela, sus antecedentes, normativa actual y retos futuros, y un análisis del rol de los medios de comunicación, distinguiendo para ello entre las categorías relacionadas con propaganda electoral, propaganda gubernamental, línea editorial y oferta electoral.

Este tema está igualmente asociado con el papel excesivamente protagónico que los medios de comunicación han adoptado en el proceso político y, particularmente, durante las campañas electorales. No es éste un asunto exclusivo de Venezuela, aunque en nuestro país ha alcanzado niveles de pugnacidad y virulencia considerables, visibles, por ejemplo, en la emisión de mensajes por cuenta propia y “editoriales”, así como en la prominencia de mensajes de unos “terceros en campaña”, propaganda electoral contratada por personas no autorizadas. Estos aspectos han presionado y presionan a favor de la existencia de una moderna reglamentación –y de la necesidad de su actualización periódica– de los procesos de campañas electorales en Venezuela.

---

El presente estudio ha sido realizado con la colaboración de un conjunto de docentes universitarios e investigadores adscritos a centros de enseñanza e investigación nacionales: Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral (IAEPE-CNE), Universidad Simón Bolívar y Escuela Nacional de la Magistratura. El grupo encargado del estudio fue coordinado por Pasqualina Curcio e integrado por Ángel Aquino, Rodolfo Magallanes, Domingo Medina, Carlos Rojas, Andrés Eloy Brito, Marx Caballero, Hemmi Croes, Eduardo González, María Josefina Jaimes, Orlando Laranjo, Juan Carlos Mejía, Carmen Stebbing y Merlin Víz, abocados a propiciar una mayor comprensión del modelo electoral vigente en Venezuela y a facilitar que el resultado de su esfuerzo llegue a todas y todos.



Capítulo

1

De una democracia de élites  
a una democracia  
**PARTICIPATIVA y PROTAGÓNICA**

Rodolfo Magallanes (Coord.) / Andrés Eloy Brito / Juan Carlos Mejía /  
Carmen Stebbing



---

## INTRODUCCIÓN

Las elecciones libres y competitivas son la fuente de legitimación de los sistemas políticos democráticos; de hecho, constituyen el rasgo distintivo de las democracias y lo que nos permite distinguirlas de las formas de gobierno autoritarias. A pesar de su tratamiento muchas veces formal, las elecciones son esencialmente un fenómeno político y constituyen un elemento de gran importancia en la vida de los pueblos. Las elecciones son la forma más general y distintiva de participación política de los pueblos en la era contemporánea<sup>1</sup>. En la actualidad, los sistemas de gobierno se legitiman no sólo ante sus propios ciudadanos y ciudadanas, sino ante toda la comunidad internacional, a través del recurso a las elecciones. Las elecciones son, por ello, la principal fuente de legitimación de los gobiernos democráticos; en especial, las elecciones libres y competitivas, es decir, aquellas que ofrecen a los electores y electoras oportunidades y libertades reales de elección, en las que existen efectivamente diferentes opciones políticas, y éstas cuentan con libertades efectivas de organización, participación, manifestación y expresión, así como el pueblo dispone de libertad para poder elegir entre ellas, con la suficiente certeza de que su decisión; esto es, que su voto será respetado y contará a la hora de conformar el gobierno.

Los sistemas electorales democráticos comprenden como mínimo los siguientes atributos: voto universal, igual, directo, secreto y libre. Así, toda persona, independientemente de su condición social, económica, política, religiosa, de género, grado de instrucción, idioma, prefe-

rencia u orientación sexual tiene en sí misma (y no es posible ejercerlo a través de terceros) derecho al voto (este incluye el sufragio pasivo o derecho a ser elegido) y a que su opinión cuente a la hora de hacer valer la voluntad derivada de la elección, en la misma proporción que lo hace la del resto de los habitantes o ciudadanos y ciudadanas de un Estado, así como a poder elegir efectivamente entre diferentes opciones y ejercer su derecho al voto exclusivamente sobre la base de su propia conciencia, sin ser sometido a presión o coacción de ningún tipo. El voto igual es incompatible con la concesión de privilegios de voto plural o de casta a algunos electores por encima del resto de la población<sup>2</sup>. Estas condiciones no excluyen, sin embargo, la exigencia de requisitos tales como una determinada edad (condición de adultez), dominio de las propias facultades mentales, ciudadanía, residencia, y condición de ejercicio de los derechos civiles y políticos por parte de los electores.

La noción de voto igual guarda relación, además, con la manera como se definen las circunscripciones electorales, de modo que se hace necesario garantizar una relación apropiada entre los escaños que deben ser asignados a través de la elección y el número de votos requeridos para obtenerlos, lo que tiene que ver con el diseño de estas circunscripciones y el aporcionamiento (apportionment), o redistribución del voto y con la proporcionalidad del sistema electoral.

---

## LA ÍNDOLE POLÍTICA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL Y LA FUENTE DE LEGITIMIDAD DE LA AUTORIDAD POLÍTICA NACIONAL

Las elecciones constituyen un derecho y una función esencialmente política, de ellas deriva la legitimidad de cualquier autoridad pública y legal, y su resultado conforma la voluntad política de una comunidad, Estado o nación. Es un acto fundacional de la comunidad política y posee, por tanto, un carácter e interés eminentemente públicos. Es un acto constitutivo de la voluntad, legitimidad y autoridad del Estado; por ello, la regulación de tales actos no puede ser transferida, subrogada, o condicionada de ninguna manera por interés privado ni extranjero alguno; cuando mucho, en aras del control efectivo y democrático, se facilita el mutuo control entre los partidos políticos (organizaciones de carácter público, con un estatuto legal y constitucional especial) y demás agrupaciones de ciudadanos y ciudadanas organizadas con el propósito de alcanzar un interés público, colectivo o político<sup>3</sup>.

La realización de elecciones en sociedades fragmentadas, con notables diferencias políticas y sociales, tiene además la función de facilitar su comunicación o expresión, permitir su tratamiento y canalizar la solución de estas diferencias a través de medios pacíficos, mediante la elección democrática de autoridades gubernamentales y la conformación de gobiernos legítimos y estables. Por otra parte, la realización de elecciones libres y democráticas permite eventualmente la

transmisión pacífica del poder y el cambio político entre grupos que pueden alternarse oportunamente –si así lo deciden las electoras y los electores – en el gobierno y la oposición.

La autoridad política del Estado es soberana, única y exclusiva: no puede compartirse con ningún interés privado o corporativo<sup>4</sup> nacional ni extranjero. El interés público o colectivo adquiere obvio predominio sobre cualquier interés privado; las dudas acerca de la índole o naturaleza de una versión del interés colectivo, no pueden ser sustituidas por la colocación de un interés privado en condiciones privilegiadas o de preferencia, por encima del resto de la sociedad, sino expuestas a la amplia participación, al escrutinio y competencia abierta entre las distintas versiones de aquél que pudieran existir en el marco de una sociedad, para decidir sobre lo que se comprende como interés público en un momento dado, lo cual debe hacerse, de manera concurrente y no exclusiva, en una auditoría pública<sup>5</sup>, abierta a la participación amplia de las ciudadanas y los ciudadanos, de forma confiable y transparente.

## **1. ¿CUÁL ES ENTONCES EL ESTATUS DEL ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL ELECTORAL?**

Pese a que la mayoría de los países del mundo –incluyendo los de América Latina y el Caribe– sobre todo los más grandes e industrializados, aún no admiten la observación electoral internacional, más recientemente se ha hecho frecuente la realización de actividades de acompañamiento internacional en los procesos electorales en

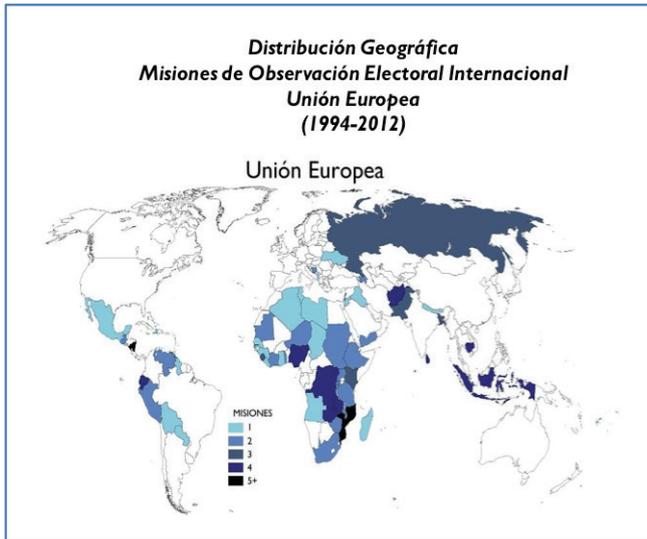
---

el mundo. El Poder Electoral venezolano, en especial, ha mostrado gran apertura al cumplimiento y realización de tales procesos. Éstos son distintos, sin embargo, a las misiones de observación electoral internacional desarrolladas en el pasado, siempre vinculadas, estas últimas, con procesos de colonización/descolonización e intervencionismo extranjero, motivados por diferencias políticas y situaciones de emergencia, generalmente, en países menos ricos o menos industrializados, las cuales implicaban en cierta forma una limitación real o pretendida de la soberanía de los pueblos principalmente en países subdesarrollados (ver ilustraciones). Se llegó incluso a condicionar (o al menos aspirar a ello) la legitimidad derivada de las elecciones a los resultados de estas misiones de observación electoral. Sin embargo, el estatuto actual de las actividades de acompañamiento internacional electoral está basado en relaciones más simétricas u horizontales, sustentadas en principios de reciprocidad internacional, que promueven la cooperación y el desarrollo institucional de manera recíproca, en condiciones de igualdad y respeto entre los países, particularmente respecto de la promoción de los derechos democráticos y electorales de sus pueblos.

Desde el año 2006 y hasta diciembre de 2013, el Consejo Nacional Electoral (CNE) ha desarrollado diez (10) Programas de Acompañamiento Internacional Electoral, lo cual ha implicado la visita a nuestra nación de alrededor de dos mil (2.000) acompañantes de diversos continentes y perfiles profesionales. Asimismo, ha organizado misiones técnicas de acompañamiento de organismos internaciona-

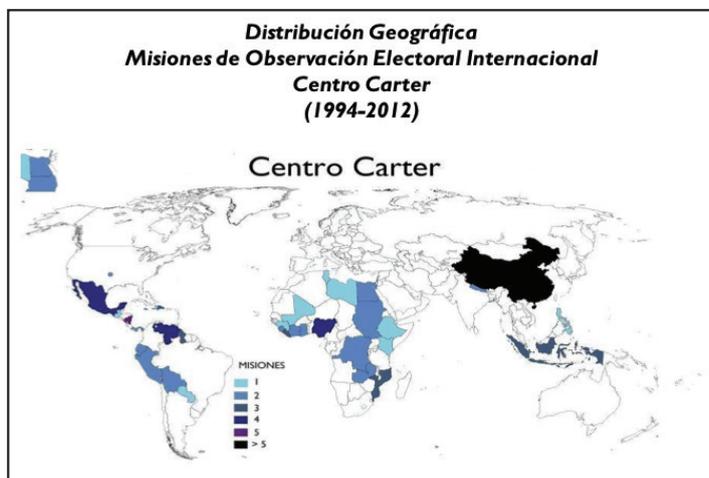
les como la Unión de Naciones Suramericana (Unasur), el Mercado Común del Sur, Mercosur, la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore), el Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (Ceela), el Centro Carter, y el Gremio Nacional de Abogados de los Estados Unidos de Norteamérica, entre otras organizaciones.

Es importante resaltar que delegaciones de la OEA, del Centro Carter, del Mercosur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore) han acompañado los procesos electorales que se han desarrollado en Venezuela durante los últimos años. Observamos que el perfil de los acompañantes es variado. Se ha contado con la presencia de expertos electorales, técnicos, integrantes de cuerpo diplomático, periodistas, académicos y representantes de movimientos sociales. Merece igualmente destacarse que los actores políticos pueden, en Venezuela, proponer la acreditación de acompañantes internacionales, “aliados” o asociados con su posición política ideológica, para participar en los procesos de acompañamiento en las elecciones nacionales.



Fuente: Consejo Nacional Electoral.

El acompañamiento internacional<sup>6</sup> en materia electoral se efectúa en Venezuela de modo plenamente coherente y consistente con los principios constitucionales y el ordenamiento legal venezolanos<sup>7</sup>, de manera que permite que autoridades, instituciones, organismos y personalidades internacionales y de otros países, en el marco del respeto a los principios de soberanía, autodeterminación, no injerencia y acatamiento a las normas y autoridades electorales nacionales, puedan presenciar de manera **imparcial e independiente** la fortaleza, el pluralismo, la apertura democrática y la transparencia de los procesos electorales que se realizan en la República Bolivariana de Venezuela, con el propósito de intercambiar experiencias y generar nuevos espacios de acercamiento y cooperación internacionales.



Fuente: Consejo Nacional Electoral.

El acompañamiento electoral en Venezuela permite a las y los participantes presenciar cualquier fase del proceso comicial. A saber, se distingue entre las fases: preliminar, propiamente electoral y postelectoral; en cualquier región o territorio del país, incluyendo la realización de acompañamientos en los procesos logísticos, de desarrollo y certificación de los componentes automatizados, procesos de capacitación al elector y la electora, campaña electoral y procesos postelectorales, e involucra también los procesos de auditoría realizados para ofrecer garantías y aval de la transparencia y validez de las elecciones efectuadas en esta nación.

No obstante, queda claro que las fuentes de legitimidad de la democracia de una nación no pueden depender del interés particular o privado de ningún grupo, ni ser enajenados de la voluntad soberana

---

de los habitantes electoralmente habilitados de la nación, ni puede pretenderse, por tanto, someter el sistema electoral de una nación a la aprobación o “certificación” por parte de alguna corporación privada o pública, nacional o internacional, no sometida a la voluntad soberana del pueblo venezolano.

## **2. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ESTÁ EN LA BASE DEL MODELO ELECTORAL VENEZOLANO**

Tampoco resultaría válido pretender condicionar el reconocimiento y la aceptación de nuestro sistema electoral a criterios exclusivos de un modelo político extraño cualquiera, distinto al que ha validado el pueblo venezolano en las diversas ocasiones en las que ha sido consultado a través de las elecciones, y que toma cuerpo en el texto constitucional y en el conjunto de normas legales y sublegales que definen el marco jurídico que regula esta función pública.

Igualmente, resultaría inválido escoger desde el exterior, de manera no concertada con las autoridades nacionales, y siguiendo procedimientos técnicamente cuestionables, unos criterios o valores particulares externos, subjetivos, asociados con una manera unilateral –no universal– de evaluar este asunto, para pretender someter las instituciones electorales venezolanas al escrutinio de ciertos grupos de “técnicos evaluadores”, cuya imparcialidad no se ha asegurado ni podría –como es aconsejable– asegurarse de manera incontrovertible, así como tampoco su relación con los intereses nacionales y otros internacionales en particular, pero que a pesar de ello ambicionan

que los resultados de sus análisis sean de obligatorio acatamiento en nuestro país. Estos intentos tampoco han estado exentos de motivaciones o posiciones partidistas que contravienen formas deseables que propenden la objetividad, rigurosidad, método e imparcialidad en el análisis y las conclusiones de cualquier pretendida evaluación del sistema electoral.

Por ejemplo, en opinión de un reputado teórico de los sistemas electorales: “La democracia liberal y pluralista en los Estados occidentales industrializados se basa en el reconocimiento del sufragio universal, igual, directo y secreto” (Nohlen 1994, 19). Sin embargo, por lo general este modelo de “democracia liberal” implica una concepción limitada o restringida de la democracia, según la cual la participación electoral y política de los ciudadanos y las ciudadanas debe ser reducida a un papel exclusivamente pasivo, restringido a la selección del liderazgo político (Rey 2003). Este modelo se usa con frecuencia para “justificar” [en términos de hacer propaganda] los sistemas políticos en sociedades y economías de mercado<sup>8</sup> (Macpherson 1982/1997, Cap. IV). Compárese por ejemplo el uso dado por Francis Fukuyama a lo que de manera muy desafortunada él invocaba como “fin de la historia”: “Hoy en día, casi todos los países desarrollados han adoptado, o están tratando de adoptar, formas institucionales de tipo democrático-liberal. Muchos de estos países se han ido desplazando, en forma simultánea, hacia una economía de mercado y una integración a la división del trabajo capitalista y global”. (Fukuyama 1996, 21).

---

En términos de Schumpeter, “método democrático es aquel sistema institucional en el que, para llegar a las decisiones políticas, los individuos [solo éstos aspirantes a representantes] adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto” (Schumpeter 1952, 358). “...El principio de la democracia significa entonces simplemente que *las riendas del gobierno deben ser entregadas* a los individuos o equipos que disponen de un apoyo electoral más poderoso que los demás que entran en la competencia...” (Ibíd., 363. El destacado es nuestro). Definición que más bien se ajusta a lo que Dahl (2009[1971]) llama poliarquía, que es diferente a democracia.

En palabras de un estudioso calificado de estos modelos, en ellos “los únicos participantes plenos son los miembros de las élites políticas de los partidos y los cargos públicos. El papel del ciudadano corriente no sólo está muy delimitado, sino que se describe como una intromisión, no querida en el *fluido funcionamiento* de la toma de decisiones ‘publicas’...” (Held 1987, 222. El destacado es nuestro)

Según Max Weber: “En una democracia [“liberal”], el pueblo elige un jefe en quien confía. Entonces el elegido dice: «Ahora, cierren la boca y obedézcanme». El pueblo y los partidos ya no son libres de intervenir en los asuntos del jefe [...] Luego, el pueblo juzgará. Si el dirigente ha cometido errores... ¡al patíbulo! [...]” (cita en Rey 2003).

El modelo de democracia liberal estaría así vinculado con una definición estática (niega el cambio<sup>9</sup>), elitista o exclusivista (sólo pueden gobernar pocos) y excluyente (el pueblo debe limitarse a una función

muy pasiva) del sistema democrático, noción que está siendo cuestionada por el avance histórico- político-social de los pueblos, de su conciencia y sus instituciones democráticas: “el objetivo del régimen representativo [liberal] era... –como lo declararon formalmente sus fundadores– mantener a los ciudadanos apartados de la formación de la voluntad general”. (Carré de Malberg 2000, 1101).

Por estas razones, pretendemos ofrecer un esfuerzo riguroso, objetivo –mas no neutral– del modelo democrático electoral venezolano; en particular, presentarles un estudio que recoja en esencia cuál ha sido la noción orientadora de la experiencia venezolana en materia electoral, durante el período de vigencia del proceso político iniciado en 1999. Para ello, perseguimos realizar una serie de estudios sobre distintos tópicos o ámbitos de su funcionamiento, que darán origen válidamente a lo que destacamos como el “modelo electoral venezolano”; modelo que, asumimos, se percibe bien –entre otras maneras– en un marco jurídico e institucional democrático –si bien perfectible– que contribuye a generar un modelo electoral igualmente democrático, incluyente, automatizado, transparente, auditable y que ofrece amplias garantías y posibilidades de participación a la sociedad en todas las fases de realización de los eventos electorales, así como en la vida política y social de la nación.

---

# LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MODELO ELECTORAL VENEZOLANO

## 1. SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA POLÍTICO

Por sistema electoral vamos a entender, en términos generales, el conjunto de normas, instituciones y prácticas correspondientes al proceso de decisión colectiva, incluyendo la selección y designación de las autoridades democráticas de un país.

De otra parte, no existe un sistema electoral que sea “políticamente neutro”, ni el diseño e implantación de un sistema electoral es un asunto exclusivamente técnico (véase Duverger 1992). Este condicionante tiene implicaciones directas sobre su ponderación. Ya lo decía un reputado analista político venezolano, en tiempos bastante anteriores a la aprobación de la Constitución vigente, “la evaluación de un sistema electoral no sólo debe hacerse en términos de los méritos o defectos de dichos sistema, sino de sus relaciones con el sistema político en general” (Aristides Torres, 1983, 60). No podemos evaluarlo siguiendo criterios seleccionados “a priori”, e impuestos desde el exterior; sino que podemos y debemos convenientemente evaluarlo siguiendo pautas o criterios históricos internos, realistas, acordes igualmente con la teoría política democrática, los cuales generalmente están asociados con la evolución de los sistemas electorales democráticos en todos los países, e inciden significativamente en su implantación, viabilidad, desempeño y permanencia.

El diseño y funcionamiento de un sistema electoral es, en buena medida, resultado de un proceso histórico de evolución sociopolítica y de confrontación de intereses entre grupos a lo interno de las sociedades; en este sentido, un sistema electoral democrático busca realizar determinados valores u objetivos políticos consagrados generalmente en sus constituciones y que son vistos como legítimos por la mayoría de los integrantes de una sociedad.

De allí que el análisis o la evaluación de un sistema electoral deba hacerse atendiendo a los intereses políticos legítimos consagrados constitucional y legalmente, y no en términos de una evaluación “en abstracto” de su desempeño “técnico u operacional”. Deben tomarse también en cuenta los términos de sus relaciones con el sistema político, y el contexto sociohistórico y sociopolítico en el que ese sistema electoral funciona. De esta manera, como ya ha sido reconocido, el análisis de los sistemas electorales no persigue encontrar un sistema electoral óptimo, ni la difusión consecuente de un sistema electoral particular (el sistema democrático liberal); “tanto la idea sobre la existencia de un sistema electoral ideal como el difusionismo han muerto” (Sic Dieter Nohlen 1983, 31). La investigación actual de los sistemas electorales reconoce la relación entre éstos y los sistemas políticos, en particular, considerando las situaciones históricas por las que los sistemas electorales pueden pasar. La investigación sobre los sistemas electorales toma en cuenta el contexto sociopolítico, por lo que es más cuidadosa al momento de emitir juicios normativos y recomendaciones de reforma, invocando una pretendida experticia

---

en “reingeniería política”, asumiendo cualquier reforma del sistema electoral –sobre todo de uno democrático– de manera prudente, requiriendo para ello de amplios acuerdos sociales y políticos que le provean suficiente legitimidad.

En opinión de algunos estudiosos de los sistemas electorales, “está claro que las instituciones electorales tienen ramificaciones que se extienden más allá de la arena electoral inmediata, mientras que, por el otro lado, hay un creciente reconocimiento de que los sistemas electorales no pueden ser entendidos como si operaran en el vacío. Los efectos de las reglas electorales están mediados por otros aspectos de las instituciones políticas y la cultura política, así como por la historia pasada y la forma de las constelaciones de partidos... [Por otra parte], reglas electorales aparentemente idénticas pueden dar lugar a resultados muy diferentes en diferentes escenarios políticos”. (Colomer 2004, 13).

Dada, por tanto, la naturaleza eminentemente política del sistema electoral, no puede pretender evaluarse conforme con criterios externos a las razones específicas de tipo político, social, histórico, etcétera., promovidas por los intereses políticos nacionales, entendiendo estos últimos en su sentido más general y socialmente incluyente; al contrario, más bien debemos someterlos a evaluación en términos de su impacto sobre el adecuado logro de los objetivos políticos considerados legítimos por la sociedad, en las oportunidades –frecuentes en nuestra democracia– en la que aquellas son consultadas válidamente en relación con dichos objetivos. Así, en términos

del profesor Colomer, los cambios en las reglas electorales tienden ‘no tanto a producir ni siquiera a permitir o restringir el número de partidos, sino sobre todo a cristalizar, consolidar o reforzar el sistema de partidos previamente existente’ (cita en Colomer 2004, 18).

## **2. EL SISTEMA DEMOCRÁTICO ES UN LOGRO DE LA LUCHA DE LOS PUEBLOS**

El sistema electoral democrático se convirtió en conquista para la humanidad tan sólo a partir de un período relativamente reciente de la historia. Digamos que sólo a partir de la segunda década del siglo XX<sup>10</sup> y, principalmente, después de la II Guerra Mundial, mientras que se convirtió en un logro crecientemente para la mayoría de las ciudadanas y los ciudadanos del mundo sólo a partir del último tercio de aquel siglo.

Ya hemos dicho que el sistema electoral democrático busca establecer unos determinados valores políticos, opuestos a los que regían previamente en sociedades caracterizadas por limitaciones o restricciones al voto de las mayorías por razones sociales, económicas, de género, étnicas, etcétera.

El sistema electoral democrático es, en gran medida, el resultado de un suceso que no era frecuentemente aceptado en el pasado: la participación de las masas o mayorías de la sociedad en la política, y los sistemas electorales democráticos chocaban con las restricciones

---

impuestas por las élites, o minorías en el poder, al voto universal<sup>11</sup>.

“La difusión del sufragio universal e igual (one man/person, one vote, one value) se desarrolló de forma muy diferenciada en los distintos países industriales occidentales... Antes de 1848 no existía en ningún país el sufragio universal masculino. El sufragio democrático se estableció inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial en todos los países con pocas excepciones... en Suiza, las mujeres permanecieron excluidas del derecho electoral hasta 1971; en la España franquista... en Portugal... [no se logró el voto universal hasta bien entrada la década de los setenta].

“Algunos países (Australia, Finlandia, Austria) no introdujeron el sufragio universal masculino sino hasta inicios de la Primera Guerra Mundial, los otros aun durante o inmediatamente después de ella... Antes de 1900, sólo en Nueva Zelanda gozaban del derecho de voto las mujeres... Después de la Primera Guerra Mundial, la mayoría de los Estados introdujeron también el sufragio femenino...”. (Nohlen 1994, 25).

No fue sino hasta después de la II Guerra Mundial que se extendió clara y decididamente el sufragio democrático en el mundo. En Europa, Gran Bretaña sería el último país en suprimir el voto por castas o voto desigual, y como es forzoso reconocer “fueron los partidos obreros los que exigieron y lograron el sufragio universal”. (Colomer 2004, 18).

De nuestra parte, en buena porción de la historia venezolana de los siglos XIX y XX, los sistemas electorales implantados incluyeron formas de voto indirectas y distintos criterios (económicos, de ingreso y de propiedad, nivel educativo, social, etcétera.) de exclusión política del pueblo por parte de los múltiples regímenes oligárquico-autoritarios, implantados en nuestro país a lo largo de aquellos años y hasta prácticamente ya entrada la segunda mitad del siglo XX. Resultó muy tardía, entonces, la conquista de derechos democráticos por parte del pueblo venezolano, lo que nos obliga a valorar estas conquistas sociales y a estar atentos para defender la vigencia actual de los derechos democráticos de participación en la conformación de la voluntad política nacional.

### **3. EL SISTEMA ELECTORAL DEMOCRÁTICO VENEZOLANO**

En el caso del modelo electoral venezolano, los valores políticos democráticos están consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de la siguiente manera:

De acuerdo con la Carta Magna, el sufragio es un derecho –ya no también un deber, como había sido establecido en la Constitución precedente– de toda venezolana y todo venezolano mayor de dieciocho años de edad, que no esté sujeto a interdicción civil o inhabilitación política (Art. 63 y 64). En las elecciones parroquiales, municipales y estatales podrán votar también los ciudadanos extranjeros

---

que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en la Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política. Igualmente, se establece que este derecho se ejercerá a través de elecciones libres, universales, directas y secretas, y que la ley electoral garantizará los principios de personalización del sufragio y representación proporcional. Estos derechos se complementan además por el carácter revocable de todos los mandatos políticos (Art. 72, de acuerdo con el cual todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables), previsto en la Constitución nacional.

Además, la Constitución de la República (Art. 293) responsabiliza a los órganos del Poder Electoral de garantizar la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional.

La Constitución establece igualmente los mecanismos para el ejercicio de los derechos políticos de participación y protagonismo políticos (Art. 70) por parte de las venezolanas y los venezolanos, mencionando entre otros: “la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, cuyas decisiones serán de carácter vinculante”, dejando a la ley el establecimiento de las condiciones para el ejercicio efectivo de estos derechos.

La exposición de motivos de la Constitución Nacional reconoce explícitamente que, “la participación no queda limitada a los procesos electorales, ya que se reconoce la necesidad de la intervención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de las políticas públicas, lo cual redundaría en la superación de los déficits de gobernabilidad que han afectado nuestro sistema político debido a la carencia de sintonía entre el Estado y la sociedad. Concebir la gestión pública como un proceso en el cual se establece una comunicación fluida entre gobernantes y pueblo, implica modificar la orientación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para devolverle a esta última su legítimo protagonismo...”.

Mientras que específicamente el texto constitucional (Art. 62) establece que “todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas”, y más ampliamente recomienda “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública”, la que en la opinión consagrada en este texto, es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Y “es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”, quedando así establecido el propósito y voluntad de construir un modelo de democracia participativa y protagónica, por oposición a la democracia limitada o restringida consagrada en el sistema de “Puntofijo”<sup>12</sup>.

---

Una muestra de estas garantías de participación política son los mayores esfuerzos para promover el derecho al sufragio a lo largo y ancho del territorio nacional, la creación y apertura de nuevos centros de votación, la adopción de medidas para facilitar el ejercicio del voto de las personas con algún tipo de necesidad especial para realizarlo por sí mismas, la adopción de medidas para incluir a la población indígena, la aprobación de reglamentos para promover la representación paritaria de los individuos, hombres y mujeres, en las listas de candidatos y candidatas para la elección de los cargos de representación política, etcétera. Todas estas actividades cuentan entre las acciones principales del Poder Electoral para garantizar y democratizar la sociedad venezolana.

Como resultado de estas acciones, especialmente en los últimos doce años se ha podido reducir “la brecha existente entre las personas inscritas en el Registro Electoral y aquellas que, teniendo edad para ello, aún no estaban registradas. El porcentaje de exclusión llegó a ser hasta de 20% en los años noventa, hoy en día es de solo 3,5%”

Esto puede servir igualmente como un indicador de la confianza que las venezolanas y los venezolanos tienen en su sistema electoral y las instituciones que lo rigen. Estos resultados son aún más notables si se considera que en la legislación venezolana actual no existe la obligatoriedad de la inscripción en el Registro Electoral, es decir, ésta se convierte en un acto voluntario de las ciudadanas y los ciudadanos.

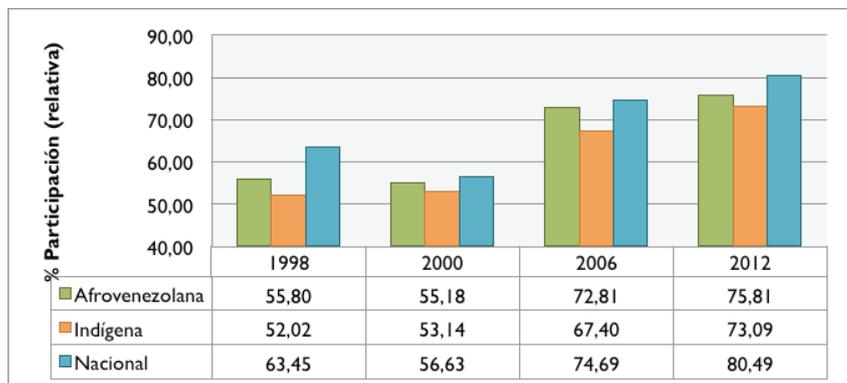
Un aspecto digno de destacar es la creación de una instancia dentro del Poder Electoral: la Oficina Nacional de Participación Ciudadana, orientada a brindar el apoyo necesario para la consolidación y ejecución de los procesos decisorios y electorales dentro de las organizaciones populares de base o comunitarias, tales como los consejos comunales y comunas. Dicha instancia facilita para ello la plataforma tecnológica, organizativa y asesora del Poder Electoral, así como la organización y actualización de la base de datos de las instancias y expresiones del Poder Popular, en coordinación con el órgano ejecutivo con competencia en el área y la realización de la observación, para que éstas cumplan las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, al tiempo que coadyuvan a promover e implantar programas educativos, informativos y divulgativos que propicien la participación ciudadana.

Otras muestras incluyen aspectos asociados con el reconocimiento e inclusión de los pueblos y comunidades indígenas, no sólo en la incorporación de la voluntad política expresada en sus representantes (Art. 125. CRBV), para lo cual se crearon circunscripciones electorales y representación especial, incorporados a la estructura del Poder Público<sup>13</sup>, sino en aspectos menos publicitados pero de un alto impacto en la preservación de la memoria histórica y en la configuración de la idea de la nación venezolana. Nos referimos a la producción de instrumentos de formación en materia electoral en lenguas autóctonas o indígenas, así como a la planificación de los eventos electorales considerando el componente geográfico y demográfico de

---

los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela. En relación con este punto, se ha producido un “aumento considerable de votantes en las circunscripciones electorales con mayor presencia indígena, [incluso] como proporción de la población total” (CNE 2013, 3) de esas circunscripciones. Así, el registro de electores y electoras en las circunscripciones indígenas entre los años 1998-2013 aumentó en 130,7%, y la participación en las elecciones se incrementó hasta 219,2%. Otro tanto puede decirse de los sectores sociales autodefinidos como afrodescendientes (el Estado venezolano ha promovido políticas que facilitan la visibilización de potenciales situaciones de exclusión social), entre los cuales el registro y la participación de electoras y electores aumentó durante este mismo período 47,05% y 96,27%, respectivamente. Es de observar que la diferencia en la variación se debe al hecho de que la población afrodescendiente partiría de una cobertura o cota de inclusión mayor, por lo que cualquier incremento desde esa cota es más difícil y crece a una menor tasa.

## Evolución de la participación electoral en comunidades afrovenezolanas e indígenas. Elecciones presidenciales 1998-2012



Fuente: CNE, 2013

Las acciones a favor del aumento de la participación electoral de la población en Venezuela, “incluyen la colocación de centros de votación en barrios marginales [zonas en condiciones de pobreza], que están lejos del centro de las ciudades y cuentan con una infraestructura pública poco desarrollada. La colocación de centros de votación en estos espacios marginales supone un gran beneficio para las comunidades locales ya que de esa forma no tienen que trasladarse grandes distancias para votar”. (Centro Carter, Informe final. Elecciones de octubre de 2012, 55).

En el caso de la participación igualitaria de la mujer, son notables los esfuerzos realizados por el Poder Electoral para promover tanto la postulación igualitaria por parte de los partidos políticos, como

---

la incorporación y el reconocimiento de la mujer en los distintos escenarios de la actividad política, conformado en espacios de deliberación y representación paritaria de las mujeres. Recientemente, destaca la aprobación del Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política de Forma Paritaria en las elecciones de Diputadas y Diputados a la Asamblea Nacional de diciembre 2015. (Véase Gaceta Electoral N° 758 de fecha 29 de junio de 2015). Así, la manera como se consagran los derechos civiles y políticos en Venezuela, supera la versión liberal de tales derechos, por lo que en lugar de oponer fundamentalmente restricciones al Estado, habilita al pueblo a participar en la conformación de la voluntad de aquel; es decir, para tomar parte en el proceso de estructuración política de la sociedad.

En el caso venezolano, estos valores políticos constituyentes del actual sistema político han evolucionado desde otro grupo de valores que representaban opciones “válidas” en el viejo modelo político de “Puntofijo”<sup>14</sup>, el cual en términos generales consagraba una democracia o régimen pluralista de élites (compárese con la noción de “poliarquía” distinta a “democracia”), en el que éstas concentraban la representación de los principales intereses corporativos de la sociedad y se reservaban un poder de veto considerable, a través del cual configuraban en medida importante la agenda de políticas e impedían que cualquier asunto con potenciales implicaciones negativas sobre los intereses que aquellas élites representaban pudiera ser considerado e incluido entre los aspectos que legítimamente deberían

ocupar la atención de las autoridades encargadas de la adopción y ejecución de políticas públicas, ni beneficiarse de la asignación de recursos públicos estatales.

En el modelo “puntofijista”, la toma de decisiones estaba fuertemente centralizada, distribuida entre los representantes de ciertas élites, organizados en intereses semicorporativos. Era el caso de los principales organismos empresariales, gremiales o sindicales, religiosos, militares, los partidos políticos principales, etcétera., en el ámbito nacional, los cuales, jerárquicamente organizados, gestionados desde arriba y centralizados geográficamente, poseían un elevado grado de control e influencia sobre lo que se discutía y aprobaba en términos de políticas gubernamentales, excluyendo generalmente a las bases de tales organizaciones y al resto de la sociedad de la adopción de tales decisiones<sup>15</sup>.

El sistema electoral prevaleciente durante gran parte del tiempo en que se mantuvo el sistema político de “Puntofijo”<sup>16</sup> se caracterizaba por el predominio de los partidos políticos como maquinarias electorales, que concentraban la representación y participación populares, al tiempo que realizaban consultas a las electoras y los electores, si bien periódicamente –cada cinco años por lo general–, en elecciones simultáneas, a diferentes niveles de representación, y selección de autoridades, en listas cerradas y bloqueadas, con las cuales era imposible conocer y modificar el orden en que eran presentados los candidatos en las listas de representación. Era un sistema inicialmente diseñado para una población predominantemente analfabeta, el cual, sin em-

---

bargo, quedó oportunamente rezagado debido a los cambios demográficos, sociales, económicos, políticos y culturales que rápidamente experimentó Venezuela durante la segunda mitad del siglo XX, y encontró fuertes resistencias para su reforma y actualización por parte de las élites dirigentes<sup>17</sup>.

La democracia y el modelo electoral actuales en Venezuela resultan en gran medida de la evolución y oposición a estas viejas formas políticas antiguamente prevalecientes que aunque formalmente democráticas, en la práctica imponían serias restricciones a la decisión y participación política de las ciudadanas y los ciudadanos, especialmente de los más pobres. De allí que el modelo actual de democracia, a diferencia del modelo precedente (democracia elitista, excluyente, indirecta o meramente “representativa”), se propuso como prioridad instituir los valores de una “democracia participativa y protagónica” contando con una amplia base de respaldo social, integrada principalmente por quienes padecen patrones históricos de exclusión social.

Históricamente, los sistemas electorales pueden ubicarse a lo largo de un eje continuo, atendiendo al principio de representación, entre dos opciones extremas: los modelos mayoritario y de representación proporcional. El modelo mayoritario generalmente promueve objetivos como la unidad y la estabilidad de los gobiernos, otorga preponderancia para formar gobierno a las opiniones mayoritarias dentro de una sociedad, aunque simultáneamente puede dar lugar a relaciones menos cooperativas entre los actores principales del sistema político (Finer, 1980). Entretanto, el sistema de representación proporcional

persigue darle a la oposición a los gobiernos, representación en los órganos colegiados, es decir, promueve la representatividad de los órganos colegiados de gobierno, aumentando la relación entre los votos que se reciben y la obtención de cargos y representación política, reflejando en mayor medida las diferencias existentes en la sociedad, al costo de un gobierno menos unitario, si bien más plural, aunque probablemente también más fragmentado y débil, dependiendo del tipo de relaciones que predominen entre los actores políticos y sociales. (Véase especialmente Duverger; también Finer, Colomer, op. cit).

No obstante, en la actualidad los sistemas electorales combinan en proporciones variables elementos y fines de ambos modelos, incluyendo en sí mismos “lo mejor de ambos mundos o modelos”. Por ello, son frecuentes los sistemas electorales mixtos. El venezolano, efectivamente, constituye una muestra de estos sistemas mixtos.

El modelo electoral vigente en Venezuela es resultado del proceso de evolución política originado en la crisis del sistema político precedente también llamado de “Puntofijo”, en el cual la función de representación política se encontraba monopolizada –de manera no solo formal sino también real– en las grandes maquinarias de partidos nacionales, y responde además a la crisis de estas organizaciones tradicionales, las cuales mostraban ya en los años ochenta (véase Rey 1991, Hernández 2006) una importante crisis de representación, reflejada en el divorcio de la población de estas organizaciones (proceso de desafiliación y desalineación partidista), y en el crecimiento de la abstención electoral, el descontento y las protestas sociales. Por ello,

---

a partir de los años noventa del siglo XX, se impulsaron algunas reformas en el sistema electoral, tendientes a introducir el objetivo de personalización del voto, a fin de elevar la relación e identificación entre los electores y sus representantes<sup>18</sup>. La proporción y la manera como se garantizan estos atributos del modelo electoral han variado sin embargo a lo largo del breve pero intenso período de transformaciones políticas, económicas y sociales que hemos vivido desde entonces.

Por supuesto, también los candidatos y las candidatas individuales preferirán sistemas que den a los votantes la posibilidad de elegir uninominalmente, mientras que en la medida en que se disponga de partidos u organizaciones con fines políticos fuertes y disciplinados, con amplias militancias y simpatizantes, estas organizaciones preferirán que los sistemas electorales correspondientemente permitan guiar a los electores y las electoras por medio de listas elaboradas por los partidos u otras cualesquiera franquicias políticas. La existencia de votos uninominales daría relevancia al predominio de opiniones locales, si bien esta tendencia podría ser corregida por la existencia de organizaciones políticas nacionales, sólidas y gestionadas centralizadamente. (Duverger 1992, 59ss).

Específicamente, el sistema electoral venezolano actual, denominado “mixto paralelo”, está caracterizado por implicar el ejercicio por parte de los electores y las electoras de dos tipos diferentes de votos o modos de elección (uninominal y por lista) y reglas de asignación (mayoritario y por representación proporcional) de los cargos. Este sistema

implica que la votación y especialmente la adjudicación de escaños se hagan de manera paralela; esto es, en ningún caso la adjudicación de escaños por el sistema mayoritario (nominal o plurinominal) tiene incidencia sobre la adjudicación del sistema proporcional (listas). Este tipo de sistema permite la posibilidad de que las electoras y los electores dividan sus preferencias entre candidatos y candidatas individuales y listas pertenecientes a diferentes partidos o agrupaciones con intereses políticos, de modo que pueda generarse, por ejemplo, una asamblea plural, que refleje la diversidad de opiniones existentes en la sociedad. Esta posibilidad estaría, sin embargo, condicionada por la proporción de escaños que se elige bajo la regla de la representación proporcional (listas), elevándose tal posibilidad en la medida en que esta proporción es mayor, y reduciéndose en el caso contrario.

## **LA INSTITUCIÓN ELECTORAL: EL MARCO JURÍDICO**

### **1. EL PODER ELECTORAL. MARCO CONSTITUCIONAL Y DESARROLLO LEGAL**

Existe una clara diferencia entre la manera como era tratada la función electoral en la Constitución de 1961, resultado del Pacto de Puntofijo, y la Constitución de 1999, aprobada mediante referendo popular. La Constitución de 1999 desarrolla ampliamente el derecho popular al sufragio, prevé la creación de condiciones para habilitarlo y ofrece garantías suficientes para su ejercicio democrático; por su parte, la Constitución de 1961 se limitaba a la expresión general del derecho, sin prever lo necesario para asegurar su ejercicio en condiciones democráticas por parte de las grandes mayorías de ciudadanas

---

y ciudadanos, ni garantizar la autonomía e independencia del órgano encargado de organizar las elecciones, no establecía estructura organizativa ni tampoco contemplaba principio o fórmula alguna para la selección de sus integrantes, limitándose a enunciar un principio para la conformación del órgano, según el cual debían estar presentes los partidos, sin que prevaleciera ningún partido o agrupación política, asunto que por demás la experiencia histórica se encargaría en contradecir, debido al predominio de razones de gobernanza, conveniencia política y hegemonía de los dos principales partidos que soportaban el anterior sistema político.

La Constitución de 1999 confirió a la función electoral el estatus de poder público. En relación con este estatus, los tratadistas reconocen que “cuando se ha pronunciado el cuerpo electoral, su decisión no solamente vale como la expresión colectiva de voluntades individuales, sino que vale además como voluntad del Estado mismo”, pudiendo agregarse “que esta potestad es independiente, incondicionada, inicial”, pues “desempeña en el Estado un cometido primordial y capital, por cuanto su actividad es el elemento primitivo y generador del que depende esencialmente la formación de los órganos superiores por medio de los cuales el Estado se encontrará capacitado para tomar decisiones que implican el ejercicio de su más alta voluntad”. (Carre de Malberg. 2000, 1098-1099).

La creación del Poder Electoral se produce en respuesta a los cuestionamientos que desde diferentes sectores de la vida nacional se formularon al sistema político de Puntofijo, ante la organización de los

procesos electorales y sus resultados, lo cual generó la falta de credibilidad en los mismos. Ante esto, se demandó la instauración de una organización comicial sólida, fundamentada en una estructura moderna y en la determinación y aplicación de reglas claras, garantías de procesos electorales transparentes, técnicos, precisos e imparciales, que brindaran confianza en cuanto al respeto de la opinión depositada por las ciudadanas y los ciudadanos en las urnas electorales.

En este contexto político y de opinión pública, el Poder Electoral surge con la misión de acabar con las prácticas electorales fraudulentas, a fin de recobrar la credibilidad y confiabilidad en las elecciones y como árbitro del órgano electoral. Con su creación se buscó revertir el desinterés de la ciudadanía en la participación electoral y en la política en general (particularmente entre jóvenes y nuevos votantes), lo mismo que aumentar los niveles de participación e inscripción electorales.

La Constitución de 1999 establece que el Consejo Nacional Electoral es el órgano rector del Poder Electoral en Venezuela, a diferencia de otros países en los que esta institución puede formar parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial. En Venezuela, el constituyente dispuso que se conformara como una rama del Poder Público Nacional distinta e independiente de los restantes poderes.

De acuerdo con la Carta Magna (Art. 295), el Comité de Postulaciones electorales de candidatos o candidatas a formar parte del Consejo Nacional Electoral estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca

---

la ley. Igualmente, el texto constitucional (Art.296) prescribe que el Consejo Nacional Electoral estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de las cuales son postuladas por la sociedad civil, una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y una por el Poder Ciudadano (Fiscalía General de la Republica, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo).

El Poder Electoral es una rama del Poder Público Nacional cuya organización está regulada en tres niveles: (i) el nivel constitucional, según el cual la Constitución establece su estructura básica (Consejo Nacional Electoral y órganos subordinados), inmodificable por el legislador, a quien compete sólo su desarrollo normativo; (ii) un nivel legal, plasmado esencialmente en la Ley Orgánica del Poder Electoral, y (iii) un nivel administrativo, concreción de la potestad organizativa ejercida por el Poder Electoral a través de reglamentos, resoluciones y otras disposiciones administrativas.

La Constitución fija principios en materia electoral que forzosamente deben ser tomados en cuenta por el legislador y la legisladora en su labor configuradora del Poder Electoral, y de desarrollo normativo de las competencias en este ámbito. Así, la regulación constitucional sobre el Poder Electoral implica para el legislador la exigencia de desarrollar, con sujeción a la Constitución, dos ámbitos específicos: (i) su estructura organizativa, y (ii) la actividad y los procesos electorales y referendos como expresión del derecho fundamental al sufragio.

La Constitución atribuye al Poder Electoral la función esencial de “reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que estas susciten o contengan”; por consiguiente, el Poder Electoral es titular de una potestad reglamentaria que presenta características dignas de ser destacadas. Ante todo, el desarrollo reglamentario cuya competencia le ha sido atribuida al Poder Electoral comprende las ‘leyes electorales’, por lo que el constituyente estimó que el desarrollo de los mecanismos de participación política y el sufragio podían dar lugar no a una sola ley, sino a una pluralidad de leyes cuya reglamentación correspondería por igual al Poder Electoral.

Los principios relacionados con la organización del Poder Electoral han sido desarrollados por el legislador o la legisladora, principalmente, a través de la Ley Orgánica del Poder Electoral (2002). Este instrumento legal regula con detalle los aspectos concernientes a la integración y composición del Poder Electoral: independencia, autonomía funcional y presupuestaria; requisitos de selección de sus integrantes (principios de despartidización e imparcialidad), así como la integración por las electoras y los electores de los órganos subalternos de la Junta Nacional Electoral, juntas y mesas electorales (principios de descentralización y participación ciudadana).

Esta ley complementa la estructura constitucional básica del Poder Electoral, mediante la introducción de órganos descentralizados, tales como las Oficinas Regionales Electorales, los organismos electorales subalternos de la Junta Nacional Electoral y las distintas oficinas nacionales de la Comisión de Registro Civil y Electoral, y de la Comisión de Participación Política y Financiamiento.

---

La Ley Orgánica del Poder Electoral (Art. 33, #40) atribuye al Consejo Nacional Electoral la competencia de dictar las normas y los procedimientos necesarios para su funcionamiento y el de los órganos subordinados del Poder Electoral. Con fundamento en estas atribuciones, el Poder Electoral ejerce su potestad organizativa de creación de unidades y entes administrativos, con la posibilidad de adaptar su organización a las necesidades y eventualidades de su actividad electoral, administrativa y técnica. Sobre la base de estas competencias constitucionales y legales, el Poder Electoral desarrolla sus capacidades organizacionales, expandiéndolas o contrayéndolas, conforme con las exigencias y requerimientos impuestos por su actuación y el ejercicio de las explícitas responsabilidades constitucionales y legales.

Un notorio adelanto en materia de reglamentación de los procesos electorales lo constituye la aprobación de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (2009), de acuerdo con la cual quedan definidos de la siguiente manera (Art. 2) “los actos y actuaciones realizados en forma sucesiva por el Consejo Nacional Electoral, dirigidos a garantizar el derecho al sufragio, la participación política y la soberanía popular, como fuente de la cual emanan los órganos del Poder Público”.

El Poder Electoral posee, en relación con los procesos electorales, una amplia potestad reglamentaria, lo que en la práctica se confirma en distintos reglamentos que el Consejo Nacional Electoral ha sancionado para facilitar la realización de los procesos comiciales, los cuales han constituido instrumentos indispensables para conducir y dirigir con éxito los compromisos electorales (variados y frecuentes desde

1999), a fin de incluir instrumentos y procedimientos inicialmente no previstos en las leyes. Una muestra de lo que llevamos dicho es la adopción del Reglamento General de la Ley de Procesos Electorales (2012), el cual introdujo el sistema de autenticación integrado (SAI), para la identificación biométrica y activación de la máquina de votación, fórmula de perfeccionamiento del sistema automatizado de votación.

Finalmente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela incluye una garantía fundamental (Art. 298) en la previsión de la prohibición de modificar –en forma alguna– la ley que regule los procesos electorales en el lapso comprendido entre el día de la elección y los seis meses inmediatamente anteriores a ésta.

## **2. EL PODER ELECTORAL Y EL ÓRGANO ELECTORAL**

El Consejo Nacional Electoral es el ente rector del Poder Electoral (Art. 292-293, CRBV), responsable de la transparencia de los procesos electorales y referendarios; en particular, debe garantizar la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de estos procesos y sus resultados para elevar y sostener el prestigio de la institución electoral. Simultáneamente, debe garantizar estos fines asegurando la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional del voto.

El CNE tiene como responsabilidad central la organización, administración y supervisión de todos los actos relativos a procesos electorales a realizarse en el ámbito nacional, regional, municipal y parroquial, a

través de la Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, como órganos subordinados, garantizando y preservando el sufragio como expresión genuina de la voluntad del pueblo y fuente creadora de los poderes públicos.



La importancia del órgano electoral es central y así lo refleja el siguiente extracto de una presentación de la actual presidenta del CNE, Tibusay Lucena Ramírez:

“Lo que hemos conseguido desde el punto de vista estructural, en términos de diseño de una institución, es un logro como pocos en esta región. Y no digo a escala mundial, porque ustedes tienen que saber que sólo en esta región, en América Latina, existen organismos electorales de naturaleza de los que nosotros tenemos: estructurados, permanentes, con sus autoridades. En el resto del mundo, con algunas variantes, lo que hay son organismos o unidades adscritas al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial o al Ministerio del Interior... En Estados Unidos no la hay. Allí

existe la Comisión Federal Electoral, que se compone de pequeños capítulos, pequeñas instancias que se ocupan de la regulación de las campañas. No es algo integral sino muy fragmentado, lo que lleva a situaciones como, por ejemplo, la que se presentó con ocasión de los comicios en los que fue reelegido el presidente Barack Obama, donde quien dio los resultados electorales fue una cadena de televisión, sin que se supiera [la ciudadanía] si se trataba de un cómputo oficial o de una proyección". (Tibisay Lucena, clase magistral en el Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral, IAEPE, marzo de 2013).

El Poder Electoral es ejercido por el Consejo Nacional Electoral como ente rector y por sus organismos subordinados: la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva.

Los órganos del Poder Electoral (art. 294, CRBV) se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana, descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios.

Sus principales funciones son:

- 1.- Reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan.

---

2.- Formular su presupuesto, el cual tramitará directamente ante la Asamblea Nacional y administrará autónomamente.

3.-Emitir directivas vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político electorales y aplicar sanciones cuando no sean acatadas.

4.-Declarar la nulidad total o parcial de las elecciones.

5.-La organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos.

6.-Organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley. Asimismo, podrá organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Las corporaciones, entidades y organizaciones aquí referidas cubrirán los costos de sus procesos eleccionarios.

7.- Mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y el Registro Electoral.

8.-Organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos y velar porque éstas cumplan las disposiciones sobre su régimen establecidas en la Constitución y la ley. En especial, decidirá sobre las solicitudes de constitución, renovación y cancelación de or-

ganizaciones con fines políticos, la determinación de sus autoridades legítimas y sus denominaciones provisionales, colores y símbolos.

9.- Controlar, regular e investigar los fondos de financiamiento de las organizaciones con fines políticos.

10.- Las demás que determine la ley.

## **ÓRGANOS SUBORDINADOS DEL PODER ELECTORAL**

### **a) JUNTA NACIONAL ELECTORAL**

Se encarga de la dirección, supervisión y control de todos los actos relativos al desarrollo de los procesos electorales y de referendos, previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Tiene entre sus funciones:

- 1) Planificar y ejecutar todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, referendos y otras consultas de su competencia.
- 2) Proponer las circunscripciones electorales.
- 3) Establecer el número y ubicación de los centros de votación y de mesas electorales.
- 4) Fijar la fecha de la instalación de las juntas y las mesas electorales.
- 5) Elaborar la lista de elegibles para cumplir con el servicio electoral.

---

6) Totalizar, adjudicar y proclamar a los candidatos y candidatas que resulten elegidos o elegidas en elecciones regionales, metropolitanas, municipales y parroquiales cuando las juntas correspondientes no hayan proclamado en el tiempo previsto en la ley.

La totalización, adjudicación, proclamación y entrega de credencial, con base en las actas de escrutinio de los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional la hacen los órganos correspondientes.

Figuran como organismos electorales subalternos: las juntas regionales electorales, las juntas municipales electorales, las mesas electorales, las juntas metropolitanas y las juntas parroquiales.

Los organismos electorales subalternos tienen su sede en la capital de la respectiva entidad federal, municipal, distrital o parroquial. Asumen la ejecución y vigilancia de los procesos electorales en la jurisdicción que les corresponde. Poseen un carácter temporal. Son integrados por cinco miembros principales, con sus suplentes, secretario o secretaria, seleccionados mediante sorteo público.

## **b) COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y FINANCIAMIENTO**

Es el órgano subordinado del Consejo Nacional Electoral que promueve la participación ciudadana en los asuntos públicos, procesos electorales, referendos y otras consultas populares. Está integrada por dos rectores principales y un rector suplente incorporado.

Tiene como atribuciones centrales:

- 1) La formación, organización y actualización del registro de inscripciones de las organizaciones con fines políticos.
- 2) Controlar, regular e investigar los fondos de financiamiento de las organizaciones con fines políticos y el financiamiento de las campañas electorales.

Está constituida por:

**La Oficina Nacional de Participación Política**, cuyas principales funciones son:

- 1) Organizar y mantener actualizado el registro de las organizaciones con fines políticos, grupos de electores y electoras, agrupaciones de ciudadanas y ciudadanos.
- 2) Tramitar las solicitudes de constitución, renovación y cancelación de las organizaciones con fines políticos.
- 3) Promover programas educativos e informativos que incentiven la participación ciudadana.
- 4) Dirigir las actividades de los centros de adiestramiento electoral.

**La Oficina Nacional de Financiamiento**, encargada de cumplir las siguientes funciones:

---

1) Recibir los recaudos sobre el origen de los fondos y el financiamiento de las organizaciones con fines políticos, grupos de electores, asociaciones de ciudadanos y ciudadanas y de los candidatos o candidatas por iniciativa propia.

2) Complementar las investigaciones sobre el origen y destinos de los recursos económicos de las campañas electorales y sobre los gastos de los fondos de financiamiento.

### **c) COMISIÓN DE REGISTRO CIVIL Y ELECTORAL**

Órgano subordinado del Consejo Nacional Electoral que se encarga de la formación, organización, supervisión y actualización del Registro Civil y del Registro Electoral.

Entre sus atribuciones centrales están:

- 1) Planificar, coordinar, supervisar y controlar el Registro Civil y el Registro Electoral, así como conservar los libros, actas y demás documentos concernientes.
- 2) Depurar de forma continua y efectiva el Registro Electoral y efectuar su publicación en los términos establecidos en la Ley, para su posterior remisión a la Junta Nacional Electoral.

La Comisión de Registro Civil y Electoral recibe de la Junta Nacional Electoral, para su revisión y depuración, las listas de los elegibles para

cumplir con el servicio electoral, de conformidad con lo establecido en la ley, para posteriormente devolverlas a dicha Junta.

Asimismo, gira instrucciones de obligatorio cumplimiento previa aprobación del Consejo Nacional Electoral, a las alcaldesas, los alcaldes y otros funcionarios para la inscripción y levantamiento de las actas de registro del estado civil de las personas.

Está constituida por:

**a) La Oficina Nacional de Registro Civil**, instancia encargada de:

- 1) Trabajar, en coordinación con las alcaldías, ministerios de Relaciones Interiores, Exteriores y de Salud para la inclusión de todos los venezolanos y venezolanas en el Registro Civil, a objeto de garantizarles el pleno disfrute de sus derechos constitucionales.

Planificar, coordinar y controlar el Registro Civil de las personas naturales en todo el territorio nacional.

**b) La Oficina Nacional de Registro Electoral**, que tiene entre su funciones:

- 1) Facilitar a todos los ciudadanos y ciudadanas la inscripción en el Registro Electoral.
- 2) Planificar, coordinar y controlar las actividades inherentes a la formación y elaboración del Registro Electoral.

- 
- 3) Actualizar, conservar y mantener el Registro Electoral.
  - 4) Presentar a la Comisión de Registro Civil y Electoral el Registro Electoral definitivo a los fines de su publicación.

**c) La Oficina Nacional de Supervisión de Registro Civil e Identificación**, instancia que tiene entre sus funciones:

- 1) Vigilar que el Consejo Nacional Electoral sea informado oportunamente sobre la expedición de cédulas de identidad y pasaportes.
- 2) Supervisar que el proceso de tramitación de los documentos de identidad se realice correctamente.

## **AUTOMATIZACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL**

Con la aprobación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1997), se inició un proceso de renovación del proceso electoral venezolano. En esta ley se consagraron tres innovaciones importantes: la automatización de los procesos electorales, la despartidización de los organismos electorales y la consagración del referéndum consultivo de alcance nacional.

A partir de ese mandato, en Venezuela se ha innovado en materia de automatización del voto<sup>19</sup>. Este derecho ha sido igualmente reconocido y ampliado en la Ley Orgánica de Procesos Electorales (2009).

El proceso de implementación del voto electrónico ha sido progresivo. Las primeras elecciones automatizadas fueron las de 1998, asisti-

das por la compañía española Indra, que se encargó de los procesos electorales efectuados entre 1999 y 2003. El sistema era mixto: los cuadernos continuaban siendo manuales y la votación se hacía sobre un tarjetón donde se rellenaba un óvalo con un bolígrafo, pero el voto era introducido en unas máquinas con un lector óptico para hacer el conteo y la totalización de forma automatizada.

El proceso de automatización de las elecciones ha estado acompañado por la incorporación de controles, auditorías y dispositivos de seguridad que eliminarían la interferencia de intereses particulares en los resultados electorales. Con ello, se buscó también eliminar las prácticas fraudulentas que pudieran afectar la credibilidad de la autoridad electoral y la legitimidad del sistema político, buscando asegurar al ciudadano y la ciudadana la integridad de cada fase o proceso (registro, autenticación de la identidad de los votantes, emisión del voto, escrutinio, transmisión y totalización). Algunas de las prácticas dolosas combatidas implican suprimir cualquier posibilidad de sustitución, usurpación y alteración de la identidad de las y los votantes, alteración de las actas de votación; desecho de papeletas de votación emitidas; violación de urnas electorales; alteración del conteo de votos y repartición a conveniencia; alteración u omisión de escrutinios al momento de su transmisión para totalización y emisión final, entre otras, que eventualmente provocaran denuncias airadas por parte de sectores de la población y demandas de impugnación de las elecciones y solicitudes de su repetición.

---

A partir de 2003, la inversión para lograr la automatización de las distintas fases del proceso electoral se intensificó. Para ese año, el Consejo Nacional Electoral concedió al consorcio integrado por las empresas Smartmatic, Bizta y Cantv (SBC) la automatización de las elecciones regionales 2004 y eventuales referendos, tras analizar durante cinco meses las ofertas de diferentes empresas transnacionales.

La propuesta de SBC se destacó en la evaluación, obteniendo el total del puntaje en seguridad y auditabilidad de su sistema, y por su decisión de entregar al CNE la totalidad de las líneas de código que componían el software de votación y que hoy día es revisado por las y los actores políticos en las auditorías que contempla el sistema.

Durante las elecciones de 2004, Smartmatic fue la responsable de suministrar las máquinas de votación, los sistemas de software unificados de votación (conteo, tabulación y adjudicación) y la gerencia del proyecto; Bizta Software adaptó el software de votación habilitándolo para incluir los votos manuales para aproximadamente 10% de la población en los centros manuales; y Cantv suministró y adiestró el personal de logística requerido para instalar, operar y proveer soporte a la infraestructura electoral en todo el país. Asimismo, preparó la infraestructura de comunicaciones requerida para transmitir toda la información de la votación.

Actualmente, disuelto el consorcio SBC y con un 100% de centros automatizados a escala nacional, los venezolanos y las venezolanas están familiarizados con la tecnología electoral implementada por el

CNE. Es una solución unificada de votación, escrutinio, totalización, adjudicación y difusión de resultados, para cualquier tipo de elecciones, en forma completamente automatizada, segura y auditable. Igualmente, la transmisión de datos se realiza a través de redes seguras y privadas provistas por Cantv.

El sistema de votación en Venezuela es totalmente automatizado y puede ser auditado en todas sus fases. En el año 2004, Venezuela se convirtió en el primer país del mundo en realizar una elección nacional con máquinas que imprimen el comprobante del voto. En 2012, Venezuela volvió a marcar la pauta, cuando realizó la primera elección nacional con autenticación biométrica de la electora y elector, y la posterior activación de la máquina de votación.

La proveedora de la tecnología electoral es la multinacional Smartmatic, seleccionada en 2004 tras haber obtenido los más altos puntajes frente a sus competidoras en materia de seguridad y auditabilidad del sistema.

Las máquinas de votación modelo SAES (*Smartmatic Auditable Election Systems*) representan una alternativa innovadora, segura y 100% auditable para la automatización de consultas electorales.

Otra de las facilidades de la plataforma tecnológica es la utilización de una boleta (electrónica) de votación convencional. Las electoras y los electores pueden pulsar en el nombre, el rostro o el partido del aspirante al cargo de elección popular.

---

El método de votación venezolano se fortaleció con la entrada del sistema de autenticación integrado (SAI), última fase de la automatización, que permite al elector activar la máquina con su impresión dactilar, lo cual representa una garantía más para la integridad del voto.

Una vez que la huella dactilar de la persona es autenticada, la máquina es activada para que la electora o el elector marque su voto directamente en la pantalla de la máquina o en la boleta electrónica. La opción seleccionada aparece en la pantalla y el elector tiene la posibilidad de confirmar su voto presionando la opción “VOTAR”.

Este voto permanece almacenado de manera aleatoria en la memoria de la máquina y al final de la jornada queda plasmado en las actas impresas de totalización. Los votos se cotejan con los comprobantes físicos de la caja de resguardo en la verificación ciudadana.

El paquete de votos de cada máquina viaja encriptado a través de una red segura que provee la empresa de telecomunicaciones estatal Cantv. La red está aislada de internet y tiene múltiples niveles de seguridad y autenticación. Ninguna computadora externa puede penetrar en ese sistema ni alterar los resultados electorales.

El sistema de totalización descansa en poderosos servidores, los cuales reciben los resultados electorales provenientes de todas las máquinas de votación distribuidas en el país. Este sistema sólo recibe datos de máquinas de votación autenticadas y autorizadas por el CNE.

## 1. AUTOMATIZACIÓN Y CONFIANZA EN EL SISTEMA ELECTORAL

Los cambios a favor de la automatización del sistema electoral no sólo son resultado del auge tecnológico actual, sino que responden igualmente al deseo y reclamo de las ciudadanas y los ciudadanos de elevar los niveles de confiabilidad en el sistema electoral, principalmente a partir de los años ochenta y, especialmente, desde los años noventa del siglo pasado (véase Hernández 2006, Molina 1991, 1997). Para el año 2012, el Centro Carter concluía en su informe acerca de las elecciones presidenciales del mes de octubre: “El sistema actual, usado en las últimas cinco votaciones nacionales, ha protegido de manera confiable la integridad del proceso automatizado de votación...” (Centro Carter, Informe Final. Elecciones de Octubre de 2012, 46). Sin embargo, no siempre fue así, como lo reflejan las conclusiones de una investigación realizada a comienzos de la década de 1990: “El trabajo de investigación recogido en este estudio brinda apoyo al planteamiento reiterado de los partidos minoritarios, en el sentido de que su votación no es respetada totalmente en las mesas donde no alcanzan a enviar representantes debido a su debilidad organizativa” (Molina 1991, 217. Ver también cap. V pp.113ss.).

En otro trabajo se comenta, “...a juzgar por los resultados de la encuesta *Latinobarómetro95*, 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, 18% respondió que limpias y 72% que

---

fraudulentas, mientras que 10% no contestó. El resultado es preocupante, aun cuando deba ser matizado...” (Molina 1997, 12).

El informe del Centro Carter reconoce que para septiembre de 2012, una encuesta realizada por una agencia generalmente vinculada con sectores de oposición registraba que al menos 67% de los encuestados otorgaban una valoración positiva a la gestión del organismo electoral, “lo que colocó al CNE entre las instituciones públicas mejor evaluadas” (Centro Carter, Informe final. Elecciones de Octubre de 2012, 7). Estos valores alcanzan los **dos tercios entre los votantes que se definían opositores y hasta casi noventa por ciento entre los partidarios del gobierno.**

En la actualidad, Venezuela ha llegado a consolidar un sistema electoral altamente confiable, que incorpora controles eficaces, muy transparente y que ofrece garantías públicas contra cualquier modalidad de fraude electoral.

## **2. UN SISTEMA A PRUEBA DE FRAUDE: LA SEGURIDAD Y CONFIABILIDAD DE LOS RESULTADOS ELECTORALES ES UNA PRIORIDAD**

Todas las fases del proceso están resguardadas con una clave alfanumérica cifrada a través de un hash o firma electrónica. Esta clave no depende de una sola de las partes, pues está compartida entre el CNE, las organizaciones con fines políticos de todas las tendencias y Smartmatic. Eso hace imposible acceder a los datos sin la clave compartida entre todos los actores.

Esa clave compartida se combina con el número de la tarjeta de red de cada máquina, lo que genera una combinación única y aleatoria de cifrado en cada una de las máquinas de votación que participan en la elección. Esta clave definitiva también es protegida con un hash.

El sistema automatizado de votación, como solución electoral, cuenta con siete instancias de verificación de votos:

- 1.- El voto físico, que es impreso en papel especial, con marcas de agua y tinta de seguridad, e identificado a través de un código no secuencial, que resguarda el secreto del voto.
- 2.- La memoria fija (interna) de cada máquina.
- 3.- La memoria removible (externa) de cada máquina.
- 4.- El acta de escrutinio de la mesa de votación.
- 5.- El voto electrónico transmitido a los centros de totalización.
- 6.- El acta electrónica transmitida a los centros de totalización.
- 7.- El acta de totalización.

Sus principales atributos o fortalezas son:

- El manejo del voto es hecho únicamente por el elector o la electora.
- El adiestramiento a la electora y al elector es mínimo, ya que la boleta electrónica que se utiliza es la convencional.

- 
- Al terminar el proceso de votación, la totalización es inmediata, lo cual garantiza rapidez en los resultados oficiales.
  - Resultados oficiales exactos y rápidos.
  - El sistema de respaldo es automático.
  - Posibilidad de auditar la data en cualquier momento.
  - Mecanismo de cifrado y compresión para proteger los datos electorales.
  - Seguridad en la red de transmisión.
  - Respaldo en cuanto a energía eléctrica.
  - Transmisión y totalización.
  - **Red segura**
  - Cuenta con mecanismos de validación de comunicaciones.
  - Revisión y supervisión de rutas físicas.
  - Redes privadas, sin acceso externo.
  - Se establecen túneles o canales encriptados.
  - No existe conexión física en las máquinas de votación a la red de datos antes de transmitir.

## **Red auditable**

- Las organizaciones con fines políticos proveen de una firma electrónica a los archivos de configuración para los dispositivos de redes.
- Se imprime el acta de escrutinio antes de transmitir.
- Monitoreo constante de redes antes y durante la jornada electoral.

## **Red confiable:**

- Redundancia de sistemas de seguridad.
- Contingencia ante fallas.

El sistema electoral venezolano es uno de los más transparentes y auditados de todo el mundo: “El sistema automatizado venezolano... está además sujeto a una larga lista de auditorías del software y del hardware (18 en total)” las cuales se desarrollan antes, durante y después de las elecciones con la participación y acuerdo de los representantes técnicos de los partidos políticos (incluidos los partidos políticos de oposición), además de la auditoría ciudadana, que se realiza la noche de las elecciones”. (Centro Carter. Informe final elecciones del 14 de abril de 2013, 35).

Los partidos políticos de oposición y sus representantes ante el organismo electoral son testigos en todos los procesos y todas las fases del proceso electoral, durante las cuales tienen acceso directamente a la

---

información y reciben copia de los registros y soportes de las actividades y procesos auditables y auditados en las diferentes elecciones que se han llevado a cabo; esto es así, especialmente, desde las elecciones del referéndum de 2004, que terminó ratificando al ciudadano Hugo Chávez en la presidencia de la República, luego del referéndum revocatorio solicitado por partidos de oposición.

Una manifestación más del modelo de democracia participativa y protagónica, consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es la participación directa de las venezolanas y los venezolanos en la ejecución de todas las fases del proceso electoral. Por ejemplo, a través del servicio electoral en las mesas, los ciudadanos y las ciudadanas pasan, durante el proceso de votación y de escrutinio, a formar parte del Poder Electoral. Otra expresión del protagonismo civil es la auditoría o verificación ciudadana, que se hace de manera pública una vez culminado el acto de votación.

Una apreciación reciente del modelo electoral venezolano, realizada por una institución extranjera e independiente, ajena de sospecha de relaciones con la institución electoral venezolana, reconoció los siguientes atributos o logros del modelo electoral venezolano:

El Centro Carter, en un documento de evaluación de recientes elecciones venezolanas afirmó lo siguiente, “los partidos coincidieron en señalar que el 7 de octubre de 2012, el sistema de votación funcionó **satisfactoriamente**, brindando a los electores la oportunidad de **ejercer pacíficamente el sufragio** (lo que puede interpretarse como

libremente). También **permitió la efectiva participación ciudadana** en el recuento de los votos, lo que **dio transparencia a los resultados**. En algunos otros aspectos de carácter general, **el sistema funcionó igualmente muy bien**. En un país donde votar es voluntario, merece destacarse sin duda **el índice de participación de 80,52 por ciento**". A pesar del lenguaje comedido de la institución, el informe de la organización internacional refleja de manera suficientemente clara y contundente las bondades que son atributos centrales del modelo electoral venezolano. Y agrega: "A los partidos políticos venezolanos se les permite tener testigos en cada mesa de votación...", los cuales reciben acreditación por parte de la institución electoral.

"Los miembros de mesa se eligen por sorteo entre los votantes de la lista" y reciben entrenamiento por la institución electoral. Estos ciudadanos se encargan de la "administración del sistema de votación el día de las elecciones, así como de informar a los votantes sobre el funcionamiento de las máquinas de votación".

"Expertos de los partidos políticos y técnicos pertenecientes a grupos de observación nacionales participaron en las auditorías previas a las elecciones **de la totalidad del sistema automatizado**, incluyendo auditorías del hardware y el software, así como de la base de datos biométricos, **en el proceso de auditoría más abierto hasta la fecha**, de acuerdo con lo señalado por los propios técnicos de la oposición. Los expertos de la MUD que participaron de dichas auditorías expresaron su confianza en los mecanismos de seguridad y en el secreto del voto. Uno de los aspectos esenciales de los mecanismos de control

---

de seguridad incluyó la construcción de **una clave cifrada**... creada con contribuciones por parte de la oposición, el gobierno y el CNE, la cual fue colocada en todas las máquinas de votación, una vez que el código fuente del software había sido revisado por los expertos de los partidos. El software de las máquinas no puede alterarse a menos que las tres partes... [simultáneamente] “abran” las máquinas y cambien el software... Adicionalmente, cada máquina de votación tenía su propia firma digital que detectaba si se introducía alguna modificación”.

El mismo informe incluía una notable afirmación, de acuerdo con la opinión de “**todos los expertos** [adscritos a todos los sectores de intereses] que han participado en el proceso [de auditorías], si aún y a pesar de todos los mecanismos de seguridad conocidos y satisfactoriamente auditados, se producía alguna modificación o alteración no autorizada del sistema, “**dicha alteración debía de todos modos detectarse... en virtud de los diversos mecanismos de verificación.**”

“El proceso de verificación ciudadana (la corroboración de los resultados del conteo electrónico utilizando los comprobantes [físicos] de votación) se programó para que tuviese lugar en el 53 por ciento de las mesas de votación... **no se encuentran discrepancias en los procesos de verificación ciudadana**”

“La auditoría de las máquinas de votación luego de las **elecciones encontró solo 22 casos de discrepancias [sobre más de 15 millones de electores] entre el recuento electrónico y el recuento en papel,**

y sólo con una diferencia de un voto. Esto se consideró normal ya que algunos votantes no depositaron [en las urnas] su comprobante” (Sic. Centro Carter. Informe final. Elecciones presidenciales de 2012, 46ss. Las negritas son nuestras)

“El secreto del voto está garantizado por el software de las máquinas de votación, el cual fue debidamente auditado por expertos en computación de ambos bandos en campaña...” (Ibíd., 48)

En las elecciones presidenciales de 2013, cuyos resultados fueron inicialmente protestados por la oposición en Venezuela, a solicitud de este grupo político los sistemas de auditoría se ampliaron: “Durante la primera fase de la auditoría se auditó el 71 por ciento de las urnas (mucho más que el 54 por ciento definido por la ley). El 28,44 por ciento restante fue auditado durante la verificación ciudadana ampliada o fase II (se programó además para verificación una pequeña muestra de 0,56 por ciento de las mesas de votación pocos días después del día de las elecciones)”. (Centro Carter, Informe final. Elecciones presidenciales de 2013, nota 223, p.73).

La auditoría se practicó sobre 100% de los comprobantes de votos y su comparación con los registros electrónicos de éstos “encontró que, en 99,98 por ciento de los casos se corroboró la consistencia entre las actas electrónicas y los comprobantes de papel. Las irregularidades detectadas en el porcentaje restante... estaban plenamente justificadas en las actas de observación”. (Ibíd., p.73). Aunque la oposición

---

se negó a participar de esta última auditoría, la misma se efectuó con participación de miembros de comunidad y organizaciones sociales, y fue además transmitida públicamente a través de un canal de televisión, vía internet.

### **3. CÓMO FUNCIONA EL SAI: SISTEMA DE AUTENTICACIÓN INTEGRADO**

El sistema de autenticación integrado (SAI) “garantiza que el elector y la electora que ejerce el voto sea quien dice ser, a través de la autenticación de su número de cédula (carnet de identidad) y su huella dactilar, sin vulnerar el secreto del voto...”, lo que le permite al modelo electoral venezolano ofrecer seguridad absoluta en la autenticación de los electores y las electoras, así como garantizar el respeto del principio “una electora o un elector, un voto”.

El sistema identifica las huellas de las y los votantes y las asocia a un único elector o electora. En caso positivo, la persona es autorizada a votar. En relación con la garantía del secreto del voto, el sistema de autenticación integrado da un orden aleatorio a los votos emitidos, de manera que no sea posible conocer el orden en que se emitieron. Los datos y las huellas de electoras y electores son conservados en sitios y memorias diferentes de manera cifrada; la información acerca de los votos es transmitida sólo al final de la elección, y auditada técnicamente por el CNE y las organizaciones políticas al final de la elección.

Existe un método de cálculo (algoritmo) que desordena aleatoriamente los votos emitidos para que no haya manera de identificar una secuencia, es decir, el orden en que se emitieron. A tal efecto, se elimina los datos asociados con los votos, como la fecha o la hora en la que se registran. De hecho, todos los votos se guardan con la misma hora: la hora de apertura de la máquina de votación.

La transmisión de resultados ocurre una vez que se ha cerrado el proceso de votación y han sido impresas las actas de escrutinio. Entonces se procede a conectar la máquina de votación a uno de los tres métodos de transmisión de resultados (telefonía, móvil o satelital) hacia el Centro Nacional de Totalización.

El sistema contempla un tratamiento especial en caso de personas con alguna necesidad especial. Por ejemplo, incluye un tratamiento especial para personas invidentes. El CNE ha incorporado a la máquina de votación un dispositivo basado en el método Braille, que permite al elector o a la electora con esta condición, ejercer el voto sin ayuda de un tercero (voto asistido) como venía ocurriendo hasta ahora.

Este sistema es auditable por todos los partidos políticos y organizaciones con fines políticos. Efectivamente, durante las elecciones presidenciales realizadas en ocasión de la interrupción del período presidencial del ciudadano Hugo Chávez, ocasionada por su fallecimiento, este sistema fue auditado íntegramente. Así, en un seminario realizado con miembros de Unasur/Uniore, para conocer el método

---

de auditoría del sistema, al cual también asistió el Centro Carter, se llegó a la siguiente conclusión: “Al término del seminario, las delegaciones integradas por los expertos internacionales consignaron un informe, en el que concluyeron que la metodología desarrollada por el CNE durante la realización de la auditoría fue ‘la apropiada para el proceso descrito’. Dicho informe consideró además que la muestra elaborada para la realización de la auditoría fue ‘consistente’ y que la cantidad y calidad de las huellas incluidas en la base de datos de CNE fue ‘suficiente para realizar la auditoría’. En el informe se certificó además la integridad de la ‘cadena de confianza’ implementada por el CNE mediante la utilización de un hash, por lo que el documento concluye que la información utilizada durante la auditoría no fue alterada”. (Centro Carter, Informe final. Elecciones presidenciales de 2013, 82-83).

## **REGISTRO CIVIL**

La inscripción en el Registro Civil es un requisito fundamental para el disfrute de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y todos los demás reconocidos a ciudadanas y ciudadanos en la Constitución y demás leyes de la República. De hecho, el Registro Electoral debe nutrirse de los datos personales contenidos en el Registro Civil. La inclusión automática de los ciudadanos y las ciudadanas en el Registro Civil y en la base de datos de electoras y electores favorece la vigencia de los derechos políticos y la participación electoral de las personas legalmente facultadas para ejercer el voto.

La Constitución de 1999 otorgó al Poder Electoral la atribución de “mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y Electoral”. Para ello, el Poder Electoral ha conformado “una fórmula que persigue la inclusión de todas las personas en el juego democrático participativo y protagónico, permitiéndole a todo aquel que ha sido dotado de identidad, y que sea apto de disfrutar de los derechos políticos, la posibilidad de ejercer el derecho al voto. Al mismo tiempo, permite que todo aquel que ha concluido su ciclo de vida sea excluido de manera automática del padrón de electores y electoras”. (Oblitas 2014, 7).

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Poder Electoral, el 19 de noviembre de 2002, se comienza a estructurar la función de Registro Civil dentro del Poder Electoral. Se creó la Oficina Nacional de Registro Civil, adscrita a la Comisión de Registro Civil y Electoral, cuyas funciones van dirigidas a la planificación y coordinación de las actividades del Registro Civil, así como la centralización y actualización de la información registral.

En mayo de 2007, el CNE estableció las normas para la “Transición del Registro Civil al Poder Electoral”, según las cuales se debía transferir esta competencia desde las gobernaciones hacia las autoridades municipales, disponiendo además que dicha transferencia se ejecutara bajo la coordinación y supervisión de la Comisión de Registro Civil y Electoral.

En 2009, “luego de un amplio proceso de participación y consulta” (Oblitas 2014), se sancionó y promulgó la Ley Orgánica de Registro

---

Civil, la cual además de incluir elementos de la actividad registral, incorporó algunas innovaciones dirigidas a “mejorar y perfeccionar la prestación de este servicio esencial para el Estado y para las ciudadanas y ciudadanos, que sirve como fuente de información fidedigna de las personas que habitamos en el territorio venezolano y de las venezolanas y venezolanos que hacen vida fuera de nuestro país.” (Ibíd., 14).

En palabras de la presidenta del Consejo Nacional Electoral, “... el Registro Civil constituye la base fundamental para la construcción de ciudadanía. Cuando una persona es presentada ante el Registro Civil, el Estado adquiere una obligación relativa a la garantía y al otorgamiento de todos sus derechos ciudadanos. Cuando esa persona arriba a la mayoría de edad, al cumplir los dieciocho años, se activa su derecho al ejercicio del voto. En consecuencia, debe ser incorporado al Registro Electoral. El objetivo del Registro Civil es lograr, en el mediano plazo, la adopción del Sistema Único de Identidad, que va a permitir que quien alcance la edad que establece la ley para ejercer el derecho al sufragio sea incorporada o incorporado automáticamente al padrón electoral, que quien fallezca sea excluido de este instrumento”. (Lucena 2014, 23).

Más adelante detalla: “Hay un conjunto de temas relacionados con esta área en los cuales los equipos de trabajo del Poder Electoral vienen laborando, como por ejemplo la automatización de las actas registrales, la instrumentación de diseños piloto para el tratamiento de temas como el procesamiento de cambios de domicilio de votantes y

otros aspectos”. Y concluye que el CNE “viene trabajando para asumir a plenitud la actividad del Registro Civil, en el entendido de que va a ser la instancia del Poder Electoral más cercana a la ciudadanía”. (Ibídem).

El proyecto de Registro Civil, llevado a cabo por el Poder Electoral, significa la puesta en marcha de la visión del legislador de estructurar un servicio público cuya amplitud sea tal, que se constituya en una herramienta formal de la inclusión social y de reconocimiento del Estado a su ciudadanía. Debemos resaltar que el desarrollo de la Ley Orgánica de Registro Civil, bajo la rectoría del Poder Electoral, conforma todo un sistema de coordinación de los entes del Estado con competencias en materia de Registro Civil, y provee a la población de un servicio gratuito para su atención.

Esta facultad va más allá de la mera posibilidad de declarar hechos vitales o actos jurídicos sin costo alguno ante las Oficinas y Unidades de Registro Civil, sino que, más importante aún, se busca la apertura por vía administrativa de procesos que antiguamente sólo eran posibles a través de la vía judicial, tal como la inscripción de personas mayores de edad, las rectificaciones de actas por errores materiales o de forma, las reconstrucciones o convalidaciones de actas, entre otros trámites. La “desjudicialización” de estos procesos amplía la garantía del Estado para que las personas, aun cuando estén imposibilitadas de costear procesos judiciales para tales fines, puedan gozar de estos derechos y revertir o subsanar aspectos asociados con su identidad, ciudadanía o nacionalidad de forma gratuita y simple.

---

Se pretende consolidar una cultura registral, “inspirada en principios de igualdad y no discriminación, que permita el acceso oportuno de todas y todos a los servicios del Registro Civil, colocando como premisa fundamental el derecho a la identidad y a la obtención de los documentos que comprueben el estado civil de las personas”. (Oblitas 2014, 19).

Otra de las ventajas que se comienzan a evidenciar bajo la gestión del Poder Electoral en esta materia, es la garantía al derecho a la identidad y a estar inscrito en el Registro Civil, específicamente en el combate y la disminución sistemática del subregistro de nacimientos.

A partir del año 2010, la Comisión de Registro Civil y Electoral, a través de la Oficina Nacional de Registro Civil, ha implementado el Programa de Jornadas Extraordinarias de Registro Civil, que consiste en la realización de operativos de inscripción directamente en las comunidades, en los cuales se ha detectado frecuencias considerables de personas sin identidad. Esta actividad contempla procesos preparatorios que permiten conformar los extremos legales de cada una de las personas para proceder a su inscripción. El traslado del Registro Civil a las comunidades y la formalización del acto, los cuales en muchos casos se complementan con la expedición además del acta de nacimiento y de la cédula de identidad, con la cooperación del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (Saime). Este programa cuenta con un promedio anual de más de 3 mil inscripciones desde el 2010, y más de 140 operativos anuales, y muestra logros de la actuación del Estado venezolano para promover

la inclusión social general y, particularmente, posibilitar el ejercicio de los derechos electorales para todas y todos los habitantes de Venezuela.

Otra de las prácticas dirigidas a reducir el subregistro de nacimientos se fundamenta en el apoyo, la consolidación y el fortalecimiento de las Unidades de Registro Civil en establecimientos de salud. En el caso de los nacimientos ocurridos en clínicas y centros hospitalarios que en sus instalaciones cuentan con una unidad de Registro Civil, la inscripción se realiza de forma inmediata, antes de dejar el recinto sanitario. Esta medida conjunta entre el CNE y el Ministerio del Poder Popular para la Salud ha elevado sostenidamente la tasa de oportunidad de registro desde el año 2010. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), la oportunidad de inscripción se elevó a más de 80% de los nacimientos ocurridos en el año 2013.

“En el caso de la garantía del derecho a la identidad y el derecho a estar inscrito en el Registro Civil, la población indígena en Venezuela es una de las prioridades del Poder Electoral, habiéndose realizado operativos extraordinarios directamente en comunidades indígenas en los estados Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas y Zulia, en los cuales se ubican los asentamientos de pueblos o comunidades indígenas tales como yanomamis, jivi, pia-roas, waraos, kariña, yekuana y wayuu”. (CNE 2013, 14).

---

## CONCLUSIONES

Como afirmamos al inicio de este trabajo, las elecciones libres y competitivas son la fuente de legitimación de los sistemas políticos democráticos y constituyen el rasgo distintivo de las democracias y lo que nos permite distinguirlas de otras formas de gobierno no democráticas. Al mismo tiempo, las elecciones constituyen, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, la forma más general y distintiva de la participación política de los pueblos en la conformación de la voluntad de los gobiernos y en la toma de decisiones colectivas de las sociedades contemporáneas.

Las elecciones, aunque puedan abordarse formalmente son, por tanto, un acto eminentemente político, asociado con la conformación del orden político legítimo de las sociedades democráticas. Es un acto constitutivo de la voluntad, legitimidad y autoridad del Estado; por ello, la regulación de tales actos no puede ser transferida, subrogada, o condicionada de ninguna manera por interés privado ni extranjero alguno; cuando mucho, en aras del control efectivo y democrático de las mismas, se facilita el mutuo control entre los partidos políticos (organizaciones de carácter público, con un estatuto legal y constitucional especial) y demás agrupaciones de ciudadanos organizados con el propósito de alcanzar un interés público, colectivo o político.

La autoridad política del Estado es soberana, única y exclusiva dentro del territorio nacional. No puede compartirse con ningún interés privado o corporativo nacional ni extranjero. Esta condición o

estatus impone unos términos o condiciones naturales que rigen el acompañamiento internacional en los procesos comiciales. El acompañamiento internacional electoral se efectúa en Venezuela de modo coherente y consistente con los principios constitucionales y el ordenamiento legal venezolanos, de manera que permite que autoridades, instituciones, organismos y personalidades internacionales y de otros países, en el marco del respeto a los principios de soberanía, autodeterminación, no injerencia y acatamiento de las normas y autoridades electorales nacionales, puedan constatar de manera imparcial e independiente la fortaleza, el pluralismo, la apertura democrática y la transparencia de los procesos electorales que se tienen lugar en la República Bolivariana de Venezuela.

La observación electoral, sin embargo, se limita únicamente a las electoras y los electores, partidos y organizaciones con fines políticos nacionales, si bien estos últimos pueden hacerse acompañar (acompañamiento internacional) también por representantes de partidos u organismos internacionales, los cuales pueden participar en cualquier fase del proceso electoral, sujetos, eso sí, al acatamiento de las normas nacionales en materia electoral y de acompañamiento internacional.

Queda claro que las fuentes de legitimidad de la democracia de una nación no pueden depender del interés particular o privado de ningún grupo, ni ser enajenados de la voluntad soberana de los habitantes electoralmente habilitados de la nación, ni puede por tanto pretenderse válidamente someter al sistema electoral de una nación a la aprobación o “certificación” por parte de alguna corporación pri-

---

vada o pública, nacional o internacional, no sometida a la voluntad soberana del pueblo venezolano.

El modelo electoral venezolano vigente resulta de la evolución histórica, social y política de formas políticas y sociales anteriores, menos democráticas, relativamente excluyentes, las cuales comprendían restricciones a la participación y actividad política de los pueblos. El modelo electoral venezolano debe ser evaluado a la luz de esta evolución política y de la concreción de los fines u objetivos políticos legitimados en la Constitución (1999), aprobada por referéndum popular y ratificada, entre otras formas, a través de la participación en las sucesivas y frecuentes elecciones que caracterizan el sistema político electoral en Venezuela.

El modelo electoral venezolano ha estado caracterizado desde 1999, no solo por la recurrencia de los procesos electorales y la elevada participación ciudadana, sino también por haber generado un proceso de apertura e inclusión de sectores sociales expuestos históricamente a patrones de discriminación por motivos de género, origen étnico o condición socioeconómica, destacando notablemente la protección a mujeres, población indígena, población afrodescendiente, residentes de barrios populares y población rural, población con alguna discapacidad física y, en general, habitantes de zonas muy pobres con escasa infraestructura electoral, cuyos derechos políticos han sido históricamente limitados o condicionados. Para garantizar este logro ha habido un incremento y un desarrollo sostenidos de la infraestructura electoral y de los derechos.

La autoridad electoral en Venezuela es ejercida por un poder autónomo: el Poder Electoral, cuyos miembros son designados de manera plural y de acuerdo con mecanismos que dan apertura a la participación de organizaciones sociales. Cuenta con un órgano rector profesional —el Consejo Nacional Electoral— de carácter permanente, con importantes atribuciones para regular la materia electoral, y una jurisdicción electoral independiente. Los rasgos que caracterizan al Poder Electoral en Venezuela, reflejan analogías, si bien constituyen una forma notablemente avanzada, con la evolución institucional reciente en América Latina (ver Nohlen et alii 2007).

El modelo electoral venezolano es además uno de los más automatizados del mundo, atributo que le ha provisto de rasgos de eficiencia, exactitud, transparencia, rapidez en la provisión y comunicación de resultados. Ello asegura la auditabilidad integral, en todas las fases, del proceso electoral, no solo por parte de los ciudadanos y factores políticos autorizados nacionalmente, sino contando igualmente con el acompañamiento de organizaciones internacionales.

Entre los rasgos novedosos del modelo electoral venezolano se encuentra, además, la actualización del Registro Civil y del Registro Electoral, lo que garantiza los derechos a la ciudadanía de las venezolanas y los venezolanos, especialmente los de aquellos habitantes de regiones muy pobres y apartadas, así como la depuración y actualización de la base de datos de electoras y electores (RE), que es igualmente auditada por las diferentes organizaciones con fines políticos interesadas en cada uno de los eventos implícitos en una elección.

---

## NOTAS

1. Para una defensa de las elecciones, incluso desde la perspectiva del racionalismo individual “egoísta” como mecanismos de participación y “decisión” colectivas, puede leerse a Przeworski 2012.
2. “... El derecho electoral no está subordinado a ninguna condición especial de capacidad, es decir, ni una condición de censo ni a una condición de valor intelectual...” (Carré de Malberg 2000, nota al pie p. 1124). El voto plural fue defendido por John Stuart Mill, quien a pesar de su defensa del sufragio para todos, entendiendo éste además como una vía para el desarrollo de las personas, acabó concediendo a las distinciones de clase existentes en la sociedad capitalista del siglo XIX, y considerando que: “un sistema electoral perfecto exigía que todos tuvieran un voto y al mismo tiempo algunos tuvieran más de un voto [e incluso llegó aceptar que algunos fueran excluidos de este derecho al no poder demostrar su responsabilidad o independencia económica]. Este sistema sería positivo además...” al dar más votos a ‘aquellos cuya opinión tiene derecho a gozar de un mayor peso’, por tener una inteligencia superior o por haber desarrollado a un nivel superior sus capacidades intelectuales o prácticas...” (Macpherson 1982/1997, 72-73. Las negritas son nuestras).
3. Con el triunfo del sufragio universal se reconoce que “los electores constituyen, en su conjunto, el órgano central o soberano del Estado”... “en el cuerpo electoral es donde se opera la concentración del poder supremo... llamado a constituir todos los órganos del Estado... Gierke especialmente declara... que ‘el conjunto de ciudadanos es un órgano constitucional del Estado’, e incluso ‘el órgano supremo’... por cuanto le corresponde elegir a los órganos representativos que habrán de ejercer en su nombre los poderes supremos del Estado”. (Carré de Malberg 2000, 1100).
4. CRBV, art 1. “(...) Son derechos irrenunciables de la Nación la independencia, la libertad, la soberanía, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación nacional”.
5. Usamos aquí este término para indicar principalmente el carácter abierto, público y transparente; así como el espacio para el ejercicio de la voz u opinión popular que predominan en los procesos e instituciones democráticos (véase Manin 1998). Más específicamente, las auditorías que se practican al sistema electoral venezolano y que están contempladas por las leyes que regulan las elecciones en Venezuela, constituyen un esfuerzo sistemático para fortalecer y proteger la integridad del sistema de votación; las mismas se encuentran incorporadas en el cronograma de cada proceso electoral y constituyen una unidad orgánica, al estar interrelacionadas entre sí, realizadas de manera secuencial en las diferentes fases (preelectoral, electoral y postelectoral) de cada evento comicial (véase CNE 2015). Conforme con las leyes venezolanas, la auditoría electoral es “la verificación de todos aquellos recursos materiales, tecnológicos y datos utilizados en la ejecución de las distintas fases del proceso electoral, para que estos garanticen la transparencia y confiabilidad de dicho proceso...” (Art. 156, Ley Orgánica de Procesos Electorales).
6. “A partir del año 2007, basándose en argumentos de soberanía nacional, falta de reciprocidad por parte de América del Norte [“USA”] y Europa y aumento de la confianza de los venezolanos en el sistema electoral, el CNE reemplazó la práctica de

- la observación internacional por la del ‘acompañamiento internacional’...” (Informe final del Centro Carter 2012).
7. Fundamentados por ejemplo en el art. 33, numerales 1, 14 y 29 de la Ley Orgánica del Poder Electoral (LOPE) y artículos 471 al 482 del “Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, referido a la materia de observación nacional electoral y acompañamiento internacional electoral” de 2013, así como el Plan de Acompañamiento Internacional Electoral aprobado para cada proceso electoral.
  8. “...se presenta como descripción, como explicación, y a veces como justificación del sistema político existente en las democracias occidentales...” (Macpherson 1982/1997, 101).
  9. Las opiniones de los partidarios de este modelo, al cual Macpherson denomina “modelo elitista pluralista de equilibrio”, “se basan a fin de cuentas en la hipótesis inde demostrable de que la capacidad política de la persona media en una sociedad moderna de mercado es un dato fijo, o por lo menos, es improbable que cambie en nuestra época” (Macpherson 1982/1997, 104).
  10. “De hecho, uno de los cambios más notables de este siglo ha sido la virtual desaparición de la abierta negativa a la legitimidad de la participación popular en el gobierno”. (Dahl 1989 (1971), 16. Las negritas son nuestras).
  11. “Lo cierto es que a partir de 1870 se hizo cada vez más evidente que la democratización de la vida política de los Estados era absolutamente inevitable. Las masas acabarían haciendo su aparición en el escenario político les gustara o no a las clases gobernantes. Eso fue realmente lo que ocurrió... [Los procesos de democratización política iniciales] eran contemplados sin entusiasmo por los gobiernos que lo introducían, incluso cuando la convicción ideológica les impulsaba a ampliar la representación popular... Ahora bien, sea cual fuere la forma en que avanzó la democratización, lo cierto es que entre 1880 y 1914 la mayor parte de los Estados occidentales tuvieron que resignarse a lo inevitable. La política democrática no podía posponerse por más tiempo...” (E.J. Hobsbawm 1987, 96).
  12. Destaca la forma como la Constitución consagraba, en 1961, (Art. 4), la soberanía popular restringiéndola al sufragio, y limitaba su ejercicio sólo a través de los órganos de los poderes públicos.
  13. Ver artículos 125-126 de la CRBV, Ley Orgánica de Procesos Electorales y su Reglamento. También Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (2005).
  14. Para la caracterización y comprensión de la crisis de este modelo, léase Rey 1991. Las características centrales de este modelo de acuerdo con este autor, permitían definirle como “una forma de democracia hiperorganizada y elitista”, en donde “organizaciones confiables, [poseían] privilegios... insertándolas en el sistema de toma de decisiones del Estado, mediante mecanismos de naturaleza semicorporativa. Simultáneamente, se desestimularon otras formas de participación distintas, o al margen de esas organizaciones, que fueron vistas con recelo o sospecha, llegándose incluso a utilizar la represión contra ellas”, “en tanto que se exigía confianza y pasividad de la masa” (Rey 1991, 547-548. Los énfasis son nuestros).
  15. “Uno de los elementos de nuestro sistema político a partir de 1958, ha sido la participación no sólo de la vida institucional, sino también de la sociedad civil. El sistema electoral ha sido moldeado bajo el dominio de partidos centralizados, y al mismo

- 
- tiempo, posiblemente por esta razón, presenta características que han contribuido a la centralización y oligarquización de los partidos”. (Molina 1991, 215). “...los partidos políticos han venido desempeñando, desde 1958, un papel que, por su prominencia, probablemente no es comparable al que desempeñan en ninguna otra democracia competitiva...” (Rey 1991, 549).
16. Para una revisión de la evolución del sistema electoral vigente en el sistema político de “Puntofijo”, particularmente de sus consecuencias políticas, ver los trabajos de Torres, 1984; Rey 1989,1994; y Molina 1991,1997, entre otros.
  17. Un temprano análisis realizado por un sensiblemente fallecido analista venezolano lo reconocía de esta manera: “El sistema político venezolano no sólo acapara e interviene en una amplia gama de actividades, sino que además las decisiones correspondientes a las mismas se toman a muy alto nivel, usualmente entre un grupo reducido de personas. El fenómeno de centralización del poder y del proceso de decisión en los partidos, con el surgimiento de los llamados “cogollitos”, es el ejemplo más claro de ello. Además, se presenta una alta centralización de recursos...” Lo que sin embargo este analista evaluaba positivamente, ya que de una manera diríamos “muy optimista” entendía que “... el sistema electoral venezolano con sus modalidades ha facilitado la concentración de recursos políticos en las elites partidistas. Esto ha contribuido a balancear más equitativamente el poder de las distintas elites (políticas, económicas, militares, tradicionales, etc.)” (Aristides Torres 1983, 62. Las negritas son nuestras).
  18. “...Luego de muchas controversias, llegado el año 1984, durante el gobierno de Jaime Lusinchi, se activa la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copro), cuyos primeros cinco temas fundamentales tenían que ver todos con el sistema electoral... El criterio preponderante era mantener el principio de representación mayoritaria en convivencia con el principio de representación proporcional, lo que condujo incluso a una enmienda de la Constitución entonces en vigencia. En 1989, para evitar la reforma se efectuó un tipo de elección que nunca más se volvió a hacer [debido a las complicaciones en el escrutinio], un ensayo de listas abiertas donde se podía votar por el partido y estaban los nombres de todos los candidatos y candidatas...Luego se hizo una reforma electoral en 1991, otra al año siguiente, otra en 1993 –que nunca se aplicó–, otra en 1994, una más en el 95 hasta que, en 1997 se promulgó la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que fue reformada en 1998. Todas estas reformas apuntaban a un aspecto común: qué porcentaje debía asignarse a la representación mayoritaria y cuál se reservaba a la representación proporcional...”. (Lucena Ramírez 2014, 20).
  19. “El sistema de votación venezolano es uno de los sistemas más altamente automatizados del mundo. Dicha automatización incluye todos los pasos del proceso, desde la inscripción de los candidatos hasta la identificación biométrica de los votantes en las mesas de votación, pasando por la emisión del voto en máquinas con pantalla táctil, la transmisión electrónica de los resultados y la tabulación centralizada de los resultados” (Centro Carter, Informe final. Elecciones de octubre 2012, 8).
-

## REFERENCIAS

Carré de Malberg, R., 2000, **Teoría General del Estado**, Fondo de Cultura Económica y Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México.

Centro Carter, 2013, **Informe final**. Misión de Estudio del Centro Carter. Elecciones presidenciales en Venezuela 14 de abril de 2013.

Centro Carter, 2012, **Informe Final**. Misión de Estudio del Centro Carter. Elecciones presidenciales en Venezuela, 7 de octubre de 2012.

Colomer, Josep M., 2004, **Cómo votamos**. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente, futuro, Barcelona (España), Gedisa editorial.

Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral (IAEPE). Consejo Nacional Electoral (CNE), 2015, **Auditorías del Sistema Automatizado de Votación Venezolano**. Caracas, IAEPE.

Consejo Nacional Electoral (CNE), 2013, **Informe ante la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial**. Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación racial, Suiza, 15 y 16 de agosto de 2013.

Chang Mota, Roberto, 1985, **El sistema electoral venezolano**. Caracas, Consejo Supremo Electoral.

---

Dahl, Robert A., 2009, **La Poliarquía. Participación y Oposición.** Madrid, 3ª Edic., Editorial Tecnos.

Dahl, Robert A., 1988, **Un prefacio a la teoría democrática,** Caracas. Universidad Central de Venezuela.

Duverger, Maurice, 1992, “Influencia de los sistemas electorales en la vida política,” en AA.VV. **Diez textos básicos de la ciencia política.** Barcelona (España), Editorial Ariel.

Finer, S.E., 1980, **Política de adversarios y reforma electoral.** México, Fondo de Cultura Económica.

Fukuyama, F., 1996, **Confianza.** Madrid, Editorial Atlántida.

Hernández, Janeth, 2006, “Organización electoral y credibilidad. Caso Venezuela (1989-2005)” en **Cuestiones Políticas**, 37: 94-108.

Lucena Ramírez, Tibusay, 2014, **Clase magistral de instalación del Diplomado en Estudios Electorales y de Registro Civil** (marzo 2013). Cuadernos IAEPE. CNE, Caracas.

Manin, Bernard, 1998, **Los principios del gobierno representativo.** Madrid, Alianza Editorial, S.A.

Macpherson, C.B., 1982/1997, **La Democracia liberal y su época.** Madrid, Alianza Editorial.

Molina Vega, José Enrique, 1997, “Organismos electorales,

transparencia y legitimidad democrática”, en **Cuestiones Políticas**, Iledo-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas – LUZ, 18: 11-22.

Molina Vega, José Enrique, 1991, **El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas**. Valencia (Ven), Vadell hermanos editores, IIDH-Capel.

Nohlen, Dieter, 1984, “Conferencia inaugural”, en **“Consejo Supremo Electoral. Simposio “Sistemas Electorales Comparados”**. Caracas, Consejo Supremo Electoral.

Nohlen- Zovatto- Orozco- Thompson. Comp., 2007, **Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina**. México, Fondo de Cultura Económica.

Oblitas Ruzza, Sandra, 2014, **Clase magistral del Diplomado en Registro Civil** (noviembre 2013). Cuadernos IAEPE. CNE, Caracas.

Przeworski, Adam, 2012, “Democracia y elecciones: en defensa del “electoralismo”, en Adam Przeworski e Ignacio Sánchez-Cuenca, **Democracia y socialdemocracia. Homenaje a José María Maravall**. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 3-23.

Rey, Juan Carlos, 2003, “Poder, libertad y responsabilidad política en la democracia representativa,” en **Revista de Teología ITER**, N° 30-31, enero-agosto 2003.

Rey, Juan Carlos, 1994, “Polarización electoral, economía del voto y voto castigo en Venezuela: 1958–1988”, en **Cuestiones Políticas**.

---

Universidad de Carabobo. Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 12: 3-95.

Rey, Juan Carlos, 1991, “La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación,” en **Estudios Políticos**, 74: 533-578.

Rey, Juan Carlos, 1989, “Continuidad y cambio en las elecciones venezolanas: 1958-1988,” en Caballeros et alii, **Las elecciones presidenciales. ¿La última oportunidad o la primera?**. Caracas, Edit. Grijalbo, S.A.

Schumpeter, Joseph A., 1952, **Capitalismo, Socialismo y Democracia**. México, Aguilar S.A.

Torres, Aristides, 1984, “Caso Venezuela,” en **Consejo Supremo Electoral. Simposio “Sistemas Electorales Comparados”**, Caracas, Consejo Supremo Electoral.

Otras fuentes:

Información contenida en la página oficial del CNE en internet:  
[www.cne.org.ve](http://www.cne.org.ve)





Los Venezolanos  
Juntos Ejercemos  
el Poder Electoral



Capítulo

2

# El Sistema *electoral*

# VENEZOLANO



---

## INTRODUCCIÓN

Aunque las afirmaciones acerca de los sistemas electorales, especialmente sobre sus efectos, se hallan en constante revisión, la literatura especializada ha señalado como los más importantes su influencia sobre la relación entre los votos obtenidos por los partidos políticos y los escaños que consiguen (proporcionalidad del sistema), y sobre el sistema de partidos mismo (efecto reductor o multiplicador del sistema). Como consecuencia de ello, los sistemas electorales tienen una marcada influencia –al menos así ha sido señalado– sobre la calidad de la representación<sup>1</sup> y los rendimientos del sistema político. No obstante, los estudios más recientes comienzan a señalar la importancia de factores contextuales (Nohlen, 2007), que podrían explicar las razones por las cuales los sistemas electorales no tienen siempre y en todo lugar las mismas consecuencias. Por otro lado, también se ha advertido acerca de la influencia recíproca entre sistemas electorales y sistemas de partidos (Colomer, 2003).

José Ramón Montero afirma que “la principal regla aplicable a los sistemas electorales es la de su estabilidad” (1997, 10). Quizás ello explique en cierta medida la escasa atención que se le prestó en Venezuela al sistema electoral desde 1958. No sólo era estable, en el sentido de no sufrir modificaciones importantes desde su implementación; el sistema de representación proporcional que se adoptó luego de la caída de Pérez Jiménez tenía un rendimiento que era completamente funcional al sistema político venezolano y al modelo de democracia que lo sustentaba. Esto fue especialmente

significativo luego de la derrota de los movimientos guerrilleros de los años sesenta y la llamada pacificación, ya que los grupos disidentes encontraron cabida en los cuerpos colegiados de representación (Congreso Nacional, asambleas legislativas y consejos municipales). La aceptación de la vía electoral y de sus reglas de juego implicó un reconocimiento de la legitimidad del sistema electoral, al tiempo que la estabilidad del sistema político no se veía en peligro.

Es con la crisis del sistema político durante los años ochenta y principios de los noventa del pasado siglo<sup>2</sup>, cuando el sistema electoral venezolano comienza a recibir un poco de atención académica, aunque los estudios sobre éste estaban inspirados más en propósitos normativos<sup>3</sup> que en caracterizaciones y evaluaciones del mismo. Desde entonces, el sistema electoral ha sufrido una serie de reformas orientadas a mejorar la calidad de la representación y consecuentemente los rendimientos del sistema político. Muchas de estas reformas comenzaron a implementarse en las elecciones regionales de 1989 y 1992, a partir de las propuestas que a mediados de la década de 1980 comenzó a formular la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre), hasta que la constitución de 1999 estableció que el sistema electoral venezolano debía garantizar la representación proporcional y la personalización del sufragio (Art. 63). La decisión sobre cómo hacerlo recayó sobre la Asamblea Nacional, que en 2009 aprobó la Ley Orgánica de Procesos Electorales, norma que sentó las nuevas bases del sistema electoral venezolano.

---

Desde entonces, la atención que ha recibido el sistema electoral venezolano ha sido mucho más mediática y política que académica, aunque en casi todos los casos el objetivo es descalificarlo. Lamentablemente, ni desde el punto de vista académico ni del político y mediático, los planteamientos han estado bien sustentados. En el caso de los estudios académicos, no sólo se ha pretendido señalar al sistema electoral de favorecer unas tendencias sobre otras o de facilitar la comisión de fraudes, sino que además dichos estudios adolecen de fallas tanto de orden teórico como metodológico.

En lo que sigue, presentaremos un estudio sobre el sistema electoral venezolano, con el doble propósito de llenar un vacío académico en el campo de la ciencia política venezolana y de contribuir a un mayor y mejor reconocimiento de sus virtudes, atributos y rendimientos.

## **SISTEMAS ELECTORALES: DEFINICIONES, TIPOS Y EFECTOS**

Antes de caracterizar el sistema electoral venezolano, vamos a dar un repaso a la literatura sobre sistemas electorales y sus principales hallazgos.

En primer lugar, conviene tener presente una distinción, según se considere al sistema electoral en sentido amplio o en sentido estricto. En sentido amplio, la definición es notoriamente expandida y abarca todo lo relacionado con los procesos electorales, las normas que regulan la ciudadanía, todo lo relativo a la creación y funcionamiento de los partidos políticos, las bases para el ejercicio

del derecho de sufragio, la emisión del voto, los órganos electorales y los recursos administrativos y contenciosos contra sus decisiones, etcétera. En sentido restringido, los sistemas electorales tratan del conjunto de reglas y procedimientos que establecen las formas en que han de ser asignados y distribuidos los cargos de elección popular, mediante la conversión de los votos emitidos por las electoras y los electores, en escaños, en el caso de los órganos colegiados como la Asamblea Nacional, los consejos legislativos estatales o los concejos municipales; o para la elección de cargos de gobierno unipersonales como presidente de la República, gobernador de estado o alcalde de municipio.

La ciencia política se ha centrado casi exclusivamente en el análisis de los sistemas electorales en su sentido estricto, esto es, en la manera en la que los votos se convierten en escaños. La otra concepción amplía los estudios a la administración electoral, la garantía de elecciones libres y la confiabilidad de los resultados (Díez, s/f: 1). Esta concepción ha venido ganando terreno de la mano de los procesos de transformación de muchos países de América Latina, África y Europa del Este. Sin embargo, tal concepción está en cierto modo atada a una pretensión normativa<sup>4</sup>.

En las siguientes páginas se propondrá un estudio del sistema electoral venezolano en sentido estricto, es decir, considerando aquellos elementos o factores relacionados directamente con el acto de votar y la adjudicación de los escaños.

---

De este modo, hablando en sentido estricto, hay tres tipos de sistemas electorales: los mayoritarios, los de representación proporcional y los mixtos. Los sistemas mayoritarios están asociados a la elección nominal (casi siempre uninominal y excepcionalmente plurinominales) y a la adjudicación por el principio de mayoría (casi siempre mayoría simple, excepcionalmente mayoría absoluta<sup>5</sup>).

Los sistemas de representación proporcional (RP) están asociados a la elección mediante listas (casi siempre cerradas y bloqueadas) y a la adjudicación mediante algún procedimiento, fórmula o método proporcional<sup>6</sup>. De entrada hay que decir que ningún sistema de RP es completamente proporcional. Es decir, ningún sistema electoral garantiza una correspondencia exacta entre el número de votos y el número de escaños. Esto tiene que ver no sólo con la fórmula utilizada para adjudicar los escaños, sino también con los otros componentes del sistema electoral, especialmente la dimensión de las circunscripciones, el tamaño de la asamblea y la existencia o no de umbrales o barreras electorales<sup>7</sup>.

Los sistemas mixtos incorporan elementos de los dos anteriores en proporciones que varían de un país a otro. Así, en los sistemas mixtos los ciudadanos eligen una parte de sus representantes mediante listas y otra parte de manera nominal. Las asignaciones de los escaños se hacen, en el primer caso, con base en alguna de las fórmulas proporcionales, y en el segundo bajo el principio mayoritario.

Ahora bien, la adopción de un determinado sistema electoral no es una cuestión puramente técnica. No se trata de la elección del sistema electoral óptimo. En palabras de José Ramón Montero, “la elaboración y reforma de un sistema electoral no es obra de técnicos que crean el mejor sistema” (Montero, 1997: 10). La adopción de un determinado sistema electoral va a ser siempre una decisión política, sujeta a criterios políticos y, por lo tanto, expuesta a las posibilidades y restricciones que brinda el contexto político (Ibíd; Colomer, 2003). En ese marco, “los criterios académicos, las soluciones teóricas o los refinamientos técnicos no suelen tener más peso que el que quiera otorgársele por quienes deciden” (Montero, Ibíd).

Dentro de estos criterios académicos se suelen contar aquellos que desde los estudios pioneros de Maurice Duverger se han identificado como los principales efectos de los sistemas electorales sobre el sistema de partidos y sobre el sistema político como un todo. En este campo se ha hecho ya tradición afirmar que los sistemas de RP tienden al multipartidismo y los sistemas mayoritarios tienden al bipartidismo. Dicho en otras palabras, los sistemas de representación proporcional tendrían un efecto multiplicador, mientras que los sistemas mayoritarios un efecto reductor sobre el sistema de partidos. Constantemente se suelen citar ejemplos de uno y otro caso para sustentar tales afirmaciones. La explicación parece sencilla: en los sistemas de RP, incluso los partidos pequeños pueden obtener representación, ya que el sistema tiende a asignar escaños de una manera relativamente proporcional a los votos obtenidos. Ello

---

actúa como un incentivo para que sectores sociales que comparten intereses se articulen para presentarse a las elecciones y así obtener representación. En los sistemas mayoritarios, dado que el que obtiene la mayoría de los votos en cada circunscripción obtiene el escaño, las votaciones tienden a concentrarse en los dos principales partidos, que serían los que tendrían verdaderas opciones de triunfo.

En cuanto al sistema político y, en concreto, sobre su rendimiento, la adopción de un determinado sistema electoral dependerá del valor político que se privilegie. Si lo que se busca es una mejor representación de la sociedad, es decir, la inclusión de todos los grupos sociales o por lo menos del mayor número de ellos, la opción será el sistema proporcional. Si se privilegia la estabilidad de los gobiernos y del sistema político, la opción será el sistema mayoritario.

## **1.- CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES**

La mejor manera de clasificar los sistemas electorales es a través de los principios de representación. La representación por mayoría (o mayoritaria) y la representación proporcional constituyen las claves a la hora de establecer una tipología. En este sentido, y de acuerdo con estos dos principios, los sistemas electorales se pueden clasificar en sistemas de elección mayoritaria y en sistema de representación proporcional. Los objetivos perseguidos con la implementación de cada uno de ellos difieren. Así, bajo la representación mayoritaria se persigue, en concordancia, que alcance la mayoría parlamentaria un partido o coalición de partidos, aunque no haya obtenido

eventualmente la mayoría absoluta –ni siquiera relativa– de los votos. Entretanto, bajo el principio de la representación proporcional, el objetivo buscado consiste en provocar que los partidos con presencia parlamentaria reflejen lo más fielmente posible las fuerzas sociales y políticas presentes en la sociedad. Se busca que la proporción de votos y escaños se corresponda de la forma más ajustada posible (Nohlen, 1998: 17-18).

Si bien existe la creencia, más o menos generalizada, de que los sistemas de representación mayoritaria tienden a restringir el espectro de la representación parlamentaria y, en consecuencia, a provocar un modelo bipartidista en el sistema de partidos, y de que la representación proporcional tiende a generar *per se* modelos multipartidistas, tal idea convencional carece de sustentación empírica. Existen numerosas experiencias que la desdican, al estudiar ambos sistemas. Un ejemplo lo tenemos en Venezuela. Con un sistema proporcional puro, atravesó una etapa multipartidista de 1958 a 1968. La posibilidad de que el sistema de partidos se atomizara y fragmentara desapareció a partir de 1973, para afirmarse cada vez más una tendencia hacia un modelo bipartidista, que subsistió hasta las elecciones de 1998.

Partidarios de los dos sistemas han estado en situación de confrontación desde mediados del siglo XIX. La lucha por la representación política de las minorías, de los trabajadores, así como la aparición de partidos socialistas de base electoral obrera y de fuerte contenido clasista, estuvieron vinculados con la demanda de la representación proporcional y el correlativo rechazo de la representación mayoritaria

---

vigente y excluyente. La representación proporcional comienza a imponerse poco a poco en Europa a fines del siglo XIX, con el surgimiento de los partidos políticos, llegando a sostenerse que representa, de hecho, el sistema de partidos. En 1889-1890, la representación proporcional se establece en Bélgica y Suiza, en 1906 en Finlandia, en 1909 en Suecia, en 1917 en Holanda, en 1919 en la Alemania de la República de Weimar y en Francia, y en 1920 en Hungría (Nogueira Alcalá et al., 1987). En Venezuela, durante el gobierno del presidente Isaías Medina Angarita, se instituye por primera vez en la Ley de Elecciones de 1945, en cuyo artículo 4 “Se establece la representación proporcional de las minorías”, En 1946, el decreto N° 216 Sobre el Estatuto Electoral para la Elección de Representantes de la Asamblea Nacional Constituyente, de la Junta Revolucionaria de Gobierno, establece la representación proporcional en su artículo 7. La Constitución de 1947 le confirió rango constitucional al preceptuar en su artículo 83 que la ley reglamentará el principio de representación proporcional de las minorías.

Es sintomático que en Inglaterra, país donde se había mantenido irreductible el sistema mayoritario, poco después de la victoria de los laborista en 1997, el nuevo gabinete del Primer Ministro Tony Blair, decidiera que las elecciones de 1999 para elegir a los representantes británicos al Parlamento Europeo, estuvieran regidas por el sistema de representación proporcional, alineando de esta manera al Reino Unido con los demás miembros de la Unión Europea.

En la actualidad no es posible imaginar una clasificación en términos excluyentes, dado que predominan las combinaciones. Para expresar gráficamente esta idea, se puede trazar un *continuum* cuyos extremos estarían ocupados, por un lado, por la representación proporcional pura, y del otro, por la representación mayoritaria relativa. A lo largo de esa línea continua se ubicarían los sistemas electorales combinados, en los que se mezclan elementos mayoritarios y proporcionales. La tendencia general prevaleciente hoy en día es la adopción de estos sistemas combinados o mixtos, por lo que se ha llegado a hablar de ellos como el objeto de las reformas del siglo XXI, habiendo sido el sistema mayoritario el característico del siglo XIX y el proporcional el del siglo XX. Rusia, Hungría, Japón, Italia, Nueva Zelanda, Croacia, México, Alemania, Israel y Venezuela forman parte de la larga lista de países que han adoptado este tipo específico de sistema electoral. (Díaz. s/f).

## **2.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES**

La comparación de los tipos básicos de sistemas electorales ha colocado en el terreno argumental –por parte de los defensores de uno y otro sistema– la formulación de supuestos con referencia a la formación de la voluntad política, la estructura de la competencia entre los partidos, el sistema político en su conjunto y los niveles de eficacia y justicia. Se hace necesario destacar, por otra parte, que la valoración y los argumentos utilizados muchas veces tienen que ver con la perspectiva desde la cual se esgrimen. Así, por ejemplo, los

---

pequeños partidos difícilmente pueden defender la representación mayoritaria, puesto que les imposibilita casi con toda seguridad el acceso a los cargos de representación popular. Por el contrario, los grandes partidos tienden a optar por la representación mayoritaria, que les brinda mayores expectativas de obtener mayorías parlamentarias y de acceder o conservar el poder político.

Nohlen (2004: 124-125) enuncia un elenco de las ventajas de ambos sistemas de representación, que reproducimos textualmente:

#### **A. “VENTAJAS DE LA REPRESENTACIÓN POR MAYORÍA**

Impide la atomización partidista: los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de conquistar escaños parlamentarios.

Fomenta la concentración de partidos, apuntando hacia un sistema bipartidista.

Fomenta la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías parlamentarias.

Fomenta la moderación política, pues los partidos competidores luchan por el electorado centrista moderado y tienen que asumir responsabilidad política en el caso de triunfar en la elección, es decir, los partidos deben orientar sus programas hacia el electorado moderado y hacia lo factible.

Fomenta el cambio de gobierno, porque un cambio pequeño en la relación de votos puede modificar de modo importante la relación de escaños parlamentarios.

Permite al elector decidir directamente, mediante su voto, quienes deben gobernar, sin delegar tal decisión a las negociaciones entre los partidos después de las elecciones.

## **B. VENTAJAS DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL**

Facilita la representación de todos los intereses y opiniones a nivel parlamentario, con arreglo a sus fuerzas respectivas en el electorado.

Impide la constitución de mayorías parlamentarias demasiado artificiales que no corresponden a una mayoría real del electorado, al resaltar la intervención institucional en el proceso de formación de la voluntad política.

Facilita la negociación de mayorías y el compromiso político entre las diversas fuerzas sociales y grupos étnicos o religiosos.

Impide los cambios políticos extremos, producidos menos por cambios fundamentales de las actitudes políticas del electorado que por efecto de distorsión de un sistema electoral.

Refleja el cambio social y el surgimiento de nuevas tendencias políticas al facilitar la representación parlamentaria de éstas.

Impide la formación de bloques de los partidos establecidos o de los denominados sistemas de partidos dominantes, en los que el partido dominante debe su posición básicamente al sistema electoral y se dificulta o incluso se imposibilita el cambio democrático.

---

Entre las desventajas tenemos, entre otras, las siguientes –aparte, por supuesto, de que las ventajas de un sistema operan como desventajas para el otro-.

### **C. DESVENTAJAS DEL SISTEMA MAYORITARIO**

El predominio de la representatividad individual personalizada exige muchas veces que los candidatos se confronten personalmente, lo que llevado a excesos puede dar lugar a una competitividad innecesaria.

El sistema resulta inequitativo, visto desde dos ángulos: por un lado, puede dejar sin representación a fuerzas políticas que, aunque minoritarias, suelen ser portavoces de importantes sectores del electorado. Por otra parte, tiende a sobrerrepresentar fuerzas cuya valoración real está por debajo de su aceptación, medida en votos.

La representatividad territorial local, uno de los objetivos del sistema mayoritario, hace que el elegido en determinadas circunstancias anteponga el interés local a las cuestiones de interés general, afectando su condición de representante nacional.

### **D. DESVENTAJAS DEL SISTEMA PROPORCIONAL**

Concebido para acoger en los cuerpos deliberantes las más variadas tendencias políticas, puede provocar una atomización en el sistema de partidos y, en consecuencia, restarle eficacia al sistema político.

Puede llegar al extremo de afectar el principio según el cual la soberanía la ejerce el pueblo mediante la elección de sus representantes, en vista

de que los partidos pudieran suplantar esta representación, y los elegidos pueden no sentirse responsables frente a la comunidad.

Dificulta la formación de mayorías nacionales y alianzas sólidas, lo que pudiera generar inestabilidad gubernamental.

En regímenes parlamentarios con un sistema multipartidista, la formación de mayorías de gobierno se logra muchas veces mediante la concertación de pactos que se realizan después de las elecciones y que escapan al control de los electores”.

## **EL SISTEMA ELECTORAL VENEZOLANO**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) establece que el sistema electoral debe garantizar la representación proporcional y la personalización del sufragio (CRBV, Art. 63). Tal principio es recogido por la Ley Orgánica de Procesos Electorales (Lopre) y, en virtud de éste, para la elección de los miembros de los cuerpos colegiados de representación, el sistema electoral venezolano es un sistema mixto paralelo (Lopre, Art. 8). Esto quiere decir que es un sistema que combina elementos del sistema proporcional y del mayoritario, pero además la votación —y especialmente la adjudicación de escaños— se hace de forma paralela; **esto es, en ningún caso la adjudicación de escaños por el sistema mayoritario tiene incidencia sobre la adjudicación del sistema proporcional** (Ibíd).

La misma Lopre establece que cuando el número de representantes por elegir para los distintos cuerpos colegiados sea igual o mayor

---

a diez, “se elegirán tres cargos por lista, según el principio de representación proporcional” (Lopre, Art. 14); cuando el número sea igual o menor a nueve, los cargos por elegir por listas y según el principio proporcional serán dos (Ibíd, Art. 15).

Esta proporción no siempre fue así. De hecho, en la historia electoral de Venezuela ha habido momentos en los que se ha utilizado o aplicado únicamente el sistema mayoritario, y otros en los que ha sido sólo el sistema de representación proporcional. Desde que se introdujo el sistema mixto, las proporciones también han variado. Es lo que se pretende analizar en los siguientes apartados.

## **1.- EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN VENEZUELA**

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, pueden señalarse tres instrumentos a la hora de estructurar de forma integral la normativa electoral: la Constitución, la legislación electoral -como instrumento central de la estructura normativa- y la reglamentación de la ley. Estas tres fuentes se complementan con las resoluciones administrativas que dicta el árbitro electoral, que adaptan las normas generales a las circunstancias concretas de cada proceso.

En nuestro país, desde la Constitución de 1947, ha sido ponderada la importancia del sistema electoral, y en este sentido, tanto la Constitución de 1961 como la Constitución Bolivariana de 1999 han dedicado artículos que regulan con mayor precisión y amplitud

el sistema electoral (Peña Solís, 2008: 157). Debido a ello, el análisis y el estudio de las normas electorales imponen como punto preliminar fijar algunas consideraciones en torno a los fundamentos constitucionales de nuestro sistema electoral en sentido restringido, es decir, como fórmula electoral.

Después de la muerte de Juan Vicente Gómez, en 1936, el sistema electoral que se utilizó en Venezuela fue el mayoritario, en circuitos uninominales para elegir a los miembros de los concejos municipales y a los diputados de las asambleas legislativas. Los primeros elegían a los diputados de cada estado, y los segundos a los senadores. El Congreso, en sesión conjunta de ambas cámaras, designaba al presidente de la República, por lo que éste era elegido en una elección de tercer grado.

Para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente en 1946 se adoptó por primera vez el principio de la representación proporcional, el cual se consagró en las Constituciones de 1947 y 1961. En efecto, la Constitución de 1947 preceptuaba en su artículo 83 que “La ley reglamentará el principio de la representación proporcional de las minorías...”; a su vez, la Carta Magna de 1961 prescribía en su artículo 113 que “La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías...”. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por su parte, establece en su artículo 63 que “La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional...”. De los artículos aludidos se

---

desprende que las Constituciones remiten a la ley el desarrollo del sistema electoral, y en virtud del artículo 7° de la actual Constitución, que fija el principio de supremacía constitucional, la legislación electoral, al ser infraconstitucional, no puede bajo ningún aspecto contradecirla (Cordero Arias et al., 2006: 16).

Es necesario recalcar la influencia de las circunstancias históricas y políticas en la adopción del sistema electoral, que debe adecuarse a la situación política de la organización estatal para posibilitar el correcto funcionamiento del sistema político. Cada país adoptará, en el marco de su situación política general y atendiendo tanto a factores de poder como, en algunos casos, a planteamientos y requerimientos de la sociedad civil, el sistema electoral que considere dará respuesta a la referida situación. Es por ello que actualmente existe la tendencia a consagrarlo mediante la determinación de sus lineamientos generales en textos constitucionales.

Las anteriores consideraciones se hacen patentes en Venezuela al exponer el siguiente y sucinto bosquejo histórico. Los gobiernos que sucedieron a la dictadura gomecista, si bien emprendieron una apertura política, enfatizada bajo el gobierno de Medina, no llevaron a cabo una verdadera democratización. En especial, el derecho de sufragio restringido y la elección indirecta del Congreso bloqueaban el desarrollo institucional del país. Como es bien sabido, se produjo una alianza entre sectores provenientes de la oficialidad joven de las Fuerzas Armadas agrupados en la llamada Unión Patriótica Militar y en el partido Acción Democrática, que desembocó en el golpe militar

que derrocó a Medina. La llamada Revolución de Octubre trastocó por completo la evolución institucional y cambió la historia del país.

Con el “trienio” –1945-1948– se eliminaron las restricciones que obstaculizaban la participación electoral y las competencias interpartidistas. El nuevo sistema electoral consagró la universalización del sufragio activo en la Constitución de 1947, al hacer extensivo el voto a las mujeres y a los analfabetos. Asimismo, estableció la elección directa de los miembros del Congreso, mediante la aplicación, como ya hemos apuntado, del sistema de representación proporcional de las minorías. Se fijan en consecuencia nuevas reglas del juego, que hacen posible la irrupción de las masas en la política, lo que provocó la sustitución de las élites tradicionales por los partidos políticos, que pasan a ser las únicas organizaciones capaces de amoldarse a tales reglas del juego.

A partir de 1958, derrocada la última dictadura padecida por el país, se instauró en Venezuela un modelo democrático representativo. Comenzaron a funcionar y a sucederse gobiernos libremente elegidos, que rompieron con la lamentable tradición de gobiernos autoritarios y de inestabilidad político-institucional que caracterizaron la vida de la Venezuela independiente. El régimen democrático instaurado estuvo fuertemente marcado por la traumática experiencia del “trienio” y constituyó un intento claro y deliberado de evitar y superar los errores y disputas que se sucedieron en ese fallido ensayo. Se trataba de alcanzar el más amplio consenso entre los principales actores políticos y sociales alrededor de unas reglas del juego básicas del

---

orden político, que permitieran a los gobiernos elegidos contar con el apoyo moral y material indispensable para mantenerse en el poder y movilizar, con éxito, el conjunto de recursos sociales colectivos para hacer efectivas las decisiones (Rey, 1991: 537). El entramado donde se articularon actores tan diversos como los partidos políticos, sectores sindicales y empresariales, la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas recibió el nombre de Pacto de Puntofijo, que irradió su influjo y selló al sistema de gobierno pactado desde 1959 hasta 1998, cuando culmina un ciclo de la vida política del país.

Suscritos todos los acuerdos que coadyuvaron a la formación del Pacto de Puntofijo, sólo restaba por obtener una Constitución de consenso. Puede decirse que la sanción jurídica del Pacto de Puntofijo tuvo su expresión en la Constitución de 1961 (Martínez Dalmau, 2006: 15), del cual fue producto directo y fundamental. Su texto se elaboró con influencia –desde el punto de vista político– de los principios de unidad, de evitar las confrontaciones entre los partidos y de lograr acuerdos entre ellos, principios esenciales del pacto. Se tiene, entonces, un primer efecto del Pacto de Puntofijo: el establecimiento de un sistema democrático en la Constitución, que tuvo como base la coexistencia de partidos e ideologías y en el respeto mutuo entre ellos, reconociendo sus diferencias en un sistema de colaboración. Un segundo efecto fue provocado por la previsión que se hizo del funcionamiento de una serie de instituciones para mantener el sistema democrático. El artículo 3º señala en consonancia con esa previsión que “El gobierno de la República de Venezuela es y

será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo”; en consecuencia, la Constitución de 1961 fijó un régimen político representativo y liberal.

Las reglas del juego de mutuo acuerdo y tolerancia presentes en el Pacto de Puntofijo –orientadas a superar, como ya se apuntó, la situación de conflictos entre partidos antagónicos que caracterizó el sistema de partidos durante el “trienio”– se proyectan en la Constitución de 1961, al establecer ésta un sistema de partidos vinculado al sistema democrático representativo. Esto se manifiesta al conferirle a los partidos políticos prácticamente el monopolio de la representatividad. Así, el artículo 113º consagra la representación proporcional, establece que los organismos electorales estarán integrados de forma tal que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política, y el derecho de los partidos a vigilar los procesos electorales. Es precisamente el sistema de representación proporcional el que asegura a los partidos el monopolio de la representatividad en los cuerpos deliberantes, siempre que, por supuesto, se plieguen a los mecanismos propios del juego democrático.

Por otra parte, la Constitución en referencia concedió a los partidos el monopolio de la participación política. En efecto, el artículo 114 preceptúa que “Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar por métodos democráticos en la orientación de la vida nacional. El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y su igualdad ante la Ley”.

---

En definitiva, el control del sistema democrático quedó en manos de los partidos, que se aseguraron el monopolio de la representatividad democrática y de la participación política. La Constitución de 1961 privilegió el papel de los partidos, lo que los llevó a ejercer una suerte de doble control sobre el Estado y la sociedad civil. Dentro del modelo establecido, los dos principales partidos: AD y COPEI, llegaron a mantener bajo su control a sindicatos, ligas campesinas, gremios profesionales y de técnicos, asociaciones de estudiantes y otras expresiones de la sociedad civil. Los dos partidos en cuestión manejaban el Estado y canalizaban las demandas de la sociedad. Se convirtieron en órganos fundamentales para la formación de la voluntad estatal, llegándose a producir un grado tal de articulación y conexión entre ellos y el Estado que se llegó a caracterizar a éste como un Estado de partidos, y convertido el gobierno no solo en un gobierno de partidos sino también para los partidos (Brewer Carías, 1998: 57). El término “partidocracia” se acuñó en Venezuela con referencia al poder omnímodo ejercido por las altas instancias –los llamados “cogollos”– de los dos partidos mayoritarios. A comienzos de la década de los ochenta del siglo pasado, empezó a manifestarse un agotamiento del modelo político de conciliación de élites. Una fecha se torna emblemática para precisar la referencia en el tiempo que inicia el proceso de degradación del sistema político venezolano: el llamado “viernes negro” de febrero de 1983, cuando se produjo una devaluación sin precedentes de la moneda nacional. En efecto, a partir de esa fecha comienza un prolongado y sostenido período de tensiones caracterizados entre otras graves anomalías por una

crisis fiscal crónica, una severa reducción de la capacidad distributiva del Estado, un importante y creciente deterioro de la credibilidad política, de los políticos y de los partidos. Instituciones del Estado como el Congreso y el sistema judicial, lo mismo que organizaciones sociales y de masas como los sindicatos, son percibidas como extensiones de la actividad de los políticos y afectadas igualmente en su prestigio y credibilidad. Lo expuesto configuró una situación de crisis en el sistema político venezolano, que alcanzó igualmente al sistema electoral. Este último comenzó a ser seriamente cuestionado, especialmente desde las elecciones municipales de mayo de 1984 en las que el nivel de abstención de los electores se incrementó de manera alarmante hasta 40,7%.

A partir de ese año comienza a plantearse con fuerza en el país un movimiento a favor de la reforma del Estado, constituyendo la reforma del sistema electoral uno de sus postulados centrales. Se produjo una fuerte reacción al control prácticamente absoluto que el sistema electoral vigente daba a las direcciones de los partidos. Se argumentaba que las listas cerradas y bloqueadas concedían a las electoras y a los electores únicamente la posibilidad de determinar con sus votos cuantos escaños lograría cada partido, pero desconociendo el nombre de los elegidos. Importantes sectores, incluso de los propios partidos políticos, se unieron para exigir una reforma electoral dirigida básicamente a aumentar el poder de las y los votantes frente a los partidos políticos. Con la creación, en diciembre de 1984, de la Comisión Presidencial para la Reforma del

---

Estado –Copre– se reforzaron las exigencias señaladas, ya que uno de los objetivos perseguidos con mayor intensidad por este organismo fue precisamente la reforma electoral. (Molina Vega, 1991: 173).

Si bien la Constitución de 1961 consagraba únicamente el sistema de representación proporcional, el legislador introdujo una modalidad de sistema mixto con fundamento en el artículo 1 de la enmienda N° 2 del texto constitucional, el cual establecía que para las elecciones de miembros de los concejos municipales podrá adoptarse un sistema electoral especial y distinto del que rige para las elecciones de senadores, diputados y miembros de las asambleas legislativas. Para las elecciones de estas últimas, también podrá acordarse un sistema especial, semejante o diferente al que se disponga para las elecciones de concejales”.

De esta manera, en el marco de la reforma del Estado auspiciada por la Copre, se modificó en 1989 la Ley Orgánica del Sufragio, para introducir el sistema de representación proporcional personalizado inspirado en el sistema electoral alemán, el cual se aplicó por primera vez en la elección de diputados al Congreso Nacional y a las asambleas legislativas de los estados, en 1993. En el ámbito de las entidades federales, la mitad de los diputados se elegía en circunscripciones uninominales y la otra mitad por listas. El modelo privilegiaba la representación nominal, puesto que cuando el número de diputados por elegir en la entidad era impar, el número mayor correspondía a las circunscripciones. Por ejemplo, si el número de diputados por elegir en la entidad era siete, se elegía por circunscripción cuatro. Con

las adecuaciones del caso, el sistema tiene su origen en la República Federal Alemana, donde se ha venido aplicando para la elección de la Cámara Federal del Parlamento o Bundestag desde 1949. En Alemania se elige el 50% de los escaños en circunscripciones uninominales y el restante 50% en listas nacionales.

El principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional fue consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, que ordena en forma clara y categórica al legislador garantizarlo. Así, el artículo 63 dispone que “El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional”. Y el artículo 293, última parte, establece que “...Los órganos del Poder Electoral garantizarán la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficacia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional”. La Constitución de 1999 no contempla la figura de los diputados adicionales presente en los textos constitucionales de 1947 y 1961, al establecer que sea cerrado el número de integrantes de la Asamblea Nacional. En efecto, el artículo 186 establece de manera expresa tres fuentes para la determinación del número de diputados: tres indígenas, tres por cada entidad federal, y un número para cada una de estas, según una base poblacional de 1,1 % de la población total del país.

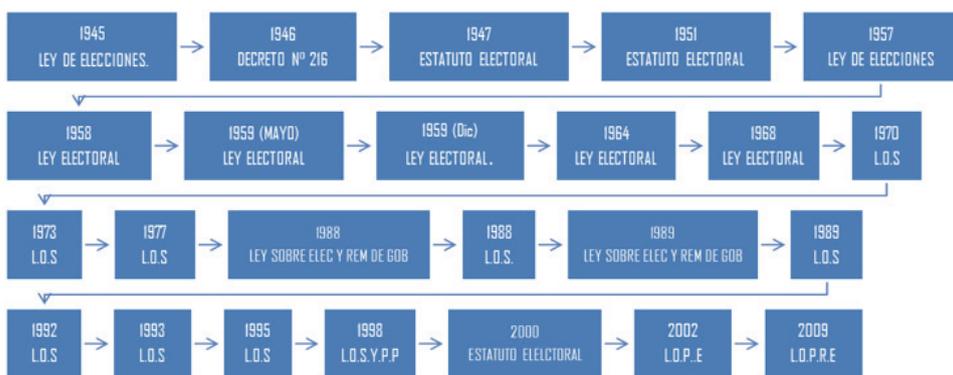
---

La importancia de la ley electoral ha hecho que algunas constituciones exijan mayorías calificadas para su sanción y reforma, e incluso, añaden requisitos complementarios, diferentes a los previstos para la sanción de una ley ordinaria. En Venezuela, tanto en la Constitución de 1961 como en la de 1999, la legislación electoral está contenida en una ley orgánica. Según el artículo 163 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961: “Son leyes orgánicas las que así determine esta Constitución y las que sean investidas con tal carácter por la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara al iniciarse en ellas el respectivo proyecto de ley”. En el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) se establece que “Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que esta Constitución califica como tal, será previamente admitida por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas.” Se nota, de esta manera, la existencia en ambos casos, de un procedimiento agravado, que consiste en la exigencia de mayorías parlamentarias calificadas para la sanción o reforma de las leyes electorales, en vista de su importancia.

Es necesario acotar que la tradición en nuestro país ha sido reformar la legislación electoral cada vez que se iba a realizar una elección. Así se tiene que entre 1988 y 1995 fueron aprobadas y sancionadas cuatro reformas a la Ley Orgánica del Sufragio, que se correspondieron con las cuatro elecciones efectuadas durante ese período. La Ley

Orgánica del Sufragio y Participación Política, apenas sancionada, fue reformada en 1998 para posibilitar por primera vez la separación de la elección parlamentaria y la presidencial, prevista para diciembre de ese año. Cada ley, si se quiere, era sancionada con ánimo de que se mantuviera de manera temporal, lo que provocaba una permanente inestabilidad en la legislación electoral (Urosa Maggi y Hernández, 1999: xi).

La siguiente línea de tiempo muestra las leyes electorales y otros instrumentos normativos que han regulado el sistema electoral venezolano:



A continuación, comentamos brevemente cada una de estas leyes, en lo concerniente al sistema electoral en sentido restringido.

**Ley de elecciones de 1945:** Concede el derecho de sufragio activo y pasivo a las mujeres que sepan leer y escribir. Elección directa de los miembros de los concejos municipales, de diputados a las asambleas

---

legislativas de los estados y de diputados al Congreso Nacional. De senadores, indirecta y de segundo grado. Establece la representación proporcional de las minorías. Los cargos se reparten mediante un cociente electoral, calculado a escala distrital para los concejales y a escala estatal para los diputados a las asambleas legislativas y al Congreso Nacional. Esta ley no llegó aplicarse debido al golpe de Estado de octubre de 1945.

**Decreto N° 216 sobre estatuto electoral para las elecciones de representantes a la Asamblea Nacional Constituyente de 1946:**

introduce el sufragio universal, directo y secreto al conceder el voto a los analfabetas y a las mujeres; establece la representación proporcional conforme a las reglas del método D'Hondt, y la figura de representante adicional mediante la aplicación de un cociente electoral nacional, resultado de la división del número de votos válidos emitidos nacionalmente entre el número fijo de representantes por elegir; divide el país en veintidós circunscripciones electorales, constituidas así: una por cada estado, una por el Distrito Federal y una por los dos territorios federales. Cada circunscripción elegía en todo caso tres representantes, añadiendo otros según su población.

**Estatuto Electoral de 1947:** estatuye las elecciones para presidente de la República conjuntamente con los miembros de los cuerpos deliberantes, así como las condiciones en que se hará efectiva la representación proporcional de las minorías. Considera veintitrés circunscripciones electorales al constituir una para cada territorio federal. Adjudica a cada partido hasta cuatro diputados y dos

senadores adicionales, según el cociente electoral nacional.

**Estatuto Electoral de 1951:** dictado por la Junta de Gobierno para la realización de las elecciones para el Poder Constituyente de 1952, y cuyos resultados fueron desconocidos por dicha junta. En los estados cuya población no alcanzaba para elegir dos representantes, se elegía este número en todo caso. En cada territorio federal se elegía uno. Contemplaba la figura de los representantes adicionales con base en el cociente nacional, pero en ningún caso se atribuía a un partido o grupo político más de uno.

**Ley de Elecciones de 1957:** contemplaba la elección del presidente de la República y de los cargos deliberantes, únicamente, la Cámara de Diputados, mediante un plebiscito. Si la electora o el elector votaba por la reelección del dictador Marco Pérez Jiménez, este voto afirmativo indicaba también su conformidad con la lista de diputados presentada por el Ejecutivo Nacional. Ley espuria, sin mayores consecuencias, ya que muy poco tiempo después fue derrocado el dictador.

**Ley Electoral de 1958:** regía las elecciones para presidente de la República y miembros de los cuerpos deliberantes, las cuales se realizaron de manera conjunta hasta 1978 –en 1979 se separaron las elecciones municipales–. Restablece el principio de representación proporcional de las minorías; en el estado cuya población no alcance para elegir dos diputados, se elegirá este número en todo caso; en cada estado y en el Distrito Federal se elegirá dos senadores; mediante la figura de los diputados adicionales con base en el cociente nacional,

se le puede adjudicar a cada organización o partido político hasta seis diputados y cuatro senadores.

Las leyes electorales de mayo de 1959, diciembre de 1959, 1964 y 1968 mantuvieron las disposiciones señaladas en la Ley Electoral de 1958. Las reformas que se sucedieron, apuntaron a efectuar cambios en la elección o integración del Consejo Supremo Electoral, el árbitro electoral hasta 1998.

**Ley Orgánica del Sufragio de 1970:** primera ley electoral con carácter de ley orgánica. Establece una base poblacional para elegir un diputado de 0,55% de la población total del país; reduce la adjudicación a los partidos de diputados adicionales a cuatro y de senadores a dos; dispone que la integración de los concejos municipales se regirá por lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Municipal y lo que en concordancia con ésta se establezca en las constituciones y las leyes regionales; muy significativa es la introducción de un cambio radical en la forma de votar, al disponer que la emisión del voto se hará por medio del sistema de máquinas, correspondiendo al Consejo Supremo Electoral la determinación del tipo de máquina que será utilizado.

Tradicionalmente, se utilizaba un sistema de tarjetas en el que a cada electora o elector se le entregaba un juego de tarjetas grandes para elegir al presidente de la República, y otro pequeño para elegir los cuerpos deliberantes. Como es sabido, la automatización no se llegó a emplear hasta las elecciones de 2000.

**Ley Orgánica del Sufragio de 1973:** no introduce modificaciones en el sistema electoral.

**Ley Orgánica del Sufragio de 1977:** introduce en la forma de votar el sistema de boleta electoral o “tarjetón”. Las tarjetas de los distintos partidos se disponen en una boleta única. Tal sistema se adoptó por la dificultad que le ocasionaba a la electora y al elector el manejo del ya considerable número de tarjetas, por la profusión de organizaciones y partidos políticos que concurrían a las elecciones.

**Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado de 1988:** regula la forma de la elección directa y la renovación de los gobernadores de estado. Ley sancionada como consecuencia de las medidas de descentralización recomendadas por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre).

**Ley Orgánica del Sufragio de 1988:** eleva el número de senadores adicionales a tres y los diputados bajo la misma figura a cinco; incluye un artículo que establece que las elecciones de gobernadores de estado se rigen por las disposiciones de la ley respectiva, una vez entre en vigencia, y en consonancia con el artículo 22 de la Constitución; fija que las condiciones para elegir a alcaldesas y alcaldes, así como a los miembros de los concejos municipales son las determinadas por la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

**Ley Orgánica del Sufragio de 1989:** ley de consecuencias trascendentales, porque rompe con la tradición del sistema de representación proporcional puro que se venía aplicando en Venezuela desde la elección de la Asamblea Nacional Constituyente

de 1946. Se introduce un nuevo sistema para escoger a las diputadas y los diputados al Congreso, el llamado proporcional personalizado, estructurado según el principio de la representación proporcional, pero combinado con el principio de elección nominal en circuitos uninominales. La paridad establecida fue 50% de los cargos elegidos por vía uninominal y 50% por listas. Las reglas para la repartición de los escaños se detallan de la siguiente manera: en cada entidad federal, el número de cargos que le corresponde a cada partido o grupo de electores lo determina su votación por lista, conforme a la representación proporcional. Del total de cargos adjudicados se restan los obtenidos por lista; si no obtiene en la votación uninominal ningún diputado, y por vía de la representación proporcional obtiene uno o más puestos, los cubrirá con las candidatas o los candidatos de la lista en el orden de postulación; cuando obtenga un número de candidatas o candidatos electos uninominalmente, mayor al que corresponde según la representación proporcional, se considerarán todos electos. Finalmente, cuando una candidata o un candidato sea electa o electo uninominalmente en su circuito electoral y el partido o grupo de electoras y electores que lo propone no haya obtenido ningún puesto por la vía de proporcionalidad en la adjudicación por cociente, quedará electa o electo, pero el cargo será sustraído de los adicionales que le pudieran corresponder al partido o grupo de electoras y electores que lo haya propuesto.

**Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de estado de 1989:** permite la elección de gobernadores nuevamente, hasta

después de transcurridos dos períodos. La ley reformada permitía la reelección transcurridos diez años. Modificación introducida por la disminución del período de ejercicio de los gobernadores a cuatro años.

**Ley Orgánica del Sufragio de 1992:** sustituye el voto nominal en las elecciones municipales por una fórmula mixta: dos tercios de las concejales y los concejales se eligen por la vía uninominal y un tercio por representación proporcional.

**Ley Orgánica del Sufragio de 1993:** el número mínimo de diputados por elegir en cada estado, de acuerdo con su población, se incrementó de dos a tres.

**Ley Orgánica del Sufragio de 1995:** introduce una modificación sustancial en la forma de votar. En efecto, dispone que la automatización de los procesos electorales; en consecuencia, la votación, el escrutinio y la totalización se mecanizarán progresivamente, hasta lograr su implementación definitiva en las elecciones de 1998.

**Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998:** introduce modificaciones importantes en el sistema electoral: separa por primera vez la elección del presidente de la República y la de los miembros del Congreso que se venía realizando de manera conjunta desde 1958; para la elección de los diputados nominales, permite la conformación de circunscripciones plurinominales; al contrario de la Ley Orgánica del Sufragio de 1989, se privilegia en esta ley la

---

representación por lista. Así, el artículo 12 pauta: “En cada entidad federal se dividirá entre dos (2) el número de diputados a elegir, el número entero o el menor más próximo al resultado de esa división corresponderá a los diputados a ser electos en forma nominal; el resto se elegirá por lista según el principio de representación proporcional”. Por ejemplo: si en una entidad federal se eligen siete diputadas o diputados, tres lo serán nominalmente y cuatro por lista; consagra por primera vez en Venezuela la figura del referéndum consultivo como mecanismo de democracia directa, lo que facilitó la ulterior convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999; en lo que respecta al árbitro electoral, suprimió el Consejo Supremo Electoral y lo sustituyó por el Consejo Nacional Electoral.

**Estatuto Electoral del Poder Público de 2000:** contiene una serie de dispositivos tendientes a adecuar a los lineamientos de la Constitución de 1999 la estructura e integración de los órganos del Poder Legislativo Nacional y Estatal; el período para el ejercicio de las funciones del presidente de la República; el derecho de los pueblos indígenas a elegir una representación a los cuerpos legislativos del Estado; el derecho al sufragio de los militares; la integración de la Asamblea Nacional según la base poblacional de 1,1 % de la población total del país, además de la elección de tres diputados y diputadas en cada entidad federal. La paridad para la elección de diputados nominal y por elección proporcional se modifica fijándose en 60% para los primeros y 40% para los segundos. El estatuto no hace mención de la figura de los diputados adicionales contemplada

desde el Decreto N° 216 para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente de 1946.

**Ley Orgánica del Poder Electoral (2002):** una de las innovaciones de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consiste en haberse apartado de la tradicional división tripartita de los poderes públicos, para incluir adicionalmente el Poder Electoral y el Poder Ciudadano. La inclusión del Poder Electoral es justificada en la exposición de motivos como la “expresión del salto cualitativo de la democracia representativa a la democracia participativa y protagónica”. Se estima que al aumentar los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político, con la elección de cargos públicos, el referéndum, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones son de carácter vinculante, es necesario establecer un conjunto de órganos para atender a esta mayor demanda de actuación, dotándola de una jerarquía y entidad análogas a la de los restantes poderes (Rondón de Sansó, 2000).

De conformidad con el artículo 1, la ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Poder Electoral, como una rama autónoma del Poder Público. El Poder Electoral se ejerce por órgano del Consejo Nacional Electoral, como el ente rector, y como órganos subordinados, por la Junta Nacional Electoral, la Comisión del Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento.

---

**Ley Orgánica de Procesos Electorales 2009:** regula el régimen electoral establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 para la elección popular de los cargos unipersonales y órganos colegiados, con fundamento en el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional recogido en el artículo 63 de la Constitución. Por constituir el núcleo central del sistema electoral venezolano, haremos referencia especial a cuatro artículos: 7, 8, 14 y 15. Los cargos unipersonales como el de presidente se elegirán con base en la mayoría relativa de los votos (artículo 7), con lo que se da continuidad a una tradición establecida en el país; para los cuerpos colegiados de elección popular se aplicará un sistema electoral paralelo, de personalización del sufragio para los cargos nominales y de representación proporcional para los cargos de la lista. En ningún caso, la elección nominal incidirá en la elección proporcional mediante lista (artículo 8). De esta manera, se modifica sustancialmente la regla para la repartición de los escaños en las entidades federales utilizado en la Ley Orgánica del Sufragio de 1989, cuando se introdujo en el sistema electoral de Venezuela el sistema mixto nominal-proporcional, como ya se ha visto. En dicha ley, los cargos correspondientes a cada partido o grupo de electores –organizaciones con fines políticos, como los denomina la CRBV– lo determina la votación por lista conforme a la representación proporcional, y del total de cargos adjudicados se restaban los obtenidos nominalmente; cuando el número de miembros de los cuerpos colegiados por elegir sea igual o mayor a diez, se elegirán tres cargos por lista según el principio de representación

proporcional, mientras que el número restante de cargos se elegirá en circunscripciones nominales, según el principio de personalización (artículo 14). De manera complementaria, si el número de dicho cuerpo colegiado es igual o menor a nueve, se elegirán dos cargos por lista según el principio de representación proporcional y el número restante de cargos se elegirá en circunscripciones nominales, según el principio de personalización (artículo 15). Tales dispositivos incrementan la participación porcentual de los diputados nominales y correlativamente disminuye la participación porcentual de los diputados por lista en la paridad nominal-proporcional. Así, se tiene que para la elección de la Asamblea Nacional en las elecciones del 6 de diciembre de 2015 se elegirán 113 diputados nominales (68,9%) y 51 por lista (31,1%), cifra absoluta, esta última, que resulta de sumar los nueve escaños de los tres estados que eligen diez o más diputados, y los cuarenta y dos escaños de las veintiuna entidades federales que eligen nueve o menos diputados –no se incluyen los tres diputados indígenas–.

Según el artículo 10 de esta ley –y en concordancia con el artículo 186 de la Constitución–, la Asamblea Nacional estará integrada por diputadas y diputados elegidos según una base poblacional de 1,1% de la población total del país, tres diputados elegidos por cada entidad federal y tres diputados elegidos por los pueblos indígenas. Como una curiosidad matemática, se tiene que para todo número dividido entre 1,1% de su valor, se obtiene un cociente de 90.9, que redondeado a 91 arroja para la integración de la Asamblea Nacional

---

un total de 166 miembros en principio: 72 provenientes de las 24 entidades federales, 91 según la base poblacional de 1,1% y los tres diputados indígenas. Si se suma uno, para evitar eventuales empates en las decisiones que adopte al órgano legislativo, se tiene en definitiva una cifra de 167 diputados, por lo que bien puede considerarse que la Asamblea Nacional debe tener un número fijo de miembros, una diferencia con el pasado, cuando la Cámara de Diputados –también la Cámara de Senadores– tenía un número variable en su integración.

## **2.- ATRIBUTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES Y SUS CARACTERÍSTICAS EN EL SISTEMA ELECTORAL VENEZOLANO**

Sostienen Arend Lijphart (1995) y Fátima Díez (s/f) que, hablando de los sistemas electorales en sentido estricto, éstos constan de cuatro dimensiones fundamentales “en términos del potencial de impacto político que contienen: fórmula electoral, magnitud de la circunscripción, umbral electoral y tamaño de la Asamblea. Existen, además, otras cuatro dimensiones con menor impacto sobre el sistema de partidos y sobre la desproporcionalidad, pero igualmente relevantes y dignas de consideración a la hora de realizar cualquier descripción o valoración: la estructura del voto, la desigualdad del voto, el ciclo electoral y la posibilidad de unión de listas” (Díez, s/f: 2).

Comentaremos brevemente su comportamiento en el sistema electoral venezolano.

*a.- Fórmula electoral*

La fórmula electoral es una “función matemática o procedimiento de cálculo aplicado a los votos en un distrito para obtener una distribución de escaños entre los partidos o candidatos contendientes” (Montero, Colomer y Lago Peñas, 2005: 351).

Por lo tanto, si bien es cierto que existen muchas clasificaciones sobre fórmula electoral, las más importantes son las siguientes:

*i.- Fórmulas de representación mayoritaria*

- 1. Mayoría absoluta:** Fórmula que consiste en la elección de un único candidato, con exclusión de los demás, pero a su vez que este candidato obtenga el mayor número posible de votos en relación con sus rivales electorales. Su objetivo es que la elegida o el elegido tenga una cantidad muy elevada de sufragios para afianzar su legitimidad democrática. Dos son los ejemplos típicos de la fórmula de mayoría: la elección del presidente de la República francesa y la elección de los miembros de la Cámara de Representantes de Australia.
- 2. Mayoría simple o relativa:** El sistema de mayoría simple, también conocido como el First Past The Post (FPTP) System, es el más viejo y sencillo de cuantos existen, y es predominante en los países de habla inglesa (Reino Unido y EE.UU.). Normalmente se aplica en distritos uninominales: el territorio en el que se celebra la elección ha de dividirse en distritos o circunscripciones

---

electorales (su determinación geográfica es competencia de la legislación electoral). Cuando se afirma que la circunscripción es uninominal, ello quiere decir que en cada distrito se elige a una sola o un solo representante popular. Cada electora o elector tiene un voto y la candidata o el candidato que obtiene mayor número de votos gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta. Se conoce también como sistema de mayoría relativa (plurality system).

ii.- Fórmulas de representación proporcional:

Se fundamentan en el principio según el cual los escaños o puestos electivos por cubrir deben atribuirse en proporción al número o porcentaje de votos obtenidos por cada candidatura y que, evidentemente, tendrá un carácter variable: a mayor número de votantes, mayor número de puestos por cubrir, en tanto que a menor número de electores, menos puestos electivos. Sin embargo, el método de distribución de escaños admite distintas variantes que cuentan con su propio origen, sus características específicas y sus consecuencias determinadas. No obstante, todas las fórmulas de representación proporcional se basan en el procedimiento de cociente electoral, es decir, parten del supuesto de que a un número determinado de votos (cociente electoral) le corresponde un escaño. En tal sentido, dentro de las formulas electorales proporcionales se encuentran las siguientes:

- 1. Fórmula D'Hondt:** Esta fórmula de representación proporcional encuentra su elemento diferencial en el efecto que tiene su aplicación en el sistema de partidos. Su creación se produjo en Bélgica a finales del siglo pasado, por parte del profesor belga de derecho civil Victor D'Hont. En la actualidad es la fórmula que se utiliza en Austria, España, Finlandia, Holanda y República Federal de Alemania, entre otros países. Por consiguiente, es el procedimiento más común para obtener un reparto por cuota suficiente, consistente en la división de los votos de cada candidatura por tantos números naturales (1, 2, 3, 4, etcétera.), como escaños tenga el distrito. De este modo, es importante resaltar que la fórmula D'Hondt tiende al multipartidismo, que hace necesario acudir al sistema de coaliciones para conseguir mayorías consolidadas de gobierno; y en efecto establece un sistema de cuatro o cinco grandes partidos, ya que una mayor fragmentación partidista aumenta la sobrerrepresentación de estos grandes partidos, dejando fuera del reparto de escaños a las fuerzas políticas más pequeñas.
- 2. Fórmula de Sainte-Laguë:** Se aplica especialmente en los países escandinavos, en concreto, en las elecciones parlamentarias de Noruega y Dinamarca. Es una variante de la fórmula D'Hondt, considerando que lo único que modifica es el divisor, pues esta vez no está constituido por números naturales, sino por una serie que aumenta progresivamente (1, 4, 7, 10, 13...), por lo que hace que el resultado electoral sea diferente al de la fórmula D'Hondt.

---

**3. Fórmula de Hare<sup>8</sup>:** Esta fórmula, creada por el británico Thomas Hare y perfeccionada por H. R. Droop, es utilizada principalmente en Irlanda y Malta, como una de las fórmulas de representación proporcional más perfeccionadas, ya que permite a las electoras y a los electores clasificar las candidaturas y expresar sus segundas preferencias para el caso en que la primera no consiga vencer. Este procedimiento consiste en una elección proporcional sin listas cerradas, con voto único transferible. En la papeleta electoral constan los nombres de todas las candidatas y todos los candidatos que se presentan a las elecciones por una circunscripción determinada. La electora o el elector establece sus preferencias en la papeleta numerando los candidatos con los signos 1, 2, 3... al lado de las candidaturas. Con ello, no solamente realiza una selección entre partidos, sino que también elige entre los distintos candidatos y candidatas que presentan los partidos, lo que determina que el voto sea más “personalizado” y se encuentre en menor medida “mediatizado” por los partidos. De este modo, el número de votos necesario para obtener un escaño, se obtiene dividiendo el número total de votos válidos emitidos más uno por el número total de escaños por cubrir en la circunscripción, más uno.

$$\frac{\text{Cociente electoral}}{\text{electoral}} = \frac{\text{número de votos válidos} + 1}{\text{número de escaños} + 1}$$

4. **Fórmula de Droop:** Es una cuota de representación proporcional formulada por el abogado británico Henry R. Droop (Londres, 1831-1884), que consiste en aplicar el cociente entre el número total de votos y el número total de escaños en un distrito más uno,  $V/(M+1)$ . Por lo tanto, esta fórmula requiere un criterio o un ámbito territorial de asignación suplementario para asignar los escaños restantes.
  
5. **Fórmula de Hagenbach Bischoff:** Fue creada por el profesor suizo de física Eduard Hagenbach Bischoff (Basilea, 1833-1910) y consiste en que el cociente electoral se obtiene dividiendo el número de escaños que corresponde elegir a la circunscripción electoral, más uno. De esta manera, la atribución de escaños se realiza de la misma manera que en los casos D'Hondt y Sainte-Laguë.

$$\frac{\text{Cociente}}{\text{electoral}} = \frac{\text{número de votos válidos}}{\text{número de escaños} + 1}$$

En Venezuela, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Procesos Electorales, los cargos de Presidente o Presidenta de la República, gobernador o gobernadora de estado, alcalde o alcaldesa de municipio y demás cargos unipersonales, se elegirán con base en la mayoría relativa de votos, y para la elección de los integrantes de

---

la Asamblea Nacional, de los consejos legislativos, de los concejos municipales y demás cuerpos colegiados de elección popular, se aplicará un sistema electoral paralelo, de personalización del sufragio para los cargos nominales y de representación proporcional para los cargos de la lista (utilizando la fórmula D'Hondt); en ningún caso, la elección nominal incidirá en la elección proporcional mediante lista.

Cabe destacar que el politólogo francés Maurice Duverger atribuyó a la fórmula electoral una influencia básica sobre el sistema de partidos políticos, argumentando que la elección proporcional conduce a un sistema multipartidista con partidos cerrados, independientes y estables; la elección por mayoría a dos vueltas conduce a un sistema multipartidista con partidos elásticos, dependientes, relativamente estables y, por último, la elección mayoritaria (simple o relativa) conduce a un sistema bipartidista con partidos grandes e independientes que se alternan en el gobierno (Maurice Duverger: *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, París).

### iii.- Fórmula electoral en el sistema electoral venezolano

Como ya se ha señalado, en Venezuela rige el principio de la representación proporcional desde 1946 y fue consagrado por la Constitución que se sancionó en 1947. Suprimido dicho principio en la Constitución de 1953, fue restablecido en la Ley Electoral de 1958, y nuevamente consagrado en la Constitución de 1961 (Rachadell, 2001: 224).

La fórmula electoral que se utilizó desde 1958 hasta 1988 fue la de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas –cada votante sufragaba por una lista de candidatos, tal como se presentaba– eligiéndose con un solo voto los senadores, diputados, diputados a las asambleas legislativas y concejales (a partir de 1979, la elección de concejales se separó). En 1993 se implantó la fórmula electoral denominada “mixta nominal-proporcional”, eligiéndose la mitad de las diputadas y los diputados por lista, y la otra mitad en circunscripciones uninominales –con posterioridad se introdujeron circunscripciones plurinominales–. Los vigentes principios de personalización del sufragio y representación proporcional fueron consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (Art. 63. CRBV).

Para la elección de la Asamblea Nacional, en los años 2000 y 2005, 60% de los escaños se eligió por circunscripción y 40% por lista. Las circunscripciones pueden ser uninominales o plurinominales, y los escaños que se disputan, uno como mínimo y cuatro como máximo.

Para repartir los escaños o cargos en disputa por circunscripción, en Venezuela ha sido reiterada la aplicación del llamado método D’Hondt. Debido a que su aplicación está extendida a casi todos los sistemas electorales proporcionales –y por su empleo generalizado en Venezuela en los procesos electorales de la naturaleza más variada: gremiales, sindicales, etcétera.–, mostramos el siguiente ejemplo de aplicación del método D’Hondt en una elección hipotética.

---

Supongamos un distrito electoral donde se eligen nueve escaños y en el que los partidos que compitieron obtuvieron la siguiente votación:

**Tabla 1**

**Partidos y votos**

<b>Partido</b>	<b>Nº de Votos.</b>
<b>A</b>	1200
<b>B</b>	860
<b>C</b>	540
<b>D</b>	320
<b>Otros</b>	140
<b>Total</b>	3.060

La aplicación del método D'Hondt exige someter la votación por lista de los partidos a divisiones sucesivas, con arreglo a la sucesión de los números naturales: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7... Los escaños se adjudican de acuerdo con el orden de los cocientes, de mayor a menor, como se muestra a continuación:

**Tabla 2**

**Esaños adjudicados según divisores y cocientes**

Partido	N° de votos	Divisores y cocientes				
		1	2	3	4	5
A	1200	1200	600	400	300	240
B	860	860	430	286,67	215	
C	540	540	270	180	135	
D	320	320	160	106,67	80	
OTROS	140	140	70	46,67	35	

Nota: Los números destacados con círculos indican el orden en que se adjudicaron los esaños.

En atención a estos resultados, los esaños se reparten de la siguiente manera:

**Tabla 3**

**Partidos y esaños**

Partido	N° de Esaños.
A	4
B	3
C	1
D	1
<b>Total</b>	<b>9</b>

Los esaños del partido A corresponden a los cocientes 1, 3, 6, y 8.

Los tres esaños del partido B, corresponden a los cocientes 2, 5 y 9.

---

El escaño del partido C, corresponde al cociente 4, mientras que el escaño del partido D al cociente 7.

La Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, consideró, en sentencia del 14 de marzo de 2000, que el sistema de integración de la Asamblea Nacional no permite la institución de los partidos adicionales, figura contemplada hasta 1998. Ésta favorecía a los partidos pequeños y medianos, ya que le asignaba escaños a los que no lo hubieran obtenido directamente por lista, siempre que satisficieran el cociente electoral nacional que se determinaba dividiendo el total de votos consignados en todo el país para la elección de la cámara respectiva entre el número fijo de miembros que la integraban (Art. 21 Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, Losypp).

En los cuadros siguientes se puede apreciar el efecto que la figura de los diputados y senadores adicionales produjo en las elecciones realizadas entre 1958 y 1998.

**Tabla 4****Distribución de diputados adicionales y número de partidos representados y beneficiados****Cámara de Diputados. Años 1958-1998**

<b>Año</b>	<b>Nº de diputados adicionales</b>	<b>Total de diputados</b>	<b>% de diputados adicionales</b>	<b>Nº de partidos representados</b>	<b>Nº de partidos beneficiados</b>	<b>% de partidos beneficiados</b>
1958	6	133	4,51	4	3 (0)	75
1963	11	178	6,18	8	6 (2)	75
1968	15	214	7,01	11	8 (3)	72,73
1973	17	200	8,5	10	8 (4)	80
1978	17	199	8,54	11	8 (5)	72,73
1983	18	200	9	11	9 (7)	81,82
1988	19	201	9,45	11	9 (6)	81,82
1993	14	203	6,9	10	8 (5)	80

Fuente: Elaboración propia con datos del CNE

Nota: Las cifras entre paréntesis indican el número de partidos que sólo obtuvieron diputados adicionales.

---

**Tabla 5**

**Distribución de los senadores adicionales y número de partidos representados y beneficiados**

**Cámara de Senadores. Años 1958-1998**

<b>Año</b>	<b>Nº de senadores adicionales</b>	<b>Total de senadores</b>	<b>% de senadores adicionales</b>	<b>Nº de partidos representados</b>	<b>Nº de partidos beneficiados</b>	<b>% de partidos beneficiados</b>
1958	9	51	17,65	4	3 (1)	75
1963	5	47	10,64	6	4 (1)	66,67
1968	10	52	19,23	9	6 (4)	66,67
1973	7	49	14,29	6	5 (4)	83,33
1978	2	44	4,55	3	1 (1)	33,33
1983	2	44	4,55	3	1 (1)	33,33
1988	4	46	8,7	4	2 (2)	50
1993	4	50	8	5	3 (0)	60
1998	6	54	11,11	11	6 (5)	45,45

Fuente: Elaboración propia con datos del CNE

Nota: Las cifras entre paréntesis indican el número de partidos que sólo obtuvieron senadores adicionales.

Entre otras observaciones relevantes, mencionaremos las siguientes:

En todas las elecciones, la figura de la representación adicional operó para ambas cámaras, por lo que correlativamente en todas las elecciones hubo partidos beneficiados. El número de diputados adicionales fue mayor que el de senadores en todas las elecciones –a excepción del año 1958–, lo que se explica porque el cociente exigido para diputados es mucho más reducido. La excepción de 1958 se debió a que, por una parte, fueron pocos los partidos representados, solo cuatro, y tres de ellos se beneficiaron; el único partido que no

gozó del beneficio obtuvo una votación ostensiblemente superior a la de los otros partidos, situación que le permitió obtener representación directa en todos las entidades federales.

El número de diputados adicionales se incrementó en la época del bipartidismo –1973 a 1988– con un tope de diecinueve en 1988. Se explica porque la figura les permitió el acceso a la cámara a partidos pequeños que, por lo general, obtenían un solo escaño por esta vía.

El porcentaje de partidos beneficiados con relación al número de partidos representados es elevado –ver última columna a la derecha en ambos cuadros–. En la Cámara de Diputados los máximos porcentajes se obtuvieron en 1983 y 1988, 81,82% –nueve de once partidos en ambas elecciones–. En la Cámara del Senado se produjo en 1973: 83,33% –cinco de seis partidos–. Nótese que todas estas elecciones corresponden a la etapa en que se implantó en el país un modelo bipartidista. Se puede calificar entonces a la figura a la representación adicional como una especie de amparo o refugio para los partidos medianos y pequeños, que complementaban o solo obtenían escaños por esta vía.

El número tope de partidos representados se produjo en ambas cámaras en las elecciones de 1998. En la de diputados ascendió a veinte; el número de partidos beneficiados alcanzó a catorce, de los cuales diez obtuvieron representación exclusivamente gracias a la figura en consideración. Estas dos últimas cifras constituyeron, asimismo, topes para dichas categorías. En el senado los partidos

---

representados se cifraron en once, los beneficiados fueron seis, de los cuales cinco obtuvieron representación únicamente por la figura de la representación adicional. En estas elecciones se modificó el cálculo del cociente nacional, reduciendo su valor a la mitad y provocándose en la práctica una explosión de la representación partidista en ambas cámaras.

La Sala Electoral del TSJ adujo en su decisión que según lo establecido en el artículo 186 de la Carta Magna, el constituyente acogió para la conformación de la Asamblea Nacional un criterio de integración cerrado, por lo que dicha conformación sólo puede verse modificada por el cambio de la base poblacional del 1,1 % establecido en la CRBV. El sistema de integración de la Asamblea Nacional no permite la institución de los diputados adicionales, pues el nuevo orden no diseña una Asamblea Nacional con un *numerus apertus*, sino que, por el contrario, la intención ha sido la de crear un claustro legislativo.

#### *b.- Circunscripciones o distritos electorales*

Son varios los elementos que se debe tomar en cuenta a la hora de analizar el tema de las circunscripciones electorales en el sistema electoral venezolano. Para comenzar, en relación con la elección de los diputados de la Asamblea Nacional y demás órganos legislativos o cuerpos colegiados, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (Lopre) define el sistema electoral venezolano como un sistema paralelo, “de personalización del sufragio para los cargos nominales y de representación proporcional para los cargos de lista” (Lopre,

Art. 8). Esto quiere decir que es un sistema que combina elementos del sistema proporcional y del sistema mayoritario. Pero, además, la votación y especialmente la adjudicación de escaños, se hacen de manera paralela; esto es, en ningún caso la adjudicación de escaños por el sistema mayoritario tiene incidencia sobre la adjudicación del sistema proporcional (Ibíd).

Por otro lado, el artículo 10 de la misma ley establece que serán elegidos tres diputados por cada estado y el Distrito Capital. Además de esos tres diputados, en cada entidad federal se elegirá un número de diputados en función de la distribución poblacional. El número lo determinará la división de la población de cada entidad entre una base poblacional equivalente a 1,1% de la población total del país. Para el año 2015, según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) la población total del país es de 30.825.782 habitantes. Consecuentemente, 1,1% equivale a 339.083,6 personas. Se suman, además, los tres diputados que se eligen en las circunscripciones indígenas.

Los estados y el Distrito Capital suman 24 entidades, por lo que son 72 diputadas y diputados que son elegidos en función de la división político-territorial del país. La división de la población total del país entre 1,1% (es decir, entre 339.084) da como resultado 90,9<sup>o</sup>. Como se dijo antes, la cantidad de diputados que corresponde elegir en cada estado y en el Distrito Capital, según el criterio poblacional, dependerá del cociente que resulte de dividir su población entre 1,1% de la población total de Venezuela. Se asignará un diputado si el cociente

---

es igual a uno o se le aproxima; se asignarán dos si el cociente es igual o se aproxima a dos, y así sucesivamente. Sumados a los tres diputados indígenas, se tiene entonces una Asamblea Nacional que puede estar integrada por 165 o 167 diputados.

Para el período legislativo 2015-2020 la Asamblea Nacional tendrá 167 integrantes<sup>10</sup>. La explicación es sencilla: comoquiera que los cocientes no son exactos, esto es, no se corresponden exactamente con la unidad o sus múltiplos, la sumatoria final de diputadas y diputados por elegir, una vez hechos todos los cálculos para cada entidad, da un total de 92. Si a esa cantidad se suman los 72 diputados que se eligen de acuerdo con la división político-territorial más los tres diputados indígenas, el total es 167.

La siguiente tabla muestra los cocientes de cada estado, así como las diputadas y los diputados que corresponde elegir según dicho cociente.

**Tabla 6**

**Diputadas y diputados por entidad, según cociente poblacional**

Entidad	Población	Cociente*	Diputados
Amazonas	160.548	0,47	0
Anzoátegui	1.687.085	4,98	5
Ápure	534.013	1,57	2
Aragua	1.888.983	5,57	6
Barinas	980.490	2,89	3
Bolívar	1.547.602	4,56	5
Carabobo	2.484.515	7,33	7
Cojedes	399.509	1,18	1
D. Amacuro	220.040	0,65	1
D. Capital	2.147.793	6,33	6
Falcón	1.052.748	3,10	3
Guárico	852.194	2,51	3
Lara	1.988.001	5,86	6
Mérida	938.855	2,77	3
Miranda	2.989.795	8,82	9
Monagas	1.033.188	3,05	3
N. Esparta	547.592	1,61	2
Portuguesa	998.549	2,94	3
Sucre	1.034.903	3,05	3
Táchira	1.290.476	3,81	4
Trujillo	819.316	2,42	2
Vargas	419.822	1,24	1
Yaracuy	697.933	2,06	2
Zulia	4.111.832	12,13	12
<b>Total</b>	<b>30.825.782</b>	<b>90,91</b>	<b>92</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del CNE.

\*Este cociente se obtiene de dividir la población de la entidad entre 1,1% de la población nacional, es decir, entre 339.083,6.

Es oportuno aclarar que no todos los diputados y diputadas electos en función del criterio territorial, se eligen con base en el sistema

---

proporcional de listas. De hecho, en la mayoría de los estados –21 en total– sólo se eligen dos diputados bajo este sistema. Únicamente Carabobo, Miranda y Zulia eligen tres diputados con el sistema proporcional. En total, entonces, son 51 diputadas y diputados que se eligen de esta forma, mientras que 113 son elegidas y elegidos mediante el sistema personalizado, en circuitos nominales.

Estos 113 diputadas y diputados nominales se elegirán en 87 circunscripciones: de ellas 66 son uninominales y 21 plurinominales (en 16 se eligen dos diputados y en 5 se eligen tres).

Finalmente, los diputados indígenas son elegidos en tres circunscripciones indígenas: la región Occidente, conformada por los estados Zulia, Mérida y Trujillo; la región Sur, compuesta por los estados Amazonas y Apure; y la región Oriente, integrada por los estados Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas y Sucre.

De este modo, vemos que hay tres tipos de circunscripciones: los estados, que funcionan como circunscripciones para los diputados por lista (representación proporcional), las circunscripciones uninominales o plurinominales (sistema mayoritario), y las circunscripciones indígenas, que –como se ha visto– pueden abarcar más de un estado (también por sistema mayoritario, ya que sólo se elige un diputado indígena en cada circunscripción).

De estos tres tipos de circunscripciones: los estados como circunscripciones para los diputados por lista y las circunscripciones indígenas no generan mayor inconveniente. Los debates y las diatribas

políticas se concentran en la conformación de las circunscripciones nominales. Para las elecciones de 2015, se mantienen exactamente las mismas circunscripciones definidas para las elecciones del año 2010<sup>11</sup>.

Sin embargo, cabe destacar que esta conformación de las circunscripciones nominales no es un proceso caprichoso por parte del CNE, sino que obedece a criterios estrictos que debe respetar el organismo electoral y que están señalados en el artículo 19 de la Lopre. Dicho artículo establece que:

1. Para la elección de cargos nacionales y estatales, la circunscripción electoral podrá estar conformada por un municipio o agrupación de municipios, una parroquia o agrupación de parroquias, o combinación de municipio con parroquia, contiguas y continuas de un mismo estado, a excepción de las circunscripciones indígenas, las cuales no tendrán limitación de continuidad geográfica.

2. Para la elección de cargos municipales y demás cuerpos colegiados de elección popular, la circunscripción electoral estará conformada por una parroquia o agrupación de parroquias contiguas y continuas.

3. Para la elección de los cargos señalados en los numerales anteriores, en los municipios o parroquias de alta densidad poblacional, las circunscripciones podrán conformarse en comunidades o comunas, considerando la dinámica política, económica, social y cultural de dichos espacios.

---

4. Para la conformación de las circunscripciones electorales, se determinará un índice poblacional. A tales fines, se establecerá la población general en los estados, el Distrito Capital, los municipios o ámbito territorial, de conformidad con lo establecido en la ley. Dicha población general se dividirá entre el número de cargos a elegir nominalmente y la cifra resultante será el índice de la población correspondiente.

5. A los fines de que en cada estado, distrito o municipio los cargos nominales por elegir se correspondan con los índices poblacionales establecidos para la conformación de las circunscripciones electorales, se podrá agrupar municipios o parroquias contiguas y continuas, hasta alcanzar el índice correspondiente o múltiplo de éste. De conformidad con lo establecido en la presente ley, el Consejo Nacional Electoral establecerá las circunscripciones electorales, aplicando con mayor precisión posible los índices poblacionales. (Art. 19, Lopre).

De modo que es posible afirmar que en Venezuela las circunscripciones presentan las siguientes características:

**Delimitación territorial:** las circunscripciones fijan sus límites territoriales de acuerdo con el tipo de elección. Cuando se trata de elección de cargos de gobierno unipersonales, como el de presidenta o presidente de la República, gobernadora o gobernador de estado, alcaldesa o alcalde de municipio, el ámbito territorial corresponde

a unidades geográficas preexistentes (el país, el estado o municipio, respectivamente). Si se trata de órganos deliberantes, las circunscripciones se corresponden con el territorio del estado, municipio o circunscripción nominal, según se trate de elegir diputadas y diputados a la Asamblea Nacional, a los consejos legislativos de los estados o concejales y concejales.

**Temporalidad:** La dinámica demográfica impide que las circunscripciones se puedan configurar de una vez y para siempre. Los procesos migratorios exigen la revisión y el ajuste periódico de las circunscripciones, para adecuarlas a las cambiantes realidades demográficas. Esto, en un doble sentido: bien mediante el rediseño de los límites, o bien con la modificación del número de escaños en disputa. (Nohlen, 2004: 322 y ss.).

**Contigüidad y continuidad:** La Lopre materializa esta característica, al establecer la conformación de circunscripciones electorales dentro de los estados y municipios, agrupando municipios pequeños o mediante una combinación de ambos, con la condición de ser geográficamente adyacentes. En efecto, esta condición es la que garantiza la contigüidad y la continuidad en las circunscripciones.

Como hemos visto, una excepción a esta característica está contemplada en la misma Lopre (artículo 179) cuando se trata de las circunscripciones para la elección de la representación indígena a la Asamblea Nacional. Son tres circunscripciones, occidente, sur y oriente, que agrupan estados, en lugar de municipios y parroquias, como establece el artículo 19 supra citado<sup>12</sup>.

---

Con respecto al número total de diputadas y diputados y al número de parlamentarias y parlamentarios nominales que corresponde elegir en cada estado, es oportuno aclarar lo siguiente: no todos los diputados y las diputadas electos y electas con base en el criterio territorial se eligen bajo la representación proporcional. Ahora bien, a los tres diputados que corresponden a cada estado en virtud de dicha división político-territorial, se les suman los diputados según su índice poblacional (ver tabla 7). La cantidad de diputados nominales que corresponde elegir en cada estado y/o el Distrito Capital la determina también la Lopro. Los artículos 14 y 15 señalan textualmente lo siguiente:

Artículo 14. Cuando el número de diputados y diputadas a la Asamblea Nacional, legisladores y legisladoras de los estados y concejales y concejalas de municipios y demás cuerpos colegiados de elección popular a elegir, **sea igual o mayor a diez, se elegirán tres cargos por lista, según el principio de representación proporcional. El número restante de cargos se elegirá en circunscripciones nominales según el principio de personalización.**

Artículo 15. Cuando el número de diputados y diputadas a la Asamblea Nacional, legisladores y legisladoras de los estados, concejales y concejalas de municipios, y demás cuerpos colegiados de elección popular a elegir, **sea igual o menor a nueve, se elegirán dos cargos por lista, según el principio de representación proporcional. El número restan-**

**te de cargos se elegirá en circunscripciones nominales, según el principio de personalización.** (Lopre. Subrayado nuestro.)

De modo que, para configurar las circunscripciones, el CNE primero verifica cuántos diputados y diputadas totales corresponde elegir en cada estado. Luego, cuántos de éstas y éstos se eligen por representación proporcional y cuántos según el principio de personalización (nominales). Una vez verificado esto, establece el índice poblacional de cada estado y procede a configurar las circunscripciones nominales, agrupando municipios o parroquias contiguas y continuas, “hasta alcanzar el índice correspondiente o múltiplo de éste”.

El índice poblacional se obtiene dividiendo la población estimada de cada estado entre el número de diputadas y diputados nominales que corresponde elegir en cada entidad. La siguiente tabla muestra el índice poblacional correspondiente a cada estado:

Tabla 7

Diputados nominales e índice poblacional por entidad federal

Entidad federal	Total de diputados	Diputados Lista	Diputados Nominales	Población del estado	Índice poblacional
Amazonas	3	2	1	160.548	160.548
Anzoátegui	8	2	6	1.687.085	281.181
Apure	5	2	3	534.013	178.004
Aragua	9	2	7	1888983	269.855
Barinas	6	2	4	980.490	245.123
Bolívar	8	2	6	1.547.602	257.934
Carabobo	10	3	7	2.484.515	354.931
Cojedes	4	2	2	399.509	199.755
D. Amacuro	4	2	2	220.040	110.020
D. Capital	9	2	7	2.147.793	306.828
Falcón	6	2	4	1.052.748	263.187
Guárico	6	2	4	852.194	213.049
Lara	9	2	7	1.988.001	284.000
Mérida	6	2	4	938.855	234.714
Miranda	12	3	9	2.989.795	332.199
Monagas	6	2	4	1.033.188	258.297
N. Esparta	5	2	3	547.592	182.531
Portuguesa	6	2	4	998.549	249.637
Sucre	6	2	4	1.034.903	258.726
Táchira	7	2	5	1.290.476	258.095
Trujillo	5	2	3	819.316	273.105
Vargas	4	2	2	419.822	209.911
Yaracuy	5	2	3	697.933	232.644
Zulia	15	3	12	4.111.832	342.653
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>51</b>	<b>113</b>	<b>30.825.782</b>	<b>272.795</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del CNE.

Nota: No se incluyen los tres diputados indígenas.

En consecuencia, en cada estado y/o el Distrito Capital las circunscripciones tienen que alcanzar o aproximarse a ese índice poblacional, o su múltiplo, en el caso de las circunscripciones plurinominales.

El CNE, como se señaló antes, siguiendo los estrictos criterios de la Lopre, ha configurado 87 circunscripciones: 66 uninominales y 21 plurinominales. Veamos, con un ejemplo concreto, cómo es que se llega a determinar el carácter uninominal o plurinomial de una circunscripción.

Ya se ha dicho que el total de diputadas y diputados que corresponde elegir en una entidad federal incluye los tres que se eligen en virtud de la división político territorial, más el número de diputadas y diputados que resulte de la división de la población de dicha entidad entre la base poblacional nacional. Así, por ejemplo, para el Distrito Capital:

$$\frac{\text{Población estimada}}{\text{Base poblacional}} = \frac{2.147.793}{339.087} = 6,33$$

Esta cifra se redondea, en este caso, a 6. A esta cantidad se le agregan los tres diputados que le corresponden como entidad federal, para totalizar una representación de nueve diputados. Siguiendo lo estipulado en el artículo 15 de la Lopre, en el Distrito Capital entonces “se elegirán dos cargos por lista, según el principio de representación proporcional [y el] número restante de cargos [siete] se elegirá en circunscripciones nominales según el principio de personalización”.

Una vez configuradas las circunscripciones electorales del Distrito Capital, siguiendo los criterios establecidos en el artículo 19 de la Lopre para la determinación del número de escaños que le corresponde

---

a cada circunscripción, se procede a obtener el índice poblacional de la entidad (ver Tabla 7). Para el caso del Distrito Capital sería así:

$$\frac{\text{Población general estimada (INE)}}{\text{Número de diputados nominales}} = \frac{2.147.793}{7} = 306.828$$

A continuación, se divide la población de cada circunscripción entre dicho índice poblacional, para determinar el número de escaños que le corresponde. Así, por ejemplo, para la circunscripción N° 1, que agrupa a las parroquias El Junquito, Sucre y La Pastora:

$$\frac{\text{Población estimada de la circunscripción}}{\text{Índice poblacional}} = \frac{506.355}{306.828} = 1,65$$

Esta cifra se redondea a 2 y constituye el número de escaños nominales que corresponde en esta circunscripción.

Para la circunscripción N° 2, que agrupa a las parroquias San Juan, Santa Teresa, Catedral, Altagracia y 23 de Enero:

$$\frac{\text{Población estimada de la circunscripción}}{\text{Índice poblacional}} = \frac{287.562}{306.828} = 0,94$$

En este caso, se redondea a 1, escaño que le corresponde elegir en esta circunscripción.

Para la circunscripción 3, compuesta por las parroquias San Agustín, San Pedro, San José, San Bernardino, La Candelaria y El Recreo:

$$\frac{\text{Población estimada de la circunscripción}}{\text{Índice poblacional}} = \frac{370.131}{306.828} = 1,21$$

El resultado se redondea a 1, escaño que corresponde elegir en la circunscripción N° 3.

Y así se procede con todas las circunscripciones de cada entidad federal.

No obstante toda la explicación anterior, al CNE se le ha acusado –una vez más sin prueba alguna y sin mayor sustento empírico– de establecer circunscripciones que favorecen al partido de gobierno. Lo que ha sucedido es que los cambios que la distribución poblacional ha experimentado durante los últimos cinco años han traído como consecuencia cambios en el número de diputadas y diputados que se eligen en algunas entidades<sup>13</sup> y, por ello mismo, en algunas circunscripciones.

En las elecciones a la Asamblea Nacional 2015, los estados Aragua, Guárico y Nueva Esparta eligen un diputado más que en 2010. El Distrito Capital, en cambio, elige un diputado menos. Adicionalmente, aunque los estados Barinas y Miranda eligen la misma cantidad de diputados que en 2010, en cada uno de ellos se da el caso de una circunscripción que elige un diputado más y otra que elige un diputado menos que ese año<sup>14</sup>. Veamos cada caso:

**Distrito Capital:** en 2010 le correspondía elegir 10 diputados, 3 de ellos por representación proporcional y los otros 7 en circunscripciones

---

nominales. En 2015 le corresponde elegir 9 diputados, 2 por representación proporcional y 7 en circunscripciones nominales. Las cinco circunscripciones nominales de la entidad eligen el mismo número de diputados que en 2010.

**Aragua:** elige un diputado más que en 2010, que se elegirá en la circunscripción número 4, formada por los municipios San Casimiro, Urdaneta, Camatagua, San Sebastián, Zamora y Sucre. En 2010, la población del estado era de 1.745.031 habitantes y su índice poblacional de 290.839. La población de esta circunscripción en 2010 era de 371.933, con lo cual su cociente<sup>15</sup> era de 1,28, por lo que elegía un solo diputado. En 2015, la población del estado Aragua asciende a 1.888.983 habitantes y su índice poblacional es 269.855. La población de la circunscripción 4 es de 411.261 y el cociente de 1,52, lo que le da derecho a elegir dos diputados.

**Guárico:** también elige un diputado más que en 2010, que se elegirá en la circunscripción 1, compuesta por los municipios Roscio, Ortiz, Mellado, Miranda, Camaguán y Guayabal. En 2010, la población del estado era de 786.323 habitantes y su índice poblacional 262.108. La población de la circunscripción 1 en 2010 ascendía a 386.371 habitantes y su cociente era 1,47, por lo que elegía un solo diputado. En 2015 la población del estado es de 852.194 habitantes y su índice poblacional es 213.049. La población de la circunscripción 1 es de 409.911 habitantes y el cociente es de 1,92, por lo que elige dos diputados.

**Nueva Esparta:** al igual que los estados Aragua y Guárico, elige un diputado más que en 2010, en la circunscripción 1 (municipios Macanao, Tubores, Díaz, Gómez, Antolín del Campo, Marcano y Villalba). En 2010, la población del estado era de 465.389 habitantes y su índice poblacional 232.695. La población de la circunscripción 1 en 2010 era de 231.772 y su cociente era exactamente 1, lo que daba derecho a elegir un sólo diputado. En 2015, la población del estado es de 547.592 habitantes y su índice poblacional es 182.531. La población de la circunscripción 1 es de 279.095 y el cociente es de 1,53, lo que da derecho a elegir dos diputados.

La siguiente tabla resume esta información.

**Tabla 8**  
**Circunscripciones que eligen un diputado más con respecto a 2010**

Entidad federal	Población e IP 2010	Población e IP 2015	Circunscripción nominal	Población 2010	Cociente 2010	Diputados 2010	Población 2015	Cociente 2015	Diputados 2015
Aragua	1.745.031 290.839	1.888.983 269.855	4 SAN CASIMIRO URDANETA CAMATAGUA SAN SEBASTIAN ZAMORA SUCRE	371.933	1,28	1	411.261	1,52	2
Guárico	786.323 262.108	852.194 213.049	1 ROSCIO ORTIZ MELLADO MIRANDA CAMAGUAN GUAYANAL	386.371	1,47	1	409.911	1,92	2
Nueva Esparta	465389 232.695	547.592 182.531	1 MACANAO TUBORES DÍAZ GÓMEZ ANTOLIN DEL CAMPO MARCANO VILLALBA	231.772	1	1	279.095	1,53	2

Fuente: Elaboración propia con datos del CNE.

---

Con respecto a los estados que eligen la misma cantidad de diputados que en 2010, hay dos (Barinas y Miranda) en los que una circunscripción elige un diputado menos, pero otra elige un diputado más. Veamos:

**Barinas:** tiene solo dos circunscripciones nominales, exactamente las mismas que en 2010: la circunscripción 1, conformada por los municipios Arismendi, Sosa, Rojas, Alberto Arvelo Torrealba, Obispos y Barinas; y la circunscripción 2, compuesta por los municipios Zamora, Sucre, Pedraza, Bolívar, Andrés Eloy Blanco y Cruz Paredes. La población del estado en 2010 ascendía a 810.867 habitantes y su índice poblacional era 202.717. La población de la circunscripción 1 en 2010 era de 504.238 y su cociente era de 2,49, lo que daba derecho a elegir dos diputados; por su parte, la población de la circunscripción 2 era, en 2010, de 306.629 habitantes y su cociente era de 1,51, lo que daba derecho a elegir dos diputados, al igual que la circunscripción 1. En 2015, sin embargo, la población del estado es de 980.490 habitantes y su índice poblacional es 245.123. La población de la circunscripción 1 es de 649.848 y el cociente es de 2,65, lo que da derecho a elegir tres diputados; en cambio, la población de la circunscripción 2 es de 330.642 y el cociente es de 1,35, por lo que solo se elige una curul en esta circunscripción.

**Miranda:** en este caso, también las circunscripciones son exactamente las mismas que en 2010. Al CNE se le ha acusado de “quitar” un diputado de la circunscripción 2 (municipios Chacao, Baruta, El Hatillo y Parroquia Leoncio Martínez del municipio Sucre) y “dárselo”

a la circunscripción 6 (municipios Bolívar, Lander, Urdaneta y Rojas). En realidad, el CNE ni quita ni da diputados. Lo que ha sucedido es similar al caso de Barinas: la población total del estado Miranda en 2010 era de 3.010.511 habitantes y su índice poblacional 334.501. La población de la circunscripción 2 en 2010 era de 546.535 y su cociente era de 1,63, lo que daba derecho a elegir dos diputados; la población de la circunscripción 6 en 2010 era de 428.032 y su cociente era de 1,28, por lo que allí sólo se elegía un diputado. En 2015, la población del estado es de 2.989.795 habitantes y su índice poblacional es 332.199. La población de la circunscripción 2 es de 460.952 y el cociente es de 1,39, por lo que solo elige un diputado; por otra parte, la población de la circunscripción 6 es de 552.494 y el cociente es de 1,66, lo que le da derecho a elegir dos diputados.

La Tabla 9 muestra los cambios operados en los estados Barinas y Miranda.

**Tabla 9**  
**Circunscripciones con cambios en el número de diputados por elegir con respecto a 2010. Estados Barinas y Miranda**

Entidad federal	Población e IP 2010	Población e IP 2015	Circunscripción nominal	Población 2010	Cociente 2010	Diputados 2010	Población 2015	Cociente 2015	Diputados 2015
Barinas	810.867 202.717	980.490 245.123	1 ARISMENDI SOSA ROJAS A. ARVELO OBISPOS BARINAS	504.238	2,49	2	649.848	2,65	3
			2 ZAMORA SUCRE PEDRAZA BOLIVAR A. E. BLANCO CRUZ PAREDES	306.629	1,51	2	330.642	1,35	1
Miranda	3.010.511 334.501	2.989.795 332.199	2 CHACAO BARUTA EL HATILLO PO. L. MARTINEZ (SUCRE)	546.535	1,63	2	460.952	1,39	1
		547.592 182.531	6 BOLIVAR LANDER URDANETA ROJAS	428.032	1,28	1	552.494	1,66	2

Fuente: Elaboración propia, con datos del CNE.

### *Circunscripciones y proporcionalidad*

La proporcionalidad hace referencia a la correspondencia entre votos y escaños, medidos en ambos casos en términos porcentuales. Generalmente, cuando se habla de ella se tiene en mente el porcentaje de votos que obtienen los partidos y el porcentaje de escaños que se les adjudican según las reglas del sistema electoral. Esto puede dar lugar a casos de sobrerrepresentación (el partido X obtiene un porcentaje de escaños superior a su porcentaje de votos) y de subrepresentación (el

partido X obtiene un porcentaje de escaños menor que su porcentaje de votos). Pero una primera mirada sobre la proporcionalidad tiene que ver con otro ámbito, al cual se le suele prestar poca atención. Nos referimos –en el caso venezolano– a la sobrerrepresentación y la subrepresentación de los estados.

Veamos. Ya hemos dicho que un número de diputados se eligen con base en la división político-territorial del país y otra cantidad con base en un cociente poblacional (en la segunda columna de la tabla 10 se puede ver el total por estados). Si se considera el porcentaje de población de cada estado y del Distrito Capital, nos encontraremos que los estados menos poblados se encuentran sobrerrepresentados y los más poblados subrepresentados. Esta discusión no es banal. Especialmente, la que toma en consideración la distribución poblacional.

Ello tiene consecuencias –desde el punto de vista académico, pero también desde el político– sobre el principio de la igualdad del voto (“Una electora o un elector, un voto”). Es lo que se conoce en la literatura especializada como aporcionamiento, aunque usualmente se habla más bien de *malaporcionamiento*<sup>16</sup>.

Analizando el caso de las elecciones en Argentina, Diego Reynoso señala que “la desigualdad en la representación y la diferencia exagerada de los tamaños de distrito hacen que la igualdad del voto sea una mera ilusión” (Reynoso, 1999: 75). En Venezuela, si tomamos a los estados y al Distrito Capital como una circunscripción<sup>17</sup>, nos hallaremos que hay diez (10) tipos de circunscripciones, considerando

el número de diputadas y diputados que se eligen en cada una. Los tamaños de estas circunscripciones van desde Amazonas, que elige tres diputados, hasta Zulia, que elige quince.

**Tabla 10**

**Promedio de población de los estados por diputado**

<b>Entidad federal</b>	<b>Total de diputados</b>	<b>Población del estado</b>	<b>Población por diputado</b>
Amazonas	3	160.548	53.516
D.			
Amacuro	4	220.040	55.010
Cojedes	4	399.509	99.877
Vargas	4	419.822	104.956
Apure	5	534.013	106.803
N. Esparta	5	547.592	109.518
Yaracuy	5	697.933	139.587
Guárico	6	852.194	142.032
Mérida	6	938.855	156.476
Barinas	6	980.490	163.415
Trujillo	5	819.316	163.863
Portuguesa	6	998.549	166.425
Monagas	6	1.033.188	172.198
Sucre	6	1.034.903	172.484
Falcón	6	1.052.748	175.458
Táchira	7	1.290.476	184.354
Bolívar	8	1.547.602	193.450
Aragua	9	1.888.983	209.887
Anzoátegui	8	1.687.085	210.886
Lara	9	1.988.001	220.889
D. Capital	9	2.147.793	238.644
Carabobo	10	2.484.515	248.452
Miranda	12	2.989.795	249.150
Zulia	15	4.111.832	274.122
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>30.825.782</b>	<b>187.962</b>

Fuente: Elaboración propia, con datos del CNE.

Nota: No se incluyen los tres diputados indígenas.

Como se puede apreciar en la tabla N° 10, en el estado Amazonas se elige una diputada o un diputado por cada 53.516 habitantes, mientras que en el Zulia se elige una curul por cada 274.122 habitantes. De esta tabla se desprende que efectivamente, siendo más alto el promedio de habitantes por cada diputado en Zulia que en Amazonas, se requiere también más electoras y electores en el primero que en el segundo.

Diego Reynoso, luego de analizar la relación entre número de electores y número de diputados en cada provincia argentina, concluye que “el valor del voto en Tierra del Fuego es mayor que en la provincia de Buenos Aires” (Ibíd: 76). Siendo así:

Un elector de Tierra del Fuego tiene más influencia en la conformación de la asamblea que uno de la provincia de Buenos Aires. En otros términos, para conseguir un diputado en la provincia de Buenos Aires en 1993 fue necesario conseguir diez veces la cantidad de votos necesarios que en Tierra del Fuego, mientras que en 1995 se necesitó en Buenos Aires 14 veces la cantidad de votos para elegir un diputado, en relación con Tierra del Fuego (Ibíd: 75-76).

En el caso venezolano se puede afirmar que el valor del voto es mayor en Amazonas que en Zulia, siendo ambos estados los casos extremos al principio y al final de la tabla. La proporción de habitantes entre Zulia y Amazonas es de 5 a 1. Esto quiere decir que hay cinco veces más habitantes por diputada o diputado en el Zulia que en Amazo-

nas. Con una distribución normal y regular del Registro Electoral y del voto, cabría esperar entonces que en el Zulia se necesitasen cinco veces más electores que en Amazonas para elegir un cargo al parlamento. La siguiente tabla muestra los resultados, pero utilizando esta vez la población electoral:

**Tabla 11**

**Promedio de electores de los estados por diputado**

<b>Entidad federal</b>	<b>Total de diputados</b>	<b>Electores</b>	<b>Electores por diputado</b>
D. Amacuro	4	116.972	29.243
Amazonas	3	102.449	34.150
Cojedes	4	236.616	59.154
Apure	5	329.188	65.838
Vargas	4	274.908	68.727
N. Esparta	5	345.033	69.007
Yaracuy	5	424.905	84.981
Guárico	6	521.089	86.848
Barinas	6	553.531	92.255
Mérida	6	596.216	99.369
Portuguesa	6	601.018	100.170
Monagas	6	620.937	103.490
Trujillo	5	523.353	104.671
Sucre	6	643.754	107.292
Falcón	6	663.287	110.548
Táchira	7	828.970	118.424
Bolívar	8	971.310	121.414
Anzoátegui	8	1.054.265	131.783
Aragua	9	1.203.967	133.774
Lara	9	1.251.453	139.050
Carabobo	10	1.548.242	154.824
Zulia	15	2.404.025	160.268
Miranda	12	2.042.421	170.202
D. Capital	9	1.638.456	182.051
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>19.496.365</b>	<b>118.880</b>

Fuente: Elaboración propia, con datos del CNE.

Nota: No se incluyen los tres diputados indígenas.

La tabla muestra que las relaciones cambian un poco. Ya no son Amazonas y Zulia los estados en los extremos. En este caso, lo son Delta Amacuro y Distrito Capital. La relación es de 6,2 a 1; en otras palabras, para conseguir una diputada o un diputado en el Distrito Capital hacen falta 6,2 veces más votos que en Delta Amacuro. La tabla muestra que el promedio para Venezuela es de 118.880 electores por diputado. Al igual que cuando se analizaba la relación con respecto a la población total, son los estados menos poblados los que requieren menos electores para obtener un cargo al parlamento nacional, mientras que en los estados más poblados el esfuerzo en este sentido es mayor.

En principio, esto pareciera apuntar a un mayor costo asociado a la obtención de un diputado en los estados más poblados. Pudiera pensarse que al necesitarse más electoras y electores por diputado, se requiere también un mayor gasto de recursos. No obstante, la masificación del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las grandes ciudades y capitales también puede implicar un uso más eficiente y efectivo de los recursos, situación que es poco probable encontrar en las zonas menos pobladas, donde la política al modo tradicional puede resultar más costosa en términos de campaña electoral.

La tabla también muestra que, con las excepciones de Táchira y Bolívar, estados que están muy próximos al promedio nacional de electores por diputado, todos los demás estados que superan ese promedio

–y que por tanto requieren más electores por diputado– pertenecen a lo que se conoce como el eje norte-costero de Venezuela, donde se concentra mayoritariamente la población y, consecuentemente, las y los votantes del país.

Otra forma de analizar esta desigualdad del voto es cambiando la perspectiva. La tabla siguiente muestra los datos sobre la población y el número de cargos en el parlamento por entidad federal, tanto en términos absolutos como en términos relativos.

**Tabla 12**  
**Población y diputados por entidad federal, valores absolutos y relativos**

Entidad	Población	Diputados	% Población	% Diputados	Estimado	Diferencia
Amazonas	160.548	3	0,52%	1,83%	1	2
D. Amacuro	220.040	4	1,30%	2,44%	2	2
Cojedes	399.509	4	0,71%	2,44%	1	3
Vargas	419.822	4	1,36%	2,44%	2	2
Apure	534.013	5	1,73%	3,05%	3	2
N. Esparta	547.592	5	1,78%	3,05%	3	2
Yaracuy	697.933	5	2,66%	3,05%	4	1
Trujillo	819.316	5	2,76%	3,66%	5	0
Guárico	852.194	6	2,26%	3,05%	4	2
Mérida	938.855	6	3,18%	3,66%	5	1
Barinas	980.490	6	3,42%	3,66%	6	0
Portuguesa	998.549	6	3,05%	3,66%	5	1
Monagas	1.033.188	6	3,35%	3,66%	5	1
Sucre	1.034.903	6	3,24%	3,66%	5	1
Falcón	1.052.748	6	3,36%	3,66%	6	0
Táchira	1.290.476	7	4,19%	4,27%	7	0
Bolívar	1.547.602	8	5,47%	4,88%	9	-1
Anzoátegui	1.687.085	8	6,97%	5,49%	11	-3
Aragua	1.888.983	9	5,02%	4,88%	8	1
Lara	1.988.001	9	6,13%	5,49%	10	-1
D. Capital	2.147.793	9	6,45%	5,49%	11	-2
Carabobo	2.484.515	10	8,06%	6,10%	13	-3
Miranda	2.989.795	12	9,70%	7,32%	16	-4
Zulia	4.111.832	15	13,34%	9,15%	22	-7
<b>Total</b>	<b>30.825.782</b>	<b>164</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>164</b>	<b>0</b>

Fuente: Elaboración propia, con datos del CNE.

Nota: No se incluyen los tres diputados indígenas.

Los porcentajes de población y diputados están medidos con respecto al total de la población del país y al total de diputados que se eligen, respectivamente. La columna “Estimado” muestra la cantidad de diputados que se elegirían si únicamente se considerase el criterio poblacional para la elección de los cargos a la Asamblea Nacional. Por supuesto, los datos se han ajustado: Amazonas tiene 0,52% de la población del país; el 0,52% de los 164 diputados que se eligen es 0,85; ese valor se ha redondeado a 1, la cifra entera más próxima. Así se ha procedido en todos los casos.

La última columna de la tabla 12 muestra la diferencia entre la cantidad de diputadas o diputados que se eligen en cada entidad y los que cabría esperar que se eligiesen si se considerase solamente el criterio poblacional. Los números positivos indican que con el sistema actual se eligen más que los que se esperaría usando sólo el tamaño de la población. Delta Amacuro, por ejemplo, actualmente elige 4 diputados; bajo el criterio poblacional elegiría solamente dos: su población representa 1,30% de la población del país y 1,30% de los 164 diputados es 2,13 (que se ajusta o se redondea a 2). En otras palabras, Delta Amacuro elige el doble de diputados que le correspondería elegir si se usara exclusivamente un criterio poblacional para la elección de los diputados.

Del lado contrario, la población de Miranda –por ejemplo– representa 9,70% del total del país. Y elige 7,32% de los diputados de la Asamblea Nacional. Usando el criterio poblacional exclusivamente, Miranda elegiría 16 diputadas y diputados, en lugar de los 12 que eli-

---

ge actualmente. Es decir, 25% menos. En el caso del Zulia, el estado más poblado, elige 7 diputados menos de los que le correspondería elegir partiendo de la distribución poblacional. Casi 50% menos de los que elige actualmente.

Todo este análisis también conduce a un debate que muy pocas veces, o nunca, se da, ni en los círculos académicos ni en los políticos y mediáticos. Es el debate acerca de la particularidad del federalismo venezolano. Como es bien sabido, la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 propuso un parlamento unicameral, eliminando la cámara del senado. Esta propuesta, junto con todo el proyecto de Constitución sometido a referéndum, fue aprobada mayoritariamente por el pueblo venezolano.

Las discusiones y los debates en la Asamblea Nacional Constituyente no estuvieron exentos de argumentos. Por supuesto, había quienes defendían la propuesta de la bicameralidad, entre otras razones, apoyados en el argumento de la tradición federal de Venezuela y en la necesidad de contar con una cámara que representase a los estados: la cámara del senado. Los defensores de la unicameralidad señalaban que este argumento era falaz, por cuanto la historia demostraba que más que representar a los estados, los senadores en Venezuela seguían representando a los partidos políticos.

La propuesta final, aprobada por la mayoría de los diputados de la Asamblea Nacional Constituyente, se decantó por un parlamento unicameral. Sin embargo, para garantizar la continuidad de la tra-

dición federal y otorgar igual voz y presencia de los estados en dicho parlamento, se decidió incluir en la propuesta que cada entidad federal eligiese, al menos, tres diputados.

Esto tiene consecuencias importantes, no sólo desde el punto de vista del federalismo. Haber eliminado completamente la representación de los estados en la Asamblea Nacional y elegir solamente el criterio poblacional para la asignación de diputados a cada estado habría implicado también que la representación se hubiese concentrado en ese llamado eje norte-costero al que ya se hizo mención. Habría implicado, por tanto, que los estados más despoblados y menos desarrollados no contasen con una adecuada representación en el seno de un órgano en el que no sólo se discuten y aprueban las leyes del país, sino en el que además se asignan los recursos destinados al desarrollo de las distintas políticas públicas del Estado venezolano. En otras palabras, eso habría significado privilegiar el desarrollo, la asignación de recursos y la implementación de políticas públicas en los estados norte-costeros en detrimento de los estados menos poblados, condenándolos a la profundización del abandono, la depauperación, la precariedad y el subdesarrollo.

Esta discusión –como se dijo anteriormente– no es banal. Del lado académico, apunta a la necesidad de afinar los análisis, hacerlos con mayor rigurosidad. Del lado político y mediático, este tipo de análisis sirve para desmontar la matriz de opinión que señala al CNE de favorecer a unas formaciones –concretamente al partido de gobierno– sobre otras. Como se ha visto, los criterios para la configuración

---

de las circunscripciones son muy estrictos y el CNE actúa con total transparencia, aplicando –tal como lo exige la ley– la mayor precisión posible.

Por otra parte, el argumento esgrimido constantemente por partidos de oposición de ganar en cantidad de votos pero perder en cantidad de diputados, nuevamente bajo el supuesto de la parcialidad del CNE, esconde la realidad de la desigualdad del voto producto de la desigual distribución poblacional del país. En vista de que a cada estado y al Distrito Capital se le asignan tres diputados, una distribución poblacional proporcionalmente similar en todos los estados arrojaría como resultado que todos los estados eligiesen la misma cantidad de diputados y que el voto tuviese el mismo valor en todas partes.

Pero la población no se encuentra distribuida de manera proporcional entre todos los estados. Hay unos más poblados que otros y –consecuentemente– en los primeros se necesitan más votos por diputada o diputado que en los segundos. Adicionalmente, hay que considerar que los partidos de oposición centran su actividad política y por tanto sus apoyos en esos estados más poblados, por lo que requieren mayor apoyo electoral para obtener representación parlamentaria. Y ello no es producto de ningún sesgo o parcialización del CNE a favor de ninguna formación.

### *Magnitud del distrito*

Concepto de suma importancia en la provocación de mayores grados de distorsión de la desproporcionalidad –diferencia entre los porcentajes de votos y escaños que obtiene un partido en una determinada elección–. No debe confundirse con la extensión territorial del distrito o con el número de electores registrados. Se refiere al número de escaños en disputa.

La condición mixta del sistema electoral venezolano requiere que en nuestro país se tenga un enfoque dual de este atributo. Al aumentar la magnitud del distrito para los escaños que se disputan por lista, se deviene en una mayor proporcionalidad y les confiere más ventajas a los partidos pequeños. En las circunscripciones nominales aumenta la desproporcionalidad y resultan favorecidos los grandes partidos.

En el año 2000 se eligió por primera vez la Asamblea Nacional unicameral, con 165 diputados. El siguiente cuadro muestra la distribución de los diputados por elegir en cada entidad federal, circunscripción y lista.

**Tabla 13**  
**Distribución de los diputados a la Asamblea Nacional según**  
**entidad federal, tamaño de la circunscripción y lista.**  
**Elecciones año 2000**

Entidad Federal	Tamaño de la circunscripción				Diputados circunscripción	Diputados lista	Total diputados
	1	2	3	4			
D. Capital	6				6	4	10
Amazonas	2				2	1	3
Anzoátegui	4				4	3	7
Apure	3				3	2	5
Aragua	5				5	4	9
Barinas	1	1			3	2	5
Bolívar	2		1		5	3	8
Carabobo	4		1		7	4	11
Cojedes	2				2	2	4
D. Amacuro	2				2	2	4
Falcón	4				4	2	6
Guárico	3				3	2	5
Lara	0	1	1		5	4	9
Mérida	4				4	2	6
Miranda	6	1			8	5	13
Monagas	1	1			3	2	5
N. Esparta	2				2	2	4
Portuguesa	4				4	2	6
Sucre	2	1			4	2	6
Táchira	4				4	3	7
Trujillo	3				3	2	5
Vargas	0	1			2	2	4
Yaracuy	3				3	2	5
Zulia	5			1	9	6	15
<b>Total Dip.</b>	<b>72</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>97</b>	<b>65</b>	<b>162</b>
<b>Total Circ.</b>	<b>72</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>82</b>		

Fuente: Elaboración propia, con datos del CNE.

Nota: No se incluyen los tres diputados indígenas.

Según una clasificación convencional de los distritos electorales, se tienen distritos pequeños: los que eligen cinco o menos escaños; medianos: los que eligen entre seis y diez escaños; y grandes: eligen más de diez cargos. Conforme a esta clasificación, se tienen para esta elección once distritos pequeños, diez medianos y sólo tres grandes.

*c.- Umbral electoral y tamaño de la asamblea*

Los otros dos elementos de los sistemas electorales que tienen una influencia marcada en la representación, y más propiamente sobre la proporcionalidad de la representación, son el umbral o barrera electoral y el tamaño de la asamblea. El umbral o barrera hace referencia a límites mínimos que los partidos o grupos de electores deben obtener para alcanzar, por lo menos, un escaño. El umbral puede estar establecido legalmente y su porcentaje varía de un país a otro, siendo los más altos generalmente en torno a 5%. Es decir, si un partido no obtiene ese porcentaje mínimo de votos, no es considerado a la hora de la adjudicación de los escaños. En Alemania se utiliza una barrera de 5% para la lista en una circunscripción o distrito nacional único, pero en Venezuela la ley no prevé ningún tipo de barrera legal para acceder a la representación.

Sin embargo, el umbral no sólo es entendido en términos legales o reglamentarios, sino además en términos efectivos. Así, se habla de umbral efectivo para hacer referencia al nivel o porcentaje real que se debe obtener para alcanzar representación. Por supuesto, este umbral efectivo se ve afectado —entre otros factores— por el tamaño de las circunscripciones y por la fórmula electoral<sup>18</sup>.

Este así llamado umbral efectivo o barrera efectiva permite estimar el porcentaje de votos que requiere un partido para obtener, como mínimo, un escaño por lista en un distrito electoral. La siguiente fórmula permite su cálculo.

---

$$U=75\% / (M+1)$$

Donde U: valor umbral. Porcentaje de votos requeridos.

M: Número de escaños en disputa.

Por ejemplo, en una entidad federal donde se eligen tres escaños por lista, en aplicación del artículo 14 de la Lopro, se requiere como mínimo:

$$U = 75\% / (3+1) = 75\% / 4 = 18,75\%$$

Y en una entidad donde se eligen dos escaños, de conformidad con el artículo 15 de la Lopro, se requiere como mínimo:

$$U = 75\% / (2+1) = 75\% / 3 = 25\%$$

Un porcentaje mayor, debido a la cantidad menor de escaños en disputa.

Los porcentajes calculados son estimaciones y no garantizan per se la representación, que dependerá, en todo caso, de la manera como se distribuye la votación entre los partidos que compiten. Si la votación es muy concentrada, disminuyen las posibilidades de alcanzar la representación, en tanto que si la votación se dispersa, aumentan tales posibilidades.

En cuanto al tamaño de la asamblea, no solamente ejerce un efecto similar a la magnitud de la circunscripción, como afirma Fátima Díez, pues a mayor tamaño mayor proporcionalidad (Díez, s/f: 3).

El tamaño de la asamblea influye también de manera indirecta, al afectar el tamaño de las circunscripciones. Una asamblea más grande permitirá también circunscripciones más grandes.

Si seguimos lo señalado por los estudios sobre sistemas electorales, Venezuela contaría como un país con una asamblea pequeña.

Para ponerlo en perspectiva, España es considerado como un país con una instancia parlamentaria de tamaño reducido: un congreso de 350 diputados, lo que lo convierte en uno “de los más pequeños entre los países europeos en términos relativos” (Montero, 1997: 12). El tamaño de la Asamblea Nacional venezolana es de 165 diputados<sup>19</sup>.

Analicemos este atributo, tomando como referencia la integración de la Asamblea Nacional –ver tablas 11 y 13–, prácticamente la misma que para las elecciones de 2000: 162 diputados y de 2015: 164 diputados<sup>20</sup>. La diferencia radica en el número de diputados por lista: 65 y 51, respectivamente. Tal discrepancia obedece a las distintas reglas utilizadas para establecer la paridad nominal-proporcional, que fue de 60%-40% para el año 2000, y será 68,9%-31,1% para 2015, por aplicación de los artículos 14 y 15 de la Lopre. En resumen: en una serie de entidades federales, el número de diputados por lista fue mayor en el año 2000. Así tenemos, Distrito Capital 4 y 2, Anzoátegui 3 y 2, Aragua 4 y 2, Bolívar 3 y 2, Carabobo 4 y 3, Lara 4 y 2, Miranda 5 y 3, Táchira 7 y 2 y Zulia 6 y 3, situación que le confiere, en principio, para el año 2000, mayores posibilidades de acceso al órgano legislativo, por lo menos a partidos medianos.

*d.- Desigualdad del voto o reparto no equitativo de escaños*

El reparto no equitativo supone que las circunscripciones uninominales poseen registro de electoras y electores sustancialmente desiguales. Este atributo pesa menos cuando se utilizan distritos electorales grandes, y los escaños pueden repartirse en unidades geográficas preexistentes, como los estados. La desigualdad del voto hace referencia al principio de “Una electora o un elector, un voto”, de difícil cumplimiento en la práctica. Las marcadas diferencias en este atributo es lo que se conoce entre los anglosajones con el término de *malapportionment* o distribución desproporcional de los escaños, concepto del que ya hemos hablado antes en el apartado de circunscripciones. Como se dijo más arriba, alude al hecho de que los escaños no están distribuidos entre las entidades de acuerdo o proporcionalmente con su población, sino que unas tienen más escaños de los que le corresponde y otras menos. En Venezuela, por mandato constitucional –artículo 186– toda entidad federal elige tres diputados a la Asamblea Nacional como mínimo, aunque si se aplicara un criterio estrictamente proporcional a la población, el número de diputados que efectivamente debieran elegir algunos estados pudiera ser menor a esa cantidad.

La tabla 14 registra, por entidad federal, la razón del número de electoras y electores entre el número de diputados, tanto nominal como total. Por no haberse publicado aún el Registro Electoral definitivo, en razón del cronograma establecido, se utiliza la población general, en el entendido de que entre estas dos variables existe una

correlación positiva muy fuerte, es decir, a mayor (menor) población general, mayor (menor) es el Registro Electoral.

**Tabla 14**

**Población estimada, números de diputados nominales y por lista, razón población/diputados nominales y razón población/total diputados por entidad federal Elecciones a la Asamblea Nacional. Venezuela 2015**

Entidad Federal	Población	Diputados Nominales	Diputados por Lista	Total Diputados	Razón Pob/Dip. Nom.	Razón Pob. Total/Dip.
Distrito Capital	2.147.793	7	2	9	306.828	238.644
Amazonas	160.548	1	2	3	160.548	53.516
Anzoátegui	1.687.085	6	2	8	281.181	210.886
Apure	534.013	3	2	5	178.004	106.803
Aragua	1.888.983	7	2	9	269.855	209.887
Barinas	980.490	4	2	6	245.123	163.415
Bolívar	1.547.602	6	2	8	257.934	193.450
Carabobo	2.484.515	7	3	10	354.931	248.452
Cojedes	399.509	2	2	4	199.755	99.877
D. Amacuro	220.040	2	2	4	110.020	55.010
Falcón	1.052.748	4	2	6	263.187	175.458
Guárico	852.194	4	2	6	213.049	142.032
Lara	1.988.001	7	2	9	284.000	220.889
Mérida	938.855	4	2	6	234.714	156.476
Miranda	2.989.795	9	3	12	332.199	249.150
Monagas	1.033.188	4	2	6	258.297	172.198
Nueva Esparta	547.592	3	2	5	182.531	109.518
Portuguesa	998.549	4	2	6	249.637	166.425
Sucre	1.034.903	4	2	6	258.726	172.484
Táchira	1.290.476	5	2	7	258.095	184.354
Trujillo	819.916	3	2	5	273.305	163.983
Vargas	419.822	2	2	4	209.911	104.956
Yaracuy	697.933	3	2	5	232.644	139.587
Zulia	4.111.832	12	3	15	342.653	274.122
Venezuela	30.825.782	113	51	164	272.795	187.962

Fuente: Elaboración propia, con datos del CNE.

Las mayores cifras para ambas razones corresponden a las entidades federales con mayor población: Zulia, Miranda, Carabobo, Distrito Capital, Lara y Anzoátegui. Por el contrario, los estados donde

dichas razones alcanzan las cifras más bajas son aquellos con menor población general: Amazonas, Delta Amacuro, Cojedes, Apure, Vargas. Esta situación se traduce en la siguiente realidad: en las entidades de mayor población es más “oneroso” el costo medido en votos de un cargo en el parlamento nacional.

*e. Representación y circunscripciones indígenas*

En una investigación que data del emblemático año 1992<sup>21</sup>, Rodolfo Stavenhagen señalaba que la política indigenista de los países de la América Latina había tenido hasta ese momento una fuerte inspiración liberal, de manera muy especial en la concepción de la igualdad jurídica de todos los hombres (Ibíd.: 97). Ello implicaba, desde el punto de vista de las políticas públicas, que no era justificado y, por lo tanto, no había un tratamiento diferenciado legal y constitucionalmente establecido para los pueblos indígenas. Se desprendía de ello que el propósito de las políticas no era otro que “promover el desarrollo socioeconómico de las comunidades indígenas e ‘integrarlas’ a la nación” (Ibíd.), lo que se tradujo en déficits de derechos y obstáculos para el pleno disfrute y ejercicio de tales derechos por parte de los pueblos indígenas. Los malos resultados de estas políticas, siempre bajo la concepción liberal, se debían a fallas en los mecanismos de implantación y protección de los derechos humanos, pero no de su concepción (Ibíd.: 98).

Sin embargo, ya entrada la primera década del siglo XXI el panorama era distinto. En el año 2007, Raúl Ávila Ortiz, en una colabora-

ción para el monumental Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Nohlen y otros, 2007), ofrecía un balance...

“...de la forma en que los estados constitucionales democráticos latinoamericanos están regulando e intentando garantizar sus derechos políticos, en especial los derechos electorales y, específicamente, el derecho de voto pasivo (expresada en salvaguardas para la integración de órganos de representación política, especial, pero no exclusivamente legislativas) a una de las minorías más relevantes de la región: las minorías étnicas de origen prehispánico” (Ávila Ortiz, 2007: 693-694).

Desde esta nueva perspectiva, los derechos políticos de los pueblos indígenas son definidos en un doble contexto: el de la ciudadanía general y el de la ciudadanía étnica (Ávila Ortiz, 2007: 696).

“En el contexto de la ciudadanía general incluyen el derecho de voto activo, el derecho de voto pasivo y el derecho de asociarse con fines políticos, y tienen como propósito la integración de los órganos de la representación política en los diferentes niveles de gobierno del Estado-nación. En el contexto de la ciudadanía étnica se incluyen, por un lado, los derechos propios de la ciudadanía general, ya que aquella es una especie de ésta, pero, por el otro, se registran dos tipos de derechos: los derechos de protección externa y los derechos de restricción interna respecto a los grupos étnicos”. (Ibíd).

---

Derechos de protección externa son aquellos que se reconocen y acuerdan con la expresa finalidad de propiciar y garantizar la defensa de los grupos étnicos minoritarios de las presiones del grupo étnico mayoritario, y para garantizar su participación en “la formación de la voluntad jurídica y política del estado nacional” (Ibíd: 696-697). Forman parte de este grupo de derechos aquellas políticas o medidas compensatorias o de acción afirmativa (circunscripciones especiales, escaños o cuotas reservadas, etcétera) (Ibíd: 697).

Derechos de restricción interna son aquellos que los grupos étnicos minoritarios construyen y la “ciudadanía general tolera, reconoce y delimita” (Ibíd). Este grupo de derechos se expresa “fundamentalmente en el derecho de autogobierno, e incluye el derecho a desarrollar órdenes normativos internos, ejercer sus usos y costumbres, prácticas y formas políticas propias en la integración de sus órganos de gobierno” (Ibíd).

*Los derechos políticos de los pueblos indígenas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*

La Constitución venezolana, vigente desde 1999, puso fin a una tradición histórica de exclusión social y política de las y los indígenas en Venezuela. Con anterioridad, en las primeras constituciones sancionadas no se hacía mención alguna de los pueblos originarios. En las Constituciones de 1864, 1874, 1881 y 1891, se señalaba entre las atribuciones de la Legislatura Nacional:

“Las de establecer con la denominación de territorios el régimen especial con que deben existir temporalmente regiones deshabitadas o habitadas por indígenas no civilizados: tales territorios dependerán inmediatamente del Ejecutivo de la Unión” (Constitución de 1891, Art. 93).

Las Constituciones de 1901 (Art. 34) y 1904 (Art. 33) preceptuaban que no se computaría en la base de población a los indígenas que vivían en estado salvaje. La Constitución de 1947, en su artículo 77, señalaba que correspondía al Estado “procurar la incorporación del indio a la vida nacional” y dejaba a una legislación especial la determinación de todo lo relacionado con esta materia, “teniendo en cuenta las características culturales y las condiciones económicas de la población indígena”. La Constitución de 1961, por su parte, también dejaba al legislador la aprobación de una ley que estableciera “el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación<sup>22</sup>” (Art. 77).

Tal como se señalaba antes, las concepciones y, por tanto, las políticas, han cambiado. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prohíbe expresamente la discriminación por razón de sexo, religión, orientación política y raza. También prohíbe de manera expresa la discriminación de los pueblos indígenas. Pero no se queda allí: también establece que el Estado venezolano está obligado a garantizar la libertad cultural y religiosa de los pueblos indígenas, así como establecer y desarrollar las actividades económicas que se consideren más acordes con sus costumbres, tradiciones y organización.

---

Ahora bien, como señala Stavenhagen (1992), el debate acerca de los derechos de los pueblos indígenas ha estado casi siempre asociado al debate sobre los derechos humanos de segunda generación o derechos colectivos<sup>23</sup>; por lo que, a decir de Stavenhagen, es completamente ilusorio “el ejercicio de los derechos civiles y políticos cuando no existen condiciones para el disfrute de los derechos sociales, económicos y culturales” (Stavenhagen, 1992: 84), de modo que, en el caso de los pueblos indígenas, no se pueden entender unos derechos aislados o contrapuestos a los otros, sino más bien complementarios.

Desde la perspectiva de los derechos individuales, esto significa que la CRBV ha procurado que los indígenas —en tanto que individuos y ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela— puedan disfrutar y ejercer todos los derechos humanos individuales garantizados y reconocidos por los distintos tratados internacionales. Constitucionalmente hablando, en Venezuela los indígenas tienen derecho a la participación, al uso de su lengua materna, a practicar su credo, a dedicarse a la actividad económica de su preferencia y a no sufrir discriminación por su origen étnico.

Desde la perspectiva de los derechos colectivos o derechos de los pueblos indígenas, la Constitución venezolana tiene un capítulo dedicado a los mismos, el cual comienza con su reconocimiento expreso:

“El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como

su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley” (CRBV, Art. 119).

Este especialísimo capítulo de la CRBV deja de manifiesto la clara intención del constituyente venezolano de garantizar el disfrute de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, un abanico que incluye derechos territoriales, jurídicos, culturales, sociales, económicos y políticos. Para decirlo con palabras de Rodolfo Stavenhagen, lo que se persigue es que los pueblos indígenas dejen de ser “espectadores impotentes de los despojos y la destrucción de sus territorios y tierras ancestrales” (Stavenhagen, 2006: 27).

Y no puede ser de otra manera. El reconocimiento jurídico de los territorios indígenas está en la vía de permitir la conformación o configuración de los pueblos indígenas como actores colectivos, ya que es en esos territorios que los pueblos indígenas pueden desarrollar sus potenciales y decidir autónomamente las prácticas económicas, políticas, culturales, religiosas y de justicia que mejor se adapten a sus usos, costumbres y tradiciones.<sup>24</sup>

Es por esta razón que la CRBV incluye disposiciones sobre la participación política de los pueblos indígenas, incluido el derecho a tener

---

representación indígena en el parlamento nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena:<sup>25</sup>

“Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley” (CRBV, Art. 125).

El artículo 186, por su parte, dispone que los pueblos indígenas elijan tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

En cuanto a las normas de orden legal, la Ley Orgánica de Procesos Electorales (Lopre) contiene un capítulo enteramente dedicado al “Sistema electoral y de elección de los representantes indígenas”. Este incluye disposiciones acerca de las postulaciones de miembros de los pueblos indígenas a los cargos de representación a los distintos cuerpos deliberantes del país (en escalas nacional, estatal y municipal), la determinación de la población indígena, la conformación de las circunscripciones, el sistema de elección y la cualidad de elector o electora en las circunscripciones indígenas (Lopre, artículos 174 al 186).

Al igual que la conformación de las circunscripciones electorales que por comodidad de la exposición y para mayor entendimiento de los lectores llamaremos tradicionales<sup>26</sup>, también la conformación de cir-

cunscripciones indígenas le corresponde hacerla al Consejo Nacional Electoral (CNE). El artículo 175 de la Lopre señala que esto se hará “a los efectos de determinar los estados, municipios y parroquias con población indígena”, y para ello “se tomarán en cuenta los datos del último censo oficial, las fuentes etnohistóricas y demás datos estadísticos” (Lopre, art. 176).

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2011, la población indígena en Venezuela ascendía a 724.592 habitantes, de un total de 26.071.352, lo que representa 2,8% de la población venezolana para ese año.

La siguiente tabla muestra la distribución porcentual de la población indígena por entidad federal, según el censo de 2011:

**Tabla 15**  
**Población indígena por entidad federal.**  
**Año 2011**

<b>Entidad federal</b>	<b>Población total</b>	<b>Población indígena</b>	<b>Porcentaje Ind./ Total</b>
Amazonas	142.143	76.314	53,7
D. Amacuro	163.452	41.543	25,4
Zulia	3.486.803	443.544	12,7
Bolívar	1.372.278	54.686	4
Apure	441.795	11.559	2,6
Sucre	887.084	22.213	2,5
Anzoátegui	1.439.018	33.848	2,4
Monagas	890.337	17.898	2
N. Esparta	474.682	2.200	0,5
Lara	1.743.976	2.112	0,1
Resto de entidades	15.029.784	18.675	0,1
<b>Total</b>	<b>26.071.352</b>	<b>724.592</b>	<b>2,8</b>

Fuente: Elaboración propia, con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2011: 7)

En correspondencia con el artículo 176 y con base en esta información<sup>27</sup>, el artículo 179 de la Lopre estableció que las circunscripciones para la elección de los diputados o diputadas indígenas a la Asamblea Nacional estarían integradas por tres regiones:

- 1.- Occidente: formada por los estados Zulia, Mérida y Trujillo.
- 2.- Sur: integrada por los estados Amazonas y Apure.

3.- Oriente: compuesta por los estados Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas y Sucre.

Este mismo artículo asigna al Consejo Nacional Electoral la autoridad suficiente para “conformar las circunscripciones electorales indígenas mediante agrupaciones de estados, municipios o parroquias o por una combinación de éstas, sin limitaciones de continuidad geográfica” (Lopre, Art. 179).

Ahora bien, si consideramos sólo el total de la población indígena, nos encontramos con los siguientes resultados:

**Tabla 16**  
**Porcentaje de población indígena por entidad federal.**  
**Año 2011**

<b>Entidad federal</b>	<b>Población total</b>	<b>Población indígena</b>	<b>Porcentaje Ind./ Total</b>
Amazonas	142.143	76.314	53,7
D. Amacuro	163.452	41.543	25,4
Zulia	3.486.803	443.544	12,7
Bolívar	1.372.278	54.686	4
Apure	441.795	11.559	2,6
Sucre	887.084	22.213	2,5
Anzoátegui	1.439.018	33.848	2,4
Monagas	890.337	17.898	2
N. Esparta	474.682	2.200	0,5
Lara	1.743.976	2.112	0,1
Resto de entidades	15.029.784	18.675	0,1
Total	26.071.352	724.592	2,8

Fuente: Elaboración propia, con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2011: 7)

---

Se aprecia que la circunscripción de la región Occidente registra el mayor peso de la representación indígena, por ser el estado Zulia el de mayor población indígena del país, con 61,2%<sup>28</sup>. Le sigue la circunscripción Oriente (Bolívar, Delta Amacuro, Anzoátegui, Sucre y Monagas<sup>29</sup>), cuya población indígena asciende a 23,5% del total de la población indígena del país. Finalmente, la circunscripción Sur (Amazonas y Apure) que aglutina 12,1%.

Con respecto al Registro Electoral para la elección de los representantes indígenas a la Asamblea Nacional, el artículo 178 de la Lopre considera que son “electores y electoras de la circunscripción electoral indígena todos los inscritos e inscritas en el Registro Electoral definitivo, para la elección de la representación indígena en los distintos cuerpos deliberantes”. Una rápida mirada a los datos de la tabla 15 nos muestra que únicamente los estados Amazonas y Delta Amacuro tienen muy altos porcentajes de población indígena con respecto a su población total. En el primer caso, como hemos visto, la población indígena del estado Amazonas representa más de la mitad de su población total; en el segundo caso representa poco más de un cuarto de su población total. Podríamos agregar el estado Zulia, cuya población indígena representa un octavo de la población total.

Esto no quiere decir que la población indígena de los otros estados sea poco significativa. Al contrario, si hemos querido resaltar estos resultados es porque, a tenor de lo dispuesto en el artículo 178 de la Lopre, antes citado, el Registro Electoral de las circunscripciones indígenas está formado por todos los electores y electoras de dichas

circunscripciones, independientemente de su condición de autorreconocimiento como indígenas. De esto se deduce que –con la excepción del estado Amazonas– las electoras y los electores indígenas están en una situación de franca minoría, superados ampliamente por las electoras y los electores no originarios o no indígenas, siendo éstos los que en la práctica determinan una elección.

La legislación ha intentado corregir este sesgo mediante disposiciones acerca de la postulación de candidatas y candidatos en las circunscripciones indígenas. El artículo 174 de la Lopre señala que, con miras a garantizar el derecho a la participación, protagonismo político y representación de las comunidades y organizaciones indígenas, éstas pueden postular candidatas y/o candidatos a “diputadas o diputados, legisladores o legisladoras, concejales o concejalas y otros que determine la ley”. Por supuesto, esta disposición no se puede entender de manera aislada, sino en concordancia con los artículos 125 y 178 de la CRBV, lo que supone que en las circunscripciones indígenas no podrán postularse candidatos o candidatas no pertenecientes a pueblos, comunidades u organizaciones indígenas.

Por otro lado, esta situación pone de manifiesto el carácter sistémico o la complementariedad de los derechos de los pueblos indígenas, tal como sostienen Rodolfo Stavenhagen (1992) y Raúl Ávila Ortiz (2007). También es de reconocer que si bien la CRBV y la legislación venezolana sobre pueblos indígenas representan un cambio de paradigma y un avance con respecto a preceptos constitucionales y legales anteriores –afortunadamente ya superados–, el Estado venezolano se

---

encuentra en mora con estos pueblos y comunidades. Por ejemplo, con respecto a la demarcación de los territorios de los pueblos indígenas (Aguilar Castro, 2008). Ya antes apuntábamos que el reconocimiento jurídico de los territorios indígenas es condición de primer orden para la configuración de los pueblos indígenas como actores colectivos y dueños de su propio destino. En materia electoral, esto plantea la revisión legal de la conformación del Registro Electoral de las circunscripciones indígenas.

*f.- El voto de los militares en Venezuela*

El voto de los militares se inscribe dentro de la tendencia de ampliar el sufragio universal al conjunto de los miembros de la sociedad, para terminar de levantar en la práctica todas las restricciones que, por razones de pertenencia a determinados segmentos de la sociedad, existen en los regímenes constitucionales y/o legales. La privación del voto a los militares en determinados países y en determinados momentos históricos tiene motivos complejos. Por una parte, se trata de impedir la presión de los oficiales sobre los soldados, que deformaría el sufragio como tal. Por otra parte, se argumenta que de lo que se trata es de evitar la invasión de la política militante en las fuerzas castrenses, por constituir un elemento negativo para la cohesión y la disciplina militar. Sin embargo, hay que hacer referencia a que no siempre en el pasado le fue negado el voto al sector militar. En algunos períodos de su historia —y a veces, durante un largo período—, en países como Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia, los militares gozaron del derecho a sufragar. Con la entrada en vigor de

la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999, se da apertura a una nueva visión sobre el papel de las Fuerzas Armadas, e igualmente se procede a incluir en otras Constituciones promulgadas más tarde las normas que conceden el voto a los militares.

*v.- El ejercicio del sufragio activo de los militares en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*

De manera reiterada las constituciones venezolanas enfatizan en el carácter obediente y no deliberante de las Fuerzas Armadas. Sobre el derecho al sufragio activo no hacen mención alguna, ni negándolo ni permitiéndolo. La única Constitución que explícitamente concedía el voto a los militares fue la de 1819. En efecto, en el Artículo 7 de la Sección Primera del Título 3, se establecía que los militares sean naturales o extranjeros que han combatido por la libertad e independencia de la patria en la presente guerra, gozarán del derecho del ciudadano activo. El artículo 2 de la misma Sección Primera describía al ciudadano activo como el que goza del derecho de sufragio y ejerce por medio de él la soberanía nacional nombrando sus representantes. Se explica que la concesión del derecho obedecía al hecho de encontrarse el país librando la Guerra de Independencia contra el imperio español.

Antes de 1999, los militares en servicio activo o en situación de disponibilidad no podían sufragar. Equivocadamente, se pensaba que esta prohibición tenía rango constitucional, cuestión que no era cierta. En realidad la Constitución de 1961 establecía que “Las

---

Fuerzas Armadas forman una institución apolítica, obediente y no deliberante...” (Artículo 132). Esto no tenía por qué inducir a una prohibición expresa del voto a los militares en esa Carta Fundamental. La prohibición tenía rango legal debido a un dispositivo de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Lofan, artículo 6) que pautaba lo siguiente: “El personal militar de todos los grados y categorías en situación de actividad o disponibilidad, según el caso, no podrá tener participación directa en la política, ni ejercer ningún derecho político. Igual prohibición regirá para los que estén movilizados para fines de instrucción o en situación de emergencia”.

En conexión con el dispositivo anterior, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política establecía que: “Los miembros de las Fuerzas Armadas no ejercerán el sufragio mientras permanezcan en el servicio militar activo (Losypp, artículo 85, aparte único). Estas dos normas legales quedaron derogadas al entrar en vigencia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que dispone lo siguiente: “Los o las integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad tienen el derecho al sufragio de conformidad con la ley, sin que les esté permitido optar a cargo de elección popular, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político”. (Artículo 330). Queda claro, desde luego, que el derecho se limita al ejercicio del sufragio activo, quedando vedado el ejercicio del sufragio pasivo.

En Venezuela, a raíz del derrocamiento de la dictadura de Pérez Jiménez, la última que sufrió el país, se planteó una reacción antimilitarista. Por ello, aun cuando la prohibición del voto a los

militares, como antes señalamos, no estaba señalada en ninguna norma de la Constitución de 1961, no fue posible legalmente hacer la concesión correspondiente. Con la consolidación del modelo democrático representativo, hacia los años setenta y ochenta del siglo XX comenzó a plantearse de manera recurrente el asunto del voto a los militares. Con los levantamientos militares que se suscitaron en 1992, se dio inicio a un proceso que culminó, en una primera etapa, con la victoria electoral del comandante Hugo Chávez Frías en 1998. Es decir, la victoria de los oficiales derrotados en 1992. Se inició a continuación un proceso constituyente, que contó con una altísima participación de dichos oficiales y sus partidarios civiles, lo que favoreció una relación más fluida, permanente, extensa y profunda entre la Fuerza Armada y la sociedad civil, por lo que la concesión del voto a los militares en la Constitución de 1999 se enmarcó de manera natural en esa relación.

*vi.- El ejercicio del sufragio activo de los militares en las leyes*

En Venezuela, los dispositivos legales que contemplan el voto a los militares están contenidos en la Ley Orgánica de Procesos Electorales, sancionada en 2009. No están dirigidas expresamente al estamento militar, sino que el voto de los militares se deriva de la generalidad de las normas. Éstas están contenidas en los artículos 29 y 41. El primero preceptúa: “Podrán ser inscritos en el Registro Electoral:

1. Los venezolanos y las venezolanas mayores de dieciocho años de edad...”. En concordancia con este mandato, el artículo 41 establece

---

que: “Todos los venezolanos y venezolanas debidamente inscritos e inscritas en el Registro Electoral podrán ejercer el derecho al sufragio siempre y cuando no estén sujetos a inhabilitación política, interdicción civil o que su cédula de identidad haya sido declarada inhabilitada, insubsistente o nula por el órgano competente en materia de identificación...”. La Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana no hace mención alguna del voto de los militares.

*g.- Otros atributos: ciclo o calendario electoral y alianzas partidistas*

Otros de los atributos de los sistemas electorales comúnmente estudiados por la literatura especializada tiene que ver con el ciclo o calendario electoral y las alianzas partidistas. En el primer caso, se trata de estudiar las consecuencias de realizar elecciones simultáneas para el Ejecutivo<sup>30</sup> y el Legislativo. El otro atributo o dimensión se refiere a las posibilidades que tienen los partidos políticos de establecer alianzas electorales y presentar listas conjuntas. En ambos casos, se pueden ver afectadas tanto la representatividad como la gobernabilidad del sistema político.

*i.- Ciclo o calendario electoral*

En el caso de América Latina —y particularmente en Venezuela—, José Enrique Molina Vega (2001) realizó una importante investigación sobre este tema. Lamentablemente, los especialistas venezolanos no han continuado con esta línea de investigación. No obstante, el trabajo de Molina Vega, pese a haber sido escrito hace catorce años, puede arrojar ciertas luces. Para su investigación, Molina Vega pone a

prueba los planteamientos de Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997)<sup>31</sup> acerca de las consecuencias políticas del ciclo o calendario electoral sobre la gobernabilidad y la representatividad. Por otro lado, aunque suene a verdad de Perogrullo, conviene dejar claro que por elecciones simultáneas se entiende las que se llevan a cabo en la misma jornada electoral<sup>32</sup>.

Las conclusiones a las que arriba Molina Vega se pueden resumir de la siguiente manera:

Las elecciones simultáneas tienden a estar asociadas con gobiernos con mayoría parlamentaria estable, por lo cual son favorables a la eficacia y a la gobernabilidad, al mismo tiempo que propician un sistema político de multipartidismo moderado (Molina Vega, 2001: 27).

Las elecciones separadas, por otra parte, tienden a favorecer el pluralismo político, privilegiando la representatividad. Por ello, suelen arrojar como resultado parlamentos controlados por la oposición, aunque ello implique menos gobernabilidad y eficacia gubernamental (Ibíd: 28)<sup>33</sup>.

En los sistemas presidenciales, por lo tanto, los partidos que tienen oportunidades de conseguir la presidencia adquieren de entrada ventajas que tienden a trasladarse a las elecciones legislativas. De ese modo, el voto presidencial “arrastra” el voto legislativo<sup>34</sup> cuando las elecciones se efectúan simultáneamente.

---

En Venezuela, hubo simultaneidad de elecciones desde 1958 hasta 1993. En 1998<sup>35</sup> se separaron y en 2000 volvieron a coincidir. Las elecciones de ese año se conocieron mediáticamente como “megaelecciones” por tratarse de las elecciones posteriores a la aprobación de la Constitución de 1999, que ordenaba la celebración de elecciones para todos los cargos de representación pública: presidente, gobernadores, alcaldes, diputados –nacionales y estatales–, concejales y miembros de juntas parroquiales. Elecciones simultáneas también fueron las elecciones regionales y municipales de 2008, en las que hubo elección para escoger 22 de las 23 gobernaciones, 2 alcaldías mayores (Metropolitana de Caracas y Alto Apure), 326 alcaldías, así como los diputados regionales (consejos legislativos estatales), concejales metropolitanos (alcaldías mayores) y concejales municipales (municipios).

Aparte de ese año, desde 2000 varios tipos de elecciones han coincidido el mismo año, pero el Consejo Nacional Electoral ha decidido celebrarlas en jornadas distintas. Tal fue el caso del año 2004, cuando se celebraron el referéndum revocatorio (agosto) y las elecciones regionales (gobernadores y diputados de los consejos legislativos estatales, octubre); el año 2005, cuando se celebraron elecciones municipales y parroquiales (agosto) y elecciones parlamentarias (diputados a la Asamblea Nacional, diciembre); el año 2010, cuando hubo elecciones parlamentarias (septiembre) y también elecciones municipales en algunos municipios y elección para escoger gobernador en el estado Amazonas (diciembre); el año

2012, cuando se celebraron las elecciones presidenciales (octubre) y las elecciones regionales (diciembre); y el año 2013, en el que la muerte del presidente Hugo Chávez obligó a celebrar nuevas elecciones presidenciales (abril) y las elecciones municipales previstas para ese año (diciembre).

En el caso de las elecciones para presidente y las elecciones parlamentarias nacionales, en razón de los distintos períodos constitucionales (seis años para presidente de la República y cinco para los diputados a la Asamblea Nacional) la próxima fecha de coincidencia será el año 2030. Por razones obvias, no se puede prever ahora si se realizarán de manera simultánea o no. En todo caso, es potestad del Poder Electoral organizar, administrar, dirigir y vigilar “todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos”, por lo que será el CNE el que decida al respecto.

#### *ii.- Alianzas electorales y listas conjuntas*

En Venezuela está permitida legalmente la formación de vínculos o alianzas entre organizaciones con fines políticos. Éstas pueden concurrir a un proceso electoral con sus tarjetas, conservando su identidad, y establecer alianzas con otras organizaciones, lo que implica que el total conjunto de votos de los aliados se utilizará en la asignación inicial de escaños. Tales agrupamientos o alianzas ayudan a los partidos pequeños y medianos, que suelen estar infrarrepresentados y se tiende a reducir la distorsión proporcional.

---

El artículo 17 de la Lopre considera que existe una alianza cuando dos o más organizaciones con fines políticos o grupos de electoras y electores presentan idénticas postulaciones para un mismo cargo. En el caso de los órganos deliberantes, las postulaciones serán idénticas cuando estén conformadas por las mismas personas, en el mismo orden y número, constituyéndose así, las llamadas “alianzas perfectas”. Asimismo, el artículo 18 de la Lopre aclara que sólo en el caso de las alianzas se sumarán los votos de los candidatos postulados por la organización con fines políticos o grupos de electoras y electores en la circunscripción correspondiente.

#### **D.- CONCLUSIONES**

El sistema electoral venezolano, en su sentido amplio, es un sistema transparente, auditable, confiable, inclusivo y democrático. Sus características, atributos o dimensiones presentes son el resultado de muchos años de luchas populares, que han permitido superar un viejo sistema manipulable, excluyente y antidemocrático. A modo de ejemplo, entre los atributos más importantes del sistema electoral venezolano están el voto de los militares y la representación indígena, elementos que a pesar de su sencillez muestran el carácter claramente inclusivo del sistema.

En una acepción más restringida o en un sentido estricto, el sistema electoral venezolano es un sistema que produce gobiernos o representantes de acuerdo con la voluntad popular. Es decir, el sistema electoral venezolano está en capacidad de recoger fielmente

la voluntad del pueblo expresada en las urnas electorales y traducirla en cargos populares.

Sin embargo, la escasa atención académica que se le ha prestado al sistema electoral ha llevado a políticos, medios de comunicación e incluso a un importante grupo de académicos a descalificar al sistema porque, entienden ellos, éste no arroja los resultados que ellos esperan. Que es un sistema sesgado a favor del partido de gobierno o que el Consejo Nacional Electoral, ente rector del Poder Electoral, está parcializado –también a favor del gobierno– han sido las acusaciones más frecuentes. Ninguna debida ni satisfactoriamente sustentada. Estas acusaciones, por otra parte, han sido más bien un vehículo para poner en duda la calidad de la democracia venezolana y, consecuentemente, la legitimidad de los gobiernos.<sup>36</sup>

Todas las reformas que ha experimentado el sistema electoral venezolano, desde finales de los años ochenta, cuando ya la crisis del sistema político venezolano era irreversible, han estado destinadas a mejorar la calidad de la representación<sup>37</sup> y los rendimientos del sistema político. Atendiendo al mandato constitucional, la Asamblea Nacional aprobó en 2009 la Ley Orgánica de Procesos Electorales (Lopre), cuerpo normativo que sentó las nuevas bases del sistema electoral venezolano.

En las páginas precedentes hemos querido presentar un estudio sobre el sistema electoral venezolano, con el doble propósito de llenar un vacío académico en el campo de la ciencia política venezolana y de

---

contribuir a un estricto reconocimiento de sus virtudes, atributos y rendimientos.

Definido por la Lopre como un sistema mixto paralelo, el sistema electoral combina elementos del sistema proporcional y del sistema mayoritario, con la finalidad de cumplir el mandato constitucional de garantizar la representación proporcional y la personalización del sufragio (CRBV, Art. 63). En virtud de estos principios, la elección de los miembros de los cuerpos colegiados de representación en el sistema electoral venezolano, la votación y especialmente la adjudicación de escaños se hace de manera paralela; esto es, los electores tienen dos votos: uno para una lista (sistema proporcional) y otro voto nominal (sistema mayoritario); al mismo tiempo, la ley establece que en ningún caso la adjudicación de escaños por el sistema mayoritario tiene incidencia sobre la adjudicación del sistema proporcional.

Ello nos ha permitido estudiar todos los atributos o elementos del sistema electoral venezolano: fórmula electoral, circunscripciones o distritos electorales, magnitud de las circunscripciones, tamaño de la asamblea, umbrales electorales, ciclo o calendario electoral, alianzas entre partidos. Especial mención merecen los apartados que hemos dedicado al voto de los militares y a la representación y las circunscripciones indígenas. En ambos casos, se trata de un cambio en la concepción no sólo de la política –nadie está ni puede estar excluido de la actividad política– sino de la democracia misma. Democracia participativa y protagónica significa, por ejemplo, que pueblos y comunidades indígenas tengan la posibilidad de elegir por

sí mismos su destino como tales y participar en la conformación de la voluntad popular, en la formación de gobierno y en la definición de las políticas públicas.

Esperamos que este esfuerzo contribuya a un mejor y mayor entendimiento del sistema electoral venezolano por parte de todos los sectores que hacen vida en Venezuela. Quedan aún muchos aspectos por estudiar y otros sobre los cuales es necesario profundizar. Una tarea con la cual seguimos comprometidos.

---

## NOTAS

1. Se usa aquí este término para hacer referencia a la manera en la que se representan los intereses sociales y las interacciones entre los diversos actores políticos que han obtenido representación. De ninguna manera se hace referencia a determinadas cualidades –basadas en la clase social, el origen étnico, la religión, etc.– que serían preferibles sobre otras.
2. Juan Carlos Rey, en su ya clásico estudio, caracterizó esta crisis como la “crisis del sistema populista de conciliación” (Rey, 1991: 566). Si se le quiere poner fechas e hitos a la crisis del sistema político venezolano, en el plano económico se puede mencionar el 18 de febrero de 1983 (viernes negro), el 27 de febrero de 1989 (Caracazo, ruptura del consenso social) y el 4 de febrero de 1992 (rebelión de los Comacates, ruptura del consenso político).
3. Debido precisamente a la caracterización de la crisis del sistema político venezolano, los estudios sobre el sistema electoral la más de las veces contenían propuestas de reforma orientadas a mejorar la representación por vía de la personalización del sufragio, entendida en la jerga electoral como la adopción de sistemas de elección nominal.
4. Por supuesto que es deseable la realización de elecciones libres, tanto como contar con la garantía de unos resultados confiables. Sin embargo, detrás de muchas de las preocupaciones en este sentido están orientadas a una especie de “certificación” de las elecciones y consecuentemente de la democracia en muchos países, especialmente cuando se habla de la “observación electoral”. El tema es harto interesante y delicado: por una parte, incluye la cuestión de la soberanía y la libre determinación de los pueblos; por la otra, implica la paradoja de que grupos o instituciones que nadie ha elegido ejerzan de certificadores de elecciones.
5. En estos casos es frecuente la figura del *ballotage* o segunda vuelta entre las dos opciones que han resultado con la mayor votación relativa.
6. Entre las más utilizadas internacionalmente, los métodos D’Hondt, Hare, Saint Laguë, Saint Laguë modificada, Imperiali de restos mayores, Imperiali de divisores, Droop. Para un estudio más detallado, ver Panadés (2000).
7. Más adelante se ampliará sobre los distintos elementos de los sistemas electorales.
8. [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorales/docs/red\\_diccionario/formula%20electoral.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorales/docs/red_diccionario/formula%20electoral.htm)
9. Como se sabe, el cociente que resulta de dividir cualquier número entre 1,1% de sí mismo es igual a 90,9.
10. También en el período 2005-2010 la Asamblea Nacional estuvo integrada por 167 diputados.
11. Ver más adelante el apartado sobre representación y circunscripciones indígenas.
12. Ya se ha explicado que en el período 2015-2020, la Asamblea Nacional estará integrada por 167 diputados, a diferencia del período 2010-2015, en el que ha estado integrada por 165 diputados.
13. Lo que ha llevado a algunos opinadores a afirmar –sin sustento empírico y con la única fuerza de su palabra– que el CNE ha quitado diputados de circunscripciones en

- las que tradicionalmente ganan los partidos de oposición para trasladarlos a circunscripciones en las que ha dominado el partido o la alianza gubernamental.
14. Resultado de dividir la población de la circunscripción entre el índice poblacional de la entidad.
  15. Son traducciones del inglés por apportionment y malapportionment, respectivamente. El malaportcionamiento vendría a ser la configuración defectuosa de las circunscripciones.
  16. Ya hemos hablado de los estados como circunscripción para la elección de diputadas y diputados por lista. Y de las circunscripciones nominales para diputadas y diputados nominales. Tomamos aquí cada entidad como una circunscripción para el total de diputadas y diputados por elegir, porque las circunscripciones nominales se configuran a partir del índice poblacional de cada una de ellas.
  17. Circunscripciones más pequeñas (es decir, que eligen a pocos representantes) implican umbrales más altos. Circunscripciones más grandes implican umbrales más bajos.
  18. Excepcionalmente 167 diputados –como la que se habrá de elegir en 2015–, cuando los cálculos previstos en la Lopre obligan a la elección de un diputado más. Ello haría que la Asamblea tuviese número par (166), por lo que, para evitar eventuales situaciones de empate, se eleva el número a 167.
  19. No se incluyen los diputados indígenas en ambos casos.
  20. Celebración o conmemoración del V Centenario: del Descubrimiento de América, del Día de la Raza, del Encuentro de Dos Mundos o de la Resistencia Indígena, según la perspectiva con la que se analicen los hechos.
  21. Este artículo de la Constitución venezolana de 1961 deja muy bien plasmada la concepción liberal de la que habla Stavenhagen (1992) sobre las políticas indigenistas.
  22. Lo cual no quiere decir que se deban dejar de lado los derechos individuales; al contrario, Stavenhagen señala que una de las vertientes de la agenda es precisamente el reclamo del disfrute de los derechos individuales por parte de los pueblos indígenas, tradicionalmente discriminados y relegados en este sentido.
  23. Debemos agregar que en este capítulo dedicado a los derechos de los pueblos indígenas también se hallan disposiciones sobre otros derechos, como por ejemplo el derecho “a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto” (artículo 121), el derecho “a una salud integral que considere sus prácticas y culturas” (artículo 122), el derecho “a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades” (artículo 123), y el derecho “a la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones de los pueblos indígenas” (artículo 124).
  24. Son parte de las políticas o medidas compensatorias o de acción afirmativa –circunscripciones especiales, escaños o cuotas reservadas– de las que habla Raúl Ávila Ortiz (2007, 696-697) y que ya se han comentado.
  25. Sin que esto implique, en modo alguno, la expresión de juicios que lleven implícita o explícitamente alguna carga de discriminación o valoración –moral, política o legal– de unas circunscripciones sobre otras.
  26. Información que, por otra parte, presenta una continuidad histórica, ya que las en-

- 
- tidades allí reflejadas son las que tradicionalmente han tenido población indígena en Venezuela.
27. Los datos muestran los resultados de la declaración de pertenencia a un pueblo indígena. La pregunta se le hizo a “la población nacida en Venezuela”, que según datos del mismo censo de 2011 ascendía a 26.071.352 habitantes (INE, 2011: 7).
  28. La población indígena de los estados Mérida y Trujillo, que también forman parte de la circunscripción “Occidente”, no aparece discriminada ni, por lo tanto, reflejada en los resultados que el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha hecho públicos. Se entiende que la población indígena de esos estados es muy baja y estadísticamente poco significativa sobre el total de la población de cada uno de ellos. El INE la presenta bajo la categoría “resto de entidades”.
  29. No se incluye al estado Nueva Esparta, perteneciente a la región oriental de Venezuela, pero con un bajo porcentaje de población indígena.
  30. Está claro que esto sólo es posible estudiarlo en sistemas presidenciales, en los que se realizan elecciones para presidente y elecciones para escoger al parlamento. Se entiende que en los sistemas parlamentarios, por su propia naturaleza, no hay elecciones presidenciales; la escogencia del Ejecutivo se realiza justamente a partir de las elecciones parlamentarias, ya que el gobierno surge del seno del parlamento.
  31. Citados por Molina Vega; no citados en el marco de esta investigación.
  32. La aclaratoria importa no sólo desde el punto de vista político, sino también desde el metodológico: puede que en algunos casos coincida la realización de distintos tipos de elecciones el mismo año, pero no en la misma jornada electoral. Siendo así, no se podría hablar de elecciones simultáneas, sino de elecciones separadas. No obstante, este es un tema que requiere mayor investigación.
  33. Molina Vega advierte que “ningún mecanismo institucional actúa en el vacío” y resalta la influencia del contexto político e histórico, lo que implica que “instituciones idénticas en países diferentes probablemente produzcan resultados también distintos” (Molina Vega, 2001: 28).
  34. Lo que en algunos casos ha sido llamado “efecto portaaviones”.
  35. En las elecciones presidenciales de ese año fue elegido Hugo Chávez por primera vez como presidente de la República. Algunos analistas señalaron en su momento que la separación de las elecciones obedecía al propósito de la clase dirigente de entonces de evitar ese “efecto portaaviones” que representaría Chávez, ya muy favorecido en las encuestas para la fecha de la decisión de separar los comicios.
  36. Sin embargo, los dirigentes, medios de comunicación y académicos que hacen tales acusaciones no han podido superar la contradicción que supone poner en duda unos resultados cuando éstos son desfavorables a determinada opción política, pero aceptarlos cuando la voluntad popular decide favorecerla con el voto.
  37. Véase nota 1.
-

## **E.- REFERENCIAS**

1. Aguilar Castro, Vladimir (2008). “Derechos indígenas pendientes en Venezuela”, En **Revista Venezolana de Ciencia Política**. N° 33: 149-154.
2. Asamblea Nacional (2005). **Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas**. En línea. Puede consultarse en: <http://www.defensoria.gob.ve/dp/index.php/leyes-pueblos-indigenas/1329>. Consultado el día 17/06/2015.
3. Ávila Ortiz, Raúl (2007). “Representación de las minorías étnicas”. En Nohlen, Dieter y otros (Comp.) (2007). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. México, Fondo de Cultura Económica. pp. 693-708.
4. Brewer Carías, Allan (1998). **Problemas del Estado de Partidos**. Caracas, Editorial Jurídica venezolana.
5. Colomer, Josep M. (2003). “Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)”. **Revista Española de Ciencia Política**. Núm. 9: 39-63. Versión en inglés: “It’s Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger’s Laws Upside Down)”. **Political Studies**. Vol. 53: 1-21.
6. Cordero Arias et al. (2006). **Reflexiones y aportes para la reforma de la legislación electoral venezolana**. Caracas, Centro Carter.

- 
7. Díez, Fátima (s/f). **Sistemas electorales**. Salamanca, Universidad de Salamanca. Mimeografiado. Disponible en la página en internet del Área de Ciencia Política y de la Administración del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Salamanca (sección de “Materiales”). URL: [http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.4.sistemas\\_electorales.pdf](http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.4.sistemas_electorales.pdf). consultado el día 25/05/2015.
  8. Idea Internacional (2006). **Diseño de Sistemas Electorales: el nuevo manual de Idea Internacional**. México, Talleres Gráficos de México.
  9. Instituto Nacional de Estadística (INE) (2011). **Resultados población indígena. XIV Censo de Población y Vivienda 2011**. Caracas, INE.
  10. Lijphart, Arendt (1995). **Sistemas electorales y sistemas de partidos**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. (Capítulo: “Sistemas electorales: tipos, pautas, tendencias”. Pp. 42-100).
  11. Lijphart, Arend (2000). **Modelos de Democracia**. Barcelona, España, Editorial Ariel, S.A.
  12. Martínez Dalmau, Rubén (2006). “De Punto Fijo a la Constituyente. Los Bolivarianos Entre la Acción y Reacción, en Venezuela a Contra Corriente”. En Torres López, Juan (Coord.) (2006). **Los orígenes y las claves de la Revolución Bolivariana**. Barcelona, España, Icaria Editorial, S.A.

13. Molina Vega, José Enrique (1991). **Sistema Electoral Venezolano**. Valencia, Venezuela, IIDH-CAPEL. Vadell Hermanos.
14. Molina Vega, José Enrique (2009). “La reforma informal del sistema electoral venezolano: de la representación proporcional al sistema mayoritario sin alterar una coma”. En Fontaine, Arturo; Larroulet, Cristian; Navarrete, Jorge y Walker, Ignacio (Eds.) (2009). **Reforma del Sistema Electoral Chileno**. Santiago / PNUD / CEP / Libertad y Desarrollo / Proyectamérica / Cieplan.
15. Molina Vega, José Enrique (2001). “Consecuencias políticas del calendario electoral en América latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura”, En **América Latina Hoy**, N° 29: 15-29.
16. Montero, José Ramón; Llera, Francisco J. y Torcal, Mariano (1992). “Sistemas electorales en España: una recapitulación”. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**. N° 58: 7-56.
17. Montero, José Ramón (1997). “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma”. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)**. N° 95: 9-45

- 
18. Nogueira Alcalá, Humberto (1987). **Sistemas electorales: acceso al sistema político y sistema de partidos**. Caracas, Consejo Supremo Electoral.
  19. Nohlen, Dieter (1992). **Sistemas electorales y gobernabilidad**. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. Working Paper N°. 63.
  20. Nohlen, Dieter (1998). “El sistema electoral alemán. Un estudio comparativo”. En Montalbes Pereira, Juan (Coord.) (1998). **El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)**. Madrid, CIS / Parlamento de Andalucía. Pp.129-146.
  21. Nohlen, Dieter (1998). “América Latina, Una Comparación de sus Sistemas Electorales”. **Revista Politeia**.
  22. Nohlen, Dieter (2004). **Sistemas Electorales y Partidos Políticos**. México, Fondo Cultura Económica.
  23. Nohlen, Dieter, et al. (comp.) (2007). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. México, FCE / Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Universidad de Heidelberg / International IDEA / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral.
  24. Nohlen, Dieter y Nohlen, Nicolas (2007). “El sistema electoral alemán y el tribunal constitucional federal (la

- igualdad electoral en debate - con una mirada a Venezuela)”.  
**Elecciones.** Año 6, N°. 7: 139-166.
25. Panadés, Alberto (1999). “El sistema electoral español (1977-1996)”. En VVAA (1999). **En torno a la democracia en España.** Madrid, Tecnos. pp. 289-341.
26. Panadés, Alberto (2000). **Los sistemas elementales de representación.** Madrid, CEACS. (Capítulo 7: “Clasificación de las fórmulas electorales. Los indicadores de proporcionalidad como instrumentos para la comparación de las fórmulas electorales”. pp. 233-283).
27. Peña Solís, José (2008). **Lecciones del Derecho Constitucional General.** Tomo I, Volumen II. Caracas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. UCV.
28. Rachadell, Manuel (2001). “El Régimen Electoral en la Constitución de 1999”. **Revista Politeia.** N° 26: 215-254.
29. Rachadell, Manuel (2010). “El sistema electoral en la Ley Orgánica de Procesos Electorales”. **Provincia.** N° 23: 127-155.
30. Rey, Juan Carlos (1991). “La Democracia Venezolana y la Crisis del Sistema Populista de Conciliación de Élite”. **Revista de Estudios Políticos.** 74: 533-578.
31. Reynoso, Diego (1999). “La desigualdad del voto en Argentina”, En **Perfiles Latinoamericanos,** N° 15: 73-97.

- 
32. Rondón de Sansó, Hildegard (2000). **Análisis de la Constitución Venezolana de 1999: Parte Orgánica y Sistemas**. Caracas, Editorial Exlibris, Caracas.
  33. Stavenhagen, Rodolfo (1992). “Los derechos de los pueblos indígenas: algunos problemas conceptuales”. En **Nueva Antropología**. Vol. XIII, N° 43, pp. 83-99.
  34. Stavenhagen, Rodolfo (2006). “Los derechos de los pueblos indígenas: esperanzas, logros y reclamos”. En Berraondo, Mikel (Coord.) (2006). **Pueblos indígenas y derechos humanos**. Bilbao, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto. pp. 21-28.
  35. Urosa Maggi, Daniela y Hernández G., José Ignacio (1998). **Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política**. Caracas, Ediciones Funeda.

### **Legislación**

1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999.
2. Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. Gaceta Oficial N° 5.200 del 30 de diciembre de 1997.
3. Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Gaceta Oficial N° 38.344 del 27 de diciembre de 2005.

4. Ley Orgánica de Procesos Electorales. Gaceta Oficial N° 5.928 del 12 de agosto de 2009.
5. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales. Gaceta Oficial N° 6.020 Extraordinario del 21 de marzo de 2011.





Capítulo

3

# Un modelo electoral para LA INCLUSIÓN

Merlín Véz (Coord.) / Ángel Aquino / Marx Caballero / Hemmi Croes /  
Juan Carlos Mejía / Carlos Rojas



---

## I. NUEVOS PARADIGMAS EN LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN VENEZUELA

Hasta la caída del régimen del general Marcos Pérez Jiménez, en 1958, Venezuela se caracterizó por la inestabilidad y la ausencia de libertades políticas. Desde el inicio de su historia republicana (1811), el país sólo había conocido siete años de régimen de libertades (1941-1948). Sin embargo, a partir de 1959 se establece un orden cuyos rasgos formales son los de un régimen constitucional de libertades de asociación política y sufragio universal.

Esta democracia representativa, formalmente inscrita en la Constitución de 1961, estará acompañada de un “compromiso” entre los principales actores sociales (los factores reales del poder) alrededor de reglas fundamentales de orden político que permiten a los gobiernos elegidos por sufragio universal, contar con el apoyo necesario para su estabilidad y para la realización efectiva de sus decisiones.

La “regla del consenso” será utilizada como criterio para la toma de decisiones, con el fin de garantizar, por una parte, a los sectores minoritarios pero poderosos, que sus intereses fundamentales no serían amenazados por las decisiones gubernamentales; y por la otra, asegurar la confianza de la mayoría de la población en los mecanismos de la democracia representativa, en tanto que medio conveniente para satisfacer sus reivindicaciones socioeconómicas y políticas<sup>1</sup>.

El origen de ese compromiso se encontraba en la debilidad del nuevo régimen. Al principio, la democracia representativa debe hacer frente a la oposición de sectores civiles y militares ultraconservadores, los cuales van a intentar derrocar manu militari al gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1964). Muy pronto se agregará, en tanto que factor de inestabilidad política, el estallido de la lucha armada impulsada por los comunistas y sus aliados, a partir del ejemplo de la Revolución cubana<sup>2</sup>.

Este último aspecto acentuaba el peligro de un “desbordamiento” de las reivindicaciones de las clases trabajadoras, reprimidas durante largo tiempo bajo el gobierno del general Marcos Pérez Jiménez, razón por la cual el “compromiso” debe incorporar el objetivo de reducción de la pobreza y las desigualdades sociales por la vía de la expansión del gasto público social (educación, salud y vivienda) y del aumento concertado de los salarios reales<sup>3</sup>.

La concreción de ese compromiso dependió de tres factores fundamentales. Primeramente, la abundancia de recursos económicos obtenidos de la renta petrolera, con los cuales el Estado pudo satisfacer una parte de las reivindicaciones de la clase trabajadora. En segundo término, un nivel relativamente bajo y una relativa simplicidad de tales demandas –habida cuenta del punto de partida de las condiciones socioeconómicas y políticas de esas clases– que permitían su satisfacción con los recursos disponibles; y en tercer lugar la capacidad de las organizaciones (partidos políticos y grupos

---

de presión) por agregar, canalizar y representar las demandas, asegurando la confianza de los representados.

El rol preponderante ejercido por el Estado deviene posible no solamente gracias al monto de los ingresos del cual dispone, sino también por la naturaleza de esos recursos. El hecho de que provengan en gran medida del sector petrolero y no de impuestos internos, disminuye los conflictos distributivos.

Sin embargo, el hecho de que el Estado dispusiera de recursos relativamente abundantes no es suficiente para explicar el mantenimiento del “compromiso” en que se basa la democracia representativa. La capacidad del Estado para hacer frente a las demandas de diferentes sectores de la sociedad dependió también de la existencia de organizaciones políticas (partidos y grupos de presión) “capaces de agrupar y de articular intereses heterogéneos y de elaborar, sintetizar y canalizar, hacia los órganos del aparato estatal, las demandas sociales, con el fin de que éstas puedan ser satisfechas y que, por vía de consecuencia, el régimen político reciba el apoyo de la población.”<sup>4</sup>.

El funcionamiento de ese “compromiso” exigía un número relativamente reducido de organizaciones políticas, a objeto de facilitar el arreglo de intereses, y que tales organizaciones contasen con la autoridad y libertad de negociación necesarias para asegurar el respeto de los acuerdos de parte de sus representados.

Así, se estableció una forma de democracia representativa “híper-organizada y elitista”, en la cual las demandas de los sectores sociales eran canalizadas por un reducido número de partidos políticos y grupos de presión. Esas organizaciones no solamente son fomentadas y sostenidas desde el aparato estatal, sino que forman parte del sistema de toma de decisiones del Estado por vía de mecanismos de naturaleza “semicorporatistas”<sup>5</sup>.

Los partidos políticos (en especial AD y Copei) van a asumir un rol de primer orden en ese régimen, actuando como mediadores entre el Estado y la sociedad, ejerciendo un monopolio sobre las funciones electorales y desempeñando el papel de reguladores del resto de las funciones públicas. Por otra parte, los partidos políticos van a penetrar profundamente el conjunto de otras organizaciones, en especial aquellas de carácter reivindicativo (sindicatos, asociaciones campesinas, asociaciones de profesionales, etcétera)<sup>6</sup>.

La relación entre estos partidos va a estar determinada por la necesidad de limitar los antagonismos que habían surgido en períodos anteriores, en especial durante el llamado “trienio adeco”.

La “regla del consenso” a la que hacíamos alusión más arriba, será expresamente puesta en evidencia al comienzo del nuevo régimen por la firma del “Pacto de Puntofijo” (1959-1964), el cual comprometía a los signatarios –AD, Copei y URD- a defender los resultados electorales (presidenciales y parlamentarios), a la redacción de un programa de gobierno “mínimo común”, a acatar un suerte de “tregua

---

política” durante la campaña electoral y a participar en un gobierno de “unidad nacional”, una vez elegido el nuevo presidente<sup>7</sup>.

Habiendo terminado formalmente ese pacto, se mantuvo un acuerdo tácito para asegurar que las decisiones fundamentales fuesen tomadas a partir del consenso de los principales partidos políticos. Así, por ejemplo, según este “pacto institucional” los titulares de ciertos cargos públicos (presidente del Congreso –Senado–, presidente de la Cámara de Diputados, fiscal general, miembros del Consejo Supremo Electoral) deben ser nombrados mediante acuerdo, sin que el partido mayoritario pudiese imponer unilateralmente su voluntad<sup>8</sup>.

Por otra parte, el surgimiento de una democracia representativa no consolidada, luego del derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez, obliga a los principales partidos políticos a adoptar una posición “institucional” durante los primeros años, caracterizada por la adaptación de sus programas y sus acciones al objetivo de mantener el régimen. De este modo, la dirección de AD no solamente no duda en afrontar –incluso a provocar– varias divisiones en el seno de su partido, sino que incluso favorece el reforzamiento del partido Copei. Posteriormente, neutralizadas las amenazas a la estabilidad política del régimen, sobre todo con el fracaso de la lucha armada (1968-1970), el comportamiento institucional de los partidos mayoritarios fue progresivamente sustituido por una conducta pragmática.

La oposición entre esos partidos no está ya determinada por programas políticos diferenciados, sino que se limita a la competencia

electoral, de tal suerte que el éxito electoral de estos es medido por sus capacidades para ganar puestos en los cuerpos deliberantes y en el Poder Ejecutivo (presidente de la República). Así, las “ofertas electorales” van a converger en la búsqueda del “elector promedio”<sup>9</sup>.

A esta forma de democracia representativa corresponderá un esquema de derechos políticos que evite posibles desbordamientos populares, reforzando a los partidos y grupos de presión en su rol de encauzar las demandas y reivindicaciones de los distintos estratos sociales. De esta forma, tales derechos estarán prácticamente circunscritos a garantizar la organización y ejercicio del sufragio. Vale la pena citar, en este sentido, el lacónico artículo cuarto de la Constitución de 1961: “La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público.”<sup>10</sup>

Conforme esta forma de democracia, la organización y realización de los procesos electorales están sujetas al control de los partidos políticos mayoritarios.

“El Consejo Supremo Electoral y los demás organismos electorales se integrarán en forma de que ningún partido u organización política tenga representación preeminente en ellos...Si algún organismo electoral quedare integrado por mayoría de personas de una misma filiación política, los encargados de designarlos estarán obligados a efectuar las sustituciones necesarias para suprimir ese predominio...”<sup>11</sup>

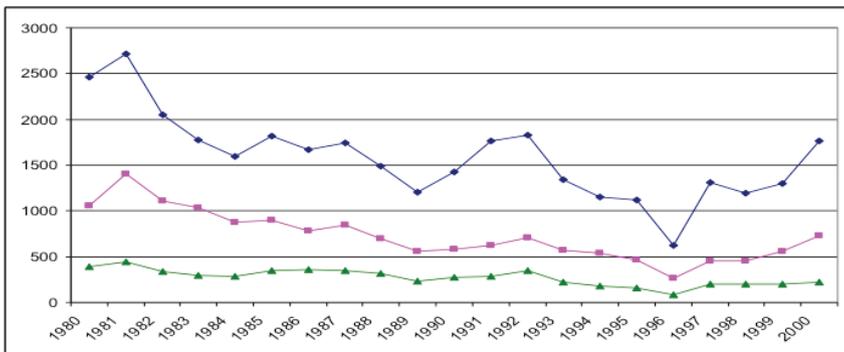
---

“Cinco miembros del Consejo Supremo Electoral y sus suplentes serán electos mediante postulación que harán los partidos políticos nacionales que hubiesen obtenido mayor número de votos en las últimas elecciones para cámaras legislativas nacionales. Los cuatro miembros restantes deberán ser ciudadanos sin filiación política.<sup>12</sup>

A pesar de que las diferencias socioeconómicas entre los distintos estratos de la población tienden a mantenerse en este período, los mecanismos de concertación del salario mínimo, junto con la expansión del gasto público y de la actividad privada, logran elevar de manera moderada la calidad de vida de la población más pobre, reforzando la estabilidad del régimen político, al tiempo que crearán expectativas de mejoramiento futuro en la mayoría de la población<sup>13</sup>.

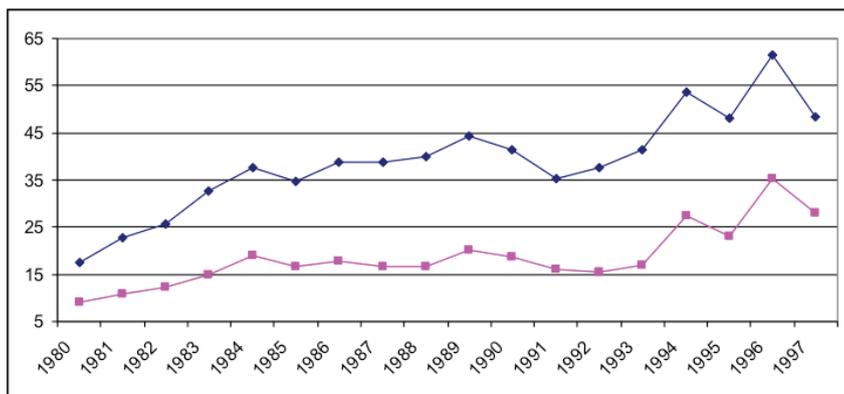
Sin embargo, a partir de la década de 1980 la recesión económica, la disminución permanente de los ingresos petroleros, el aumento del peso de la deuda y la concomitante pérdida de autonomía de la política social, conllevan una reducción progresiva de la capacidad del Estado para satisfacer las demandas de diversos sectores sociales. Todo ello, unido a las posteriores políticas de ajuste estructural neoliberal (1989-1999), terminará agravando los conflictos distributivos entre las clases sociales, que habían sido atenuados durante los primeros veinte años del régimen político<sup>14</sup>.

## Gasto social público per cápita, 1980-2000 (en bolívares de 1997)



Fuente: Hemmi Croes, Op. Cit. Línea azul: gasto público total (educación, salud, vivienda, cultura y seguridad social). / Línea rosada: gasto en educación. / Línea verde: gasto en salud.

## Hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, 1980-1997 (Porcentaje de total de hogares)



Fuente: Hemmi Croes, Op. Cit. Línea azul: pobreza (incluida la pobreza extrema) / Línea rosada: pobreza extrema.

La frustración de las expectativas de mejoramiento de la calidad de vida que experimentó la mayoría de la población venezolana, va a minar progresivamente la base de sustentación del régimen político y, con ella, la legitimidad de la democracia puntofijista. Esta erosión se traducirá en una disminución de la capacidad de las organizaciones políticas para canalizar las demandas de los sectores que se supone éstas representan.

En concreto, se manifestará un progresivo desinterés de la población en el voto, a la par de una acentuación de la polarización política entre clases sociales, que van a traducirse en el incremento de la abstención y en el surgimiento de organizaciones políticas que plantean la ruptura con el modelo de partido “policlasista”<sup>15</sup>.

<b>Apoyo a las políticas económicas del presidente Carlos Andrés Pérez por estrato social (diciembre de 1991)</b>				
<b>Respuesta</b>	<b>Estrato I (más pobre)</b>	<b>Estrato II</b>	<b>Estrato III</b>	<b>Estrato IV (más rico)</b>
Apoyo al “modelo” económico neoliberal	<b>23,81</b>	30,10	40,70	<b>51,50</b>
Apoyo del regreso al “modelo” económico precedente	<b>55,10</b>	54,00	43,30	<b>30,70</b>
No sabe / no responde	21,09	15,90	16,00	17,80
Total por estrato social	100,00	100,00	100,00	100,00
Fuente: Daniel Helinger: “Visión política general: la caída del puntofijismo y el surgimiento del Chavismo”, en Steve Ellner; Daniel Hellinger (éditeurs): La política en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto, Caracas, Nueva Sociedad, 2003, pp. 43-74. Citado en Hemmi Croes, <i>Op. Cit.</i>				

El triunfo electoral del presidente Hugo Chávez (diciembre de 1998) marca el colapso definitivo del sistema de partidos vigente desde 1958

y el resurgimiento de la politización de las desigualdades sociales en Venezuela. Las distinciones fundadas en las clases sociales se habían disipado progresivamente del discurso político en la medida en que se desarrollaba el “Pacto de Puntofijo”<sup>16</sup>.

Durante la década de 1990, todos los estratos de la población experimentan un alejamiento progresivo de los partidos políticos tradicionales y expresan apoyo a un abanico de candidaturas no identificadas con los partidos hegemónicos. La atracción ejercida por la crítica frontal de Chávez al sistema político será especialmente intensa entre los estratos más pobres y no organizados de la sociedad, mientras que las capas medias y altas van a temer la amplitud y profundidad de las posibles transformaciones<sup>17</sup>.

Este resurgimiento de la diferencia social en tanto que argumento electoral, no solamente va a distinguirse de la historia política venezolana reciente, sino también de las tendencias dominantes hasta ese momento en la política latinoamericana contemporánea<sup>18</sup>.

## **II. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PROTAGÓNICA**

Son diversos los estudios sobre el proceso de transformación que experimentó el sistema político venezolano con el paso de una democracia representativa a una participativa y protagónica.

Algunos señalan sus orígenes en procesos cuasi religiosos que influenciaron a organizaciones políticas en América Latina, con especial énfasis en Venezuela. Otros hacen referencia a las propuestas

---

concebidas en la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) de 1984 y la Comisión Bicameral para la Revisión de la Constitución de 1961.

Sin embargo, los procesos de revisión de los esquemas de funcionamiento de la Iglesia como institución política obedecieron principalmente a los grandes cambios en la geopolítica, que socavaron su poder.

Asimismo, si bien podemos hablar de ciertos indicios e ideas para la transformación del sistema democrático en el país hacia finales de los años 80 del siglo XX, todos ellos se vieron truncados por la diversidad de intereses de grupos que se disputaban su permanencia en el poder.

La acumulación de años de un sistema en esencia excluyente, aunado con los altos desequilibrios en la distribución de la riqueza y, por ende, la profundización de los niveles de pobreza y pobreza extrema, trajo consigo el colapso definitivo de un sistema cuya máxima expresión fue el denominado “Caracazo” en el año 1989, seguido del proceso de rebelión militar del 4 de febrero de 1992. Hasta 1998, el sistema democrático se mantuvo bajo un esquema representativo, pero con escasa credibilidad.

Las ofertas electorales desarrolladas por los diversos candidatos en el año 1998 giraron, en su mayoría, en torno al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales, a “salir de la crisis” que imperaba

en el momento. Finalmente, la balanza se inclinó hacia la oferta electoral del candidato Hugo Chávez Frías, que incluía la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que permitiera sentar las bases de un nuevo Estado.

En cumplimiento de esta oferta, el ya electo presidente, Hugo Chávez convoca a la Asamblea Nacional Constituyente con el objetivo de forjar una nueva concepción política que apuntara a la refundación del Estado.

La nueva Carta Magna, aprobada por votación popular en referéndum consultivo del 15 de diciembre de 1999, es considerada por algunos analistas como uno de los textos constitucionales más humanistas y más garantista conocidos en la historia venezolana y latinoamericana. En su preámbulo, deja establecido que la refundación del Estado pasa necesariamente por la actuación de todos los poderes públicos, en función de garantizar, entre otros principios, el del bien común, la justicia social y la igualdad, sin discriminación ni subordinación alguna.

Asimismo, en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, comienzan a configurarse las bases para el desarrollo de un nuevo modelo político en el que tenga preponderancia la participación ciudadana. Tal objetivo exige el establecimiento de nuevas redes de relaciones, que incluyan un vínculo casi simbiótico entre el Estado y la sociedad.

---

Así, la democracia venezolana posterior a la aprobación de la nueva Constitución se encontraba ante el reto de, por un lado, lograr la materialización efectiva de esa justicia social mediante el logro de niveles de inclusión capaces de satisfacer las necesidades de la sociedad, y por el otro, traducir esa inclusión en niveles de participación protagónica de la sociedad, que permitieran profundizar el ejercicio de la democracia y la reconstrucción del sistema político de la nación.

Una de las formas en las que esos principios y retos logran materializarse es a través de las políticas de Estado dirigidas a disminuir y/o eliminar los niveles de exclusión en diversas áreas, mediante un nuevo esquema de redistribución del ingreso fiscal que permitió, entre otros logros, la creación de programas sociales con este fin.

Mediante la ejecución de esas políticas y programas, el Estado venezolano logró impactar positivamente en la sociedad, disminuyendo, por ejemplo, el índice de pobreza de 26%, que se registraba en 1999, a 6% en el año 2012. Asimismo, se aumentó los niveles de inclusión en matrícula universitaria y se logró que el país fuera declarado Territorio Libre de Analfabetismo en 2005, reconocimiento hecho por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). De igual forma, se incrementó el nivel y la calidad de la alimentación de las familias venezolanas, lo que ha merecido el reconocimiento de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés), y se logró el cumplimiento de los llamados

Objetivos del Milenio, establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El índice de desarrollo humano, indicador establecido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se ha convertido desde 1990 en referencia respecto de la disminución de los niveles de pobreza y elevación de índices de salud, educación, ingresos, sostenibilidad del medio ambiente, garantías para la libertad política básica, equidad de género y respeto a los derechos de los ciudadanos. Para el año 2013, Venezuela contó con un índice de Desarrollo Humano de 0.764, ubicándose en el nivel Alto, según las escalas establecidas por el PNUD.

Así, la inclusión social se convierte en el punto central para garantizar el tránsito definitivo de una democracia representativa a una democracia participativa y protagónica.

### **III. LA INCLUSIÓN SOCIAL COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

Han sido formuladas diversas definiciones de inclusión social. Una de ellas, quizás la más conocida, es la promovida por la Unión Europea, según la cual se trata de un “proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social, tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven”. (UE, 2004).

Esta definición hace énfasis a la inclusión concebida desde el aspecto

---

económico, como forma de materializar o acceder al resto de los beneficios que existen en la sociedad.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), por sus siglas en inglés, define la inclusión como “un enfoque que responde positivamente a la diversidad de las personas y a las diferencias individuales, entendiendo que la diversidad no es un problema, sino una oportunidad para el enriquecimiento de la sociedad, a través de la activa participación en la vida familiar, en la educación, en el trabajo y, en general, en todos los procesos sociales, culturales y en las comunidades” (Unesco, 2005).<sup>19</sup>

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) establece un Estado social de derecho y de justicia, sobre la base de los derechos fundamentales que orientan las políticas, los programas y acciones dirigidos a transformar la sociedad venezolana, con miras a erradicar la exclusión social y construir una democracia participativa y protagónica, donde el Estado tiene como fin esencial la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad. (Art. 3).

Partiendo de esa premisa, se inicia un proceso para refundar la República, mediante la construcción de una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural, pasando de una democracia política a una democracia social, en el marco de ese Estado social de derecho y de justicia.

La inclusión como principio del Estado venezolano en general, y para el Poder Electoral en particular, obligatoriamente trasciende estas definiciones tradicionales y meramente económicas, en tanto que, como rama del Poder Público, considera la inclusión como

parte esencial de las políticas orientadas al ejercicio real y efectivo del Poder Popular en todas sus expresiones. Visto de otro modo, el Poder Popular se constituye en el eje fundamental, activador y articulador, de las políticas que desde el Estado se establecen para beneficio de la sociedad. La inclusión, más que un enfoque, es un requerimiento de la sociedad, como forma de garantizar su desarrollo pleno.

Entendida desde el punto de vista del modelo electoral venezolano, la inclusión expresa, por un lado, la garantía al ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos y políticos, que implican desde el derecho a la identidad de cada venezolano y venezolana, hasta la posibilidad de elegir y ser elegidos o elegidas sin ningún tipo de limitaciones, más allá de los que la ley establece y permitiendo, a su vez, la construcción y consolidación de una identidad democrática colectiva, en el marco de los principios que sustentan la idea de la democracia participativa y protagónica.

Asimismo, la inclusión engloba el conjunto de políticas, estrategias y mecanismos desarrollados por el Consejo Nacional Electoral como vía para garantizar ese ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos y políticos.

Siendo así, la inclusión social, vista también como inclusión política, garantiza el fortalecimiento de los mecanismos para el ejercicio del derecho al sufragio y a la participación activa y protagónica en los procesos electorales, como forma de expresión popular para la escogencia de sus representantes ante las diversas instancias del Estado.

---

En función de lo anterior, analizamos tres aspectos que configuran el núcleo fundamental para la inclusión social y política:

El nivel de inclusión en el Registro Electoral.

Los principios de inclusión utilizados para la distribución de centros y mesas de votación.

La promoción de la participación política y ciudadana.

#### **IV. EL REGISTRO ELECTORAL COMO MECANISMO DE INCLUSIÓN**

La Ley Orgánica de Procesos Electorales define al Registro Electoral en los siguientes términos:

**Artículo 27.** El Registro Electoral es la base de datos que contendrá la inscripción de todos los ciudadanos y todas las ciudadanas que conforme a la Constitución de la República y a las leyes, puedan ejercer el derecho al sufragio.

Asimismo, la referida ley consagra los principios rectores del Registro Electoral en el Estado venezolano, de la siguiente manera:

**Artículo 28.** El Registro Electoral se registrá por los siguientes principios:

**De carácter público.** Todas las personas pueden acceder y obtener la información en él contenida, con las limitaciones que establezca la ley. A fin de garantizar el derecho a la privacidad e intimidad de cada persona, el acceso a los datos relacionados

con la residencia será limitado y sólo podrá obtenerse a través de requerimientos de autoridades judiciales o administrativas.

**De carácter continuo.** No es susceptible de interrupción por la realización de un proceso electoral. Todas las personas pueden inscribirse o actualizar sus datos en cualquier momento, así como solicitar la rectificación de los datos que estuvieren erróneos o afectasen su derecho al sufragio.

**Eficacia administrativa.** Los procedimientos y trámites administrativos del Registro Electoral deben ser transparentes, oportunos, pertinentes, eficientes, eficaces y de fácil comprensión, con el fin de garantizar la inclusión de todos los ciudadanos y todas las ciudadanas.

**Automatización.** Las inscripciones y actualizaciones del Registro Electoral se efectuarán de manera automatizada y contendrán la inscripción de todos los ciudadanos y las ciudadanas que conforme a la Constitución de la República y las leyes puedan ejercer el derecho al sufragio.

A partir del año 2003, se tomaron medidas conducentes a permitir la inscripción de venezolanas y venezolanos en el Registro Electoral, con énfasis en aquellas que, estando en la edad para ejercer el derecho al sufragio, no podían hacerlo, por cuanto estaban excluidos del sistema.

Con base en datos analizados, se agruparon estas actividades en dos estrategias centrales, a saber:

---

1. Jornadas permanentes o extraordinarias de inscripción en el Registro Electoral.

2. Campañas de estímulo y motivación a la población joven, para incentivar el valor del voto y de la participación electoral.

***1. Apertura de centros de inscripción y actualización de datos en zonas suburbanas, rurales y remotas***

El paso inicial para garantizar la inscripción de las venezolanas y los venezolanos en el Registro Electoral consistió en ampliar la base tradicional de centros de inscripción en el país. El año 2003 fueron activados en total 221 centros de inscripción en el Registro Electoral a escala nacional. Para 2015, esta cifra se elevó hasta 1.568 puntos en todo el país.

Tomando como base la distribución de los puntos de inscripción y actualización de datos publicados por el Consejo Nacional Electoral en los años 2012 y 2015, podemos establecer las siguientes características generales:

Definición de puntos de inscripción y actualización de datos en el Registro Electoral en dos categorías: fijos y móviles.

Los puntos fijos responden a los criterios de mayor población y mayor tráfico de personas. (Estaciones del Metro, trenes, centros comerciales).

Los puntos móviles responden a criterios de menor población, pero con dificultades de acceso o lejanías a los centros poblados. Esto, con la finalidad de garantizar la inscripción de todas las personas que tengan capacidad jurídica para ejercer el sufragio.

## ***2. Campañas de estímulo y motivación a la población joven incentivando el valor del voto y de la participación electoral***

Aparejada a la distribución de puntos de inscripción y actualización de datos con criterios de inclusión, desde el año 2006 se definió como actividad integrada a cada Jornada Especial de Registro Electoral, la elaboración y transmisión –a través de medios de comunicación nacional, impresos y audio visuales– de cuñas dirigidas a promover la participación de las y los venezolanos en dichas jornadas.

En total, desde el año 2010 han sido producidas y difundidas seis cuñas televisivas, que se mantuvieron a lo largo de la jornada, y alrededor de 40 contactos de autoridades electorales con los medios de comunicación social, con la finalidad de promover la inscripción y actualización de datos en el Registro Electoral.

Luego de masificar la inscripción y actualización del Registro Electoral, ha disminuido significativamente la brecha entre las venezolanas y los venezolanos que, en edad de votar, no estaban inscritos y los que actualmente están incorporados a la base de datos de electoras y electores.

---

Los esfuerzos que ha realizado el Poder Electoral desde el año 2004 han permitido que el porcentaje de exclusión pasara de 22% en los años noventa a 3,5% en 2013, con lo que 97 de cada 100 venezolanas y venezolanos en edad de votar están inscritos en el Registro Electoral.

En el siguiente capítulo se analizará el comportamiento histórico del Registro Electoral desde 1958 hasta nuestros días, a objeto de evaluar el impacto que han tenido estas políticas de inclusión.

## **V. COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL REGISTRO ELECTORAL EN VENEZUELA**

Del ejercicio de la ciudadanía se establece una relación entre la población legalmente apta para el ejercicio del derecho –en Venezuela, la población con edad mayor o igual a 18 años– y el registro o la población electoral.

El cuadro N° 1 muestra la evolución histórica del comportamiento de ambas variables.

## CUADRO N° 1

Población mayor o igual a 18 años, Población Electoral, Brecha Electoral Absoluta y Relativa y Crecimiento Interperíodo 1958 - 2015						
Elección	Población Mayor o igual a 18 años	Población Electoral	Brecha Electoral		Crecimiento Población Electoral Interperíodo	
			Absoluta	Relativa	Total	%
1958	3.441.284	2.913.801	527.483	15,3	-	-
1963	4.064.966	3.369.968	694.998	17,1	456.167	15,7
1968	4.817.967	4.134.928	683.039	14,2	764.960	22,7
1973	5.893.961	4.737.122	1.156.839	19,6	602.194	14,6
1978	7.304.027	6.223.903	1.080.124	14,8	1.486.781	31,4
1983	8.824.822	7.777.892	1.046.930	11,9	1.553.989	25,0
1988	10.384.086	9.185.647	1.198.439	11,5	1.407.755	18,1
1993	12.024.632	9.688.795	2.335.837	19,4	503.148	5,5
1998	13.840.647	11.013.020	2.827.627	20,4	1.324.225	13,7
2000	14.596.113	11.720.971	2.875.142	19,7	707.951	6,4
2004	16.230.477	14.027.607	2.202.870	13,6	2.306.636	19,7
2006	17.239.569	16.120.051	1.119.518	6,5	2.092.444	14,9
2007	17.479.459	16.292.907	1.186.552	6,8	172.856	1,1
2008	17.899.534	16.949.033	950.501	5,3	656.126	4,0
2009	18.322.066	17.061.440	1.260.626	6,9	112.407	0,7
2010	18.845.119	17.805.640	1.039.479	5,5	744.200	4,4
2011	19.356.552	18.338.913	1.017.639	5,3	533.273	3,0
2012	19.692.726	19.151.563	541.163	2,7	812.650	4,4
2013	19.875.871	19.167.416	708.455	3,6	15.853	0,1
2015	20.454.933	19.830.124	624.809	3,1	662.708	3,5

A partir del análisis de los datos anteriores, es posible observar un crecimiento sostenido del Registro Electoral desde el año 1958. En los primeros períodos, se registraron altas tasas de crecimiento en correspondencia con períodos quinquenales, habida cuenta de que las elecciones con carácter general se celebraban cada 5 años.

Para 1978, el registro se incrementó por primera vez en más de un millón de electores –1.486.781–, lo que representó un aumento de 31,4%, el porcentaje más alto históricamente encontrado. Sin em-

---

bargo, los crecimientos absolutos más elevados se registraron en dos elecciones sucesivas, únicas ocasiones en que se ha rebasado la cifra de dos millones en el crecimiento interperíodo: en 2004: 2.306.676, y en 2006: 2.092.444.

Después de bajas cifras de crecimiento en 2007 y en 2009, el Registro Electoral se ha incrementado de nuevo sustancialmente a partir del año 2010. El menor crecimiento tanto absoluto como relativo –15.853 electoras y electores, que representan 0,1 %– observado en 2013, corresponde a la elección presidencial que se dio tras el fallecimiento del presidente Hugo Chávez, quien había sido reelegido en la anterior elección presidencial, celebrada en octubre de 2012.

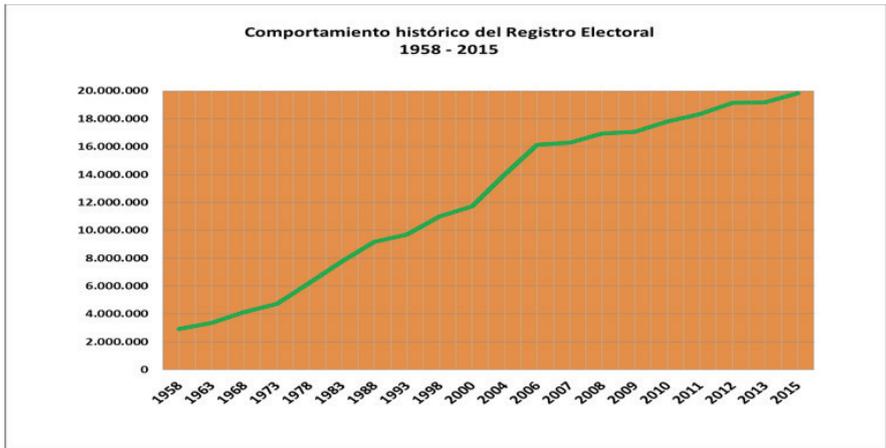
En cualquier caso, es de prever que el Registro Electoral experimente un crecimiento porcentual con alzas y bajas, como consecuencia de los diferentes lapsos en que se realizan las diferentes elecciones. Por ello, en períodos no electorales es común evidenciar un crecimiento en la brecha electoral. En términos absolutos, el Registro Electoral puede presentar contracciones como consecuencia de elecciones en las que no participan ni los electores y electoras extranjeros, ni los venezolanos residenciados en el exterior.

Por otra parte, la brecha electoral, índice que expresa la diferencia entre la población mayor o igual a 18 años y el Registro Electoral, mostró un comportamiento oscilante en los primeros períodos considerados, creciendo y disminuyendo algunas veces en forma alterna. Se mantuvo con cifras de dos dígitos hasta 2004, habiendo alcanzado un pico histórico de 20,4% en 1998.

Justamente a partir de 2004, la brecha comienza a reducirse significativamente, y en 2006 se contrae a un dígito por primera vez: 6,5%, hasta reducirse a su mínimo histórico en 2012, cuando fue de 2,2%. Se aprecia, en todo caso, que la brecha electoral manifiesta una clara tendencia a cerrarse cada vez más, aun con las alzas y bajas que se producen.

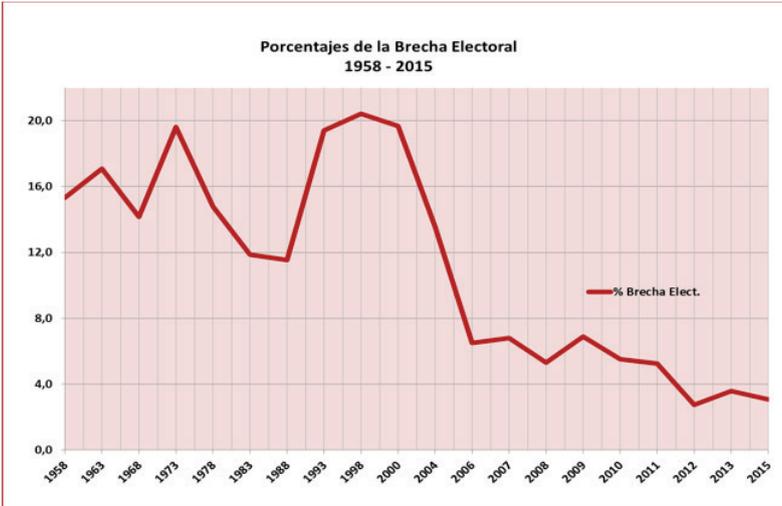
El comportamiento del Registro Electoral y de la brecha electoral se muestra a continuación:

### GRÁFICO N° 1



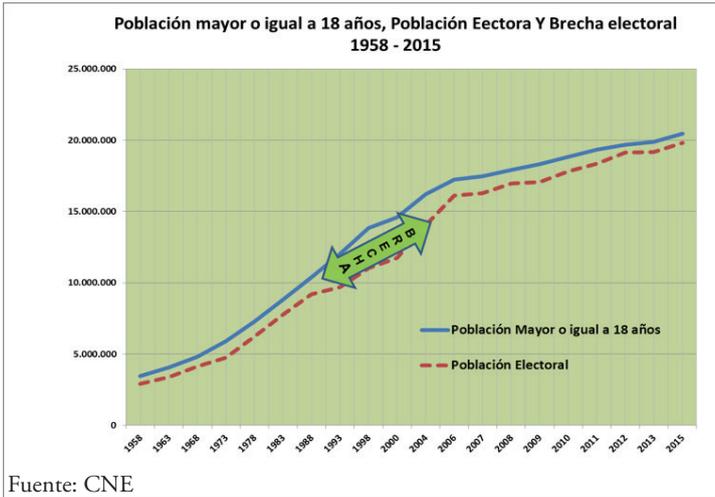
Fuente: CNE

## GRÁFICO N° 2



Fuente: CNE

## GRÁFICO N° 3



Fuente: CNE

### 1. Registro de nuevas inclusiones

El crecimiento vegetativo del Registro Electoral es consecuencia de la incorporación de nuevas inscritas y nuevos inscritos, así como de las exclusiones que por distintas causas se producen –fallecimientos, objeciones, inhabilitaciones, etcétera–. El siguiente cuadro muestra el comportamiento de estas variables, estrechamente relacionadas

**CUADRO N° 2**

<b>Crecimiento del Registro Electoral y registro de nuevos inscritos. 2007 - 2012</b>		
<b>Años</b>	<b>Crecimiento del Registro Electoral</b>	<b>Registro de nuevos inscritos</b>
2006	2.092.444	1.287.975
2007	172.856	268.178
2008	656.126	754.873
2009	112.407	181.419
2010	744.200	851.382
2011	533.455	623.455
2012	812.650	849.344
2013	15.853	199.172
<b>Promedio</b>	<b>642.499</b>	<b>626.975</b>

Fuente: CNE

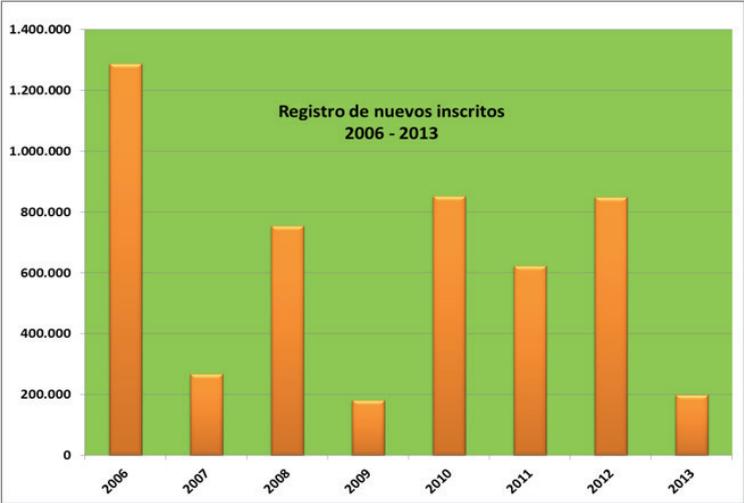
El registro de nuevos inscritos se muestra claramente oscilante, lo que se refleja en las cifras de crecimiento del Registro Electoral. Las mayores cifras se fijan para años de elecciones presidenciales o parla-

mentarias, ubicándose el tope en el año 2006, con 1.287.975 nuevos inscritos e inscritas.

El crecimiento del Registro Electoral, marcadamente superior al de nuevos inscritos e inscritas: 2.092.444, se debe a que se compara el RE de 2006 con el del año 2004. La cifra menor es la correspondiente a 2013: 199.172, manifestándose igual comportamiento en el Registro Electoral.

A continuación, se representa gráficamente el registro de nuevos inscritos durante el período considerado.

**GRÁFICO N° 4**



Fuente: CNE

## *2. El Registro Electoral por entidad federal, sexo y grupo etario*

El cuadro N° 3 contiene información del Registro Electoral distribuido según el sexo y el grupo etario de las electoras y los electores por entidad federal. Las cifras corresponden a la elección presidencial celebrada en octubre de 2012, que incluye la información sobre los electores venezolanos y las electoras venezolanas residentes en el exterior.

**CUADRO No 3  
REGISTRO ELECTORAL POR ENTIDAD FEDERAL, SEXO Y GRUPOS ETARIOS  
ELECCIONES 2012**

ENTIDAD	Total Electores y Electoras Inscritos RE (Venezolanas y Venezolanas) 07 de octubre 2012 Corte del 15 de abril 2012.										Grupo Etario										66 y Más	
	Total General		18-24		25-34		35-44		45-54		55-65		66 y Más		Masculino		Femenino		Masculino		Femenino	
	MA	FE	MA	FE	MA	FE	MA	FE	MA	FE	MA	FE	MA	FE	MA	FE	MA	FE	MA	FE	MA	FE
DISTRITO CAPITAL	1.608.976	824.407	784.567	113.844	115.526	170.359	179.603	159.481	151.613	145.210	137.825	124.129	109.326	111.386	90.674							
AMAZONAS	96.290	45.487	50.803	9.308	10.186	12.887	14.782	9.268	10.047	6.472	7.070	4.369	4.872	3.583	3.845							
ANZOÁTEGUI	1.006.509	498.526	507.983	83.215	79.574	121.875	131.655	104.870	108.024	80.339	83.849	58.675	58.880	49.532	46.001							
APÚRE	310.047	147.262	162.785	31.495	32.414	36.314	43.114	30.258	31.937	22.181	24.394	14.324	16.167	12.690	14.759							
ARAGUA	1.164.714	597.313	567.401	95.214	87.678	134.635	138.638	123.202	115.426	105.077	99.407	79.584	73.210	59.601	53.042							
BARINAS	525.152	256.148	269.004	51.581	48.629	64.188	70.344	53.234	54.411	39.579	41.681	26.246	29.204	21.320	24.735							
BOLÍVAR	941.697	462.743	478.954	78.601	73.456	117.027	129.650	98.532	100.127	78.244	79.594	53.323	56.958	37.016	39.169							
CARABOBO	1.516.240	772.450	743.790	124.770	116.357	179.126	189.214	160.370	152.541	134.973	126.360	100.602	94.865	72.609	64.453							
COJEDES	223.028	109.585	113.443	20.892	19.522	27.523	28.520	23.462	23.927	17.668	18.770	11.783	13.169	8.257	9.535							
DELTA AMACUARO	113.246	53.744	59.502	10.291	9.828	14.574	16.417	10.807	7.909	8.938	5.348	6.413	4.815	5.885								
FALCON	634.614	316.094	318.520	53.163	50.867	71.405	80.009	62.923	64.035	52.113	53.117	38.791	38.487	37.699	32.005							
GUARICO	500.651	248.430	252.221	46.237	42.737	58.592	63.833	49.938	49.432	40.700	41.794	28.901	29.647	24.062	24.778							
LARA	1.197.690	610.024	587.666	96.068	88.390	143.689	152.238	124.867	119.074	106.073	100.092	74.918	71.109	64.409	56.763							
MÉRIDA	576.870	292.457	284.413	50.087	45.633	66.545	71.486	58.723	56.028	49.196	47.351	34.995	33.608	32.911	30.317							
MIRANDA	1.950.657	1.017.033	933.624	149.549	135.932	219.723	220.085	206.814	189.241	182.102	164.500	143.504	124.712	115.341	99.154							
MONAGAS	595.085	293.559	301.526	53.301	49.709	73.011	80.603	61.054	62.954	44.722	46.548	32.102	32.897	29.369	28.815							
NOUEVA ESPAÑA	329.544	164.382	165.162	26.939	26.275	37.797	41.119	35.842	27.372	27.817	20.107	19.751	17.255	14.358								
PORTUGUESA	577.589	287.340	290.249	55.835	50.562	71.722	73.502	58.053	58.755	45.719	46.892	30.465	32.095	25.546	28.443							
SUCRE	627.622	311.121	316.501	53.209	52.199	70.114	78.252	59.069	61.053	48.430	48.823	37.394	37.482	42.905	38.692							
TACHIRA	799.086	404.525	394.561	67.160	63.090	89.093	97.211	78.522	75.094	71.473	67.661	52.533	50.129	45.744	41.376							
TRUJILLO	501.516	248.637	252.879	44.448	43.709	53.455	61.603	48.131	48.519	40.215	40.459	29.861	29.369	32.527	29.220							
VARGAS	265.911	131.199	134.712	19.780	20.380	28.506	31.653	26.146	26.288	23.488	23.926	17.624	18.043	15.655	14.422							
YARACUY	405.385	202.430	202.955	38.083	35.409	48.239	51.356	40.828	40.233	33.713	33.546	22.202	22.754	19.365	19.657							
ZULIA	2.334.529	1.182.744	1.151.785	201.343	190.062	277.740	302.333	229.072	225.369	196.333	186.937	152.611	139.771	125.685	107.273							
EMBAJADAS	100.495	55.870	44.625	3.495	2.993	13.755	10.754	17.153	12.967	11.127	9.193	6.487	4.983	3.853	3.735							
TOTAL	18.903.143	9.533.552	9.369.591	1.577.908	1.491.107	2.201.894	2.357.975	1.929.889	1.884.958	1.610.428	1.566.544	1.200.778	1.147.901	1.013.155	921.106							
% POB SEXO	100,0	50,4	49,6	51,4	48,6	48,3	51,7	50,6	49,4	50,7	49,3	51,1	48,9	52,4	47,6							
POB GRUPO ETARIO	100,0	100,0	100,0	16,2	16,2	24,1	24,1	30,2	30,2	16,8	16,8	12,4	12,4	10,2								

Fuente: Dirección de Ingeniería y Desarrollo de Sistemas. Dirección General de Automatización  
Elaborado por: Oficina Nacional de Infraestructura Electoral. CNE. Cálculos propios

Se refleja claramente, como es de esperarse, que las entidades federales con mayor población general sean igualmente las que presentan correlativamente un mayor incremento de este indicador. En términos generales, se evidencia una correlación de signo positivo entre población general y Registro Electoral, es decir, a mayor (menor) población general, mayor (menor) Registro Electoral.

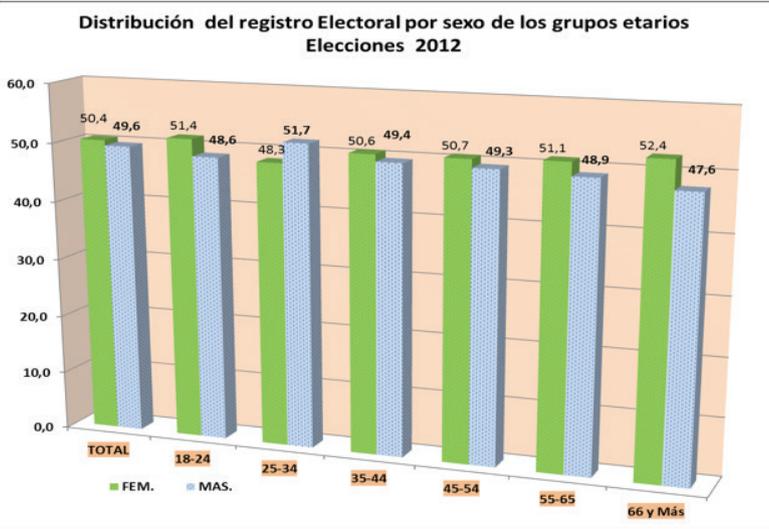
En cuanto al sexo, la distribución del Registro Electoral sigue el patrón de comportamiento de la población general. El porcentaje con que participa el sexo femenino es ligeramente mayor que el del masculino: 50,4% y 49,6% respectivamente. Para todos los grupos etarios, el porcentaje de mujeres es mayor que el de los hombres, lo que se explica porque el predominio masculino se manifiesta en la población general hasta alrededor de los 20 años, edad a partir de la cual dicho predominio se invierte a favor de las mujeres. Se nota que el porcentaje de mujeres se incrementa de forma muy leve, pero de manera sostenida a medida que los grupos etarios se hacen cada vez mayores.

La mayor diferencia se observa en el grupo de 66 y más años, con 52,5% de mujeres y 47,5% de hombres. Hay una excepción que resalta y es la del grupo etario de 25 a 34 años, en el que predomina el elemento masculino, con 51,7%, ubicándose la participación femenina en 48,3%. Llama la atención esta excepción, lo que debe motivar un estudio más exhaustivo de tal atipicidad. Se puede afirmar, en todo caso, que la composición del Registro Electoral venezolano guarda un evidente equilibrio de acuerdo con el sexo.

Con relación a los grupos etarios, la estructura del Registro Electoral se manifiesta igualmente acorde con la composición etaria de la población general. Aproximadamente 40% de las electoras y los electores está por debajo de los 35 años, cifra que se corresponde con lo registrado en la población general. Similar comportamiento se aprecia para los restantes grupos etarios.

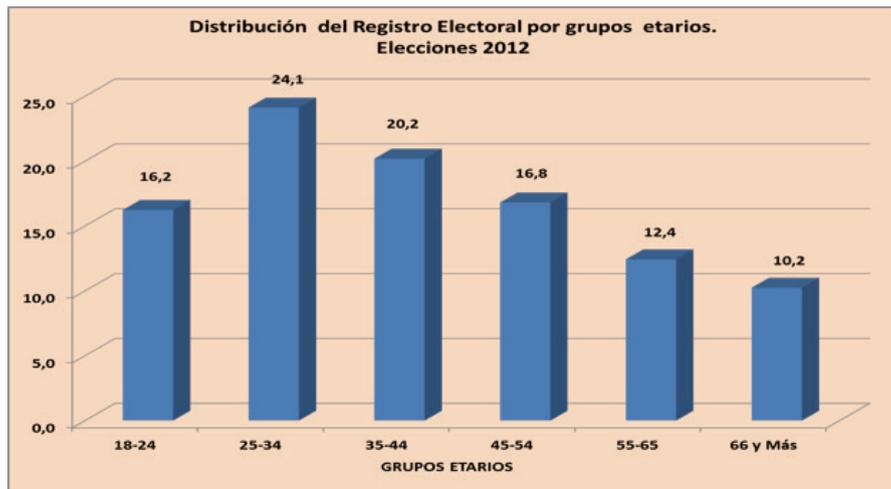
Los gráficos que se presentan a continuación muestran el equilibrio ya expresado entre los sexos para cada grupo etario y la estructura de tales grupos en el Registro Electoral.

### GRÁFICO N° 5



Fuente: CNE

## GRÁFICO N° 6



Fuente: CNE

## VI. LOS PRINCIPIOS DE INCLUSIÓN UTILIZADOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS CENTROS Y MESAS DE VOTACIÓN

Como bien señalan los profesores José Molina y Carmen Pérez, en su estudio *“¿Por qué se alejan los venezolanos de los centros de votación? Hacia un modelo explicativo de la participación electoral en Venezuela”*, el fenómeno de la participación en los procesos electorales se ve influido por dos factores esenciales: uno de carácter institucional y otro de carácter individual.

El factor institucional, para los autores, está referido a “las condiciones y al contexto en el cual se desenvuelven las elecciones”, en tanto

---

que el factor personal “se relaciona con características propias de los electores, tales como su nivel educativo, edad, sexo y estatus socioeconómico, así como también sus actitudes hacia el mundo político” (Molina y Pérez, p. 68).

Dentro de los componentes institucionales, los autores señalan la obligatoriedad del voto, el registro automático de electores y la vinculación de electores a una movilización partidista, cuyos efectos, en lo que se llamó el inicio de la etapa democrática en Venezuela, tuvo un impacto positivo. Luego, fue paulatinamente quedando sin efecto su influencia en la participación electoral, dando paso a la abstención producto de factores individuales, tal y como se demuestra en el siguiente gráfico de resultados de la encuestadora Datanálisis:

**CUADRO N° 3**  
**ASOCIACIÓN ENTRE ASPECTOS INDIVIDUALES**  
**Y ASISTENCIA ELECTORAL EN 1989**  
**(VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS)**

EDAD	0.010
SEXO	0.058
NIVEL EDUCATIVO	0.073
MILITANCIA PARTIDISTA	0.232
INTERÉS EN POLÍTICA	0.199
FRECUENCIA CON QUE HABLA DE POLÍTICA	0.153
LOS PARTIDOS SÓLO SE OCUPAN DE GANAR ELECCIONES	0.207
LAS ELECCIONES SON NECESARIAS PARA LA DEMOCRACIA	0.119
LOS POLÍTICOS SE PREOCUPAN POR LOS PROBLEMAS DEL PAÍS	0.113

Fuente: Datanálisis 1990

A partir de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el año 1999, el voto pasa a ser un derecho. Por tanto, es facultativo de cada individuo. Asimismo, dado que el voto es facultativo, la inscripción de las electoras y los electores en el Registro Electoral, pasa también a ser, en consecuencia, un derecho.

Sin embargo, la promoción de la participación protagónica desde todas las instancias del Estado se convierte en una obligación. En este

---

sentido, los criterios para la conformación de centros de votación se convierten en un factor institucional que incide de manera directa en la participación electoral.

En el año 2002, se diseñó un nuevo catastro electoral nacional, el cual determinó que la distribución de los centros de votación presentaba tres problemas fundamentales:

1. La mayor cantidad estaba ubicada en zonas urbanas residenciales, lo que traía como consecuencia que en las zonas rurales no existieran suficientes centros de votación, razón por la cual sus habitantes tenían que desplazarse, en algunos casos, hasta 47 kilómetros. En las zonas urbanas, encontramos que la mayor cantidad de centros estaban en zonas residenciales, con pocos centros en los sectores populares.
2. Los centros de votación ubicados en sectores populares mostraban alta concentración de votantes, pues a diferencia de las zonas residenciales, que tenían entre 1.000 y 3.000 electores por centro, en dichas zonas populares la concentración era entre 10.000 y 17.000 electores.
3. Había en los centros ubicados en barrios populares mesas de votación en las que votaban hasta 5.000 personas, lo que incrementaba significativamente el tiempo de espera para sufragar, a diferencia de los ubicados en otros sectores, en los que los centros de votación tenían un máximo de 500 o 600 electoras y electores por mesa.

4. 93,13% del catastro de centros de votación no disponía de dirección conocida o completa; algunos de ellos, al ser verificados en sitio, resultaron inexistentes, mientras que otros estaban instalados en residencias familiares o en sedes de partidos políticos.

A partir de ese diagnóstico, se diseñó un programa para la democratización de los centros de votación, bajo el criterio de acercamiento de los centros de votación a una distancia no mayor a 1.000 metros de los sitios de residencia de las electoras y los electores. De igual manera, se estableció que el máximo de electoras y electores por centro fuera de 3.000, a menos que la estructura física permitiera un mayor número de mesas. Por último, se fijó un máximo de 600 votantes por cada mesa electoral, lo que incidió de forma directa en la reducción del tiempo de espera.

La Ley Orgánica de Procesos Electorales, aprobada en Gaceta Oficial N° 5.928 Extraordinaria de fecha 12 de agosto de 2009, establece en su Título VIII, sobre los Actos de Instalación y Constitución de la Mesa Electoral, las líneas generales para la conformación de los centros de votación:

Artículo 106. Los centros de votación son lugares previamente establecidos por el Consejo Nacional Electoral, en los cuales funcionarán las mesas electorales a objeto de que los electores y las electoras puedan ejercer el derecho al sufragio. Los centros de votación estarán conformados por una

---

o más mesas electorales. Funcionarán en dependencias que establezca el Consejo Nacional Electoral. Su conformación, nucleación, apertura y cierre, así como el número de mesas electorales, serán establecidos por el Consejo Nacional Electoral mediante reglamento.

Los centros electorales con alta población electoral deberán desconcentrarse, creando nuevos centros instalados en estructuras móviles o fijas, dependiendo de la realidad del caso concreto.

Las organizaciones con fines políticos, las comunidades organizadas y las comunidades u organizaciones indígenas, podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral la conformación de centros de votación.

Es así como uno de los principios esenciales que rigen la conformación de dichos centros es la desconcentración de aquellos con una alta población de sufragantes, a los fines de agilizar el proceso de votación de las electoras y los electores, haciéndolo más accesibles y disminuyendo las filas para ejercer el sufragio (aligerar el fluido de votantes el día de la elección), y por ende, promoviendo la participación en el proceso electoral.

Entre las razones que figuran para la puesta en funcionamiento de nuevos centros de votación, se encuentran:

1. Creación de nuevos centros urbanos y/o rurales que ameriten la presencia de un nuevo centro de votación.

2. Destrucción o inhabilitación de instalaciones, lo que conlleva a la creación de nuevos centros de votación.
3. Construcción de nuevas escuelas.
4. Solicitudes de consejos comunales o grupo de ciudadanas o ciudadanos, previa presentación de los recaudos y pruebas correspondientes sobre la necesidad de creación de un centro de votación.
5. Por decisión del Consejo Nacional Electoral en respuesta a sugerencia de la Dirección de Infraestructura Electoral, con los datos del Registro Electoral y el estudio de campo de los coordinadores municipales y regionales de la correspondiente Oficina Regional Electoral (ORE), quienes soliciten la creación de un nuevo centro de votación.
6. En zonas inhóspitas, alejadas o de difícil acceso, con la finalidad de que el voto se convierta en algo cotidiano para la comunidad y no implique el traslado de las electoras y los electores a sitios remotos.

Para la reubicación de centros de votación se efectúa la verificación en el lugar, a objeto de comprobar que el centro de votación de origen no cuenta con suficientes espacios para albergar a las electoras y los electores en él inscritos, que posea actualmente problemas de infraestructura física o represente un riesgo para las personas, o bien que esté siendo utilizado con otro fin y no pueda operar como centro de votación (refugios, albergues, etcétera).

---

Asimismo, para seleccionar el centro de votación destino donde se reubicarán las electoras y los electores, éste debe ubicarse a un máximo de 600 metros de distancia del centro objeto de reubicación. Se debe realizar dentro de la misma parroquia y deben cumplirse todos los requisitos exigidos por la Junta Nacional Electoral.

En el año 2009, entró en operaciones el llamado Sistema Nacional de Gestión de Centros de Votación, que funciona a través de una red interconectada desde las distintas ORE, hasta un centro de operación nacional que canaliza, evalúa y valida las solicitudes en línea que se realicen desde cualquier región del país, en cuanto a la creación, el descongestionamiento, la reubicación o la desactivación de centros de votación.

## VII. DATOS HISTÓRICOS DE DISTRIBUCIÓN DE CENTROS Y MESAS DE VOTACIÓN

El registro histórico del número de centros y mesas de votación se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 4

Registro histórico de la población electoral, número de centros y mesas de votación y promedio de electores por centros y mesa de votación.					
2008 - 2013					
Año	Población Electoral	Número de centros de votación	Numero de mesas de votación	Promedio electores/centros de votación	Promedio electores/mesas de votación
1958	2.913.801		10.521		277
1963	3.368.986		12.415		271
1968	4.134.928		15.518		266
1973	4.737.122		15.022		315
1978	6.223.903	7.010	17.534	888	355
1979	6.235.085	7.019	17.896	888	348
1983	7.777.892	7.351	24.140	1.058	322
1988	9.185.647	7.986	23.519	1.150	391
1993	9.688.795	8.341	23.097	1.162	419
1998	11.013.020	8.315	20.201	1.324	545
2000	11.720.971	8.394	23.421	1.396	500
2004	14.037.899	8.853	28.425	1.586	494
2005	14.469.027	9.387	27.549	1.541	525
2006	15.921.223	11.118	33.002	1.432	482
2007	16.266.874	11.132	33.614	1.461	484
2008	16.707.104	11.297	34.662	1.479	482
2009	16.710.143	11.297	34.541	1.479	484
2010	17.518.965	12.562	36.773	1.395	476
2012	18.903.143	13.810	39.322	1.369	481
2013	19.032.628	13.828	39.375	1.376	483

Fuente: CNE

Aun cuando el número tanto de los centros como de las mesas de votación exhiben una tendencia de crecimiento sostenido –lo que se corresponde con el aumento correlativo del Registro Electoral–, en algunos años ambas variables han experimentado descensos. La cifra de centros de votación sufrió una leve baja entre 1993 y 1994,

---

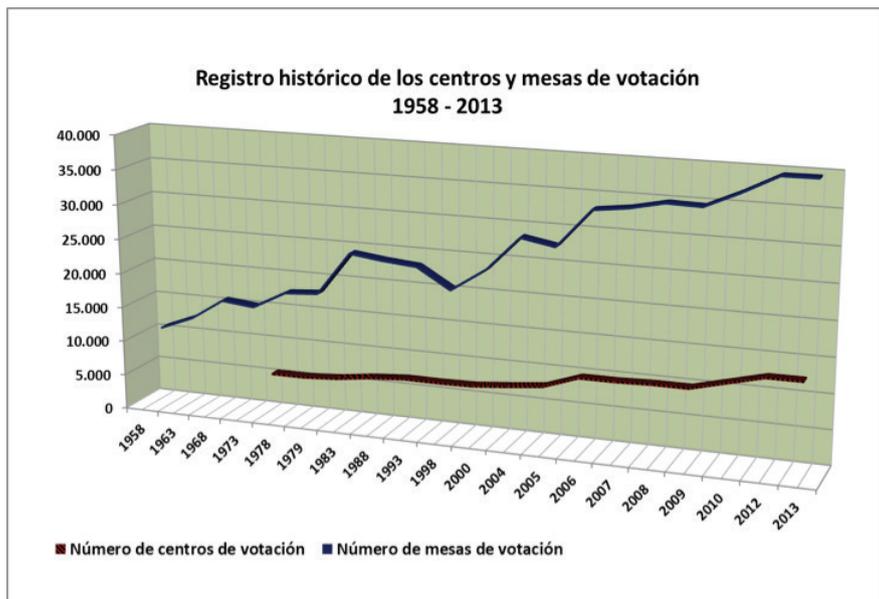
al pasar de 8.341 a 8.315. A partir de éste último año, ha registrado un crecimiento constante.

Por el contrario, el número de centros de votación ha presentado disminuciones importantes con cierta frecuencia. Disminuyó su cantidad en 1973 –bajó de 15.518 a 15.022– y entre 1983 y 1988 sufrió una caída continua al reducir su número de 24.140 a 20.201. Sin embargo, desde 1998 el número de mesas de votación ha tenido un aumento sostenido –con excepción del año 2009–, lo que ha provocado un crecimiento significativo, elevándose su número de 20.201 en ese año a 39.375 en 2013, con lo cual prácticamente se ha duplicado su cantidad.

La reducción en el número tanto de electores y electoras por centro como de votantes por mesa electoral, es indicativa de la facilidad que se le brinda a la electora y al elector para el ejercicio de su derecho al sufragio. Pero al mismo tiempo es un indicador de la creciente expansión del Registro Electoral. El número de electores por mesas registró cifras bajas durante las primeras elecciones, si se las compara con las elecciones realizadas posteriormente. El valor más alto de esta relación se registró en 1998 –545 electores por mesa–, iniciando a partir de ese año un paulatino descenso que colocó para el año 2013 en 483 electoras y electores por mesa de votación.

El siguiente gráfico presenta el registro histórico de los centros y mesas de votación.

## GRÁFICO N° 7



Fuente: CNE

La distribución del número de centros y mesas electorales por entidad federal se muestra en el cuadro N° 5. La información corresponde a la elección de gobernadores de diciembre de 2012 –por lo que no se considera el Distrito Capital–.

**CUADRO No 5**  
**CENTROS DE VOTACIÓN POR NÚMERO DE MESAS, SEGÚN ENTIDADES FEDERALES**  
**ELECCIONES GENERALES DE GOBERNADORES 16 DE DICIEMBRE DE 2012**

ENTIDAD FEDERAL	Número de Mesas Electorales											Total			Promedio					
	1		2		3		4		5		6 - 10		11 y +		Centros	Mesas	Electores	Electores por:		
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	Centros				Mesas	Centros	Mesas por Centros
AMAZONAS	79	62,7	21	16,7	7	5,6	8	6,3	7	5,6	4	3,2	0	0,0	126	233	97.560	774	419	1,8
ANZOATEGUI	175	29,3	93	15,6	85	14,2	70	11,7	48	8,0	126	21,1	1	0,2	598	2.023	1.013.188	1.694	501	3,4
APURE	159	50,2	73	23,0	24	7,6	23	7,3	14	4,4	24	7,6	0	0,0	317	695	313.874	990	452	2,2
ARAGUA	142	22,8	139	22,3	68	10,9	58	9,3	50	8,0	159	25,5	7	1,1	623	2.310	1.173.046	1.883	508	3,7
BARINAS	279	55,0	79	15,6	39	7,7	31	6,1	27	5,3	51	10,1	1	0,2	507	1.170	530.754	1.047	454	2,3
BOLÍVAR	307	43,4	126	17,8	76	10,7	52	7,3	40	5,6	99	14,0	8	1,1	708	2.009	950.034	1.342	473	2,8
CARABOBO	113	17,2	142	21,6	79	12,0	66	10,0	48	7,3	166	25,2	44	6,7	658	2.955	1.533.809	2.331	519	4,5
COJEDES	146	58,9	43	17,3	13	5,2	19	7,7	13	5,2	14	5,6	0	0,0	248	504	225.036	907	447	2,0
DELTA AMACUARO	115	64,6	35	19,7	14	7,9	7	3,9	7	3,9	0	0,0	0	0,0	178	290	114.043	641	393	1,6
FALCON	402	58,2	97	14,0	72	10,4	37	5,4	36	5,2	46	6,7	1	0,1	691	1.451	638.516	924	440	2,1
GUÁRICO	208	49,4	70	16,6	48	11,4	25	5,9	17	4,0	53	12,6	0	0,0	421	1.053	496.797	1.180	472	2,5
LARA	445	44,9	196	19,8	115	11,6	57	5,8	61	6,2	111	11,2	5	0,5	990	2.550	1.203.490	1.216	472	2,6
MÉRIDA	221	43,0	110	21,4	59	11,5	44	8,6	36	7,0	44	8,6	0	0,0	514	1.258	584.457	1.137	465	2,4
MIRANDA	306	29,4	177	17,0	133	12,8	95	9,1	70	6,7	219	21,1	40	3,8	1.040	3.936	1.993.236	1.917	506	3,8
MONAGAS	174	37,1	102	21,7	69	14,7	34	7,2	36	7,7	54	11,5	0	0,0	469	1.252	599.082	1.277	479	2,7
NOUEVA ESPARTA	52	22,6	60	26,1	34	14,8	37	16,1	26	11,3	21	9,1	0	0,0	230	680	334.218	1.453	491	3,0
PORTEGUESA	336	54,1	114	18,4	70	11,3	30	4,8	29	4,7	42	6,8	0	0,0	621	1.306	583.710	940	447	2,1
SUCRE	328	50,8	145	22,4	56	8,7	43	6,7	33	5,1	41	6,3	0	0,0	646	1.405	630.820	977	449	2,2
TÁCHIRA	322	47,6	122	18,0	66	9,7	38	5,6	35	5,2	92	13,6	2	0,3	677	1.753	828.821	1.221	472	2,6
TRUJILLO	396	62,4	93	14,6	56	8,8	32	5,0	24	3,8	34	5,4	0	0,0	635	1.206	506.233	797	420	1,9
VARGAS	77	38,9	39	19,7	19	9,6	19	9,6	22	11,1	22	11,1	0	0,0	198	561	268.605	1.357	479	2,8
YARACUY	221	47,8	120	26,0	60	13,0	26	5,6	25	5,4	10	2,2	0	0,0	462	933	408.208	864	438	2,0
ZULIA	248	20,4	268	22,1	168	13,8	115	9,5	126	10,4	259	21,3	31	2,6	1.215	4.669	2.389.371	1.967	512	3,8
Total	5.251	41,1	2.464	19,3	1.430	11,2	966	7,6	830	6,5	1.691	13,2	140	1,1	12.772	36.202	17.414.908	1.364	481	2,8
Mínimo	6	17,2	21	14,0	7	5,2	7	3,9	7	3,8	0	0,0	0	0,0	126	233	97.560	641	393	1,6
Máximo	445	64,6	268	26,1	168	14,8	115	16,1	126	11,3	259	25,5	44	6,7	1.215	4.669	2.389.371	2.331	519	4,5
Diferencia o Rango	439	47,4	247	12,0	161	9,5	108	12,2	119	7,5	259	25,5	44	6,7	1.089	4.436	2.291.811	1.690	126	2,9
Promedio x E.F.	228	1,8	107	0,8	62	0,5	42	0,3	36	0,3	74	0,6	6	0,0	555	1.574	757.170	59	21	
% x No. Mesas	41,1		19,3		11,2		7,6		6,5		13,2		1,1		100,0					

FUENTE: Junta Nacional Electoral. Consejo Nacional Electoral (CNE). Cálculos propios.  
 Base de Datos de Infraestructura Electoral.

El número de centros con una sola mesa de votación presenta la mayor frecuencia, 5.252, que representa 41,1% de los 12.772 centros. A medida que aumenta el número de mesas por centro de votación, disminuye sistemáticamente su frecuencia –ver gráfico 8-B–. Así, se tiene que los centros de votación con dos mesas son 2.464 (19,3%); con tres mesas 1.430 (11,2%); con cuatro mesas 966 (7,6%) y con cinco mesas 830 (6,5%). La suma de los centros con hasta cinco mesas constituye 85,7% del total de centros de votación.

El número de mesas por centros de votación presenta una distribución diferente por cada entidad federal, ya sea que se trate de un

estado con alta población como el Distrito capital y los estados Zulia, Miranda, Carabobo, Lara o Aragua, con sus grandes concentraciones urbanas como Caracas (zona este), Maracaibo, Valencia, Barquisimeto, y Maracay, o bien si son estados con baja población, como Amazonas, Delta Amacuro, Cojedes, Apure y Trujillo. Entidades con baja población, pero concentrada en centros urbanos, como Nueva Esparta y Vargas, presentan un comportamiento característico.

El número de centros con una sola mesa electoral, que constituyen 41,1% del total, es más frecuente en los estados señalados como de baja población. En Amazonas constituyen 62,7%; en Trujillo, 62,4%; en Cojedes, 58,9%, muy por encima del porcentaje nacional. Por el contrario, en Zulia representan 20,4%; en Carabobo, 17,2%; en Aragua 22,8%, y en Anzoátegui 29,3%.

La variación parece responder a la diferente estructura demográfica. Los estados con bajo índice poblacional son los que igualmente presentan mayor densidad rural, por lo que su población es territorialmente más dispersa. Tal situación exige, en consecuencia, la creación de centros de votación, la mayoría con una sola mesa electoral, por las características ya señaladas.

Adicionalmente, se observa que los centros con máximo dos mesas de votación constituyen 79,4% en Amazonas; 73,2% en Apure; 76,2% en Cojedes, y 84,3% en Delta Amacuro. Otra situación se evidencia en el número de centros con entre 6 y 10 mesas de votación, creados para la atención de electoras y electores en grandes concentra-

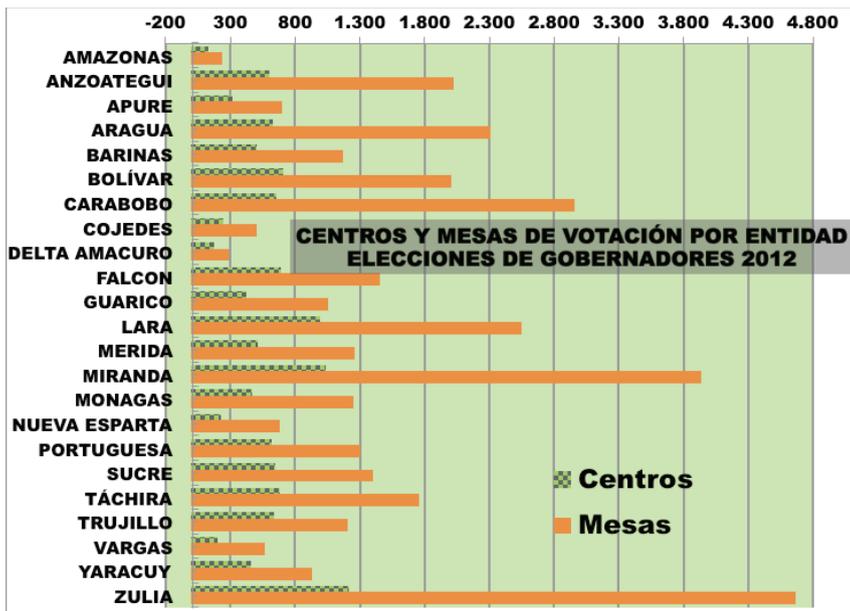
---

ciones urbanas. Dichos centros se ubican en los estados ya señalados como de alta población. Así, en Zulia constituyen 21,3%, en Miranda 21,1%, en Carabobo 25,2%, en Aragua 25,5% y en Anzoátegui 21,1%. Los centros con 11 y más mesas de votación se concentran en Carabobo, con 44 centros; en Miranda, con 40 centros; y en Zulia con 31. Como se ve, estas tres entidades concentran 115 de los 140 centros con más de 11 mesas que operan en el país.

Indicadores como el promedio de electoras y electores por centro y mesas de votación, y número de mesas por centro, presentan igualmente diferentes comportamientos según la densidad poblacional de cada estado. El número de electoras y electores por centro de votación cuyo promedio para el país es de 1.364, presenta cifras más bajas –por debajo de 1.000–, en los estados con menor población: 774 en Amazonas, 990 en Apure, 907 en Cojedes, 641 en Delta Amacuro, 797 en Trujillo, y cifras altas en Zulia, 1.967; en Miranda, 1.917; en Aragua, 1.883, y en Carabobo, con el mayor valor del indicador: 2.331. Similar comportamiento se observa para el promedio de electores por mesa, ubicándose los valores máximo y mínimo en Carabobo: 519, y en Delta Amacuro: 393.

El promedio del número de mesas por centro de votación presenta comportamientos similares. La menor cifra corresponde a Delta Amacuro: 1,6; le siguen en orden creciente, Amazonas, con 1,8; Trujillo, con 1,9; Portuguesa, con 2,1, y Apure, con 2,2. A la inversa, el pico se presenta en Carabobo: 4,5. Le siguen en orden descendente Zulia y Miranda, con 3,7.

GRÁFICO N° 8-A



Fuente: CNE

GRÁFICO N° 8-B



Fuente: CNE

---

## VIII. PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA

El estudio de la abstención como fenómeno, pese a las características que presentó hasta finales de la década de los 70 del siglo pasado, no concitó mayormente el interés de investigadores ni de analistas de los resultados de los procesos electorales que han tenido lugar en Venezuela a partir de 1958. Luego del derrocamiento de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez –y por aproximadamente tres décadas–, el modelo político venezolano funcionó con niveles aceptables de normalidad.

La persistencia de la democracia venezolana y su gran capacidad para sobreponerse a todo género de tensiones y perturbaciones –intentos de golpe de Estado de derecha e izquierda, insurrecciones armadas rurales y urbanas, severa contracción de la actividad productiva con sus negativas secuelas socioeconómicas, caída de los precios del petróleo, etcétera– dio origen a lo que se llamó el “excepcionalísimo venezolano”, fundamentado en las condiciones que hicieron posibles la instalación del modelo democrático representativo en Venezuela, tales como la presencia de un sólido sistema de partidos con un extendido y arraigado arrastre popular, abundantes recursos fiscales capaces de satisfacer las demandas de la población, sujeción del poder militar al poder civil, capacidad de generar acuerdos entre élites, elevado nivel de participación electoral, apoyo de organizaciones de masas gremiales y sindicales y de los organismos empresariales.

En fin, se consolidó un modelo democrático que Juan Carlos Rey denominó “sistema populista de consolidación de élites”. Éste se basaba en el reconocimiento de una pluralidad de intereses sociales, económicos y políticos y en la necesidad de encauzar las diferencias que se presentaren mediante reglas de juego aceptadas por todos, capaces de armonizar los intereses de los partidos políticos, las Fuerzas Armadas, la Iglesia y los sectores empresariales y sindicales.

La presencia de una altísima movilización popular, el rechazo a la dictadura y a la insurrección guerrillera son factores clave para explicar la elevada participación electoral de los primeros años de la democracia. La alta competitividad interpartidista de los años 60 y 70 del siglo pasado y lo infrecuente de los procesos electorales son elementos coadyuvantes a la alta participación. Lo espaciado de las elecciones y la escasa existencia de otras instancias de participación al margen de las electorales, provocaron en el electorado tendencias proclives a expresar sus opiniones de manera masiva en las pocas oportunidades en que se le consultaba.

Cabe aseverar que durante sus dos primeras décadas de funcionamiento, la democracia venezolana fue un ejemplo de alta participación electoral, con cifras de abstención por debajo de los dos dígitos. En las elecciones presidenciales de 1978, la abstención electoral rebasó la línea de 10% (12,5%). En 1979, al realizarse las primeras elecciones municipales separadas, se produce una abstención significativa: 27,1%.

Comienza a manifestarse el fenómeno de alta abstención en las elecciones locales, combinado con una abstención moderada en las elecciones nacionales. En los comicios presidenciales de 1993, la abstención se dispara a un alarmante 39,8%. Todas las elecciones realizadas con posterioridad a este último año mantienen un alto porcentaje de abstención, hasta alcanzar la cifra record de 76,3% en las elecciones municipales de diciembre de 2000.

El siguiente cuadro registra la población de 18 y más años, la población electoral y los porcentajes de participación y abstención observados en las 33 elecciones realizadas en Venezuela entre 1958 y 2013. Sirve de base para realizar los análisis de los cuadros que se presentan desglosados para las elecciones presidenciales, a la Asamblea Nacional, gobernadores de estado y alcaldes y concejales.

### CUADRO N° 6

POBLACIÓN MAYOR O IGUAL A 18 AÑOS, POBLACIÓN ELECTORAL Y PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN Y ABSTENCIÓN EN LAS ELECCIONES REALIZADAS EN VENEZUELA 1958 - 2013							
Nº	FECHA	COD	TIPO	POBLACIÓN		PORCENTAJE DE	
				≥ 18 AÑOS	ELECTORAL	PARTICIPACIÓN	ABSTENCIÓN
1	07DIC58		PRESIDENTE, SENADORES Y DIPUTADOS	3.441.284	2.913.801	93,4	6,6
2	01DIC63		PRESIDENTE, SENADORES Y DIPUTADOS	4.064.966	3.368.986	92,2	7,8
3	01DIC68		PRESIDENTE, SENADORES Y DIPUTADOS	4.817.967	4.134.928	96,7	3,3
4	08DIC73		PRESIDENTE, SENADORES Y DIPUTADOS	5.893.961	4.737.152	96,5	3,5
5	03DIC78		PRESIDENTE, SENADORES Y DIPUTADOS	7.304.027	6.223.903	87,5	12,5
6	03DIC79		PRIMERAS ELECCIONES MUNICIPALES	7.304.027	6.285.085	72,9	27,1
7	04DIC83		PRESIDENTE, SENADORES Y DIPUTADOS	8.824.822	7.777.892	87,8	12,2
8	27MAY84		SEGUNDAS ELECCIONES MUNICIPALES	8.967.189	7.818.826	59,3	40,7
9	04DIC88		PRESIDENTE, SENADORES Y DIPUTADOS	10.384.086	9.185.647	81,9	18,1
10	03DIC89		GOBERNADORES Y ALCALDES	10.693.232	9.205.849	45,5	54,5
11	06DIC92		GOBERNADORES, ALCALDES CONCEJALES Y JUNTAS PARROQUIALES	11.676.995	9.817.519	49,3	50,7
12	05DIC93		PRESIDENTE, SENADORES Y DIPUTADOS	12.024.632	9.688.795	60,2	39,8
13	03DIC95		GOBERNADORES, ALCALDES CONCEJALES Y JUNTAS PARROQUIALES	12.756.932	10.338.393	46,1	53,9
14	08NOV98		PARLAMENTARIAS Y GOBERNADORES	13.840.647	10.991.482	48,6	51,4
15	08DIC98		PRESIDENTE	13.849.936	11.013.020	67,5	32,5
16	25ABR99		REFERENDO CONSTITUYENTE	13.896.472	11.022.031	37,5	62,5
17	25JUL99		ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE	13.915.130	10.986.871	46,2	53,8
18	15DIC99		REFERENDO APROBATORIO CRBV	13.961.885	10.940.596	44,0	56,0
19	30JUL00		PRESIDENTE, PARLAMENTARIAS, GOBERNADORES Y ALCALDES	14.596.113	11.720.971	56,5	43,5
20	03DIC00		REGIONALES (CONCEJALES VOTO LISTA)	14.186.980	11.769.394	23,7	76,3
21	15AG004		REFERENDO PRESIDENCIAL	16.220.477	14.037.869	69,9	30,1
22	31OCT04		GOBERNADORES Y ALCALDES	16.227.084	14.220.111	45,7	54,3
23	07AGO05		MUNICIPALES Y PARROQUIALES	16.584.546	14.301.524	28,7	71,3
24	04DIC05		PARLAMENTARIAS	16.745.931	14.469.027	25,1	74,9
25	03DIC06		PRESIDENTE	17.239.569	15.921.223	74,1	25,9
26	02DIC07		REFERENDO REFORMA CONSTITUCIONAL	17.655.255	16.266.874	55,3	44,7
27	23NOV08		GOBERNADORES, ALCALDES Y CONCEJALES	17.899.534	16.707.104	60,2	39,8
28	15FEB09		REFERENDO ENMIENDA CONSTITUCIONAL	18.165.799	16.710.143	70,2	29,8
29	26SEP10		PARLAMENTARIAS	18.663.538	17.518.965	66,4	33,6
30	07OCT12		PRESIDENTE	19.384.620	18.903.143	80,2	19,8
31	16DIC12		GOBERNADORES	19.415.439	17.421.946	53,0	47,0
32	14ABR13		PRESIDENTE	19.818.188	18.904.364	79,7	20,3
33	08DIC13		ALCALDES	20.000.203	19.032.628	58,9	41,1

FUENTE: Consejo Supremo Electoral, Consejo Nacional Electoral, Cálculos propios

Hasta 1978, los procesos eleccionarios en Venezuela eran verdaderos procesos generales, en el sentido de que eran elegidos todos los cargos de representación popular: presidente de la República, senadores y diputados al Congreso Nacional, diputados a las asambleas legislativas de los estados y miembros (concejales) de los concejos municipales. Los gobernadores de estado eran designados por el presidente de la República y no existía la figura del alcalde de municipio.

## **IX. COMPORTAMIENTO DE LA ABSTENCIÓN Y PARTICIPACIÓN POR TIPO DE EVENTO ELECTORAL**

### *1. Elecciones presidenciales.*

Las elecciones efectuadas a partir de 1958 y hasta 1973, reflejaron una abstención sumamente baja, inferior a los dos dígitos y con su correlativa altísima participación. Diversos factores convergieron para producir tal fenómeno. En 1958 se efectuó el primer proceso electoral, luego de derrocada la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en enero de ese mismo año. La abstención se fijó en 6,6% (93,4% de participación). (Ver cuadro N° 7).

Era de esperarse una alta participación del electorado, por la novedad de la experiencia luego de diez años de ausencia del sistema de partidos y por el sentimiento de euforia colectiva que significó el 23 de enero, como reacción antidictatorial. Otros factores incidieron significativamente para que el volumen de la abstención se ubicara en cifras tan bajas, tanto para esta elección como para las realizadas

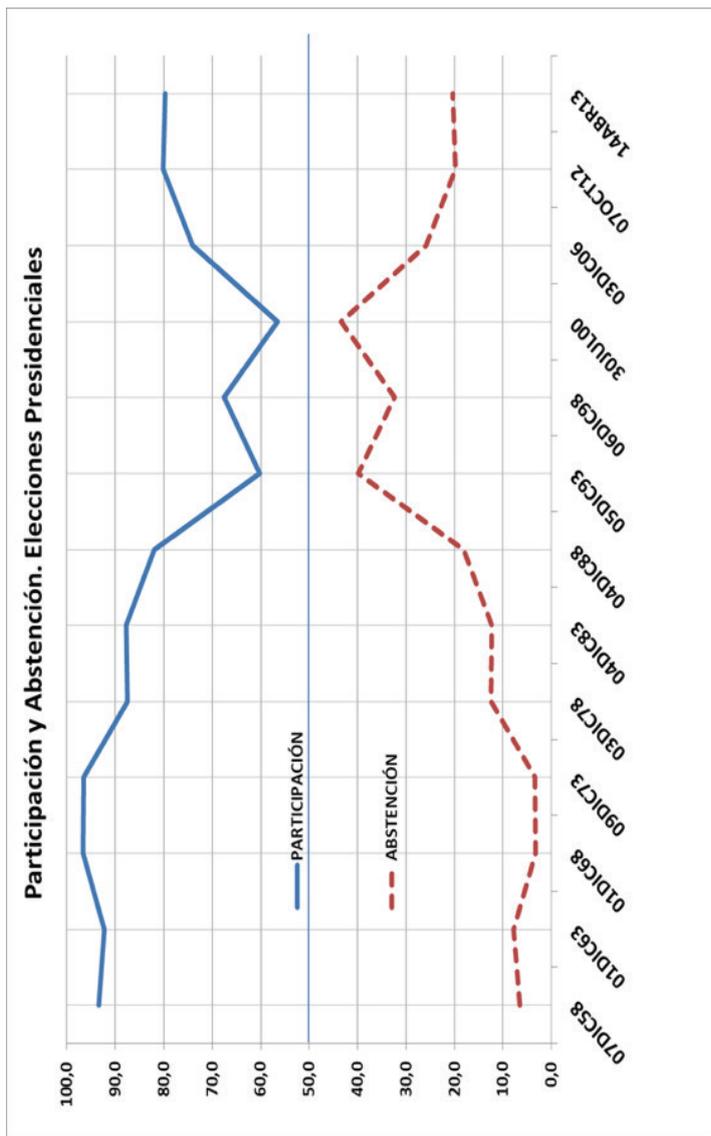
hasta 1988: la obligatoriedad del voto, la capacidad de movilización de los partidos políticos, la competitividad de la elección y el nivel de satisfacción con el sistema político.

**Cuadro N° 7**  
**Elecciones presidenciales**  
**Población electoral, votación total, votos válidos y nulos,**  
**y porcentaje de participación y abstención**  
**1958 - 2013**

Año	Población	Votos		Nulos		Total	Porcentaje de	
	Electoral	Validos	N°	%	Votos	Participación	Abstención	
1958	2.913.801	2.610.833	111.220	4,1	2.722.053	93,4%	6,6%	
1963	3.368.986	2.918.910	188.650	6,1	3.107.560	92,2%	7,8%	
1968	4.134.928	3.720.660	278.957	7,0	3.999.617	96,7%	3,3%	
1973	4.737.152	4.375.269	196.900	4,3	4.572.169	96,5%	3,5%	
1976	6.223.903	5.332.714	116.088	2,1	5.448.802	87,5%	12,5%	
1983	7.777.892	6.653.317	171.863	2,5	6.825.180	87,8%	12,2%	
1988	9.185.647	7.315.186	209.574	2,8	7.524.760	81,9%	18,1%	
1993	9.688.795	5.616.999	212.517	3,6	5.829.516	60,2%	39,8%	
1998	11.013.020	6.988.291	450.987	6,1	7.439.278	67,5%	32,5%	
2000	11.720.971	6.279.624	348.465	5,3	6.628.089	56,5%	43,5%	
2006	15.921.223	11.630.152	160.245	1,4	11.790.397	74,1%	25,9%	
2012	18.903.143	14.872.739	287.550	1,9	15.160.289	80,2%	19,8%	
2013	18.904.364	14.990.543	66.937	0,4	15.057.480	79,7%	20,3%	

Fuente: Consejo Supremo Electoral. Consejo Nacional Electoral y cálculos propios

GRÁFICO N° 9



Fuente: CNE

---

La fortaleza y el prestigio de los partidos políticos en los momentos iniciales de la democracia venezolana influyeron en los bajísimos niveles de abstención. La disminución de la capacidad de movilización de los partidos desde los años 80, como consecuencia de su desprestigio y del declive de la militancia y de la identificación partidista, incidió en esa caída de la participación.

En 1963, la abstención subió a 7,8%, incremento que se explica como un efecto del llamado a no participar hecho por las organizaciones de izquierda. Se añade a ello la gran inestabilidad económica y política que se vivió durante el gobierno de Rómulo Betancourt.

En 1968, el porcentaje de abstención se contrae a 3,3% (96,7% de participación), históricamente la cifra más baja. Influye en esta reducción el abandono de la lucha armada y la subsiguiente reincorporación de importantes sectores de la izquierda a la lucha política legal. Influyen también el clima global de estabilización política y económica reinante en el país y la introducción de modernas técnicas de publicidad y propaganda política, inéditas en las campañas electorales venezolanas. Se emplean de manera creciente la publicidad comercial y los medios de comunicación social durante un período de casi dos años.

La tendencia a que se registren bajísimos niveles de abstención continúa en las elecciones de 1973, cuando la participación alcanzó 96,5%. Con esos comicios se pone término al período denominado de multipartidismo limitado, para dar inicio a otro conocido como de bipartidismo atenuado, que se extenderá hasta 1988.

Durante la campaña electoral de 1973 fueron utilizadas de manera profusa las técnicas publicitarias y de propaganda política modernas, ya empleadas a gran escala en los países desarrollados –sobre todo en Estados Unidos– aprovechando la ampliación de la cobertura de la televisión y contratando asesores internacionales de mercadeo político y campañas electorales.

En 1978, la abstención salta por primera vez la barrera de los dos dígitos y se sitúa en 12,5%, casi cuatro veces más que la elección anterior. Es durante los años del primer mandato del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez cuando afloran con intensidad en Venezuela algunas patologías económicas y sociales tales como la inflación, la corrupción política y la delincuencia incontrolada.

Luego de veinte años de democracia, se manifiestan los primeros síntomas de decepción hacia el sistema, por lo que no se puede calificar de fortuito el incremento de la abstención.

Ésta se mantuvo en las elecciones de 1983 en un nivel que se puede catalogar como bajo: 12,5% (87,5% de participación).

En 1988, la abstención crece en casi 50% con respecto a las elecciones de 1983. En el momento cumbre del bipartidismo (los candidatos presidenciales Carlos Andrés Pérez y Eduardo Fernández sumaron conjuntamente más de 95% de los votos). El porcentaje de abstención se cifró en 18,1 %, expresión del deterioro de los factores enunciados, los cuales habían propiciado las bajas cifras de abstención en las primeras décadas de la democracia.

---

En 1993, el índice repunta hasta un alarmante 39,8 %. Al margen de la alta abstención registrada (más que duplicó la de 1988), hay que señalar que las elecciones de 1993 constituyeron la expresión de un cambio altamente significativo en el comportamiento electoral de las venezolanas y los venezolanos. Un verdadero punto de inflexión en el gráfico que representa la serie histórica de los resultados de las distintas confrontaciones electorales llevadas a cabo en el país a partir de 1958. La consecuencia más trascendente de los resultados en cuestión fue la fractura indiscutible del bipartidismo instaurado desde 1973.

En la elección presidencial celebrada en diciembre de 1998, la abstención retrocede hasta 32,5%, cifra que si bien no es significativamente menor a la registrada en 1993, representa una disminución de 19 puntos porcentuales con respecto a la observada en las elecciones regionales efectuadas un mes antes (51,4%). La importancia de tal observación radica en el hecho de que el incremento de la participación se trasladó en forma masiva y de manera extremadamente asimétrica hacia el candidato Hugo Chávez. Esto se constata al ver que el candidato Henrique Salas Römer obtuvo una votación que suma aproximadamente la obtenida en noviembre por el conjunto de los factores que lo apoyaron.

A partir del año 2000, se inician las elecciones previstas bajo el nuevo esquema constitucional de la Constitución Bolivariana, aprobada mediante referendo popular el año inmediatamente anterior. Si bien en 2000 la abstención ascendió a 43,5%, cifra tope para este tipo de

elecciones, con posterioridad se ha experimentado un descenso significativo, ubicándose en las elecciones de 2012 y 2013 en alrededor de 20%, lo que sin duda está asociado a la presencia de la figura y a la evocación del presidente Chávez.

## *2. Elecciones de diputados al Congreso y a la Asamblea Nacional*

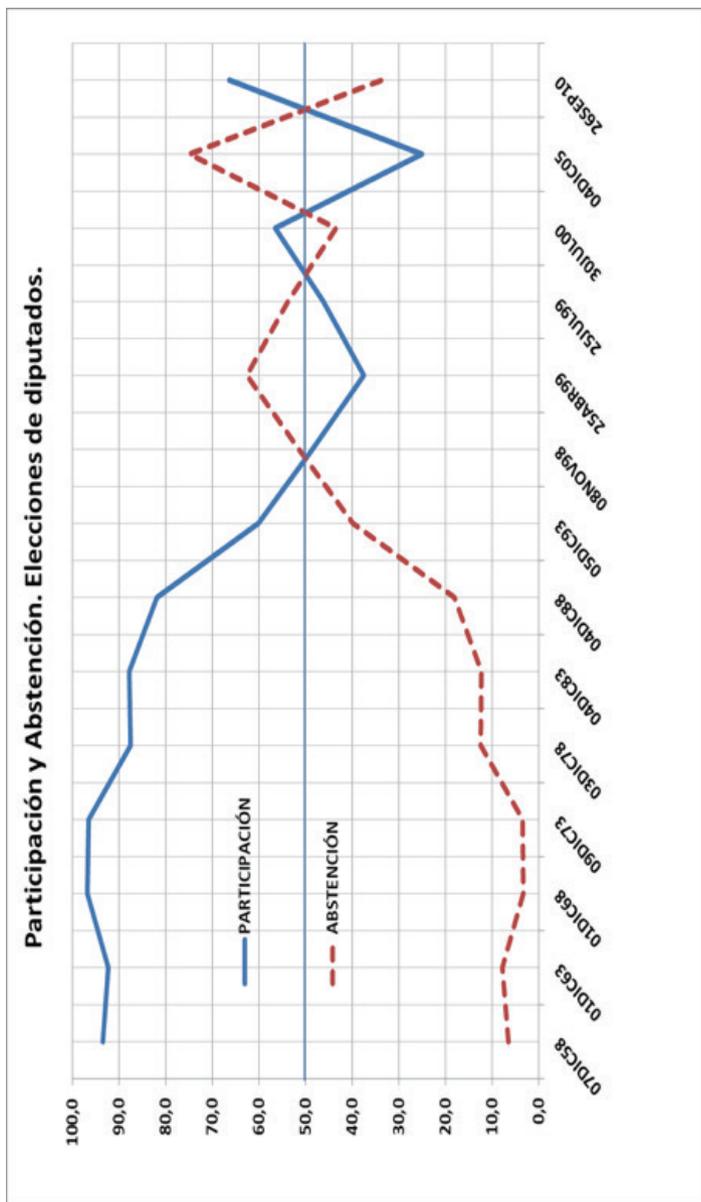
Las elecciones parlamentarias se realizaron conjuntamente con las elecciones presidenciales desde 1958 hasta 1993. En 1998 se separaron por primera vez y de nuevo se efectuaron simultáneamente en el año 2000, ya vigente la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que estableció lapsos constitucionales diferentes para el ejercicio de las funciones presidenciales –6 años– y parlamentarias –5 años–. En 2005 se produjo la más alta abstención: 74,9%, como consecuencia de que la oposición decidió no participar de los comicios a pocos días de su realización. En 2010, en unas elecciones competitivas, la abstención se contrajo hasta 33,6%.

## CUADRO N° 8

<b>Elecciones de diputados al Congreso y a la Asamblea Nacional</b>							
<b>Población Electoral, Votación Total, Votos Válidos y Nulos,</b>							
<b>y porcentajes de Participación y Abstención</b>							
<b>1958 - 2010</b>							
	POBLACIÓN	VOTOS	NULOS		TOTAL	PORCENTAJE DE	
AÑO	ELECTORAL	VALIDOS	ABS.	%	VOTOS	PARTICIPACIÓN	ABSTENCIÓN
1958	2.913.801	2.610.833	111.220	4,1	2.722.053	93,4	6,6
1963	3.368.986	2.918.910	188.650	6,1	3.107.560	92,2	7,8
1968	4.134.928	3.720.660	278.957	7,0	3.999.617	96,7	3,3
1973	4.737.152	4.375.269	196.900	4,3	4.572.169	96,5	3,5
1978	6.223.903	5.332.714	116.088	2,1	5.448.802	87,5	12,5
1983	7.777.892	6.653.317	171.863	2,5	6.825.180	87,8	12,2
1988	9.185.647	7.315.186	209.574	2,8	7.524.760	81,9	18,1
1993	9.688.795	5.616.999	212.517	3,6	5.829.516	60,2	39,8
1998	10.991.482	4.962.748	379.187	7,1	5.341.935	48,6	51,4
1999	11.022.031	3.930.899	198.648	4,8	4.129.547	37,5	62,5
1999	10.986.871	4.472.949	606.496	11,9	5.079.445	46,2	53,8
2000	11.720.971	6.279.624	348.465	5,3	6.628.089	56,5	43,5
2005	14.469.027	3.370.092	261.089	7,2	3.631.181	25,1	74,9
2010	17.518.965	11.342.965	287.928	2,5	11.630.893	66,4	33,6

FUENTE: Consejo Supremo Electoral, Consejo Nacional Electoral y cálculos propios.

GRÁFICO N° 10



Fuente: CNE

### 3. Elecciones de gobernadores

En 1989, fueron elegidos por primera vez los gobernadores, con una periodicidad prevista de tres años. Desde sus inicios, la abstención estuvo por encima de 50%, promedio que se mantuvo hasta el año 2004.

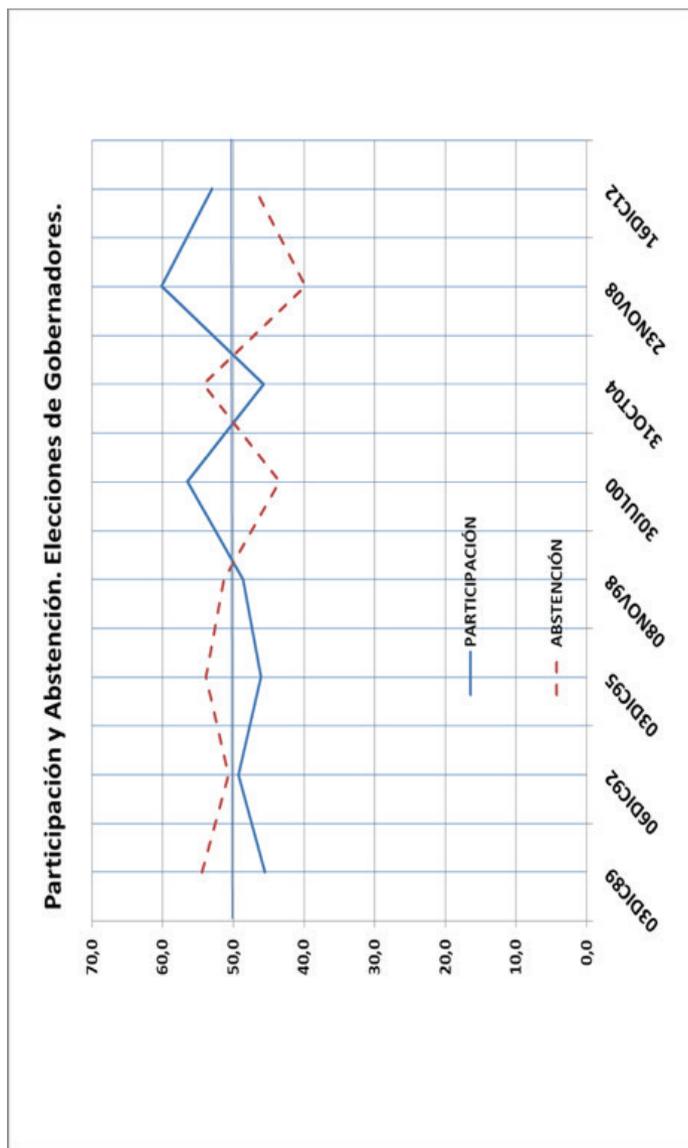
La excepción se produjo en el año 2000, por celebrarse las elecciones de gobernadores conjuntamente con las presidenciales y estableciéndose un período constitucional para el ejercicio de las funciones de los gobernadores de cuatro años. En 2008, se registró la más baja abstención: 39,80%

**CUADRO N° 9**

<b>Elecciones de Gobernadores</b>							
<b>Población Electoral, Votación Total, Votos Válidos y Nulos,</b>							
<b>y porcentajes de Participación y Abstención</b>							
<b>1989 - 2012</b>							
AÑO	POBLACIÓN	VOTOS	NULOS		TOTAL	PORCENTAJE DE	
	ELECTORAL	VALIDOS	No.	%	VOTOS	PARTICIPACIÓN	ABSTENCIÓN
1989	9.205.849	3.968.290	220.346	5,3	4.188.636	45,5	54,5
1992	9.817.519	4.635.607	202.463	4,2	4.838.070	49,3	50,7
1995	10.338.393	4.499.648	271.149	5,7	4.770.797	46,1	53,9
1998	10.991.482	4.962.748	379.187	7,1	5.341.935	48,6	51,4
2000	11.720.971	6.279.624	348.465	5,3	6.628.089	56,5	43,5
2004	14.220.111	6.162.753	334.139	5,1	6.496.892	45,7	54,3
2008	16.707.104	9.675.771	374.205	3,7	10.049.976	60,2	39,8
2012	17.421.946	8.921.043	318.807	3,5	9.239.850	53,0	47,0

FUENTE: Consejo Supremo Electoral, Consejo Nacional Electoral y cálculos propios.

GRÁFICO N° 11



Fuente: CNE

---

#### 4. Elecciones de alcaldes y concejales

Las primeras elecciones municipales separadas en Venezuela se realizaron, como ya señalamos, en 1979. La abstención alcanzó 27,1%, para la época una cifra totalmente atípica con respecto al comportamiento electoral del venezolano, lo que ocasionó alarma porque fue visto como un signo desconocido (ver cuadro N° 10). Sin embargo, se puede aseverar que no influyeron en ese resultado motivaciones como el descontento con el sistema democrático o hacia los partidos ejes del modelo.

Se puede entender, más bien, como una reacción negativa a la derrota sufrida por Acción Democrática (AD) y su candidato Luis Piñerúa Ordaz en las elecciones presidenciales celebradas en diciembre de 1978, lo que provocó una desmovilización de los votantes de ese partido. En contrapartida, se produjo una motivación adicional en el partido triunfante: Copei, que vio reforzada sus posibilidades electorales.

Otro factor con un alto componente de paradoja se añade a la conducta del votante en las elecciones municipales. Consiste en la baja percepción de la importancia que tienen estos eventos para la vida cotidiana del ciudadano y la ciudadana. En Venezuela, es usual que en las elecciones municipales la abstención supere a la que se registra en las elecciones nacionales o en los comicios regionales.

En 1984, se efectuaron las segundas elecciones municipales separadas de las nacionales. La abstención se elevó a 40,7 % y el factor

desmovilizador de la derrota operó a la inversa, beneficiándose AD, triunfador de las elecciones presidenciales de 1983. Comienzan a manifestarse con fuerza los factores ya comentados, que provocan altas tasas de abstención.

Las elecciones de 1989 tuvieron un carácter dual: regional y municipal. Son elegidos por primera vez los gobernadores de estado y los alcaldes de municipio. La abstención continuó su ritmo ascendente, situándose en 54%.

### CUADRO N° 10

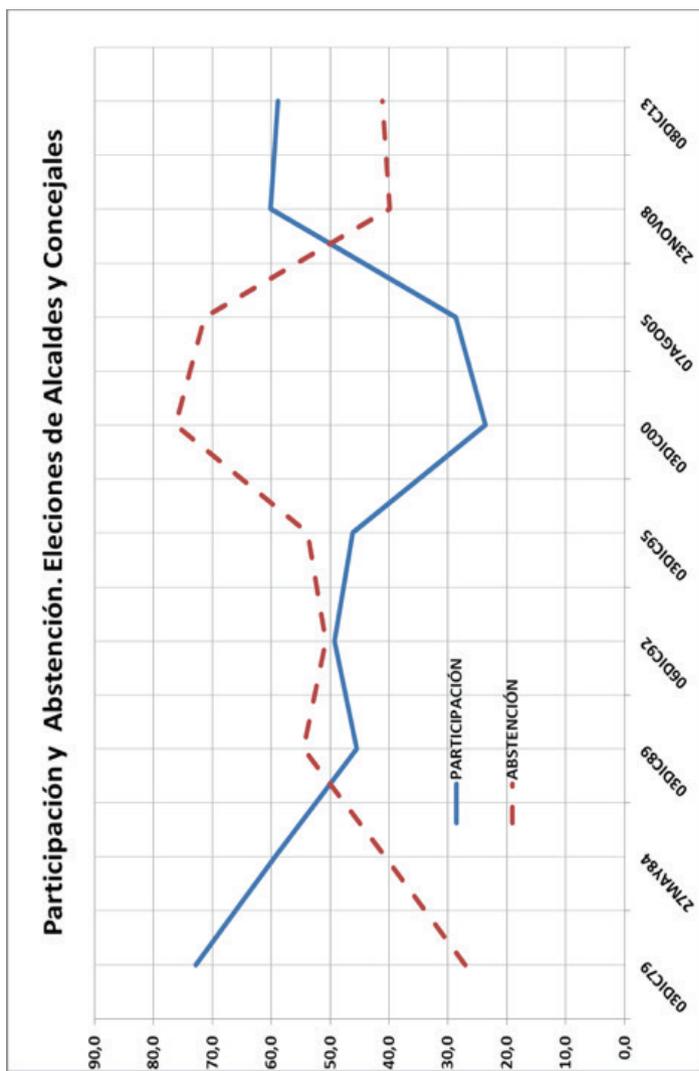
**Elecciones de Alcaldes Y Concejales**  
**Población Electoral, Votación Total, Votos Válidos y Nulos,**  
**y porcentajes de Participación y Abstención**  
**1979 - 2013**

AÑO	POBLACIÓN	VOTOS	NULOS		TOTAL	PORCENTAJE DE	
	ELECTORAL	VALIDOS	NUM..	%	VOTOS	PARTICIPACIÓN	ABSTENCIÓN
1979	6.285.085	4.392.446	187.534	4,1	4.579.980	72,9	27,1
1984	7.818.826	4.434.925	201.683	4,3	4.636.608	59,3	40,7
1989	9.205.849	3.968.290	220.346	5,3	4.188.636	45,5	54,5
1992	9.817.519	4.635.607	202.463	4,2	4.838.070	49,3	50,7
1995	10.338.393	4.499.648	271.149	5,7	4.770.797	46,1	53,9
2000	11.769.394	2.095.386	694.924	24,9	2.790.310	23,7	76,3
2005	14.301.524	3.332.948	768.411	18,7	4.101.359	28,7	71,3
2008	16.707.104	9.675.771	374.205	3,7	10.049.976	60,2	39,8
2013	19.032.628	10.787.208	421.978	3,8	11.209.186	58,9	41,1

NOTA: La elección directa de alcaldes se inició en 1989.

FUENTE: Consejo Supremo Electoral, Consejo Nacional Electoral y cálculos propios.

GRÁFICO N° 12



Fuente: CNE

Las elecciones posteriores confirman y consolidan la tendencia hacia la alta abstención: 50,72 % en 1992; 53,85 % en 1995, y 47,56% en 1998.

En las elecciones municipales del año 2000 se registró el mayor índice de abstención con relación a cualquier elección previa: 76,3%. A los factores generadores de la baja participación, tanto en elecciones nacionales como en las regionales y municipales, se pueden agregar otros, de carácter puntual:

1. El cansancio electoral provocado por los sucesivos procesos eleccionarios: siete en dos años.
2. Desestímulo a la participación, por limitarse la elección de concejales y miembros de las juntas parroquiales. Los alcaldes ya electos no se involucraron en la campaña. La separación de la elección de alcaldes y concejales incidió como un elemento adicional que favoreció la abstención al estar ausente la elección del cargo ejecutivo de alcaldesa o alcalde.
3. El referendo sindical. La campaña realizada por sectores que se sintieron afectados por su convocatoria indujo a la abstención a segmentos del electorado.

##### *5. Elecciones del proceso constituyente*

Durante la campaña electoral de 1998, Hugo Chávez levantó la bandera de la necesidad de convocar una Asamblea Constituyente, para “refundar la República y relegitimar el poder y la democracia”. En

---

concordancia con la materialización de tal oferta de cambio, el año 1999 estuvo dedicado políticamente a la consecución de una nueva Constitución. (Ver cuadro N° 6).

Tres procesos electorales se realizaron durante ese año. Dos referendos: uno consultivo, en abril, en el que se registró una abstención de 62,35%; el otro aprobatorio de la nueva Constitución Bolivariana, en diciembre, situó la abstención en 55,63%. En julio se había realizado la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, con un índice de abstención de 53,77%.

Se registra en todos estos procesos una alta abstención. Para el referendo consultivo, la oposición actuó sin cohesión y sin haber superado el trauma de la derrota en las elecciones presidenciales de 1998. Por inercia, su escasa participación se tradujo en un tácito “No” a la convocatoria de la Constituyente.

Para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, los sectores afines al presidente Chávez participaron en un solo bloque, nucleados alrededor del llamado Polo Patriótico, mientras que la oposición fue incapaz de concertar alianzas de cierta significación.

## **X. LA PARIDAD COMO MECANISMO DE INCLUSIÓN**

En lo referente a los derechos políticos desde la perspectiva de género, el Poder Electoral ha promovido, desde 2005, mecanismos para impulsar y garantizar la participación activa de la mujer en la conducción de la vida política del Estado, en especial en la conformación de

cuerpos deliberantes a distintos niveles (Asamblea Nacional, consejos legislativos, consejos comunales, etcétera). Esta política se sustenta en disposiciones de la Constitución vigente, destinadas a promover y garantizar los derechos humanos<sup>20</sup>. En particular, en el artículo 21, que no solamente prohíbe las “...discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social...” sino que además ordena garantizar “...las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva...”.

Así, con ocasión de las elecciones parlamentarias de 2005, el Consejo Nacional Electoral aprobó un exhorto a las organizaciones con fines políticos para que sus postulaciones tomaran en cuenta una composición paritaria por cada sexo. Luego, para las elecciones regionales del año 2008, se aprobó una resolución<sup>21</sup> incorporando la fórmula en la que la proporción de las postulaciones fuera paritaria desde una perspectiva de género, o en su defecto, de una relación no menor a 40%-60%.

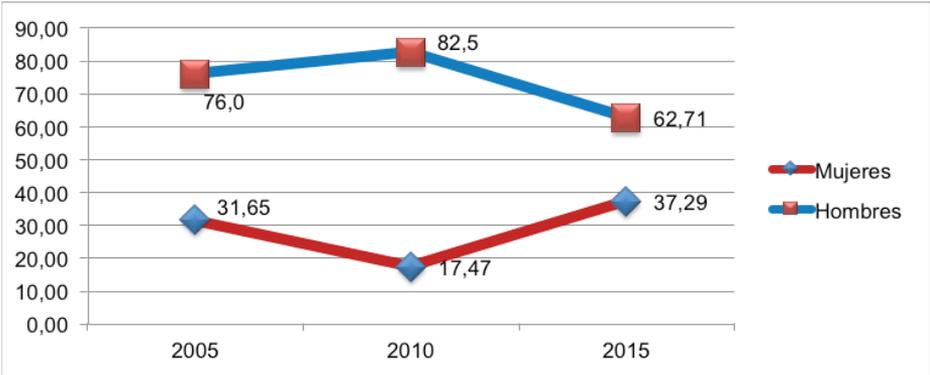
En este mismo sentido, en 2012 se dictó el Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, en el cual se insta a las organizaciones postulantes a que sus candidaturas a los cuerpos deliberantes tengan una composición de 50% por cada sexo<sup>22</sup>.

Finalmente, para las elecciones parlamentarias de 2015, el Consejo Nacional Electoral aprobó un Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política Paritaria en las Elecciones de Diputados y Diputadas a la Asamblea Nacional 2015, en el que –al

igual que en 2008– se exige una composición paritaria y alterna de 50%, o en su defecto no menor de 40%-60%<sup>23</sup>. Este reglamento, cuyo contenido fue consultado e informado previamente a los partidos políticos postulantes<sup>24</sup>, fue resultado de una petición hecha por dirigentes políticas de partidos de oposición que hacen vida en el Frente Nacional de Mujeres<sup>25</sup>.

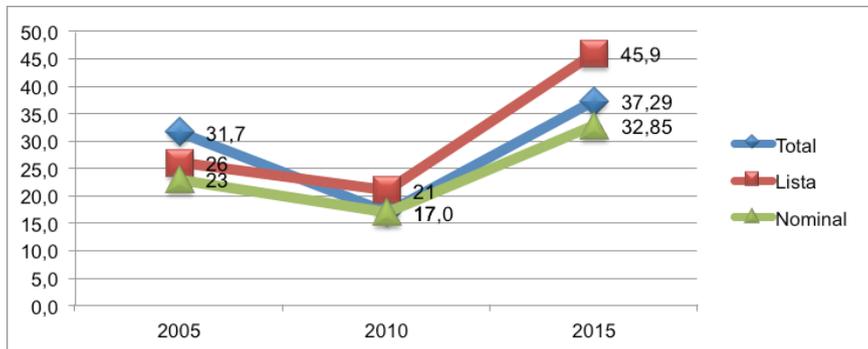
El exhorto realizado en el año 2005 y el posterior Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política Paritaria en las Elecciones de Diputados y Diputadas a la Asamblea Nacional 2015, tuvieron un impacto positivo en la disminución de la desigualdad en la participación entre mujeres y hombres en Venezuela, tal y como se demuestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 13**



Asimismo, se evidencia un incremento específico en las postulaciones de mujeres en los años de aplicación de estas medidas institucionales, con énfasis en las postulaciones por lista, como puede verse en el gráfico siguiente:

**Gráfico N° 14**



Fuente: CNE

## **XI. ESTUDIO COMPARATIVO DE LA PARTICIPACIÓN Y LA ABSTENCIÓN ELECTORAL EN PAÍSES LATINOAMERICANOS CON VOTO OBLIGATORIO**

El derecho electoral en América Latina exhibe variedad de análisis sobre este tema. Se identifican tres vertientes, a saber, el voto consagrado como un derecho: Nicaragua, República Dominicana, Venezuela; el voto como un deber sin sanción por su no ejercicio: Colombia, Costa Rica, México, El Salvador, Guatemala y Panamá; el voto obli-

---

gatorio con sanción en caso de incumplimiento: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay.

En el caso de Chile, esta nación reformó en 2007 su normativa histórica del voto obligatorio, y se pasó a un régimen con inscripción voluntaria pero con voto obligatorio. En Ecuador el voto es facultativo para adolescentes de 16 y 17 años y personas mayores de 65 años, policías y militares. El siguiente cuadro contiene el nivel de participación y el de abstención, el tipo de elección y la obligatoriedad o no del voto, en cada uno de los países de la región.

CUADRO N° 11

Tipo de elección, existencia o no de obligatoriedad del voto y nivel de Participación y Abstención, según país.					
PAÍS	AÑO	TIPO DE ELECCIÓN	OBLIGATORIEDAD	PORCENTAJE DE	
				PARTICIPACIÓN	ABSTENCIÓN
Argentina	2011	Presidencial	SI	78,0	22,0
	2009	Legislativas	SI	74,0	26,0
Brasil	2014	Presidencial primera vuelta	SI	82,0	18,0
	2014	Presidencial segunda vuelta	SI	81,0	19,0
	2010	Presidencial primera vuelta	SI	82,0	18,0
	2010	Presidencial segunda vuelta	SI	78,5	21,5
	2010	Legislativas	SI	44,5	55,5
Bolivia	2010	Presidencial	SI	94,5	5,5
	2009	Local	SI	85,0	15,0
Chile	2010	Presidencial primera vuelta	SI	87,0	13,0
	2010	Presidencial segunda vuelta	SI	86,0	14,0
Colombia	2014	Presidencial primera vuelta	NO	49,0	51,0
	2014	Presidencial segunda vuelta	NO	44,0	56,0
Costa Rica	2014	Presidencial primera vuelta	NO	49,0	51,0
	2014	Presidencial segunda vuelta	NO	44,0	56,0
	2010	Presidencial primera vuelta	NO	70,0	30,0
	2010	Legislativas	NO	69,0	31,0
	2010	Municipales	NO	30,0	70,0
Ecuador	2010	Presidencial	SI	87,0	13,0
Honduras	2009	Presidencial	SI	49,0	51,0
	2005	Presidencial	SI	56,0	44,0
México	2012	Presidencial	SI	63,3	36,7
Nicaragua	2010	Regionales	NO	30,0	70,0
Paraguay	2010	Municipales	SI	46,0	54,0
	2008	Presidenciales	SI	66,0	34,0
Perú	2010	Municipales	SI	84,0	16,0
Uruguay	2010	Municipales	SI	80,0	20,0

FUENTE: Organismos Electorales- Internet.

Se observa, en términos generales, lo siguiente:

1. En los países donde el voto no es obligatorio se registra mayor abstención, con casos excepcionales como Venezuela, en donde los niveles de participación son elevados sin que exista tal obligatoriedad. Resalta el caso de Colombia, donde es crónica la alta abstención.

- 
2. En los países del cono sur, la participación es elevada, lo que es evidencia de un comportamiento histórico. Llama la atención por sus altos niveles de participación los casos de Bolivia y Ecuador. Bolivia registra el mayor porcentaje de participación, 94,5% en las elecciones presidenciales de 2009 y mantuvo igualmente una alta participación en las elecciones locales de 2009. Ecuador, por otra parte, presenta el siguiente mayor registro en una elección presidencial, junto con Chile, 87%, en 2010. Tales resultados se explican por los procesos de reinstitucionalización democrática que han tenido lugar en esos países, con la sanción de nuevas Constituciones que han propiciado mayores oportunidades de inclusión y participación ciudadana.
  3. Las elecciones presidenciales son las que convocan con mayor fortaleza al electorado, lo que se explica por la actitud de las electoras y los electores de conferirle mayor importancia a estas elecciones, por su percepción de que se va a dirimir el problema del poder político. De allí la importancia que se le concede y la consiguiente disposición al ejercicio del voto.

Por el contrario, las elecciones municipales y locales son las que exhiben menor poder de convocatoria. La escasa asistencia a estos comicios se verifica reiteradamente en la mayoría de los países.

## CONCLUSIONES

El modelo electoral venezolano y su correlato, la inclusión social en la participación política, tienen su origen en el desarrollo histórico reciente de las relaciones políticas que han definido al Estado venezolano. El colapso del sistema de conciliación de élites supuso una dura crítica al modelo de democracia representativa vigente entre 1958 y 1999, así como el abandono del requisito de consenso entre los principales partidos y grupos de presión para la toma de las decisiones políticas fundamentales.

La característica fundamental del sistema democrático de representación se basó en el largo proceso de inestabilidad política. Por un lado, los sectores militares conservadores, y por el otro, el inicio de las luchas armadas de comunistas y aliados, dada la ausencia de un espacio democrático real y la continuidad de un sistema que coartaba las libertades humanas bajo el manto de la representatividad.

Este sistema fue debilitándose en la misma medida en que se erosionaban las expectativas de la población en términos de mejoras de calidad de vida, hecho que profundizó el proceso de deslegitimación de la llamada democracia puntofijista, lo que se traduce en un aumento en el desinterés de la población en el ejercicio del voto y el consiguiente incremento de la abstención.

Este proceso de descontento y desmejora de la calidad de vida tiene su punto más álgido en el llamado “Caracazo” (1989) y el posterior alzamiento civil y militar del 4 de febrero de 1992. Su punto de

---

quiebre definitivo lo selló el triunfo electoral de Hugo Chávez Frías en diciembre de 1998.

La llegada de Chávez y su movimiento político al poder implicó el replanteamiento de la forma de Estado venezolano, cuya cristalización jurídica fue la Constitución de 1999, entre cuyos rasgos más definitorios se cuenta el establecimiento de una democracia participativa y protagónica, que amplía las garantías de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de las ciudadanas y los ciudadanos, y con especial énfasis, los derechos políticos.

El Consejo Nacional Electoral se convierte en un instrumento cuyo fin es garantizar el ejercicio efectivo de derechos ciudadanos y políticos, que van desde el derecho a la identidad (Registro Civil), hasta la posibilidad efectiva de elegir y ser elegidos y elegidas, pasando por la eventualidad de la consulta vinculante en la toma de decisiones trascendentales para la vida republicana (referendos), coadyuvando a la construcción y consolidación de una identidad democrática colectiva. Esta garantía pasa necesariamente por la definición de una política de inclusión capaz de generar las condiciones esenciales para el ejercicio efectivo de esa democracia participativa y protagónica.

La inclusión en el modelo electoral venezolano se refiere tanto a la garantía del ejercicio efectivo de derechos ciudadanos y políticos (derecho a la identidad, posibilidad de elegir y ser elegidos), como al conjunto de políticas, estrategias y mecanismos desarrollados por el Consejo Nacional Electoral, como forma de garantizar ese ejercicio efectivo de esos derechos.

Los ejes fundamentales de inclusión social desarrollados por el Consejo Nacional Electoral son los siguientes:

### 1. Inclusión de electoras

Tomando como base los datos analizados, se concluye que el largo proceso de masificación de la inscripción y actualización del Registro Electoral logró una disminución sostenida de la brecha entre las venezolanas y los venezolanos que, en edad de votar, no estaban inscritas o inscritos, y los que actualmente forman parte del padrón nacional, ubicándose en el año 2015 en 3,1%.

El mayor incremento porcentual del Registro Electoral se produjo en 1978 (más de un millón de electores), con 31,4%. A pesar de ello, los crecimientos absolutos más elevados se registraron en el interperíodo de 2004-2006: 2.306.676 y 2.092.444, respectivamente.

A partir de 2004, la brecha comienza a reducirse significativamente y en 2006 se contrae a un dígito por primera vez: 6,5%, hasta reducirse a su mínimo histórico en el año 2012: 2,2%. Se mantiene ya en lo que se conoce como crecimiento vegetativo del Registro Electoral, consecuencia de la incorporación de nuevos inscritos y de las exclusiones que por diversas causas se producen.

### 2. Los principios de inclusión utilizados para la distribución de los centros y las mesas de votación

Existen factores institucionales que influyen directamente en la participación política, como el voto obligatorio y el registro

---

automático. Sin embargo, bajo los principios de la inclusión y justicia social establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Poder Electoral avanzó en la instalación de nuevos centros y mesas de votación en todo el territorio nacional, con el objetivo de facilitar el voto a las electoras y los electores.

El año 2002, el Consejo Nacional Electoral efectuó un diagnóstico con miras a diseñar un programa para la democratización de los centros de votación, que permitiera el acercamiento de los centros de votación a los sitios de residencia de las electoras y los electores a una distancia no mayor de 1.000 metros. Asimismo, se estableció que el máximo de votantes por centro fuera de 3.000, a menos que la estructura física permitiera un mayor número de mesas; y por último, se fijó un máximo de votantes por cada mesa electoral en 600 electores, incidiendo directamente en la reducción del tiempo de espera.

Con esta política de inclusión el número de mesas electorales ha experimentado un incremento sostenido, lo que ha elevado su número de 20.201 en el año 1998 a 40.601 en el año 2015, más que duplicando su cantidad. Asimismo, con relación a los centros de votación, se ha pasado de 8.315 en el año 1998 a 14.515 en 2015. Esto se corresponde con el crecimiento sostenido de electoras y electores inscritos en el Registro Electoral.

### 3. Promoción de la participación política y ciudadana

Tras el derrocamiento de la dictadura de Pérez Jiménez y por aproximadamente tres décadas, el modelo político venezolano operó con

niveles aceptables de normalidad. Durante sus dos primeras décadas de funcionamiento, la democracia venezolana fue un ejemplo de alta participación electoral, con porcentajes por debajo de los dos dígitos.

En 1979, al realizarse las primeras elecciones municipales separadas de las nacionales, se produce una abstención significativa: 27,1%. Comienza a manifestarse el fenómeno de alta abstención en elecciones locales, combinado con una abstención moderada en las elecciones nacionales, hasta que en el año 1993 la abstención llega a 39,8%: Luego, en el año 2000, la abstención alcanzaría su mayor registro histórico, con 76,3%.

Luego de la aprobación de la Constitución Bolivariana, en 1999, comenzó un proceso de crecimiento sustancial y sostenido de la participación, ubicándose para las elecciones de los años 2012 y 2013 en alrededor de 20%, lo que sin duda se debe a la presencia y a la evocación de la figura del presidente Chávez.

De igual forma, la promoción de la equidad de género ha sido un factor institucional que ha impulsado la participación protagónica en la democracia venezolana, ya que ha permitido un incremento en las postulaciones de mujeres a elecciones a la Asamblea Nacional y otras instancias legislativas en los años en que se ha aplicado como regla desde el Consejo Nacional Electoral.

---

En resumen:

- 1) Hasta 1973, la abstención se mantuvo en niveles muy bajos, con una altísima participación correlativamente.
- 2) Hasta 1988, una baja abstención (y alta participación) caracterizó a las elecciones presidenciales.
- 3) A partir de 1984, se inicia un proceso sostenido de crecimiento de la abstención en las elecciones municipales y, posteriormente, en las elecciones regionales.
- 4) De 1993 en adelante se produce una situación de alta abstención y baja participación.
- 5) La pérdida de credibilidad del voto obligatorio, el descenso de la capacidad movilizadora de los partidos políticos, el incremento en la insatisfacción y las actitudes negativas hacia el sistema político, así como la baja competitividad en las elecciones se constituyeron en factores determinantes en el notorio incremento de la abstención desde 1993.
- 6) Desde 1998, si bien se mantuvo en términos generales una baja participación, era un hecho visible que en las elecciones donde se involucraba la figura del presidente Chávez, la abstención se reducía, lo que se observa en los comicios presidenciales de 2006 y 2012, el referendo revocatorio de 2004 y el referendo sobre la enmienda constitucional de 2009.

- 7) Los exhortos, resoluciones y reglamentos que en materia de equidad de género ha promovido el Consejo Nacional Electoral, han significado un incremento directo de la participación político-electoral de la mujer, en condiciones más igualitarias.

---

## NOTAS

1. Juan Carlos Rey: «La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación », Revista de Estudios Políticos [Madrid], número 74, 1991. pp. 533 -578. / Miriam Kornblith: “La crisis del sistema político venezolano”, Revista Nueva Sociedad, número 134, noviembre- diciembre 1994, pp. 142 -157.
2. *Ibidem*.
3. *Ibid.*
4. Juan Carlos Rey, Op. Cit.
5. *Ibidem*.
6. José Urquijo: El movimiento obrero de Venezuela, Caracas, OIT-UCAB -Inaesin, 2004, 264 p.
7. Ver: Rafael Caldera: Los causahabientes, de Carabobo a Puntofijo, Caracas, Editorial Panapo, 1999, 95p. / Miriam Kornblith: “Del Puntofijismo a la Quinta República. Elecciones y democracia en Venezuela”, Revista Colombia Internacional (Universidad de los Andes), número 58, julio -diciembre de 2003, pp. 160 -194.
8. *Ibidem*.
9. Juan Carlos Rey, Op. Cit.
10. Constitución de la República de Venezuela, 1961.
11. Ley de Reforma Parcial de la Ley Electoral, de 22 de diciembre de 1959 (Art. 28), in: Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral-IAEPE (Comp.): Cronología Bicentennial de la Legislación Electoral Venezolana, 1810-2009, Tomo III, Colección Historia Electoral Venezolana, Caracas, Consejo Nacional Electoral, 2011.
12. Ley Orgánica del Sufragio, de 17 de septiembre de 1970 (Art. 39) in: Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral-IAEPE (Comp.), Op.Cit.
13. Hemmi Croes González. Transformations économiques et formes d’Etat au Venezuela: un siècle de “capitalisme pétrolier” (1908-2008). Tesis para optar al grado de doctor en ciencias económicas. Universidad Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2011.
14. *Ibidem*.
15. Miriam Kornblith: “La crisis del sistema político venezolano”, Op. Cit.
16. *Ibidem*.
17. *Ibid.*
18. *Ibid.*
19. Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All. Unesco, 2005
20. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Título III, De los derechos humanos y garantías, y de los deberes.
21. Resolución N° 080721-658, Art. 16
22. Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, Art. 133.
23. Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política Paritaria en las Elecciones de Diputados y Diputadas a la Asamblea Nacional 2015, Art. 3.
24. Nota de prensa del CNE del 1° de julio de 2005.
25. *Ibidem*. También, ver: “Frente Nacional de Mujeres pide paridad de género para parlamentarias” (Globovisión, 7 de abril de 2015), noticia tomada de <http://globovision.com/frente-nacional-de-mujeres-pide-paridad-de-genero-para-parlamentarias/> el 3/11/2015.

## REFERENCIAS

### PUBLICACIONES

Rey, Juan Carlos. **La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación.** Revista de Estudios Políticos [Madrid], número 74, 1991. pp. 533 -578.

Kornblith, Miriam. **La crisis del sistema político venezolano.** Revista Nueva Sociedad, número 134, noviembre-diciembre 1994, pp. 142 -157.

Unesco. **Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All.** Fontenoy, 75352 París 07 SP, 2005.

Molina, José y Pérez, Carmen. **¿Por qué se alejan los venezolanos de los centros de votación? Hacia un modelo explicativo de la participación electoral en Venezuela.**

Milcher e Ivanov. **Inclusión social y desarrollo humano. Oficina del Informe de Desarrollo Humano.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

[http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0354/Inclusi%C3%B3n\\_Social\\_y\\_Development\\_Humano\\_2008\\_sp.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0354/Inclusi%C3%B3n_Social_y_Development_Humano_2008_sp.pdf)

### LEGISLACIÓN

**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.** 1999

---

**Ley de Reforma Parcial de la Ley Electoral**, de 22 de diciembre de 1959 (art. 28), en: Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral-IAEPE (Comp.): *Cronología Bicentenario de la Legislación Electoral Venezolana, 1810-2009*, Tomo III, Colección Historia Electoral Venezolana, Caracas, Consejo Nacional Electoral, 2011.

**Ley Orgánica del Sufragio**, de 17 de septiembre de 1970 (art. 39) in: Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral (Comp.)

**Ley Orgánica de Procesos Electorales**. Gaceta Oficial N° 5.928 Extraordinario de fecha 12 de agosto de 2009.

**Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales**.  
[http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/reglamentos/Reglamento\\_General\\_Lopre.pdf](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/reglamentos/Reglamento_General_Lopre.pdf)

## PLANES DE GOBIERNO

**Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007**.





Capítulo **4**  
UNASUR

# Acompañamiento *internacional* **ELECTORAL**

Marx Caballero (Coord.) / Pasqualina Curcio / Carmen Stebbing



---

## INTRODUCCIÓN

La presencia de actores internacionales en los procesos electorales ha sido un aspecto muy debatido en Venezuela, particularmente en los dos últimos procesos comiciales: a saber, las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012 y las efectuadas el 14 de abril de 2013.

Dos posiciones, relacionadas con este tema, pueden ser extraídas al revisar la opinión pública. De un lado, reiteradas solicitudes por parte de grupos políticos de oposición al gobierno, abogando por la incorporación de observadores internacionales en las diferentes fases de los procesos electorales. Tal es el caso de la última solicitud presentada por el ciudadano Henrique Capriles Radonsky, dos veces candidato a la presidencia de la República, quien a propósito de las próximas elecciones parlamentarias previstas para realizarse el 6 de diciembre de 2015, en una visita a la sede de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Washington, expresó que “Si el Gobierno dice que hay plenas garantías, y que hay normalidad, ¿qué problema hay en que la elección tenga acompañamiento internacional?” (El Universal, 27 de julio de 2015, <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150727/capriles-insistio-en-washington-en-solicitar-observacion-electoral-de->).

Por otra parte, evidenciamos la posición del Poder Electoral, informando acerca de las invitaciones que han sido extendidas a actores internacionales en condición de acompañantes de los procesos elec-

torales que se han realizado en el país. Tal es el caso de las recientes declaraciones de la vicepresidenta del CNE, Sandra Oblitas, quien expresó: “En el devenir de los años, representantes de organismos electorales de distintas partes del mundo han sido testigos de la inquebrantabilidad del sistema electoral venezolano”, añadiendo que: “El acompañamiento internacional electoral para las elecciones de la Asamblea Nacional, convocadas para el 6 de diciembre de 2015, está garantizado con la participación de organismos, técnicos y especialistas electorales de alto nivel” (El Nacional, 12 de agosto de 2015, [http://www.el-nacional.com/politica/CNE-Acompanamiento-internacional-garantizado-parlamentarias\\_0\\_682132020.html](http://www.el-nacional.com/politica/CNE-Acompanamiento-internacional-garantizado-parlamentarias_0_682132020.html))

En este contexto, cabe preguntarse dónde estriba la diferencia de ambas posiciones. En otras palabras, cuál es la esencia del debate político relacionado con este aspecto; por qué sigue siendo una exigencia de parte de algunos grupos políticos al Consejo Nacional Electoral, que sea permitida la observación internacional, mientras que, simultáneamente, el organismo comicial informa que ha extendido invitaciones a actores foráneos para que acompañen los procesos electorales.

El objetivo general de estas páginas es analizar la presencia de actores internacionales en los comicios realizados en Venezuela durante los últimos años, particularmente desde 2006. Para ello, comenzaremos revisando el marco que regula la presencia de actores en los procesos electorales en Venezuela, y compararemos las categorías de observación internacional y acompañamiento internacional electoral. Seguidamente, revisaremos cómo se ha dado la comparecencia de actores

---

internacionales en los procesos electorales de otros países, para finalizar describiendo y analizando la presencia de estos actores en los comicios realizados en Venezuela.

Se trata de una investigación descriptiva y documental, siendo las principales fuentes las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral, así como información publicada en los medios de comunicación.

## **OBSERVACIÓN NACIONAL ELECTORAL Y ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL ELECTORAL. MARCO NORMATIVO**

Partiendo de la revisión del marco legal de los procesos electorales venezolanos, es posible establecer como en la Ley Orgánica de procesos electorales, que es la que tiene como objeto, regular los procesos electorales en Venezuela (Art.1) no existe ninguna mención sobre el tema de observación nacional ni acompañamiento internacional electoral.

En el Reglamento de la Ley de Procesos Electorales, el órgano comicial establece no solo los preceptos legales, sino que además da cumplimiento a los principios constitucionales que deben regir los procesos electorales. Dicho instrumento legal desarrolla, norma y distingue tanto la observación nacional como el acompañamiento internacional. Mientras la observación está reservada a la presencia de actores nacionales, el acompañamiento está referido a los actores foráneos (RGLopre, 2013).

El título XIV del mencionado reglamento establece que tanto la observación nacional electoral como el acompañamiento internacional electoral “tienen como propósito presenciar de manera imparcial e independiente, la transparencia de los procesos electorales.” (Reglamento Lopre, 2013, artículo 471).

En el artículo 472 se lee:

“Las actividades de observación nacional electoral y las de acompañamiento internacional electoral se ajustarán a los principios establecidos en el ordenamiento jurídico venezolano sobre la materia, en particular, a los principios de supremacía constitucional, legalidad, soberanía, integridad e inviolabilidad territorial, autodeterminación de los pueblos, no injerencia, imparcialidad, transparencia y respeto a las normas y autoridades electorales.” (Reglamento Lopre, 2013).

El Reglamento de la Ley Orgánica de Procesos Electorales genera dos categorías conceptuales: una para la observación nacional y otra para el acompañamiento internacional electoral. La principal diferencia entre la observación nacional y el acompañamiento internacional que puede extraerse de la norma, es que la primera podrá realizarse a través de las organizaciones de carácter civil, domiciliadas en la República Bolivariana de Venezuela y debidamente constituidas. En este caso, se acreditarán como observadores nacionales electorales, en representación de las organizaciones de carácter civil, a las ciudadanas y los ciudadanos propuestos por dichas organizaciones, siempre que sean venezolanas y venezolanos, mayores de dieciocho (18) años de

---

edad, inscritas e inscritos en el Registro Electoral, y no estén inhabilitados políticamente, ni tengan ninguna de las limitaciones previstas en la ley. (Reglamento Lopre, 2013; Art. 475 y 476).

En el caso del acompañamiento internacional, son acreditadas por el Consejo Nacional Electoral las instituciones o autoridades electorales de otros Estados, organizaciones u organismos internacionales, así como las instituciones y personas en general, sea por invitación del propio organismo electoral o por solicitudes presentadas al ente comicial.

En resumen, la diferencia entre la observación nacional y el acompañamiento internacional electoral radica principalmente en el perfil de los acreditados. En el primer caso, son ciudadanas y ciudadanos venezolanos; en el segundo, organismos y personas de otras nacionalidades. Si revisamos el propósito establecido en el artículo 471, los principios recogidos en el artículo 472, así como las atribuciones y los deberes listados en los artículos 477 y 478, respectivamente, observamos que tanto para la observación nacional como para el acompañamiento internacional rigen disposiciones comunes, que se aplican indistintamente del tipo de presencia en los procesos electorales.

Entre las atribuciones de los observadores nacionales y de los acompañantes internacionales se encuentran las establecidas en el artículo 483 del Reglamento de la Lopre:

1. Transitar por el territorio nacional, en cumplimiento de las actividades de observación y acompañamiento, sin más limitaciones que

las establecidas por la ley y conforme al Plan de Observación Nacional Electoral y/o Plan de Acompañamiento Internacional Electoral aprobado por el Consejo Nacional Electoral.

2. Comunicarse con las candidatas y los candidatos, organizaciones con fines políticos, grupos de electoras y electores y comunidades u organizaciones indígenas postulantes, sin perjuicio de las previsiones y disposiciones contenidas en el presente título.

3. Realizar entrevistas, reuniones o visitas a oficinas o edificaciones de la autoridad electoral, previa aprobación del Consejo Nacional Electoral, quedando a salvo las visitas de naturaleza particular a las rectoras o los rectores electorales.

4. Presenciar, desde el punto de vista técnico, el diseño y ejecución de las operaciones electorales, para lo cual se les dotará de la información correspondiente, de acuerdo con el Plan de Observación Nacional Electoral y/o Plan de Acompañamiento Internacional Electoral, y de las decisiones del Consejo Nacional Electoral.

5. Cualquier otra actividad necesaria para el desempeño de la actividad de observación nacional electoral y/o acompañamiento internacional electoral, autorizada en forma expresa por el Consejo Nacional Electoral. (Reglamento Lopre, 2013, Art. 483)

Con respecto a los deberes, las personas acreditadas por el Consejo Nacional Electoral como observadoras u observadores nacionales electorales y acompañantes internacionales electorales no podrán:

- 
1. Emitir declaraciones ni opinión en general ni en particular sobre los asuntos internos de la República Bolivariana de Venezuela, hasta que haya culminado el proceso electoral y se hubiese producido la proclamación de las candidatas o candidatos por parte del Consejo Nacional Electoral. De igual modo, se abstendrán de inducir, persuadir u orientar al electorado, así como hacer pronunciamientos públicos.
  2. Obstruir, impedir u obstaculizar de cualquier forma en el normal desenvolvimiento del proceso electoral, en cualquiera de sus etapas.
  3. Difundir o dar a conocer, por cualquier vía o medio, resultados preliminares, parciales o totales de la elección.
  4. Actuar fuera de las normas previstas en este Título y en el Plan de Observación Nacional Electoral y/o Plan de Acompañamiento Internacional Electoral aprobado por el Consejo Nacional Electoral.
  5. Hacer comentarios personales acerca de sus observaciones o conclusiones a los medios de información o a terceros, antes que la vocera o el vocero del grupo de observación nacional electoral o de acompañamiento internacional electoral del cual forma parte haga su declaración formal, de conformidad con el presente Título.
  6. Ejercer competencias que sólo corresponden al Consejo Nacional Electoral y a sus órganos subordinados. (Reglamento Lopre, 2013, Art. 484)

Tanto las actividades de observación nacional electoral como las de acompañamiento internacional electoral concluirán con la presentación, ante el Consejo Nacional Electoral, de un informe escrito, confidencial, del grupo de observación nacional electoral o de acompañamiento internacional electoral correspondiente, el cual contendrá el análisis, las conclusiones y sugerencias de la actividad realizada. Este informe será presentado por el vocero designado, una vez que concluya el proceso electoral y el Consejo Nacional Electoral haya efectuado las proclamaciones de las candidatas o los candidatos elegidos o elegidos. En ningún caso, las declaraciones, conclusiones o informes tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral, ni mucho menos carácter vinculante para la autoridad electoral. El Consejo Nacional Electoral determinará la oportunidad y las condiciones en las que se hará público el contenido de los informes presentados. (Reglamento Lopre, 2013, Art. 488).

Con base en lo anterior, se concluye que legalmente, se establece la presencia de actores internacionales en los procesos electorales en Venezuela, lo que desmonta las matrices de opinión que se han generado con respecto a que el Poder Electoral no permite o que eliminó la figura de la observación internacional en los comicios. Por el contrario, se reconoce y valida la presencia de dichos actores.

Sin embargo, la pregunta que surge en el desarrollo de este análisis es por qué en el caso de la presencia de actores internacionales se le denomina acompañamiento y no observación. Al respecto, en los documentos facilitados por el Consejo Nacional Electoral, así como

---

en distintas declaraciones de las autoridades del organismo comicial, se sistematizan las diferencias entre la concepción de la observación y la del acompañamiento.

La observación internacional está asociada a una visión Norte-Sur, eurocéntrica y etnocéntrica; está signada por una fuerte concepción asimétrica, de tutelaje y de legitimación, con base en los valores propios de quien observa, a la vez que pretende ser una fuente de legitimación política. Por su parte, el acompañamiento internacional electoral constituye un nuevo paradigma, basado en un marco de respeto a los principios de soberanía, autodeterminación de los pueblos, no injerencia y respeto a las normas y decisiones electorales, con el objetivo de que autoridades, instituciones, organismos y personalidades de otros países puedan presenciar, de manera imparcial e independiente, la fortaleza y transparencia de los procesos electorales que se realizan en la República Bolivariana de Venezuela, para de esta manera intercambiar experiencias y generar nuevos espacios de acercamiento. (IAEPE, 2014). (Presentación efectuada el 4 de noviembre de 2014 ante la Oficina Regional Electoral del estado Nueva Esparta).

Según declaraciones de la rectora electoral Socorro Hernández: “Cuando estamos hablando de observación, ya eso tiene unas características distintas, porque el organismo que observa es el que define cuánto tiempo va a estar, él viene a observar y a dictar pautas (...) En este momento, estamos para recibir retroalimentación de cómo mejorar parte de nuestras cosas, pero ya no somos aquel organismo

al que hay que decirle lo que tiene que hacer (...) Tenemos suficiente madurez para llevar adelante nuestros procesos y, a través de las misiones de acompañamiento, oímos lo que es la experiencia de otro país” (Últimas Noticias, 29 de junio de 2015 <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/politica/cne-acompanamiento-de-las-parlamentarias-inicia-el.aspx> )

La concepción del acompañamiento electoral internacional se enmarca en lo establecido en el artículo 1° de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a saber, “(...) Son derechos irrenunciables de la Nación la independencia, la libertad, la soberanía, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación nacional. (subrayado nuestro (CRBV, 1999). Así como en el artículo 3 de la Lopre, “El proceso electoral se rige por los principios de democracia, soberanía, responsabilidad social, colaboración, cooperación, confiabilidad, transparencia, imparcialidad, equidad, igualdad, participación popular, celeridad, eficiencia, personalización del sufragio y representación proporcional”. (Lopre, 2009; Art. 3).

Son los principios de soberanía, no injerencia, autodeterminación e independencia los que sustentan esta diferenciación entre la observación ejercida por actores nacionales con respecto al acompañamiento por parte de actores internacionales.

En la implementación del Acompañamiento Internacional Electoral, a partir de los criterios antes referidos, el CNE ha diseñado para cada proceso electoral un programa destinado a participantes extranjeros,

---

fundamentado en la participación y el encuentro entre semejantes, entre pares, entre quienes conocen por su condición –actual o anterior– de organizadores o administradores de procesos electorales, las particularidades de un proceso electoral, sus complejidades, las implicaciones de cada etapa, de cada decisión que se toma y de las contingencias y modos de abordarlas y resolverlas. Entre quienes pueden entender y comprender el valor de una gestión, la manera cómo cada administrador electoral resuelve su contingencia, mejora e innova sus procedimientos y, por encima de todo, pueden aprender de las fortalezas del sistema de votación de cada país.

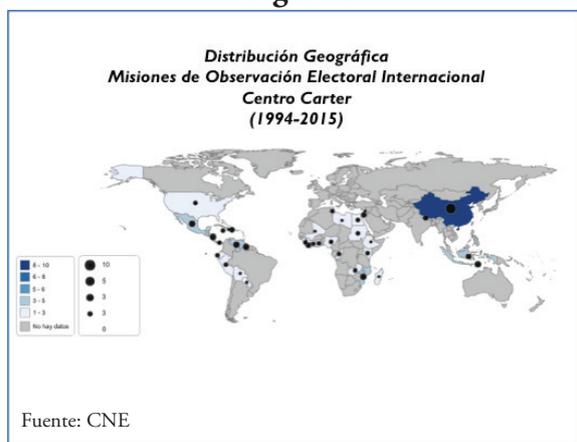
Siguiendo con el desarrollo de esta investigación, es oportuno conocer, por una parte, cuál ha sido la experiencia de otros países en lo referente a la presencia internacional en sus comicios; y por la otra, describir y analizar cómo ha sido el acompañamiento electoral internacional en Venezuela: qué países y organismos han presenciado los comicios que han tenido lugar en el país, en cuáles eventos electorales han estado presentes, en qué fases del proceso electoral han participado, por cuáles organizaciones con fines políticos nacionales han sido invitados, entre otros.

## **EXPERIENCIAS DE PRESENCIA INTERNACIONAL ELECTORAL EN OTROS PAÍSES**

Una mirada a la distribución geográfica de las misiones de observación internacional electoral en otros países, nos permite reflexionar sobre el hecho de que, en la mayoría de los casos, han sido realizadas en países del hemisferio Sur.

La figura 1 muestra la distribución geográfica de las Misiones de Observación Internacional Electoral realizadas por el Centro Carter desde 1994 hasta 2015. Allí notamos, en primer lugar, que la observación electoral se ha cumplido principalmente en los países del continente africano, en algunos países asiáticos y en otros de América Latina. En segundo lugar, evidenciamos que esta organización no efectúa observación electoral en los países europeos, ni en los Estados Unidos de Norteamérica.

**Figura 1**



La tabla 1 indica los países en los que el Centro Carter realizó su labor de observación electoral, así como el año de la presencia de esta institución en los procesos electorales y el número de veces que visitó estos países. En el caso de Venezuela, el Centro Carter, como misión electoral aprobada por el Consejo Nacional Electoral, presencié los procesos electorales realizados en los años 1998, 2000, 2004 y 2006. Adicionalmente, es importante mencionar que, sin la condición de misión internacional, sino actuando como acom-

pañante, presenció los comicios presidenciales del 7 de octubre de 2012 y del 14 de abril de 2013. los informes correspondientes se encuentran publicados en <http://www.cartercenter.org/news/pr/venezuela-070313.html#spanish> y <http://www.cartercenter.org/news/pr/venezuela-070313.html#spanish>, respectivamente.

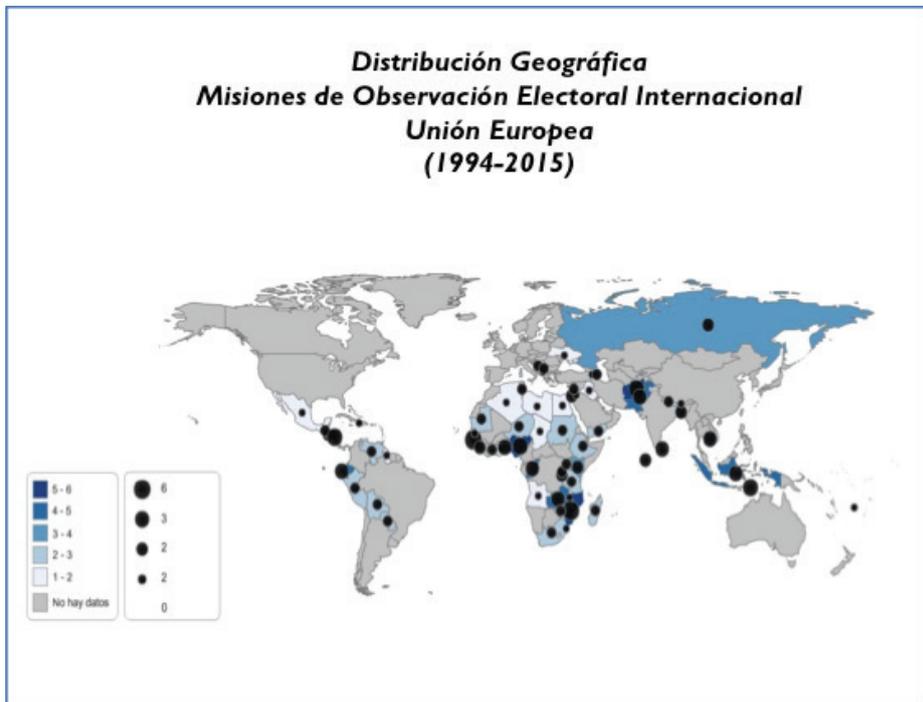
**Tabla 1**  
**Misiones de observación electoral por países**  
**Centro Carter. 1989-2015**

Año	País	Año	País
1989	Panamá	2003	Mozambique
1990	Haiti	2004	China
	Nicaragua		Indonesia
	República Dominicana		Mozambique
1991	Zambia	2005	Venezuela
	Ghana		China
1992	Guyana	2006	Etiopía
	México		Liberia
	Paraguay		Palestina
1993	México	2007	China
	Panamá		Congo
1994	Nicaragua	2008	Guyana
	Palestina		Palestina
	República Dominicana		Venezuela
1996	China	2009	Ecuador
	Jamaica		Timor Oriental
	Liberia		Ecuador
	México		Ghana
1997	China	2010	Nepal
	Nigeria		Bolivia
	Venezuela		Indonesia
1998	China	2011	Libano
	Cherokee Nation		Nepal
	Indonesia		China
	Mozambique		Costa de Marfil
	Nigeria		Guinea
	Timor Oriental		Sudán
2000	China	2012	Cherokee Nation
	México		Congo
	Nicaragua		Costa de Marfil
	Perú		Egipto
	República Dominicana		Liberia
2001	Venezuela	2013	Sudán
	China		Túnez
	Guyana		Egipto
	Nicaragua		Líbia
	Perú		Sierra Leona
	Timor Oriental		Nepal
2002	Zambia	2014	Madagascar
	China		Kenia
	Kenia		Mozambique
	Jamaica		Túnez
	Mali		Guyana
2003	Sierra Leona	2015	
	Timor Oriental		

Fuente: Consejo Nacional Electoral

La experiencia de la Unión Europea como observador internacional electoral no es muy distinta a la del Centro Carter. La figura 2 y la tabla 2 muestran los países en los que este organismo ha estado presente en funciones de observación electoral.

**Figura 2**



Fuente: CNE

**Tabla 2**  
**Misiones de observación electoral por países**  
**Unión Europea. 1993-2015**

Año	País	Año	País	Año	País
1993	Rusia		Afganistán		Afganistán
	Mozambique		Burundi		Burundi
1994	Sur Africa		Congo		Costa de Marfil
	Ucrania		Etiopía		Etiopía
1995	Rusia	2005	Guinea-Bisáu	2010	Guinea-Bisáu
	Bangladés		Libano		Irak
	Nicaragua		Palestina		Nicaragua
1996	Palestina		Sri-Lanka		Sudán
	Rusia		Venezuela		Tanzania
	Albania		Bolivia		Togo
1997	Bosnia-Herzegovina		Congo		Chad
	Pakistán		Fiji		Congo
	Yemen		Haiti		Nicaragua
	Azerbaijan		Indonesia		Níger
	Bosnia-Herzegovina		Mauritania	2011	Nigeria
1998	Camboya	2006	México		Perú
	Paraguay		Nicaragua		Sudán
	Togo		Palestina		Túnez
	Armenia		Uganda		Uganda
	Azerbaijan		Venezuela		Zambia
1999	Indonesia		Yemen		Argelia
	Mozambique		Zambia		El Salvador
	Nigeria		Ecuador		Libia
	Timor Oriental		Guatemala	2012	Malawi
	Sri-Lanka		Indonesia		Senegal
2000	Tanzania	2007	Kenia		Sierra Leona
	Zimbabue		Mauritania		Timor Oriental
	Bangladés		Nigeria		Togo
	Guyana		Sierra Leona		Guinea-Bisáu
2001	Nicaragua		Timor Oriental		Honduras
	Perú		Togo		Jordan
	Sri-Lanka		Angola		Kenia
	Timor Oriental		Bangladés	2013	Kosovo
	Zambia		Bután		Madagascar
	Camboya		Camboya		Mali
	Congo	2008	Ecuador		Nepal
	Ecuador		Ghana		Pakistán
2002	Kenia		Guinea-Bisáu		Paraguay
	Madagascar		Maldivas		Suazilandia
	Pakistán		Nepal		Afganistán
	Sierra Leona		Pakistán		Egipto
	Timor Oriental		Ruanda	2014	Guinea-Bisáu
	Zimbabue		Zambia		Kosovo
	Camboya		Afganistán		Malawi
2003	Guatemala		Bolivia		Maldivas
	Mozambique		Costa de Marfil		Mozambique
	Nigeria		Ecuador		Túnez
	Ruanda		El Salvador	2015	Nigeria
	Afganistán	2009	Guinea-Bisáu		Burundi
2004	Indonesia		Libano		
	Malawi		Malawi		
	Mozambique		Maldivas		
	Sri-Lanka		Mozambique		
			Níger		
			Sur Africa		

Fuente: Consejo Nacional Electoral

## **OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS**

La Organización de Estados Americanos (OEA) también ha enviado misiones de observación electoral, principalmente a los países de América Latina, sustentándose en lo previsto en el artículo 23 de la Carta Democrática Interamericana, que indica: “los Estados miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito”. (OEA, Carta Democrática Interamericana).

La solicitud debe realizarla el organismo electoral ante la Cancillería de su país, la cual lo elevará a la Secretaría General de la OEA. El artículo 24 de la Carta Democrática Interamericana señala que “el gobierno del Estado solicitante y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral”. El mismo artículo establece que: “Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA”.

Adicionalmente, en el artículo 25 del citado instrumento supranacional se lee que: “Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no

---

existiesen las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas. La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o a mejorar dichas condiciones”.

Se desprende de estos artículos la influencia que estas misiones de observación electoral pudiesen tener sobre los procesos electorales, implicando por lo tanto una eventual injerencia en asuntos internos y la violación de la soberanía de las naciones. Que las misiones se realicen con base en los principios y normas de la OEA, abriendo la posibilidad de vulneración de las concepciones de democracia y principios contemplados en los textos constitucionales de los estados miembros, así como la posibilidad de que la OEA pueda afirmar que no existen condiciones para la realización de elecciones libres y justas, constituye una injerencia en los asuntos internos de los países.

Al revisar las experiencias de observación electoral de este organismo en los países de América, las cuales se muestran en la tabla N° 3, notamos, en primer lugar, que no ha habido observación en Canadá ni en Estados Unidos, como tampoco la ha habido en Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, pudiéndose afirmar, con base en el artículo 23 de la Carta Democrática, que no reviste carácter de obligatoriedad la observación electoral por parte de este organismo.

En segundo lugar, observamos que existen diferencias en el número de visitas a los países por parte de este organismo. Son los casos de República Dominicana y de Bolivia, que han contado diez veces con

la observación electoral de la OEA, mientras que países como Belice sólo han sido visitados una vez.

En el caso de Venezuela, la observación electoral por parte de la OEA se ha llevado a cabo en cinco ocasiones, iniciándose en los comicios de 1999 y siendo la última la registrada el año 2006.

**Tabla N° 3**  
**Misiones de observación electoral.**  
**Organización de Estados Americanos**

<b>País</b>	<b>Años</b>	<b>Número de visitas</b>
Angola	2008	1
Antigua y Barbuda	2009, 2014	2
Bahamas	2012	1
Belice	2012	1
Bolivia	1966, 2002, 2005, 2006, 2008, 2009, 2010, 2011, 2014, 2015	10
Colombia	1994, 2002, 2006, 2007, 2010, 2011, 2014	7
Costa Rica	1962, 2007, 2010, 2014	4
Dominica	2009, 2014	2
Ecuador	1968, 2002, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011, 2013	9
El Salvador	1982, 1990, 2004, 2006, 2009, 2012, 2014, 2015	8
Grenada	1984, 1999, 2003, 2008, 2013	5
Guatemala	1970, 1999, 2003, 2007, 2011	5
Guyana	1997, 2001, 2006, 2011, 2015	5
Haití	1990, 1991, 2000, 2010, 2011	5
Honduras	1963, 1993, 2001, 2005, 2008, 2012, 2013	7
Jamaica	2006, 2011	2
México	2009, 2012, 2015	3
Nicaragua	1963, 1990, 2002, 2006, 2011	5
Panamá	1978, 1994, 1999, 2004, 2006, 2009, 2014	7
Paraguay	1991, 1993, 2000, 2007, 2008, 2010, 2013	7
Perú	1992, 2000, 2001, 2002, 2006, 2010, 2011, 2014	8
República Dominicana	1962, 1990, 1994, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012	10
San Cristóbal y Nieves	2010, 2011, 2015	3
San Vicente y Granadinas	2001, 2005, 2010	3
Sta Lucía	2006, 2011	2
Suriname	1987, 1991, 2000, 2005, 2010, 2015	6
Venezuela	1993, 1999, 2000, 2005, 2006	5

Fuente: CNE

La tabla N° 4 presenta la distribución geográfica de las misiones de observación electoral internacional de la Unión Europea, Centro Carter y OEA por continente, durante el período 1994-2012. Al igual que en los gráficos y tablas anteriores, evidenciamos que no ha habido observación electoral en Europa Occidental ni en América del Norte.

**Tabla N° 4**

**Distribución geográfica de las misiones de observación electoral internacional de la Unión Europea, Centro Carter y OEA, por continente (1994-2012)**

<i>Organismo/Continente</i>	<i>Unión Europea</i>	<i>Centro Carter</i>	<i>OEA</i>
<i>América Latina</i>	32	32	106
<i>África</i>	39	28	-
<i>Asia</i>	30	28	-
<i>Europa del Este</i>	50	-	-

Fuente: CNE

## **EL ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL ELECTORAL EN VENEZUELA**

Desde el año 2006 y hasta diciembre de 2013, el Consejo Nacional Electoral ha desarrollado diez Programas de Acompañamiento Internacional Electoral, lo cual ha implicado la visita de alrededor de 2.000 acompañantes de diversos continentes, con distintos perfiles profesionales. Asimismo, el CNE ha organizado misiones técnicas de acompañamiento de organismos internacionales como la Unión de Naciones Suramericana (Unasur), el Mercosur, la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore), el Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (Ceela), el Centro Carter, el Gremio Nacional de Abogados de los Estados Unidos (NGL), entre otros.

De acuerdo con información suministrada por el CNE, para cada proceso electoral son evaluados el alcance y las características que debe tener el Programa de Acompañamiento Internacional, según las particularidades de la elección o proceso refrendario. A partir de las valoraciones que se realizan, la institución decide el número de personas y el perfil de las y los acompañantes, así como la duración del programa. Además, se decide si se invitará a otras misiones electorales al país.

Dependiendo de las características del proceso electoral, pueden variar el alcance y la duración de la misión, pudiendo ésta desarrollarse desde etapas preliminares al día del evento electoral, incluyendo la cobertura de las auditorías previas de cada componente del proce-

---

so de votación, la etapa propiamente electoral (cinco días antes y después de cada elección) y aquellas que se prolongan en la etapa postelectoral, las cuales incluyen todas las auditorías posteriores a las máquinas de votación, al registro biométrico y a los sistemas de transmisión.

El Programa de Acompañamiento Internacional Electoral contempla, en el marco de cada proceso comicial, la visita de los acompañantes a los centros de votación en la mayoría de los estados del país, pudiendo ser este despliegue mucho mayor si se trata de elecciones locales o regionales, atendiendo a criterios de padrón electoral, poblaciones y regiones específicas.

Al revisar el contenido de los distintos programas de acompañamiento que fueron suministrados por el CNE –y que pueden ser consultados en el anexo–, vemos que las misiones han participado en:

Los procesos logísticos, incluidos la producción de las máquinas de votación, el despacho, la distribución a todos los centros electorales y el repliegue de las máquinas para llevar a cabo las auditorías postelectorales.

Los procesos de desarrollo y certificación de los componentes automatizados del proceso de votación, como son la producción y prueba de cada componente informatizado de la votación, que se efectúa en presencia de los técnicos de las organizaciones con fines políticos. Esto se realiza a través de: auditorías previas, la verificación ciudadana realizada sobre 54,3% del total de las mesas de votación,

y las auditorías posteriores. Igualmente, para cada evento electoral se han desplegado exhibiciones tecnológicas para mostrar a los acompañantes los componentes del sistema automatizado de votación utilizados en los diferentes procesos electorales. Se organizan visitas al Centro Nacional de Producción de Máquinas de Votación, al Centro Nacional de Soporte al Sistema Integrado de Votación y a los *Data Center*.

Los procesos de capacitación a la electora y al elector, mediante la participación en las ferias electorales, en las cuales se despliegan puntos de información. En ellas, los acompañantes internacionales han interactuado con el sistema automatizado de votación y reciben información sobre cada proceso electoral. También pueden presenciar el proceso de capacitación de los miembros de mesa.

Las campañas electorales: en el Programa de Acompañamiento Internacional se organizan reuniones con representantes de las distintas opciones políticas que participan en el proceso electoral, se presenta el sistema de monitoreo de medios y se acude a los actos de cierre de campaña de los diversos candidatos y candidatas, y de las organizaciones con fines políticos.

Los procesos postelectorales: atendiendo al tipo de proceso del cual se trate, los acompañantes pueden participar en la Verificación Ciudadana fase I y fase II y en la Auditoría de control de duplicidad de huellas.

---

Dependiendo del proceso electoral, el Programa de Acompañamiento Internacional Electoral puede contemplar: 1) Actividades en la fase preelectoral. 2) Actividades de acompañamiento internacional. 3) Invitación a misiones electorales.

En la tabla 5, se resumen los Programas de Acompañamiento Internacional Electoral que se han desarrollado en Venezuela a partir del año 2010. Se muestra el proceso electoral al que corresponde, componentes del programa, número de acompañantes acreditados y número de países visitantes, así como el perfil de las y los acompañantes.

En la tabla observamos que en cada uno de los procesos electorales se ha contado con la presencia de invitados internacionales, ya sea en las fases preelectorales o como parte del Programa de Acompañamiento Internacional Electoral. También notamos que en todos los comicios se ha contado con la presencia de la misión técnica electoral de la Unasur.

Es importante destacar que delegaciones de la OEA, del Centro Carter, del Mercosur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore) han acompañado los procesos electorales que se han desarrollado en Venezuela durante los últimos años. También notamos que el perfil de los acompañantes es variado: se ha contado con la presencia de expertos electorales, técnicos, miembros del cuerpo diplomático, periodistas, académicos, representantes de movimientos sociales, entre otros.

Resaltamos el hecho de que las y los acompañantes internacionales han sido invitados tanto por el CNE como por organizaciones con fines políticos, a saber, la Mesa de la Unidad Democrática y el Partido Socialista Unido de Venezuela.

Al respecto –y retomando las posiciones que se derivan de la opinión pública y que han sido generadoras de esta investigación–, podemos afirmar que los procesos electorales en Venezuela han contado con la presencia de acompañantes internacionales siendo invitados por el CNE y por las organizaciones con fines políticos, incluidos los factores de oposición. En el anexo 1 se presenta la lista de invitadas e invitados internacionales de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) que han estado presentes en los últimos comicios realizados en Venezuela.

Con base en esta información, podemos afirmar que los procesos electorales en Venezuela han contado con la asistencia de invitados internacionales, quienes han presenciado las distintas fases de los procesos, ya sean preelectorales, en el momento del acto de votación y en las verificaciones ciudadanas que se hacen una vez cerradas las mesas. En el anexo 2 se muestra la información detallada de las actividades incluidas en los Programas de Acompañamiento Internacional Electoral en las que participaron los invitados e invitadas internacionales en cada uno de los procesos electorales.

TABLA 5				
PLANES DE ACOMPAÑAMIENTO ELECTORAL INTERNACIONAL. REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010-2013				
PROCESO ELECTORAL	COMPONENTES DEL PLAN DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	NÚMERO DE ACOMPAÑANTES ACREDITADOS	NÚMERO DE PAÍSES	PERFIL DE LOS ACOMPAÑANTES
PARLAMENTARIAS 26 DE SEPTIEMBRE DE 2010	PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	122	38	41 representantes de Organismos Electorales; 48 parlamentarios; y un grupo de 33 acompañantes entre periodistas, académicos, investigadores, representantes de organizaciones con fines políticos, sociales, gremiales y sindicales. 2 Representantes de la Organización de Estados Americanos [OEA] (Secretario de Asuntos Políticos, Víctor Ricos Frontaura; y Director del Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales, Raul Alconada); representantes del Centro de Expertos Electorales de Latinoamérica (CEELA); Red de Solidaridad de Canadá con Venezuela; Casas de las Culturas de la Patria Grande de Bolivia; Comité Canario con los Pueblos; Centro de Desarrollo de Educación de Nueva Cork; Transfrica Forum; Red de los Derechos Humanos de Estados Unidos; Centro de Investigación sobre Economía y Política; Universidad de Costa Rica; Universidad Carlos III de Madrid; y Centro de Estudios Latinoamericano de Ciencias Políticas del Has.
ELECCIONES PRIMARIAS DE LA MESA DE LA UNIDAD DEMOCRÁTICA (MUD). 12 de febrero de 2012.	PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	103	18	43 invitados por el CNE (27 de organismos electorales; 10 periodistas; 2 académicos; 4 organizaciones con fines políticos o gremiales) y 60 por la Comisión Electoral de Primarias (CEP) de la MUD.
ELECCIÓN PRESIDENCIAL DEL 7 de octubre de 2012	ACTIVIDADES PRE-ELECTORALES	5	3	32 autoridades, representantes de organismos electorales y expertos electorales, incluye a los representantes de la UNIORE (18) y (04) del Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica/CEELA; representantes del MERCOSUR (02); parlamentarios del mundo (41); representantes de Organizaciones Políticas con fines políticos (41); académicos (19); periodistas (27); representantes de Organizaciones No Gubernamentales/DNG's (23); Organizaciones sociales, gremiales y sindicales (13); otras categorías como personalidades del mundo político, cultural, social e intelectual; funcionarios de instituciones de Estado, gestión local y regional entre otros (14). Distribución por Continente: América Latina (132); Europa (51); América del Norte (19); Asia (6); África (14)
	PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	307 Acompañantes: 222 por el CNE; 45 de la Misión de Acompañamiento/UNASUR; 20 por el Partidos Unido de Venezuela (PSUV); 20 por la Mesa de Unidad Democrática (MUD)	39	
	MISIONES TÉCNICAS	45	8	
ELECCIONES REGIONALES DEL 16 DE DICIEMBRE DEL 2012	PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	43 acompañantes internacionales: (32) invitados por el CNE provenientes de diez y ocho (18) países (doce (12) de América del Sur y del Norte; y seis (06) provenientes de Europa); y once (11) invitados por la Mesa de la Unidad Democrática (MUD).	18	autoridades y representantes de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) (13); representantes de parlamentos (05); periodistas (04); representantes de gobiernos regionales y locales (03); ONG's y Movimientos sociales y religiosos (03); representantes de partidos políticos (08); académicos (01).
ELECCIÓN PRESIDENCIAL DEL 14 DE ABRIL DE 2013	ETAPA PRE-ELECTORAL			representantes de UNIORE y de UNASUR de los siguientes organismos electorales: Junta Central Electoral de República Dominicana; Tribunal Supremo Electoral de El Salvador; y Consejo Nacional de Ecuador; Consejo Supremo Electoral de Nicaragua; RENIEC-Perú y del Jurado Nacional de Elecciones del Perú.
	PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	169	38	Misión de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) (31); Misión MERCOSUR (6); Delegación del Centro Carter (6); Delegación de la OEA (03); Autoridades y funcionarios de Organismos Electorales de América Latina, Asia y Europa (12); Personalidades del mundo político, cultural, intelectual y social del mundo (17); Representantes de organizaciones con fines políticos y gobierno (24); Parlamentario (13); Organizaciones sociales, sindicales y gremiales y ONG's (14); Periodistas, académicos e intelectuales (20); Centro de Expertos Electorales de Latinoamérica (CEELA) (2); Otras categorías (2)
	MISIÓN ELECTORAL DE UNASUR	44	10	magistrados y autoridades de los Tribunales, Consejos, Jurados o Cortes Electorales. También la integraron técnicos informáticos y especialistas en transmisión de datos.
	FASE POST-ELECTORAL			Gremio Nacional de Abogados de Estados Unidos de América y el Centro Carter; Cuerpo Diplomático de América Latina, El Caribe y Europa acreditado en el país; Jóvenes y estudiantes de Gran Bretaña "Campaña de Solidaridad con Venezuela" (Venezuela Solidarity Campaign); Expertos Internacionales de UNASUR y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE)
ELECCIONES MUNICIPALES DEL 08 DE DICIEMBRE DE 2013	ETAPA PRE-ELECTORAL			Sindicato de la Diáspora Mundial Africana (WADU); Comité de Base Malcolm X (MKG); Answer Coalition; Riverside Church; FCO Pastores por la Paz y Campaña Internacional, "Martin Luther King condena las guerras Estadounidenses"; Cuerpo Diplomático acreditado en el país;
	PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	43	20	Misión del Consejo Electoral de UNASUR (19); Misión de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) (11); Autoridades/funcionarios de Organismos Electorales de El Caribe, Asia y África y Sudáfrica (05); y Organizaciones gremiales, académicos e intelectuales (08)
	MISIÓN ELECTORAL DE UNASUR	19	8	

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el Consejo Nacional Electoral

## CONCLUSIONES

Del análisis efectuado, podemos concluir, en primer lugar, que la presencia de actores internacionales en los procesos electorales en Venezuela se mantiene de hecho y de derecho. Está consagrada y regulada por la normativa electoral la figura de la presencia de actores internacionales en calidad de acompañantes, e igualmente establecida la figura de la observación nacional.

En segundo lugar, los principios que sustentan la figura del acompañamiento internacional en los procesos electorales venezolanos son el principio de soberanía de las naciones, el de no injerencia en asuntos internos y el de la autodeterminación de los pueblos. En este sentido, el acompañamiento internacional electoral se concibe como un mecanismo que permite contar con la presencia de actores, expertos, técnicos y organizaciones en general de otros países, con la finalidad de mostrar y compartir las experiencias y buenas prácticas del modelo electoral venezolano, sin que eso implique injerencias ni tutelajes que sobrepasen los límites de la soberanía.

En tercer lugar, los comicios celebrados los últimos años en Venezuela han contado con la presencia de invitadas e invitados tanto del CNE como de las organizaciones con fines políticos, quienes en el marco de un Plan de Acompañamiento Internacional han participado en las distintas fases del proceso electoral, incluidas las actividades de producción de los sistemas y de las máquinas, las inherentes al acto de votación, las auditorías y la verificación ciudadana en sus dos fases.

---

Al contrastar las dos posiciones que suscitaron el interés de esta investigación: por una parte, la de los factores de oposición que exigen la observación internacional con el argumento de que los procesos electorales que se han celebrado en Venezuela desde el año 2006 no han contado con la presencia de actores internacionales; y la posición del CNE, que ha informado acerca de la extensión de invitaciones a actores de otros países, podemos afirmar que, efectivamente, los procesos electorales realizados han contado con la presencia de invitados internacionales, quienes han participado en las distintas actividades del proceso electoral, siempre con total apego y respeto al principio de soberanía.

ANEXO 1

Acreditaciones invitados internacionales. Mesa de la Unidad Democrática. Varios procesos electorales

PROCESO ELECTORAL	APELLIDOS	NOMBRES	CARGO	MEDIOS, INSTITUCIÓN, DEPENDENCIA	PAÍS
ELECCIÓN PRESIDENCIAL 07 DE OCTUBRE DE 2012	Salafranca Sanchez Neyra	Juan Manuel	Diputado Parlamento Europeo	Partido Popular Europeo	España
	Mato Adrover	Gabriel	Diputado Parlamento Europeo	Partido Popular Europeo	España
	Pisco Pola Teixeira de Jesus	Nuno Alexandre	Diputado Parlamento Europeo	Partido Popular Europeo	Portugal
	Ocejo Moreno	Jorge Andrés	Presidente	ODCA	México
	Malm	Fredrik	Miembro de Parlamento		
	García Carnero	Dionisio	Senador	Partido Popular Europeo	España
	Kastenhholm	Hedwig	Miembro	Partido Liberal de Suecia	Suecia
	Ayala	Luis	Secretario General	Internacional Socialista	Chile
	Henriquez	Milton	Presidente	Partido Popular	Panamá
	Jovino	Novoa	Presidente UPLA/Senador	UPLA	Chile
	Wilhelm Ulrich	Wacker	Director Regional para América Latina (Sede, México, D.F.)	Fundación Friedrich Naumann para la Libertad	Alemania
	Bullrich	Patricia	Diputada	Honorable Cámara de Diputados de la Nación	Argentina
	Díaz de Mera	Agustín	Diputado Parlamento Europeo	Partido Popular Europeo	España
	Cabral	Peggy	Secretaria de Asuntos Internacionales	Internacional Socialista (PRD)	Republica Dominicana
	Galan	Juan Manuel	Senador	Partido Liberal	Colombia
	Murillo	Arturo	Diputado	Unidad Nacional	Bolivia
	Del Rio	Oreste	Delegado Internacional	Partido Popular	Panamá
	Yrausquin	Juan David	Miembro	Parlamento de Aruba	Aruba
	Lampsá	Paulina	Miembro	Internacional Socialista	Grecia
	Verbaken	Karin	Miembro	Partido de los Verdes	Leiden
Yrausquin	Juan David	Miembro	Parlamento de Aruba	Aruba	
ELECCIONES REGIONALES DICIEMBRE 2012	GUSTAVSSON	EVA	Miembro	FUNDACIÓN JARL HJALMARSON	SUECIA
	CALDERON SOL	ARMANDO	Miembro	ARENA	EL SALVADOR
	ROSINDELL	ANDREW	Miembro	PARTIDO CONSERVADOR	REINO UNIDO
	HOLM	CHRISTIAN	Miembro	PARTIDO MODERATA	SUECIA
	MOEN	EIRIK	Miembro	IDU - INTERNATIONAL DEMOCRATIC	NORUEGA
	FIGARI	NICOLAS	Miembro	UNION DE PARTIDOS LATINOAMERIC	CHILE
	USCATEGUI	JAIME	Miembro	PARTIDO CONSERVADOR	COLOMBIA
	BOBBE	BENJAMIN	Miembro	CSU	ALEMANIA
	AVILES	AZALIA	Miembro	PARTIDO CONSERVADOR	NICARAGUA
	GARCIA	DIONISIO	SENADOR	PARLAMENTO EUROPEO	ESPAÑA
ELECCIÓN PRESIDENCIAL 14 DE ABRIL 2014	OCEJO MORENO	JORGE	SENADOR	ODCA	MEXICO
	KOZUSNIK	EDVARD	PARLAMENTARIO	PARLAMENTO EUROPEO	REP CHECA
	DIAZ DE MERA	AGUSTIN	PARLAMENTARIO	PARLAMENTO EUROPEO	ESPAÑA
	TEIXEIRA	NUNO ALEXANDRE	PARLAMENTARIO	PARLAMENTO EUROPEO	PORTUGAL
	SALAFRANCA	JUAN MANUEL	PARLAMENTARIO	PARLAMENTO EUROPEO	ESPAÑA
	MATO	GABRIEL	PARLAMENTARIO	PARLAMENTO EUROPEO	ESPAÑA
	PALOMARES	GUSTAVO	PRESIDENTE	IAEE	ESPAÑA
	SALCEDO	CLAUDIA	DIRECTORA	IAEE	ESPAÑA
	VILLARROEL	ANACLETO	DIRECTOR	IAEE	ESPAÑA
	JUAN	YRAUSQUIN	MIEMBRO	PARLAMENTO ARUBA	ARUBA
	ZOVATTO	DANIEL	DIRECTOR	IDEA	COSTA RICA
	KASTENHOLM	HEDWIG	MIEMBRO	SWEDISH INT. LIBERAL CTER	SUECIA
	NAME VASQUEZ	IVAN LEONIDAS	SENADOR	SENADO DE COLOMBIA	COLOMBIA
	RAMIREZ RIOS	GLORIA INÉS	SENADOR	SENADO DE COLOMBIA	COLOMBIA
	GALÁN	JUAN MANUEL	SENADOR	SENADO DE COLOMBIA	COLOMBIA
	LASERNA	JUAN MARIO	SENADOR	SENADO DE COLOMBIA	COLOMBIA
	AYALA	LUIS	MIEMBRO	INTERNAC. SOCIALISTA	CHILE
	KARYGIANNIS	JAMES	PARLAMENTARIO	PARLAMENTARIO	CANADA
	SUEIRAS	DIEGO	REDLAD	MIEMBRO	ARGENTINA

Fuente: Consejo Nacional Electoral

ANEXO 3

PLANES DE ACOMPAÑAMIENTO ELECTORAL INTERNACIONAL. REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010-2013

PROCESO ELECTORAL	COMPONENTES DEL PLAN DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	ACTIVIDADES REALIZADAS
PARLAMENTARIAS 20 DE SEPTIEMBRE DE 2010	PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exhibición tecnológica: incluyó una muestra del Sistema Automatizado de Votación, Sistema de Autenticación del Votante, una representación del Acto de Votación y del Acto de Verificación Ciudadana en un ejercicio para que conciliaran y se familiarizaran con el proceso de votación automatizado venezolano.</li> <li>Seminario "Elecciones parlamentarias 2010". Expositores:               <ul style="list-style-type: none"> <li>El Sistema Automatizado de Votación de Venezuela: Ing. Carlos Quintero, Director General de Informática del Consejo Nacional Electoral.</li> <li>Garantías del Sistema Automatizado de Votación Venezolano: Auditorías efectuadas a distintas fases del proceso electoral. Dr. Luis Emilio Rondón, Director de la Oficina Nacional de Participación Política del Consejo Nacional Electoral.</li> <li>Aspectos relevantes de las Elecciones Parlamentarias del 20 de septiembre de 2010. Dr. Luis Piedra, Director General de Información Electoral del Consejo Nacional Electoral.</li> <li>Calificación de la Representación del Acto de Votación, Escrutinio y Proceso de Verificación Ciudadana. Dr. Luis Piedra, Director General de Información Electoral del Consejo Nacional Electoral.</li> <li>Visitas a los Centros Logísticos y Técnicos del Consejo Nacional Electoral. Se llevó a cabo el recorrido a:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Centro de Soporte Logístico y Técnico de la Plataforma Automatizada de Votación, Escrutinio y Totalización del CNE en el Centro de Estudios de Telecomunicaciones (CET) de CANTV, ubicado en la Av. San Martín, Caracas.</li> <li>Centro Nacional de Soporte para el Sistema de Autenticación del Votante y por la Sala Situacional para el Monitoreo y Soporte de la Instalación de las Mesas de Votación, ubicado en el Edif. Asiento. Av. Rómulo Gallegos con 4ta. transversal de Horizonte.</li> <li>Visita al Centro Nacional de Preparación y Distribución de Máquinas de Votación del Consejo Nacional Electoral. Las delegaciones asistieron a una actividad organizada en la Planta de Producción de Máquinas de Votación en la Zona Industrial de Marichén. Allí se realizó una Visita guiada por la planta a cargo del Ing. Alberto Avena, Director General de Producción y Logística. Esta actividad fue muy concurrida. Hubo presencia de algunos medios de comunicación.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
ELECCIONES PRIMARIAS DE LA MESA DE LA UNIDAD DEMOCRÁTICA (MUD) 12 de febrero	PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acto de Cierre de mesas de votación y proceso de Verificación Ciudadana.</li> <li>Sección Informativa realizada por el Dr. Luis Emilio Rondón, Director General de la Oficina Nacional de Participación Política y Financiamiento del CNE. Sesión que contó con la presencia de las y los acompañantes internacionales invitados por el CNE y algunos invitados nacionales de la CEP.</li> <li>Visita guiada el viernes 30 de febrero 2012, a la Planta de Producción de las Máquinas de Votación del Consejo Nacional Electoral para la demostración de la línea de producción de las máquinas y presentación de auditorías que se realizaron a cargo del Dr. Alberto Avena, Director general de producción y Logística.</li> <li>Visita de 5 invitados especiales de España (2), Reino Unido (2) y EEUU (1) al 13/08/2012). Actividades:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Recorrido por la exhibición "Evolución de la Plataforma Tecnológica del Sistema Automatizado de Votación Venezolano".</li> <li>Visita al Centro de Procesamiento de Datos del Consejo Nacional Electoral.</li> <li>Garantías de seguridad y transparencia del sistema automatizado de votación para la elección presidencial del 07 de octubre de 2012.</li> </ul> </li> <li>Recorrido por la Planta de Producción de las Máquinas de Votación del Consejo Nacional Electoral: líneas de producción de máquinas y protocolos de seguridad.</li> <li>Seminario Internacional "Innovación y Vanguardia Tecnológica: Sistemas Automatizados de Votación" (India, Corea del Sur y Venezuela) (29 al 31/08/2012).</li> <li>Exposición de apertura a cargo de la Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Dra. Tiberka Luzena.</li> <li>Exposición del Tema "Innovación y vanguardia tecnológica: sistema automatizado de votación. Experta Venezuela del 2012".</li> <li>Presentación del Tema "Las Máquinas de Votación Electrónicas. Experiencia de la India".</li> <li>Visita guiada a la Planta de Producción de las Máquinas de Votación del Consejo Nacional Electoral. Zona Industrial de Marichén.</li> <li>Visita al Centro Nacional de Soporte del Sistema Integrado (CANTV), Urbanización Artigas, Plaza Venezuela.</li> <li>Presentación al Cuerpo Diplomático acreditado en la República Bolivariana de Venezuela (13/09/2012).</li> <li>Recorrido y demostración de las líneas de producción de máquinas para la Elección Presidencial, a cargo del Dr. Alberto Avena, Director General de Logística y Producción del Consejo Nacional Electoral.</li> </ul>
ELECCIÓN PRESIDENCIAL DEL 7 de octubre de 2012	PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Visita guiada a la Planta de Producción de las Máquinas de Votación del Consejo Nacional Electoral a cargo del Dr. Alberto Avena, Director General de Producción y Logística.</li> <li>Acto de Cierre de mesas de votación y proceso de Verificación Ciudadana.</li> </ul>
ELECCIONES REGIONALES DEL 16 DE DICIEMBRE DEL 2012	PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación en las siguientes auditorías:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Software y hardware de las máquinas de votación (28, 29 y 30/08/2012).</li> <li>Pre-despacho del Sistema de Autenticación del votante</li> <li>Pre - despacho de las máquinas de votación el día 17 de octubre 2012.</li> <li>Red de Transmisión el día octubre.</li> </ul> </li> <li>Acto de Cierre de mesas de votación y proceso de Verificación Ciudadana.</li> <li>Seminario "Elecciones Regionales 2012".</li> <li>Mercero Jurídico y organización general de la elección (registro electoral, infraestructura electoral, selección y capacitación de miembros de mesa, acto de votación). Dr. Luis Guillermo Piedra, Dirección General de la Oficina Nacional de Planificación de Organismos Subalternos.</li> <li>Asesoría Automática de Votación y Verificación: Asesorías, garantías, impacto en la sociedad y retos futuros".</li> <li>Conformación de las circunscripciones electorales y cargos a elegir, a cargo del Dr. Marcelino Rivas, Oficina Nacional de Infraestructura electoral.</li> <li>Visita guiada, a la Planta de Producción de las Máquinas de Votación del Consejo Nacional Electoral para la demostración de la línea de producción de las máquinas y presentación de auditorías que se realizaron a cargo del Dr. Alberto Avena, director general de producción y logística.</li> <li>Recorrido por el Centro Nacional de Soporte de Sistema Integrado (CANTV), Urbanización Artigas, San Martín, sábado 15 de diciembre de 2012.</li> <li>Acto de Cierre de mesas de votación y proceso de Verificación Ciudadana.</li> </ul>
ELECCIONES MUNICIPALES DEL 08 DE DICIEMBRE DE 2013	PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prueba de Ingeniería, Plaza Venezuela.</li> <li>Auditoría de cuadernos de votación, Dirección de la Oficina Nacional de Operaciones Electorales, de Guaremas.</li> <li>Producción y auditoría de producción de máquinas de votación, Galpán de Marichén.</li> <li>Auditoría de software de totalización.</li> <li>Producción y auditoría de producción de máquinas de votación.</li> </ul>
ETAPA PRE-ELECTORAL	PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seminario "Elección Presidencial del 14 de abril de 2013". Luego de las palabras de bienvenida de la Presidenta del CNE, se dio inicio al Seminario sobre la Elección Presidencial cuyo propósito fundamental fue poner a disposición de las y los acompañantes internacionales información sobre:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Mercero Jurídico y organización general de la elección (Registro Electoral, infraestructura electoral, selección y capacitación de miembros de mesa, acto de votación), a cargo del Dr. Luis Guillermo Piedra, Director general de la Oficina Nacional de Planificación y Organismos Subalternos.</li> <li>Sistema Automatizado de Votación: de la dependencia a la soberanía tecnológica, a cargo del ingeniero Luis Ramírez, director general de Automatización del Poder Electoral.</li> </ul> </li> <li>Exhibición Tecnológica y una muestra de las Fetas Electorales</li> <li>Visita al Centro Nacional de Preparación y Distribución de Máquinas de votación del CNE.</li> <li>Acto de Cierre de mesas de votación y proceso de Verificación Ciudadana.</li> </ul>
MISIÓN ELECTORAL DE UNASUR	MISIÓN ELECTORAL DE UNASUR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misión de Asesoría Tecnológica y de Software de totalización: a) la capacitación de miembros de las Mesas Electorales; c) la producción y auditoría de producción de máquinas de votación; d) la presentación del proyecto de digitalización del archivo histórico del Registro Civil de Venezuela; e) diversas reuniones con Autoridades del CNE; f) el sistema de monitoreo de la campaña electoral; g) Presenta in situ y seguimiento a distancia en los actos de campaña de los candidatos Nicolás Maduro y Henrique Capriles.</li> <li>Despliegue de la Misión: a) Auditoría de Infraestructura Tecnológica del Centro Nacional de Totalización-Sede Plaza Venezuela del CNE; b) Auditoría de Pre-Despacho-Centro Nacional de producción de máquinas de votación del CNE-Marichén.</li> <li>Presentación sobre el Sistema Automatizado de Votación, a cargo del Ing. Carlos Quintero, Director General de Tecnología de la Información.</li> <li>Procedimiento para la conformación de Base de datos de Huellas y auditoría de huellas con las organizaciones con fines políticos, a cargo del Ing. Juan Carlos Zambrano, Dirección General de Tecnología de la Información.</li> <li>Funcionalidad del software de la máquina de votación y replegue de datos de las máquinas de votación, a cargo del Ing. Angel Eiza, Dirección General de Tecnología de la Información.</li> </ul>
FASE POST-ELECTORAL	PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis de resultados, laboratorio de control de duplicados de huellas, a cargo del Ing. Juan Carlos Zambrano, Dirección General de Tecnología de la Información.</li> <li>Se organizaron dos Eventos en esta Fase de las Elecciones Municipales del 07/12/2013, en el Centro Nacional de Preparación y Distribución de Máquinas de Votación-Marichén:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Visita de representantes de diversas organizaciones del Bronx de EEUU como: Sindicato de la Diáspora Muthri Africana (WADU), Comité de Base Malcolm X (MMO), Answer Coalition, Riverside Church, ICFO Pastores por la Paz y Campaña internacional, "Martin Luther King condena las guerras Estadounidenses", para conocer la auditoría de producción de máquinas de votación y el Sistema de Información al Elector (SIE) (21/11/2013).</li> <li>Encuentro con el Cuerpo Diplomático acreditado en el país, para que presentaran la "Auditoría de Pre-Despacho de Máquinas de Votación" (01/12/2013).</li> <li>Se realizaron dos actividades técnicas con la presencia de representantes de las Misiones de UNASUR y UNOHCE en la Auditoría de Telecomunicaciones pre-electorales (17/12/2013) y la post-electorales (01/12/2013), de las Elecciones Municipales del 07/12/2013, como un mecanismo de intercambio de experiencias.</li> </ul> </li> <li>Seminario "Elecciones Municipales 2013". Temática:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Garantías electorales, integridad y transparencia del sistema electoral venezolano, a cargo del Ing. Luis Ramírez, Director General de Automatización.</li> <li>Mercero Jurídico y organización general de las Elecciones Municipales (Infraestructura electoral, selección y capacitación de miembros de mesa, acto de votación), a cargo del Dr. Luis Guillermo Piedra, Director General de la Oficina Nacional de Planificación y Organismos Subalternos.</li> <li>Circunscripciones Electorales, de las Elecciones Municipales 2013, a cargo del Lic. Marcelino Rivas, Director General de la Oficina Nacional de Infraestructura Electoral.</li> <li>Plan de Contacto Popular con la Tecnología Electoral: Ferias Electorales, a cargo del Dr. Luis Emilio Rondón, Director General de la Oficina Nacional de Participación Política.</li> </ul> </li> <li>Exhibición Tecnológica, ubicada en sede del Consejo Nacional Electoral. Esta exposición siempre constituye un espacio de intercambio y punto de información permanente del Programa. Contó con personal del CNE que hicieron la demostración sobre el Funcionamiento del Sistema Automatizado de Votación, lo cual permitió aclarar dudas a las y los acompañantes.</li> <li>Visita al Centro Nacional de Preparación y Distribución de Máquinas de votación del Consejo Nacional Electoral, localizada en la Zona Industrial de Marichén, en la región costal.</li> <li>Acto de Cierre de mesas de votación y proceso de Verificación Ciudadana.</li> </ul>
MISIÓN ELECTORAL DE UNASUR	MISIÓN ELECTORAL DE UNASUR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los miembros de la Misión revisaron y analizaron la documentación y Actas referidas a las siguientes Auditorías:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Registro Electoral</li> <li>Software sistema de información al elector</li> <li>huellas de electores</li> <li>cuadernos de votación impresa</li> <li>Verificación de archivos de máquinas de votación</li> <li>producción de máquinas de votación</li> <li>producción de sistemas de identificación al elector</li> <li>sistema nacional de totalización</li> <li>Tinta indelible</li> <li>Sistema de Estadística de participación</li> <li>Infraestructura tecnológica</li> <li>pre despacho</li> <li>Puesta a cero del sistema de estadística de participación</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el Consejo Nacional Electoral

## REFERENCIAS

Asamblea Nacional. 2002. **Ley Orgánica del Poder Electoral**. Gaceta Oficial N° 37573 del 19 de noviembre de 2002.

Consejo Nacional Electoral. Varios años. **Programas de Acompañamiento Internacional Electoral**.

Consejo Nacional Electoral. 2013. **Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales**. Resolución N° 130118-0005.

El Nacional, 12 de agosto de 2015. “CNE: Acompañamiento internacional está garantizado para las elecciones parlamentarias”. Tomado de la página [http://www.el-nacional.com/politica/CNE-Acompañamiento-internacional-garantizado-parlamentarias\\_0\\_682132020.html](http://www.el-nacional.com/politica/CNE-Acompañamiento-internacional-garantizado-parlamentarias_0_682132020.html) el 13 de agosto de 2015.

El Universal, 27 de julio de 2015. “Capriles insistió en Washington en solicitar observación electoral de OEA” tomado de la página <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150727/capriles-insistio-en-washington-en-solicitar-observacion-electoral-de-> el 13 de agosto de 2015.

Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral-IAEPE. 2014. **Presentación hecha ante la Oficina Regional Electoral del estado Nueva Esparta**. 4 de noviembre de 2014.

República Bolivariana de Venezuela. 1999. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**.

---

Últimas Noticias. 29 de junio de 2015. “CNE: Acompañamiento de las parlamentarias inicia el 30 de noviembre”. Tomado el 12 de agosto de 2015 de la página <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/politica/cne-acompanamiento-de-las-parlamentarias-inicia-el.aspx>



5  
Capítulo

Las Auditorías  
**ELECTORALES**

Merlín Véz (Coord.) / Ángel Aquino / Marx Caballero / Hemmi Croes /  
Pasqualina Curcio / Rodolfo Magallanes / Juan Carlos Mejía / Carlos Rojas /  
y Carmen Stebbing



---

## INTRODUCCIÓN

La confiabilidad y la transparencia de los procesos electorales son principios establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, texto que consagra las funciones del Poder Electoral, ejercidas a través de su ente rector: el Consejo Nacional Electoral. El mencionado artículo establece que: “Los órganos del Poder Electoral garantizarán la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional” (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), artículo 293, 1999).

El principio de confiabilidad también está establecido en la legislación electoral, específicamente en el artículo 3° de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (Lopre): “El proceso electoral se rige por los principios de democracia, soberanía, responsabilidad social, colaboración, cooperación, confiabilidad, transparencia, imparcialidad, equidad, igualdad, participación popular, celeridad y eficiencia, personalización del sufragio y representación proporcional”. (Lopre, 2009).

Un sistema electoral es confiable cuando garantiza y refleja la voluntad de la electora y del elector, es decir, en la medida en que todos los procesos que se realizan durante los comicios sean seguros y no exista posibilidad alguna de alterar ni los procedimientos, ni los resultados. Por lo tanto, un sistema es confiable cuando los resultados son fiel

reflejo de la decisión de cada uno de los electores y las electoras que ejercieron su derecho al voto, e incluso de aquellos y aquellas que, formando parte del Registro Electoral, no acudieron a votar.

El Centro Carter, en sus informes relacionados con los comicios en Venezuela, ha expresado que “tras haber monitoreado más de 90 comicios en diversos países puede afirmar que “el proceso electoral en Venezuela es el mejor del mundo”. (Correo del Orinoco, 2012) <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/jimmy-carter-proceso-eleccion-venezuela-es-mejor-mundo/>.

En tal sentido, en el informe presentado por esta organización a propósito de las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012, se señala que:

“La confianza de los ciudadanos en el sistema de votación se vio fortalecida en este proceso debido a los repetidos llamados a la ciudadanía a concurrir a las urnas por parte de ambos candidatos, así como por la amplia participación de representantes de los partidos políticos, tanto en los preparativos previos a las elecciones como en las auditorías del sistema automatizado de votación programadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE). Con todo, luego de la votación surgieron algunas quejas aisladas sobre una posible comisión de fraude. La totalidad del liderazgo opositor, sin embargo, incluyendo -lo más importante-, al propio Capriles, rechazó unívocamente tales quejas, reafirmando sin ambivalencias que

---

los resultados reflejaban la voluntad del electorado”. (Centro Carter, 2012)

El Consejo Nacional Electoral, por su parte, en el documento titulado “Sistema Electoral Venezolano. Mitos y Realidades” al referirse a la confiabilidad del sistema, afirma lo siguiente:

“El sistema electoral venezolano, implantado desde el año 2004, fue diseñado para blindar el voto de las electoras y los electores contra cualquier posibilidad de fraude. Cada una de sus fases ataca directamente cualquier posibilidad de prácticas dolosas y fundamenta su acción en el principio de la vigilancia compartida en cada una de ellas. En esta actividad de vigilancia participan los electores y las electoras, los partidos políticos, la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, los órganos de seguridad del Estado, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Oficina Nacional Antidrogas y el Poder Electoral, entre otros. Es decir, el sistema está hecho para detectar y evitar la trampa.” (CNE, 2012).

A partir de 1999, disminuye la brecha entre la línea de la población mayor de 18 años y la del Registro Electoral. La brecha electoral pasó de 20% en 2004 a 3,5% en 2010. Por otra parte, desde 1999 se registró un aumento de la participación de electoras y electores en los procesos comiciales. La brecha electoral y la participación son indicadores de la confiabilidad en los sistemas electorales. (CNE, 2012)

Al comparar el sistema de votación venezolano y el proceso de auditorías que lo respalda con la organización de elecciones en otros países latinoamericanos, se observa que, excepción hecha de Brasil, otros países de la región (como por ejemplo Ecuador, Perú, Colombia y Bolivia) no contemplan la realización de auditorías en sus procesos electorales.

No obstante, y en contraste con lo anterior, han sido reiteradas las declaraciones por parte de organizaciones con fines políticos en las cuales califican de fraudulentos los comicios que tienen lugar en Venezuela. Tal es el caso de las elecciones presidenciales del 14 de abril de 2013, cuando el candidato Capriles Radonsky denunció un supuesto fraude electoral.

De acuerdo con el CNE, una de las fortalezas del sistema electoral venezolano radica en que el proceso comicial: "... descansa en una serie de auditorías y mecanismos de seguridad y control, que son permanentemente evaluados antes, durante y después de cada evento electoral. El aval técnico y político más importante es que cada auditoría se realiza con los representantes y técnicos designados por los partidos políticos. Se audita cada una de las fases y etapas del sistema para verificar su correcto funcionamiento, dejándose constancia escrita de esas revisiones, a través de actas suscritas por todos los partidos políticos." (CNE, 2012: 5)

Con base en estos elementos, surgen las siguientes interrogantes: ¿cuáles son los atributos y características del sistema electoral vene-

---

zolano que permiten afirmar que se trata de un sistema confiable y transparente? ¿De qué manera las auditorías que se han diseñado para supervisar el proceso electoral son garantía de confiabilidad y transparencia del sistema electoral venezolano? ¿Cómo las auditorías que se han implementado en los procesos electorales en Venezuela han influido en la mayor confiabilidad y transparencia de los procesos electorales?

Son objetivos de esta investigación: 1) describir los procesos de auditoría que están contemplados en los procedimientos electorales, 2) analizar la relación entre las auditorías y el nivel de confiabilidad y transparencia de los procesos electorales en Venezuela, 3) analizar los resultados de las auditorías que se han efectuado.

Partimos de la hipótesis de que las auditorías realizadas a los procesos electorales venezolanos desarrollados entre 2004 y 2014, han garantizado mayor transparencia y, por tanto, incrementado la confiabilidad en el sistema electoral venezolano.

Nos hemos planteado una investigación descriptiva, según su alcance, y documental, según el método. Se revisaron los documentos oficiales emitidos por el Consejo Nacional Electoral, específicamente las actas de auditorías de los comicios celebrados entre 2010 y 2014, así como otros documentos que permitieron caracterizar los procedimientos de auditoría en cada una de las fases de los procesos electorales.

La presente investigación tiene un componente numérico que convalida partes esenciales del contenido y de los resultados. Los datos numéricos fueron suministrados por la Oficina Nacional de Registro Electoral y por la Oficina Nacional de Participación Política del Poder Electoral, y corresponden a los eventos electorales sucedidos en varios años, tomando en consideración para el presente estudio los años 2005, 2010 y 2012.

Las bases de datos corresponden a la población electoral (Registro Electoral), centros de votación, máquinas de votación, mesas de votación, cuadernos de votación y otros componentes de la infraestructura electoral. Fueron procesadas a través del programa informático *Statistics Package for Social Science* (SPSS), versión 20. Esta herramienta permitió la organización y la clasificación de los datos, de manera de alcanzar una cobertura vertical por entidad federal, municipio, parroquia y centro de votación.

Los resultados se enmarcan en la aplicación de técnicas de estadística descriptiva, arrojando indicadores basados en totales. Las observaciones se resumen en series temporales que expresan la evolución del alcance de los procesos y sus eventos electorales. Estas observaciones se encuentran reflejadas en cuadros y gráficos estadísticos contenidos en la investigación y en sus anexos.

El trabajo se divide en cinco partes: 1) introducción, 2) definición y marco normativo de la auditoría electoral en Venezuela; 3) las auditorías electorales. Venezuela. 2004-2014; 4) la verificación ciudadana 5) conclusiones.

---

## **DEFINICIÓN Y MARCO NORMATIVO DE LA AUDITORÍA ELECTORAL EN VENEZUELA**

En la medida en que el sistema electoral sea más transparente, en esa misma medida será más confiable. La transparencia de un sistema electoral deriva de que éste sea susceptible de ser plenamente supervisado y auditado en cada uno de sus procedimientos y resultados, de manera pública y con la participación de todos los interesados, entre ellos las organizaciones con fines políticos, las electoras y los electores, la comunidad organizada, entre otros.

El artículo 156 de la Lopre define la auditoría como “...la verificación de todos aquellos recursos materiales, tecnológicos y datos utilizados en la ejecución de las distintas fases del proceso electoral, para que éstos garanticen la transparencia y confiabilidad de dicho proceso.” (Lopre, 2009)

Como parte de las actividades destinadas a la utilización de los distintos materiales, instrumentos y soluciones informáticas, en el desarrollo óptimo de las distintas etapas del proceso electoral, se encuentran las auditorías electorales, las cuales implican la revisión técnica de las herramientas que son utilizadas en la organización y ejecución de los comicios.

Las auditorías realizadas por el Poder Electoral presentan las siguientes características:

1.- Constituyen controles que aplica la administración electoral dentro del conjunto de actividades y estrategias que debe desarrollar a efectos de dar cumplimiento a las funciones constitucionales y legales que tiene atribuidas, asegurando con ello el cabal desarrollo de cada una de las fases del proceso electoral.

2.- Son desarrolladas con el objetivo de prever posibles errores y fallas en el desarrollo de los actos y actuaciones electorales; por lo tanto, su fin es preventivo, al perseguir que el desarrollo de las distintas fases del proceso electoral cumpla con los fines legales establecidos.

4. Se realizan tanto en los aspectos técnicos como tecnológicos del sistema electoral venezolano.

5. Se efectúan en todos y cada uno de los procesos electorales, sin excepción, añadiendo tipos de auditorías en la medida en que se incorporan nuevos procesos y tecnologías.

6. Deben participar distintas organizaciones (políticas, sociales, nacionales e internacionales) a fin de que acompañen las revisiones y pruebas que el órgano rector ha previsto para la verificación interna de sus propios procesos.

7. Certifican el funcionamiento seguro, preciso y eficaz de los componentes, la programación y los procesos de los equipos del sistema electoral para el día de los comicios.

8. Demuestran la inviolabilidad e invulnerabilidad del voto y garantizan la integridad del derecho al sufragio.

---

La normativa legal identifica dos tipos o fases de auditorías: 1) la auditoría electoral y la verificación ciudadana (Art. 159, Lopre, 2009).

## **1. Auditoría electoral**

La auditoría electoral se refiere a la auditabilidad del sistema electoral automatizado e incluye la certificación de los procesos en cada una de sus fases. Este tipo de auditoría se realiza tanto al software como al hardware del sistema, y tiene como objetivos verificar la precisión de la solución automatizada para de esta manera refrendar la transparencia y confiabilidad. (Art. 442, 443, 444 Reglamento Lopre, 2012)

El Reglamento de la Lopre señala asimismo, en su artículo 445, que: “Para cada proceso electoral, el Consejo Nacional Electoral establecerá el procedimiento para la certificación de los procesos del sistema electoral automatizado en cada una de sus fases, garantizando la observación de las y los representantes de las organizaciones postulantes”.

El aspecto relacionado con la auditoría como mecanismo de certificación de cada fase del proceso electoral es relevante en lo que a garantía de transparencia y confiabilidad se refiere. El hecho de que cada fase del proceso electoral pueda ser auditada, y que a la vez las organizaciones con fines políticos y los candidatos y candidatas certifiquen, mediante un acta, su conformidad con el funcionamiento de esa fase, permite avanzar y proseguir en las siguientes etapas del proceso electoral con mayor confianza.

## **2. Verificación ciudadana**

La verificación ciudadana es la revisión de los comprobantes de votación con relación a los datos contenidos en el acta del acto de votación elaborada por los miembros de mesa. (Art. 162 Lopre; Art. 437 Reglamento Lopre).

De acuerdo con lo establecido en la legislación, el Consejo Nacional Electoral determinará el número de mesas electorales que serán objeto de la verificación ciudadana para cada proceso electoral y la selección de estas mesas electorales con sistema automatizado se hará por sorteo. En los centros de votación con una sola mesa electoral con sistema automatizado, ésta será la auditada. (Art. 439, Reglamento Lopre).

El artículo 440 del citado reglamento establece que la realización de la verificación ciudadana por cada centro de votación con mesas electorales automatizadas estará sujeta al cumplimiento de las siguientes condiciones, en forma concurrente:

- 1) La verificación ciudadana se realizará una vez finalizado el acto de votación y escrutinio en todas las mesas electorales del centro de votación correspondiente.
- 2) La verificación ciudadana se realizará una vez que se haya efectuado la transmisión íntegra de los datos y cuando los miembros, secretaria o secretario de las mesas electorales, la operadora u operador del sistema integrado y las o los testigos, hayan suscritos los ejemplares de las actas de escrutinio, por tipo de elección, de conformidad con

---

lo previsto en el presente reglamento.

3) La verificación ciudadana se realizará con la presencia de los miembros de la mesa electoral de que se trate, las y los testigos acreditados ante la mesa electoral durante el proceso de votación, las observadoras u observadores nacionales o las y los acompañantes internacionales, si los hubiere, y las funcionarias o funcionarios electorales, acreditadas o acreditados por el Consejo Nacional Electoral. Podrán presenciar la verificación ciudadana las electoras y los electores presentes, sin más limitaciones que las derivadas del espacio físico donde funciona la mesa electoral.

4) Se iniciará la verificación ciudadana una vez existan las condiciones mínimas de seguridad para la realización del acto con absoluta normalidad.

En resumen, las auditorías son mecanismos de supervisión, control y certificación de los procesos electorales que garantizan transparencia y, por tanto, confiabilidad en el sistema electoral. Se clasifican en auditorías electorales, mediante las cuales se supervisa y certifica el sistema automatizado, y verificación ciudadana que consiste en la revisión de los comprobantes de votación con relación a los datos contenidos en el acta del acto de votación elaborada por los miembros de las mesas electorales.

Por último, la Ley Orgánica de Procesos Electorales consagra el derecho de las organizaciones con fines políticos, las electoras y los electores, y las candidatas y los candidatos a acreditar testigos en las

auditorías de los procesos electorales, quienes podrán exigir que se incorporen al acta correspondiente las observaciones de aquellos hechos o irregularidades que observen (Art. 157 y 158 Lopre, 2009). Este derecho le da un carácter público a las auditorías, lo que imprime por tanto mayor transparencia del proceso electoral.

#### **a. LAS AUDITORÍAS ELECTORALES. VENEZUELA.**

##### **2004-2014**

La auditoría electoral, tal como se planteó antes, está referida a la supervisión del sistema automatizado de votación. Se trata de controles que se realizan a los distintos componentes del sistema automatizado en cada una de las etapas del proceso electoral.

##### **i. El sistema automatizado de votación**

La automatización del sistema electoral venezolano tiene fundamento legal a partir del 1998, cuando la ya derogada Ley del Sufragio y Participación Política (1998), vigente para entonces, ordenó la automatización total de los procesos de votación, escrutinio, totalización y adjudicación de cargos. Desde 1958 y hasta 1998, los procesos de votación eran totalmente manuales.

En 1998, se realizó la primera elección nacional parcialmente automatizada, con la utilización de una máquina escrutadora con capacidad para contabilizar hasta 2.000 votos. Sin embargo, la escogencia seguía siendo manual.

---

En 2004, se implementó un sistema automatizado de votación, con el que se instauró el voto electrónico. Se seleccionaba a la candidata o al candidato directamente sobre la pantalla, la máquina imprimía un comprobante de voto electrónico y transmitía los resultados de la mesa de votación al centro de totalización. En este proceso también se usó el primer sistema de identificación biométrica. Para este año, 83% de las mesas de votación ofrecían el voto electrónico, porcentaje que se fue incrementando hasta llegar a 100% de los centros de votación automatizados durante las elecciones regionales del año 2009 (CNE, 2015).

El fundamento legal que rige actualmente la automatización del voto, así como los principios que la regulan, se encuentran en la Ley Orgánica del Poder Electoral (2002) en el artículo 33, numeral 42, referido a la competencias del Consejo Nacional Electoral, entre las cuales están: “Determinar los mecanismos para garantizar progresivamente la automatización en todas las áreas de su competencia, con base en los principios de confiabilidad, transparencia, auditabilidad, transferencia tecnológica, seguridad e integridad informática”. En este mandato legal, el sistema automatizado de votación y las auditorías encuentran su basamento.

El sistema automatizado de votación en Venezuela está integrado por los siguientes instrumentos: 1) el Registro Electoral, 2) el sistema de postulaciones, 3) el sistema de información al elector, 4) el cuaderno de votación, 5) el sistema de autenticación integrado, 6) la máquina de votación, 7) la boleta electrónica, 8) la infraestructura de comuni-

caciones, 9) el sistema de estadísticas de participación, 10) el sistema de totalización.

Según documentos oficiales del CNE, cada uno de estos instrumentos automatizados, que son utilizados en distintas fases del proceso electoral, son sometidos de manera permanente a supervisiones y auditorías por parte de las organizaciones con fines políticos, candidatas y candidatos, testigos y por el propio organismo comicial.

Uno de los objetivos de este estudio es analizar, por una parte, de qué manera las auditorías de que son objeto cada uno de estos instrumentos automatizados muestran su funcionamiento y constituyen una garantía de que ni la voluntad de la electora y del elector ni los resultados de los comicios están siendo manipulados, proveyendo de esta manera confianza a la ciudadanía. Por otra parte, nos proponemos indagar si efectivamente se han realizado las referidas auditorías y cuáles han sido sus resultados.

### **Tipos de auditorías del sistema automatizado de votación**

Los controles y supervisiones que se realizan al sistema automatizado de votación en Venezuela se encuentran incorporados en el cronograma de cada proceso electoral, constituyendo una unidad orgánica, al estar interrelacionados entre sí y al ser ejecutados de manera secuencial en las diferentes fases del proceso electoral<sup>1</sup>.

Los resultados de estas supervisiones y pruebas se hacen constar en actas suscritas por los representantes de las organizaciones con fines

---

políticos, las electoras y los electores, las y los testigos de los partidos políticos y el personal técnico del Consejo Nacional Electoral, según corresponda y dependiendo del mecanismo de control y verificación.

A partir del 24 de septiembre de 2015, los procesos de auditorías comenzaron a ser transmitidos en vivo a través de la página web del Consejo Nacional Electoral, lo que permite que cualquier persona, desde cualquier lugar, pueda observar, conocer y estar informado en tiempo real de lo que ocurre en cada una de las auditorías programadas dentro del cronograma electoral. Esta iniciativa es una garantía adicional de transparencia y confiabilidad en el modelo electoral venezolano.

Los tipos de auditorías que se realizan al sistema automatizado de votación, así como sus objetivos, se presentan en la tabla siguiente:

TABLA 1

**AUDITORÍAS ELECTORALES DEL SISTEMA AUTOMATIZADO DE VOTACIÓN. VENEZUELA**

FASES DEL PROCESO ELECTORAL	MECANISMOS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y VERIFICACIÓN	DE REGISTRO Y CONTROL	OBJETIVOS DE CADA MECANISMO DE SUPERVISIÓN Y CONTROL
Registro Electoral	Auditoría del Registro Electoral  Auditoría de cuadernos de votación impresos.	Registro Electoral	Establecer si las ciudadanas y los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral existen y tienen la cualidad de electoras y electores.  Comprobar que los cuadernos de votación que se utilizarán para las elecciones están actualizados con base en el Registro Electoral.
Selección de miembros de mesas de votación	Auditoría del sorteo público para la selección de las electoras y electores para prestar el servicio electoral	Sorteo	Verificar que el programa que se utiliza para el sorteo de selección de los integrantes de los organismos electorales subalternos cumple con el orden y la aleatoriedad establecidos en la norma, y que en la data de elegibles se encuentren los registros de las electoras y los electores inscritos para votar.
Sistema de Votación	Auditoría del software de máquinas de votación.  Auditoría de producción de máquinas de votación.	Software de máquinas de votación	Comprobar que no exista alteración alguna en la ejecución del software que pueda favorecer alguna respuesta en particular. Demostrar la inviolabilidad del derecho al voto, mediante la certificación de que la máquina de votación no guarda ningún tipo de secuencia interna. Confirmar elementos de seguridad con los que se evita que el voto pueda ser vulnerado.  Confirmar la firma electrónica del software de las máquinas de votación

Fuente: Elaboración propia. IAEPE - CNE.

Auditorías del Sistema Automatizado de Votación Venezolano. 2015

	<p data-bbox="224 862 292 1074">Auditoría de Infraestructura</p> <p data-bbox="224 862 473 1074">Auditoría del sistema de identificación del Elector (SIE) y del sistema de estadísticas de participación (Sisep)</p> <p data-bbox="224 862 579 1074">Auditoría de puesta cero del sistema de estadísticas de participación (Sisep)</p> <p data-bbox="224 862 665 1074">Auditoría de pre despacho de máquinas de votación</p>	<p data-bbox="224 206 271 799">y la incorporación de los mismos programas y aplicaciones en las máquinas que se utilizarán en el evento electoral.</p> <p data-bbox="224 206 356 799">Comprobar la seguridad del sistema de comunicaciones contra ataques e intrusiones externas y contra eventualidades, así como garantizar el secreto del voto.</p> <p data-bbox="224 206 516 799">Comprobar el Secreto del Voto verificando que no hay conexión entre el módulo del SIE y el Sisep, que funcionan de manera separada y no permite reconstruir la secuencia de votantes. Comprobar que no viola el principio un voto, un elector porque registra a los acompañantes en caso que lo requiera</p> <p data-bbox="224 206 579 799">Verificar cada uno de los componentes del sistema de información al elector y limpiar las bitácoras que lo componen.</p> <p data-bbox="224 206 845 799">Realizar una réplica controlada de los procesos de votación, transmisión y totalización, con el propósito de verificar la exactitud de la intención del voto del elector plasmada en el comprobante de voto, lo registrado en las actas de escrutinio y el sistema de totalización en el Centro Nacional de Totalización. Garantizar el correcto funcionamiento del software y del hardware asociados al proceso, así como la calidad de los resultados. Verificar que haya cero discrepancias entre la intención de voto del elector y el registro en la máquina de votación plasmado en el comprobante de voto. Comprobar que los votos son contabilizados correctamente en la</p>
--	---	--

	<p>Auditoría de la tinta indeleble</p>	<p>totalización, luego de ser transmitidos.                  Verificar que el software auditado con la participación de las organizaciones con fines políticos es igual al instalado en las máquinas de votación preparadas para el evento electoral.                  Verificar que el hardware funcione tal como está previsto y dé las respuestas correctas ante situaciones de contingencia.                   Comprobar que la pigmentación de la tinta indeleble en la piel es imborrable con todo tipo de solvente.</p>
<p>Totalización, Adjudicación y proclamación</p>	<p>Auditoría del sistema nacional de totalización                   Auditoría de la red de transmisión de resultados electorales                   Auditoría de puesta cero CNT1 y CNT2                   Auditoría del Centro Nacional de Totalización CNT1 Y CNT2</p>	<p>Comprobar que no exista alteración alguna en la ejecución del software que pueda favorecer alguna respuesta en particular.                   Comprobar que a través de las redes de transmisión sólo viajarán los resultados desde los centros de votación hasta el Centro Nacional de Totalización.                   Garantizar una limpieza general de datos, registros y bitácora de la plataforma en cada una de las áreas de infraestructura, seguridad, base de datos y aplicaciones, con lo cual se asegura que no haya datos ni registros cargados en la plataforma antes de la elección.                   Recibir toda la información de las máquinas de votación, el procesamiento de los resultados y la adjudicación de cargos en elecciones presidenciales, regionales o municipales, según sea el caso.</p>

Fuente: CNE. Auditorías del Sistema Automatizado de Votación Venezolano. 2015

---

## **Auditorías practicadas al sistema automatizado de votación. Venezuela. 2004-2014**

De acuerdo con las actas de las auditorías, cuyas copias fueron suministradas por el CNE y también consultadas en la página web del ente comicial, éstas iniciaron en el año 2004. Desde esa fecha y hasta el año 2014 (período en el que se han llevado a cabo 18 procesos electorales) se han realizado 247 auditorías al sistema automatizado de votación (ver tabla 2), es decir, se han supervisado y certificado los instrumentos del sistema automatizado, un promedio de 25 veces cada año, o con respecto al número de procesos electorales, se ha auditado cada proceso un promedio de 14 veces.

Se observa en la tabla el incremento en el número de auditorías a lo largo de los años, siendo las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012 el proceso con el mayor número de supervisiones, a saber, 22 auditorías, seguido por las elecciones municipales del 2013 (20 auditorías) y las elecciones presidenciales del 14 de abril de 2013 (19 auditorías). Este incremento viene dado por la continua incorporación de herramientas tecnológicas y nuevos procesos orientados a elevar los niveles de seguridad del sistema.

Al respecto, es importante mencionar que para las elecciones presidenciales del año 2013 fueron utilizadas, en algunos instrumentos electorales, las certificaciones producto de las auditorías realizadas en los comicios presidenciales de 2012. La razón es que por tratarse de unas elecciones por causas sobrevenidas, y dado el corto período

entre las elecciones del 7 de octubre 2012 y las del 14 de abril de 2013, fue utilizada la misma infraestructura electoral de las elecciones de 2012. Por tanto, no hubo cambios en instrumentos como, por ejemplo, el Registro Electoral, ni en la designación de los integrantes de las mesas de votación. En vista de ello, las auditorías al Registro Electoral y al sistema de selección al azar de los miembros de mesas no fueron necesarias.

**TABLA 2**  
**AUDITORÍAS ELECTORALES. VENEZUELA. 2004-2014**

AÑO	PROCESOS ELECTORALES	N° DE AUDITORÍAS	N° DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS	N° DE REPRESENTANTES QUE PARTICIPARON
2004	ELECCIONES REGIONALES DEL 31 DE OCTUBRE	8	15	30
2004	REFERENDO REVOCATORIO PRESIDENCIAL 15 DE AGOSTO	9	16	35
2005	ELECCIONES MUNICIPALES Y PARROQUIALES 7 DE AGOSTO	9	20	42
2005	ELECCIONES PARLAMENTARIAS 4 DE DICIEMBRE	13	20	51
2006	ELECCIONES DE ALCALDES DEL MUNICIPIO MIRANDA DEL ESTADO TRUJILLO	11	10	15
2006	ELECCIONES DE ALCALDES DEL MUNICIPIO CARRIZAL DEL ESTADO MIRANDA Y MUNICIPIO DEL ESTADO YARACUY	11	10	15
2006	ELECCIÓN PRESIDENCIAL 3 DE DICIEMBRE	11	25	75
2007	REFERENDOS REVOCATORIOS DE MANDATOS, CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR 7 DE AGOSTO	8	22	49
2007	REFERENDO APROBATORIO DE LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL	12	25	52
2008	ELECCIONES REGIONALES DEL 23 DE NOVIEMBRE	15	25	56
2009	REFERENDO APROBATORIO DE LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL 15 DE FEBRERO	18	18	185
2010	ELECCIONES PARLAMENTARIAS DEL 26 DE SEPTIEMBRE	16	15	102
2010	ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES DEL 5 DE DICIEMBRE	10	15	100
2012	ELECCIONES REGIONALES DEL 16 DE DICIEMBRE	18	12	133
2012	ELECCIÓN PRESIDENCIAL DEL 7 DE OCTUBRE	22	46	264
2013	ELECCIÓN PRESIDENCIAL DEL 14 DE ABRIL	19	10	167
2013	ELECCIONES MUNICIPALES DEL 8 DE DICIEMBRE	20	35	272
2014	ELECCIONES DE LOS MUNICIPIOS SAN DIEGO (ESTADO CARABOBO) Y SAN CRISTÓBAL (ESTADO TÁCHIRA) DEL 30 DE MAYO	17	26	150
	TOTAL/PROMEDIOS	247	247	100

Fuente: Oficina Nacional de Participación Política - Consejo Nacional Electoral

Otra información que se refleja en la tabla 2, es el número de organizaciones políticas que han participado en las auditorías electorales para cada proceso. Los comicios presidenciales del año 2012 regis-

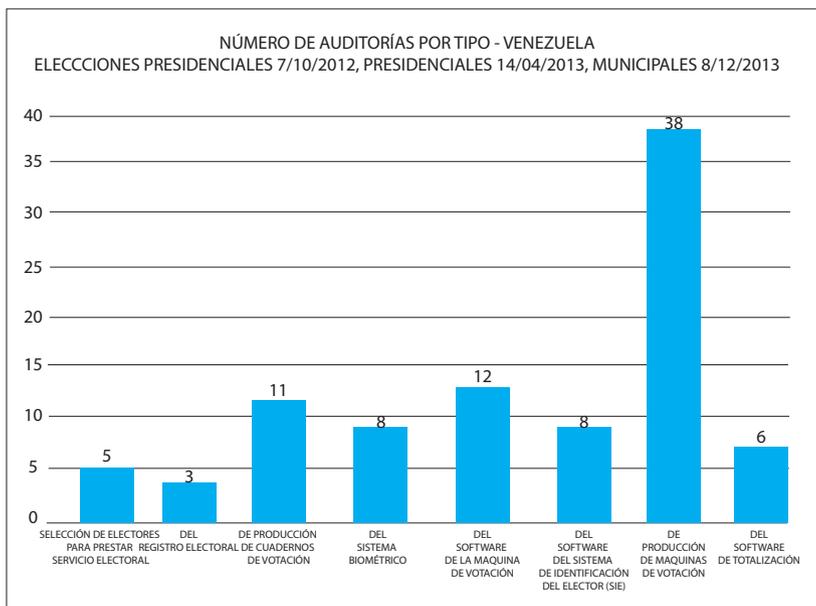
---

traron la mayor participación, con 46 organizaciones asistentes a las auditorías.

Con respecto al número de participantes designados por las organizaciones con fines políticos para presenciar las auditorías electorales, en cada proceso acudieron, en promedio, 100 representantes. Los comicios municipales celebrados en 2013 contaron con el mayor número de representantes: 272 personas. Los participantes designados por las organizaciones con fines políticos cuentan con experiencia profesional y técnica en las áreas sometidas a auditoría.

Al realizar un análisis detallado por tipo de auditorías durante los últimos tres procesos electorales, a saber, la elección presidencial del 7 de octubre de 2012, la elección presidencial del 14 de abril de 2013 y las elecciones municipales del 08 de diciembre de 2013<sup>2</sup>, observamos que se ha auditado cinco (5) veces el sistema para la selección de electores y electoras para prestar el servicio electoral. Por su parte, el Registro Electoral ha sido sometido a verificación y certificación en tres (3) ocasiones durante los últimos comicios, mientras que el software de las máquinas de votación se ha auditado doce (12) veces; el sistema de identificación del elector, ocho (8) veces; la producción de las máquinas de votación, treinta y ocho (38) veces, y el sistema de totalización, seis (6) veces, por mencionar solo algunas de las auditorías efectuadas (ver gráfico 1).

## GRÁFICO 1



En la tabla 3 se presentan las auditorías realizadas en el proceso para las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012. Se detalla los tipos de auditorías, al tiempo que se mencionan las organizaciones con fines políticos que participaron en cada una de las supervisiones.

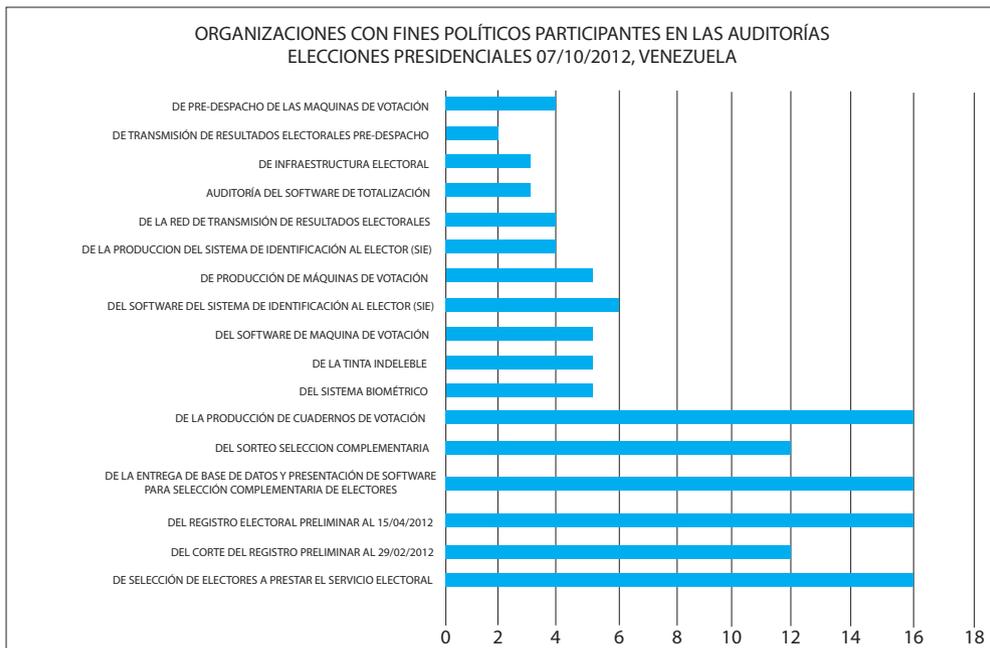
**TABLA 3**  
**AUDITORÍAS REALIZADAS EN LAS ELECCIONES**  
**PRESIDENCIALES**  
**DEL 07/10/2012. VENEZUELA**

AUDITORÍAS DEL PROCESO ELECTORAL: ELECCIÓN PRESIDENCIAL 7 DE OCTUBRE DE 2012		
AUDITORÍAS	ORGANIZACIONES CON FINES POLÍTICOS QUE PARTICIPARON	Nº DE ORGANIZACIONES
DE SELECCIÓN DE ELECTORES PARA PRESTAR EL SERVICIO ELECTORAL	PSUV, AD, PRVZL, UNT, ORA, MAS, PCV, UNPARVE, PODEMOS, MPJ, ACMP, VBR, VPA, OPINA, GE, MR	16
DEL CORTE DEL REGISTRO PRELIMINAR AL 29/02/2012	PSUV, ORA, AD, PODEMOS, PVRZLA, UNPARVE, ACMP, GE, UNT, PCV, MPJ, MAS	12
DEL REGISTRO ELECTORAL PRELIMINAR AL 15/04/2012	PSUV, AD, UNT, LA CAUSA R, ABP, MPJ, MAS, GE, ORA, PODEMOS, PA, PCV, UNPARVE, OPINA, PRVZLA	16
DE LA ENTREGA BASE DE DATOS Y PRESENTACIÓN DE SOFTWARE PARA SELECCIÓN COMPLEMENTARIA DE ELECTORES	PSUV, AP, CLARIDAD, DR, FL, FDC, MAPVE, MEP, MOVEV, MPV, MUD, ORA, PANA, PCV, PIEDRA, PL, PROCOMUNIDAD, PRT, PSL, UNPARVE, UNT, UVIVZLA, VAPA LANTE, VPA, ICC	16
DEL SORTEO DE SELECCIÓN COMPLEMENTARIA	PSUV, UNIT, AP, DR, FL, ICC, MOVEV, MUD, PCV, PPT, PIEDRA, PROCOMUNIDAD, VPA, ORA, IPCN, MIN, UNIDAD, PSL, PODER LABORAL	12
DE LA PRODUCCIÓN DE CUADERNOS DE VOTACIÓN	MUD, DR, UDEMO, MAPVE, MPV, PPT, PROCOMUNIDAD, CRV, TUPAMARO, UPV, PSUV, PL	16
DEL SISTEMA BIOMÉTRICO	PSUV, MUD, PDUPL, ORA, PCV	5
DE LA TINTA INDELEBLE	PSUV, MUD, PDUPL, PODER LABORAL, VBR	5
DEL SOFTWARE DE MÁQUINAS DE VOTACIÓN	PSUV, MUD, ORA, PSL, VBR	5
DEL SOFTWARE DEL SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DEL ELECTOR (SIE)	PSUV, MUD, ORA, PSL, VBR, PODER LABORAL	6
DE PRODUCCIÓN DE MÁQUINAS DE VOTACIÓN	PSUV, MUD, ORA, PSL, VBR	5
DE LA PRODUCCIÓN DEL SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DEL ELECTOR (SIE)	PSUV, MUD, ORA, PSL	4
DE LA RED DE TRANSMISIÓN DE RESULTADOS ELECTORALES	PSUV, MUD, ORA, VBR	4
AUDITORÍA DEL SOFTWARE DE TOTALIZACIÓN	PSUV, MUD, ORA	3
DE LA INFRAESTRUCTURA ELECTORAL	PSUV, MUD, ORA	3
DE TRANSMISIÓN DE RESULTADOS ELECTORALES	PSUV, MUD	2
DE PREDESPECHO DE LAS MÁQUINAS DE VOTACIÓN	PSUV, MUD, ORA, VBR	4

Fuente: Oficina Nacional de Participación. Consejo Nacional Electoral

En el gráfico 2 se observa que las auditorías en las cuales participó un mayor número de organizaciones con fines políticos fueron las de selección de electoras y electores para prestar el servicio electoral (16 organizaciones con fines políticos), del corte del registro preliminar al 29/02/2012 (12), del Registro Electoral preliminar al 15 de abril de 2012 (16), de la entrega base de datos y presentación de software para la selección complementaria de electores (16), del sorteo de selección complementaria (12) y de la producción de cuadernos de votación (16).

**GRÁFICO 2**



Fuente: CNE. Elaboración propia

---

El gráfico 3 muestra la frecuencia de participación de cada organización política en el proceso de auditorías para las elecciones presidenciales del año 2012. Se observa, en primer lugar, que todas las organizaciones con fines políticos participaron al menos en una auditoría. En segundo lugar, de un total de 18 auditorías realizadas, las organizaciones que participaron en un mayor número fueron el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), en 17 auditorías; la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) en 14, y la Organización Renovadora Auténtica (ORA) en 14 auditorías. Les siguen Vanguardia Bolivariana Revolucionaria (VBR) en 7 auditorías; el Partido Comunista de Venezuela (PCV), que participó en 6 de las 18 auditorías; el Partido Socialismo y Libertad, en 6; y Un Nuevo Tiempo (UNT), en 5 de las auditorías.



---

Las auditorías del sistema automatizado que se realizaron para los comicios presidenciales del 14 de abril de 2013, se presentan en la tabla 4. Como se mencionó en párrafos anteriores, la infraestructura electoral empleada para este proceso fue la misma que se utilizó en las elecciones presidenciales de 2012. Por tal motivo, no se realizaron las auditorías a algunos de los instrumentos. Tal es el caso del Registro Electoral. Por otra parte, no hubo sorteo para la selección de integrantes de mesas de votación, ya que éstas se conformaron con las y los miembros que habían sido seleccionadas y seleccionados para la elección celebrada el 7 de octubre de 2012.

En la tabla puede observarse, en primer término, que se realizaron auditorías al software y al hardware de las máquinas de votación, al sistema de electores, a la producción de las máquinas y de los cuadernos de votación y al sistema de totalización. En segundo lugar, se evidencia la participación, en todas las auditorías, tanto del PSUV como de la MUD.

Con base en estos datos, podemos afirmar que el sistema electoral automatizado en Venezuela ha sido sometido a permanentes y distintas revisiones y pruebas, en las cuales han participado todas las organizaciones con fines políticos. Al respecto, en el informe presentado por el Centro Carter a propósito de las elecciones celebradas el año 2012, se lee:

“Técnicos de partidos políticos y grupos de observadores nacionales participaron en las 16 auditorías del sistema automatizado,

así como en la auditoría realizada después de las elecciones. Ello incluyó auditorías del hardware, el software y las bases de datos de huellas dactilares, en lo que constituyó el proceso más abierto hasta la fecha, de acuerdo con lo expresado por los expertos de la oposición. Los técnicos de la MUD que participaron en las auditorías declararon en repetidas ocasiones que confían tanto en la seguridad de los mecanismos como en el secreto del voto”. (Carter, 2012: 9).

**TABLA 4**  
**AUDITORÍAS REALIZADAS EN LAS ELECCIONES**  
**PRESIDENCIALES**  
**DEL 14/04/2013. VENEZUELA**

AUDITORÍAS	ORGANIZACIONES CON FINES POLÍTICOS QUE PARTICIPARON
DE DATOS DE ELECTORES DE MÁQUINAS DE VOTACIÓN	PSUV, MUD
DEL SOFTWARE DEL SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DEL ELECTOR (SIE)	PSUV, MUD, NUVIPA
DE LA PRODUCCIÓN DEL SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN AL ELECTOR (SIE)	PSUV, MUD, NUVIPA
DE SOFTWARE DE MÁQUINAS DE VOTACIÓN	PSUV, MUD
DE PRODUCCIÓN DE CUADERNOS DE VOTACIÓN	PSUV, MUD, UDEMO
DE LA TINTA INDELEBLE	PSUV, MUD, PDUPL, PODER LABORAL, NUVIPA, UDEMO
DE PRODUCCIÓN DE MÁQUINAS DE VOTACIÓN	PSUV, MUD, NUVIPA
DE VERIFICACIÓN DE ARCHIVOS DE CONFIGURACIÓN DE MÁQUINAS DE VOTACIÓN	PSUV, MUD, NUVIPA
DEL SOFTWARE DE TOTALIZACIÓN	PSUV, MUD, NUVIPA, PODER LABORAL, JOVEN

Fuente: Oficina Nacional de Participación. Consejo Nacional Electoral

Un aspecto que merece ser resaltado es el hecho de que las auditorías, tal como lo señalamos, no sólo constituyen un mecanismo que ofrece transparencia a las organizaciones con fines políticos, sino que además genera un conjunto de certificaciones al sistema por parte de

---

estas organizaciones, lo que a su vez redundará en una mayor confiabilidad que permite avanzar de forma apropiada en las subsiguientes fases del proceso electoral.

Para realizar este estudio, hemos revisado las actas correspondientes a cada auditoría, las cuales han sido suscritas por los representantes designados por las organizaciones con fines políticos. En dichas actas se refleja la conformidad y, por tanto, la certificación del proceso por parte de quienes en él participan.

## **ii. Las auditorías electorales como mecanismo de seguridad del sistema de votación**

Una de las preguntas que surgieron en esta investigación fue de qué manera las auditorías del sistema automatizado de votación contribuyen a garantizar que la voluntad de las electoras y los electores no sea vulnerada. Al revisar el procedimiento que se sigue en varias de las auditorías, podemos observar que una de las características es que incluye un mecanismo de firma electrónica y claves cifradas, las cuales se generan para todos los actores que participan en la supervisión del software de las máquinas de votación.

Esta medida de seguridad, que se aplica una vez realizada la auditoría, hace que se bloquee el software que ha sido auditado, de manera tal que ya no se le puede hacer cambio alguno. La única forma de acceder nuevamente al programa y realizar modificaciones es con la firma electrónica y las claves de todos los actores, de manera simultánea.

Tal es el caso, por ejemplo de la auditoría de máquinas de votación. Una vez realizada la supervisión, se genera una clave compartida entre los representantes de las candidatas y los candidatos y el CNE. Cada quién elige una parte de esa clave y se encarga de su custodia. La única manera de tener acceso nuevamente al software de votación es introduciendo la clave completa, para lo cual deben estar presentes y de acuerdo todos los representantes de las candidaturas y del CNE.

El Centro Carter, a propósito de los mecanismos de seguridad del sistema automatizado y su relación con las auditorías, afirmó en el ya citado informe sobre las elecciones presidenciales de 2012 que:

“Los expertos de la MUD que participaron de dichas auditorías expresaron su confianza en los mecanismos de seguridad y en el secreto del voto. Uno de los aspectos clave de los mecanismos de control de seguridad incluyó la construcción de una clave cifrada (una serie de caracteres), creada con contribuciones por parte de la oposición, el gobierno y el CNE, la cual fue colocada en todas las máquinas de votación, una vez que el código fuente del software había sido revisado por los expertos de los partidos. El software de las máquinas no puede alterarse a menos que las tres partes, juntas, “abran” las máquinas y cambien el software. Adicionalmente, cada máquina de votación tenía su propia firma digital, que detectaba si se introducía alguna modificación”. (Carter, 2012: 49)

La participación de las organizaciones con fines políticos en las auditorías y el mecanismo de firma electrónica y clave compartida contri-

---

buyen a la transparencia y a la seguridad del sistema automatizado de votación, y por lo tanto, a una mayor confiabilidad por parte de las electoras y los electores.

#### **iv. Análisis de algunas auditorías practicadas al sistema automatizado de votación**

A continuación se presenta el análisis de algunas de las auditorías del sistema de votación automatizado en Venezuela. Si bien, todas las auditorías son importantes, ya que sus resultados se interrelacionan de manera sistémica en un proceso electoral concebido por fases y etapas, sólo analizaremos algunas de ellas, a saber, la del Registro Electoral, la del sorteo de miembros de mesas de votación, la de datos de electoras y electores, la de máquinas de votación (SAI) y la auditoría de totalización.

##### *Auditoría del Registro Electoral*

El Registro Electoral es la base de datos que contiene la inscripción de todas las ciudadanas y todos los ciudadanos que, conforme a las leyes, pueden ejercer el derecho al sufragio. Es el prerequisite para ejercer el derecho al voto. Se espera que el Registro Electoral incluya una cobertura completa de las y los potenciales votantes, y excluya a quienes fallecieron o se encuentran inhabilitadas o inhabilitados, debido a razón justificada, por algún organismo competente.

Esta lista debe estar actualizada para el momento en que se efectúe el evento electoral, incorporando a las nuevas y los nuevos votantes que

hayan alcanzado la edad para ejercer el derecho al sufragio, o hayan accedido a la ciudadanía. También los cambios más recientes de residencia, nombre o edad de las electoras y los electores que lo hayan participado al órgano electoral, así como la exclusión de las personas que hayan fallecido.

El Registro Electoral es usado para cargar la base de datos de las electoras y los electores en las máquinas de votación, elaborar los cuadernos de votación, hacer la distribución de votantes por centros y mesas electorales, y realizar el sorteo de las personas que prestarán servicio electoral como miembros de las mesas de votación.

La auditoría del Registro Electoral se realiza desde el año 2005. Con ella, se verifican los distintos movimientos que se hacen a la base de datos de votantes y la autenticidad de ésta, antes de que se realice cualquier evento electoral. Un proceso complementario a la verificación de datos del Registro Electoral lo constituye el período de impugnaciones. Nos referimos al lapso establecido dentro de las actividades del cronograma electoral, que corresponde entre la publicación del Registro Electoral preliminar y el definitivo, y en el que las electoras y los electores, así como las organizaciones con fines políticos, pueden revisar datos a través de los diversos canales de que dispone el CNE y verificar si existe alguna inconsistencia o si sus datos no fueron procesados, luego de lo cual podrán presentar un reclamo para su corrección.

---

Durante el año 2005, por invitación del CNE, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), mediante el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), realizó una auditoría internacional al Registro Electoral venezolano. En 2006, fue realizada otra auditoría en la que participaron seis universidades nacionales junto con el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC). Ambas auditorías concluyeron que las inconsistencias sensibles encontradas en la base de datos del Registro Electoral eran inferiores al margen de error admisible (5%).

En todas las auditorías practicadas al Registro Electoral han participado los representantes designados por las organizaciones con fines políticos. En las que se efectuaron para los comicios municipales de 2013, participaron 34 organizaciones con fines políticos: PSUV, AD, Redes, Pdulp, Nuvipa, UNTC, PCV, FL, La Causa R, Piedra, VBR, GE, VPA, Juan Bimba, IPCN, EL, Prvla, Cuentas Claras, Uvvzla, PRT, Cambio Pana, Udemo, Copei, Poder Laboral, CVR, PPT, Opi-na, BR, MR, MPJ, MUD, Joven, UPV, ORA. (CNE, Actas, 2013).

Una revisión al azar de las actas de las auditorías del Registro Electoral, correspondientes a los procesos electorales de 2010, 2012 y 2013, nos permitió comprobar que las principales solicitudes de revisión por parte de las organizaciones con fines políticos han sido:

- Revisión de la concordancia de la data del Registro Electoral con la del archivo de venezolanas y venezolanos cedulados.

- Verificación de los movimientos aplicados en relación a la depuración de fallecidos de la data, es decir, si se realizaron exclusiones de personas fallecidas en un determinado período, y si efectivamente los depurados por fallecimiento cumplen esta condición.
- Depuración de homónimos en el Registro Electoral.
- Revisión del archivo de movimientos aplicados al Registro Electoral en lo relacionado con inscripciones, reubicaciones de electoras y electores (actualizaciones de centros de votación y/o dirección) y la asociación de electoras y electores en los centros de votación con los datos verificados en el Registro Electoral.
- Revisión del archivo de extranjeros naturalizados inscritos en el Registro Electoral y de votantes venezolanas y venezolanos en el exterior.
- Revisión de la data de objeciones e inhabilitaciones.
- Revisión de las solicitudes de incorporaciones e impugnaciones y la coincidencia de todos esos movimientos aplicados en el corte de Registro Electoral definitivo.
- Cifra de electoras y electores mayores de 100 años.

Al analizar los resultados de la auditoría del Registro Electoral realizada en 2013, se identificó la presencia de 1.950 casos de homónimos en un universo de 19.066.431 electores, lo cual representa una incidencia de 0,01% del total de votantes.

---

Por otra parte, en las actas revisadas, no se detectó ningún tipo de migraciones en fraude a la ley en los períodos analizados, en tanto que sí se observó una configuración segura de la data de Registro Electoral, esto es, una consistencia en cuanto a:

- Datos individuales de la ciudadana o del ciudadano: nombre, apellido, cédula de identidad, fecha de nacimiento.
- Solicitudes de incorporación con respecto a las incorporaciones efectivas en los lapsos previstos en la normativa electoral.
- Depuración permanente de electoras y electores fallecidos.
- Administración del Registro Civil como base para la actualización permanente de la base de datos, convirtiéndose en una fuente fundamental para la depuración permanente del Registro Electoral.

No se consiguió ningún tipo de objeción en la totalidad de las actas revisadas, las cuales fueron suscritas por las y los representantes de las organizaciones con fines políticos que participaron en las auditorías. Estos resultados nos permiten afirmar que con estas auditorías se certifica la consistencia de la data de electoras y electores, lo que lo hace un instrumento confiable para el ejercicio del voto por parte de las ciudadanas y los ciudadanos, así como para la realización de los procesos posteriores asociados al Registro Electoral, como son la elaboración de los cuadernos de votación y la base de datos para la selección de electoras y electores que deberán prestar el servicio electoral.

Al respecto, en el informe presentado por el Centro Carter a propósito de las elecciones presidenciales del año 2012, se lee, en referencia a dos estudios, uno de ellos realizado por la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y el otro por la organización con fines políticos Mesa de la Unidad Democrática (MUD), que, por una parte, “la relación entre el número de votantes registrados y la población de Venezuela, aunque alta en un 97 por ciento, está de acuerdo con la que registran países latinoamericanos comparables, por lo que no debe ser motivo de preocupación. En el estudio se estableció que, aunque no se ha eliminado del registro a un pequeño porcentaje de personas fallecidas, esta cifra representa sólo 0,3 por ciento del total de votantes registrados para el año 2012” (UCAB en Carter, 2012: 35)

Asimismo, en el estudio realizado por la MUD y citado por el Centro Carter, se destaca que: “La coalición que apoyó la candidatura de Capriles informó que había monitoreado y hecho pruebas de la lista de votantes continuamente y que la había encontrado aceptable (entrevista con un experto técnico de la MUD). En un estudio realizado por la MUD sobre la evolución de la lista de votantes desde 2010, se llegó a la conclusión de que el crecimiento registrado concordaba con los cambios demográficos ocurridos en el país: mientras el crecimiento de la población de ciudadanos con 18 años fue por lo menos del 4,3 por ciento, la lista de votantes creció un 7,6 por ciento. La cobertura de la lista se elevó, consecuentemente, de casi 3 por ciento a 96,7 por ciento de la población.” (MUD en Carter, 2012: 35).

---

En cuanto al lapso para la presentación de reclamos o impugnaciones, se espera que una vez concluido el período de la revisión pública, la diferencia entre el registro preliminar y el definitivo sea cercana a cero, ya que esto refleja un menor número de reclamos al registro preliminar.

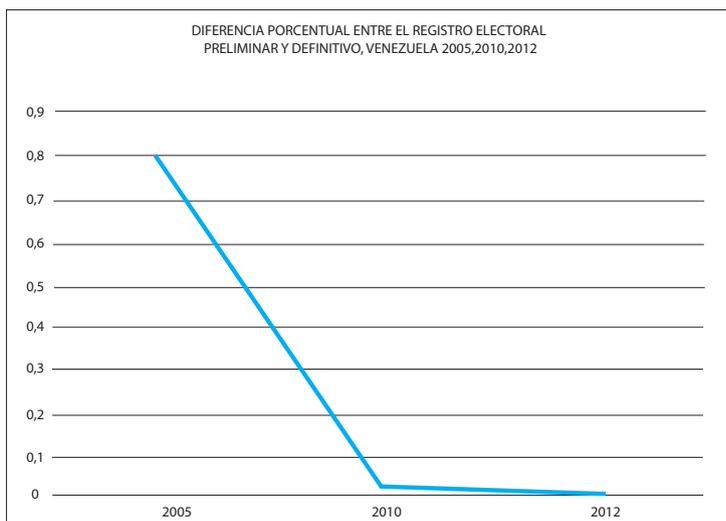
En la tabla 5 se presentan los resultados obtenidos al comparar las diferencias entre el Registro Electoral preliminar y el Registro Electoral definitivo para los procesos electorales de los años 2005, 2010 y 2012. Por su parte, en el gráfico 4 se presenta la tendencia de estas diferencias, medida en porcentajes.

**TABLA 5**  
**COMPARACIÓN ENTRE EL REGISTRO ELECTORAL**  
**PRELIMINAR Y EL DEFINITIVO**  
**VENEZUELA. ELECCIONES 2005, 2010 Y 2012**

Nacional	2005			2010			2012		
	Preliminar	Definitivo	Diferencia %	Preliminar	Definitivo	Diferencia %	Preliminar	Definitivo	Diferencia %
Total	14.301.542	14.417.382	0,8	17.719.865	17.715.758	0,02	18.801.377	18.802.648	0,01

Fuente: CNE

**GRÁFICO 4**



Fuente: CNE

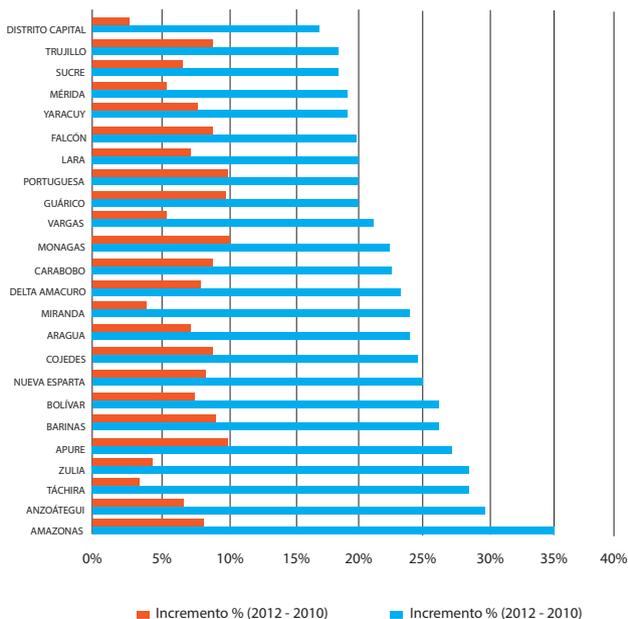
A partir del año 2005, las brechas o diferencias entre ambos registros (preliminar y definitivo) se han reducido de manera significativa, pasando de 0,8% en 2005 a 0,01% en 2012. Esto refleja un alto grado de correspondencia, es decir, un bajo porcentaje de observaciones.

---

Estos porcentajes exigüos no tienen incidencia sobre la calidad del Registro Electoral<sup>3</sup>.

Como parte de la investigación, se analizó el comportamiento del Registro Electoral en Venezuela, observándose una tasa de crecimiento promedio nacional de 23% al comparar los cortes entre los años 2010 y 2005, y una tasa promedio de incremento nacional de 7% al comparar los registros de 2012 y 2010. Ello permite afirmar que este incremento es el resultado de la incorporación permanente de venezolanas y venezolanos que, estando en edad de sufragar, no se encontraban inscritos en la base de datos electorales<sup>4</sup>. En el gráfico 5 se muestran los incrementos del Registro Electoral entre 2010-2005 y 2012-2010, por entidad federal.

**GRÁFICO 5**  
Incremento porcentual del Registro Electoral  
(2010-2005) (2012-2010). Por entidad federal. Venezuela

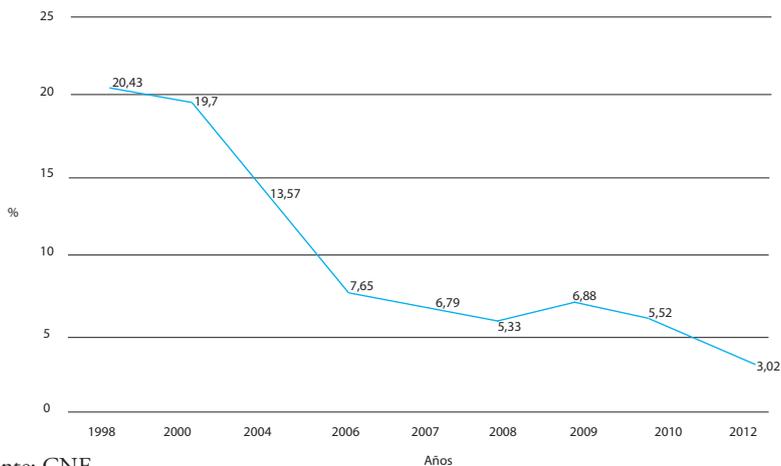


Fuente: CNE

Al revisar el comportamiento de la brecha electoral en Venezuela desde 1998 hasta 2012, se evidencia una tendencia decreciente (ver gráfico 6), con base en lo cual podemos concluir que es resultado de las políticas diseñadas e implementadas por el CNE con el objetivo de permitir un mayor acceso al Registro Electoral a la población mayor de 18 años, y que constituye un indicador de la confiabilidad que los venezolanos tienen hacia el sistema electoral y las instituciones que lo rigen. Estos resultados son aún más notables si se considera que en la legislación venezolana actual no existe la obligatoriedad de la inscripción en el Registro Electoral, es decir, ésta se convierte en un acto voluntario de las ciudadanas y los ciudadanos.

## GRÁFICO 6

Brecha Electoral (%). Venezuela 1998-2012



Fuente: CNE

### *Auditoría del sorteo público para la selección de electoras y electores que prestarán servicio electoral*

El servicio electoral es un deber constitucional, el cual establece que las electoras y los electores deberán cumplir funciones electorales durante el período de un (1) año, contado a partir del momento en que son seleccionadas o seleccionados mediante sorteo. Así lo establece, en su artículo 50, la Ley Orgánica del Poder Electoral (2002). Por otra parte, el artículo 98 del referido instrumento legal señala que “la selección de los y las integrantes de las juntas electorales y de las mesas electorales que participarán en un proceso electoral, se hará mediante sorteo público, que efectuará la Junta Nacional Electoral en forma automatizada, de la base de datos establecida en el Registro

Electoral. En dicho sorteo se determinarán los o las integrantes que detentarán el cargo de Presidente o Presidenta y Secretario o Secretaria” (Lopre, 2009).

En este marco, la auditoría del sorteo de los miembros de mesa de votación tiene como objetivo verificar que el programa que se utiliza para el sorteo de selección de los integrantes de los organismos electorales subalternos cumple con todos los pasos contemplados en las fases previas y con el principio de aleatoriedad que debe regir dicho sorteo.

Esta auditoría es de gran importancia para el proceso electoral, debido a que busca garantizar la imparcialidad de los miembros que conformarán las mesas durante el acto de votación, quienes son autónomos en sus funciones y supervisan, junto con los testigos de mesas, la transparencia del acto de votación.

Durante los años 2012 y 2013, se ha auditado cinco veces el sistema de selección de los miembros de mesas de votación. Al igual que en el resto de las auditorías, en ésta participan los representantes de las organizaciones con fines políticos y técnicos del CNE, quienes certifican su conformidad mediante la suscripción de un acta.

#### *Auditoría del software de la máquina de votación*

Con esta auditoría se busca validar y certificar el programa informático de las máquinas de votación, mediante la observación y la revisión en laboratorio del código fuente, los datos y la firma electrónica de

---

la aplicación. Especialmente, se verifica el correcto funcionamiento del algoritmo para que el almacenamiento de los votos en las máquinas se realice de manera aleatoria, para así resguardar la identidad de quienes ejercen el sufragio.

La máquina de votación es la herramienta para ejercer el voto y efectuar el escrutinio en cada mesa electoral. Quienes participan en esta auditoría verifican que la programación de la máquina se corresponda con la función que debe cumplir al momento en que las ciudadanas y los ciudadanos ejercen el voto; es decir, se asegura que las máquinas de votación reflejen correctamente la voluntad de la electora o el elector. Además, los auditores definen las claves que crean los mecanismos de seguridad para la programación y para los archivos de configuración.

Con este procedimiento se verifica, que no exista alteración en la ejecución del programa que pueda favorecer a alguna respuesta en particular.

Al finalizar la auditoría, el CNE y los representantes de las organizaciones con fines políticos firman el acta de la entrega, hecha por el CNE, de los archivos de firmas electrónicas generados, los cuales no pueden sufrir cambios sin notificación previa. Luego de un posible cambio, se deberá ejecutar nuevamente el procedimiento.

Para los últimos tres eventos comiciales han sido efectuadas 12 auditorías a las máquinas de votación, en las cuales han participado las organizaciones con fines políticos y los técnicos del CNE.

### *Auditoría de datos de electoras y electores en máquinas de votación*

Los datos de electoras y electores en máquinas de votación están formados por la información biográfica (nombre, apellido y cédula de identidad) y biométrica (huellas dactilares y fotografía) de cada votante habilitada o habilitado para sufragar en cada una de las máquinas de votación. Estos datos se almacenan en la máquina en la que le corresponde votar. (IAEPE-CNE, Auditorías, 2015)

Con esta herramienta, la electora o el elector puede certificar su identidad ante la máquina de votación, con su número de cédula y su huella dactilar, lo que permite la activación de la máquina. Es un dispositivo inseparable de la máquina de votación, mediante el cual el sistema es capaz de leer las trazas dactilares, verificar la identidad y desbloquear el sistema incorporado a la máquina, de modo que la huella dactilar es la llave de acceso que permite ejercer el derecho al voto.

Este aspecto es muy importante en lo que tiene que ver con la invulnerabilidad de la intención del votante, ya que permite dar cumplimiento a la garantía electoral implícita en la expresión “Una electora o un elector, un voto”. Si la huella del votante coincide con una de las huellas previamente almacenadas en el sistema, se activa la máquina y la persona podrá emitir su voto. Si la huella no coincide con alguna de las registradas previamente en el sistema, éste puede acceder a votar sólo si está debidamente registrado en el cuaderno de votación

---

correspondiente a esa mesa de votación y aún no ha ejercido su derecho al voto.

Uno de los elementos más importantes de esta revisión implica certificar que la data de electoras y electores incorporada a la máquina no está asociada por ninguna vía al resto de los componentes del sistema. De forma que se verifica la imposibilidad de hacer ninguna transmisión de datos asociada al registro o cualquier cruce de datos para evidenciar la identidad y la voluntad del votante.

Es importante precisar cuál es el procedimiento que debe seguirse cuando el sistema, por alguna razón, no puede leer la huella del electora o del elector<sup>5</sup>. En estos casos, la presidenta o el presidente de la mesa electoral está facultado para activar la máquina de votación, siempre que los datos de la cédula coincidan con los de la electora o el elector. Este procedimiento está limitado a una cantidad de veces por mesa electoral; por lo tanto, la eventual activación manual del sistema por parte de la presidenta o el presidente de la mesa electoral no tiene incidencia sobre los resultados electorales.

El principal objetivo de esta auditoría es demostrar la consistencia de la base de datos central de información biométrica, a través de procedimientos que garanticen la calidad de huellas. Asimismo, se busca corroborar la correspondencia de los registros de huellas con la base de datos del Registro Electoral; adicionalmente, y no menos importante, esta auditoría persigue demostrar que no existe relación ni se genera un orden entre la captura de la huella dactilar y la secuencia

de los sufragios, para de esta forma garantizar el cumplimiento del mandato constitucional del secreto del voto.

Con esta auditoría, entre otros aspectos, se comprueba el hecho de que en Venezuela el voto es secreto. Cuando se introdujo el sistema biométrico, se señaló que el sistema automatizado permitía vincular la información de la persona con su voto, con lo cual se violaba el carácter secreto de éste.

Sin embargo, tal y como lo señala el Centro Carter en su informe: “Este software [el de la máquina de votación] envía instrucciones a las máquinas para que éstas mezclen el orden de los votos y de la identificación de los votantes y guarden los archivos, mezclados, en dos archivos separados. El software no puede modificarse sin que se violen las firmas digitales de las máquinas (las cuales detectan las modificaciones) y sin que se conozca previamente la clave de cifrado triple (que se describe luego en este capítulo). (Carter, 2012: 48).

Este sistema fue auditado 8 veces entre 2010 y 2012. Al igual que el resto de las auditorías, en ésta participan las organizaciones con fines políticos, cuyos representantes suscriben un acta en la que expresan su conformidad y certifican esta fase del proceso. En ella participan, además de las organizaciones políticas, auditores externos de la Universidad Central de Venezuela.

---

### *Auditoría de totalización*

El sistema de totalización es el que suma y emite los cómputos. Recibe y almacena las actas de escrutinio de las máquinas de votación, para seguidamente efectuar la totalización y la adjudicación de resultados. Está implantado en dos centros de totalización simétricos (CNT1 Y CNT2). El centro primario de totalización es el centro de procesamiento de datos, que recibe toda la información de las máquinas de votación, así como el procesamiento de resultados. La información de la base de datos del centro primario se replica en tiempo real en el centro de totalización secundario, el cual está configurado para asumir las funciones del primario en caso de contingencia grave. (IAEPE-CNE, Auditorías, 2015)

La auditoría tiene como objetivo presentar a los representantes de las organizaciones con fines políticos el sistema de totalización y los módulos que los componen; revisar el código fuente y la firma electrónica de la aplicación, así como revisar la consistencia del sistema, es decir, verificar que el voto de cada electora o elector sea efectivamente sumado a la opción que escogió. Desde 2010 hasta 2013, han sido realizadas 6 auditorías a este sistema, en las que han participado representantes de la empresa proveedora del servicio tecnológico especializado, observadores nacionales, técnicos de las organizaciones con fines políticos y funcionarias y funcionarios del CNE.

### *Auditoría de predespacho*

Esta auditoría consiste en un simulacro técnico del proceso de votación, transmisión y totalización, a objeto de verificar la exactitud en la intención del voto de la electora o el elector con respecto a lo que queda impreso en el comprobante del voto, y verificar que los datos registrados en las actas de escrutinio y en el sistema de totalización sean igualmente exactos.

Se trata de una auditoría fundamental, ya que permite a los participantes observar de manera integral el correcto funcionamiento del sistema automatizado, desde el acto de votación y la emisión del comprobante de voto hasta la totalización. La certificación de esta auditoría por parte de las organizaciones con fines políticos es de suma importancia para la confiabilidad del sistema automatizado de votación, ya que están avalando que no hay posibilidad de errores, ni vulneración de la intención del voto de la electora o el elector durante el evento electoral.

En este sentido, al revisar el acta de la auditoría de predespacho fechada el 9 de abril de 2013, a propósito de las elecciones presidenciales del 14 de abril de ese mismo año, en las que el candidato Henrique Capriles Radonski presentó un recurso legal por supuesto fraude, podemos leer: “Durante todo el proceso, los representantes de las organizaciones con fines políticos participaron activamente en la jornada de auditoría de predespacho, la cual se desarrolló con total normalidad obteniéndose resultados satisfactorios, cero errores en el

---

funcionamiento del software electoral, cero discrepancias entre los resultados automatizados y la voluntad del elector”. (CNE, acta de auditoría, 2013)

Dicha acta fue suscrita por representantes del PSUV, de la MUD, de Nuvipa, IPCN, PPT, UPV, auditores externos de la Universidad Central de Venezuela y técnicos del CNE.

La selección para esta auditoría se realiza al azar y corresponde a 0,5% de las máquinas de votación que serán utilizadas en el proceso electoral. Dicha selección se efectúa para cada una de las entidades federales.

En la tabla 6 se presenta el total de máquinas auditadas en la auditoría de predespacho para los comicios celebrados en los años 2005, 2010 y 2012. En los tres procesos, el tamaño de la muestra corresponde a 0,5% del total de máquinas para cada entidad federal, tal como lo establece la norma. Se observa en la tabla que tanto el número de máquinas totales como las auditadas se incrementó, al comparar los procesos de 2005, 2010 y 2012. Esta tendencia, que puede observarse también en el gráfico 7, obedece al incremento del número de mesas de votación para cada proceso electoral.

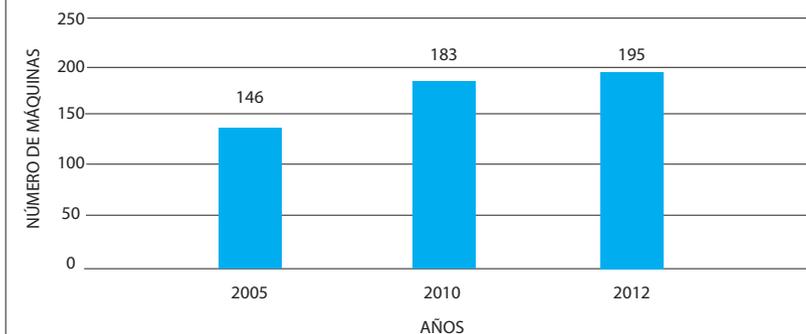
**TABLA 6**  
**NÚMERO DE MÁQUINAS DE VOTACIÓN SELECCIONADAS**  
**PARA LA AUDITORÍA DE PREDESPACHO. PROCESOS**  
**ELECTORALES 2005, 2010, 2012. VENEZUELA**

Entidad Federal/año	Número de máquinas de votación			Número de máquinas auditadas		
	2005	2010	2012	2005	2010	2012
DISTRITO CAPITAL	2.564	3.085	3.207	13	15	16
AMAZONAS	137	213	232	1	1	1
ANZOÁTEGUI	1.445	1.876	2.013	7	9	10
APURE	475	610	688	2	3	3
ARAGUA	1.650	2.145	2.295	8	11	11
BARINAS	858	1.070	1.164	4	5	6
BOLÍVAR	1.391	1.829	1.990	7	9	10
CARABOBO	2.140	2.721	2.923	11	14	15
COJEDES	354	451	501	2	2	3
DELTA AMACURO	224	269	290	1	1	1
FALCÓN	1.092	1.327	1.447	5	7	7
GUÁRICO	755	946	1.066	4	5	5
LARA	1.861	2.367	2.537	9	12	13
MÉRIDA	995	1.155	1.246	5	6	6
MIRANDA	2.920	3.729	3.852	15	19	19
MONAGAS	906	1.134	1.247	5	6	6
NUEVA ESPARTA	465	613	669	2	3	3
PORTUGUESA	1.028	1.196	1.293	5	6	6
SUCRE	1.110	1.331	1.398	6	7	7
TÁCHIRA	1.315	1.661	1.705	7	8	9
TRUJILLO	925	1.075	1.199	5	5	6
VARGAS	404	518	553	2	3	3
YARACUY	690	859	923	3	4	5
ZULIA	3.430	4.383	4.580	17	22	23
<b>T O T A L</b>	<b>29.134</b>	<b>36.563</b>	<b>39.018</b>	<b>146</b>	<b>183</b>	<b>195</b>
<b>TAMAÑO DE LA MUESTRA (%)</b>				<b>0,50%</b>	<b>0,50%</b>	<b>0,50%</b>

Fuente: CNE

## GRÁFICO 7

Número de Máquinas Auditadas. Procesos electorales  
2005, 2010, 2012 Venezuela



Fuente: CNE

En esta auditoría participan todas las organizaciones con fines políticos y técnicos del CNE, así como auditores externos de la Universidad Central de Venezuela.

### *Auditorías relacionadas con el recorrido de la electora o el elector durante el acto de votación*

El recorrido que la electora o el elector realiza desde su llegada al centro de votación hasta que le es devuelto su documento de identidad, incluye una serie de estaciones en la denominada “herradura electoral”. Cada estación lleva implícita supervisiones y auditorías que previo al acto de votación fueron realizadas y certificadas, tanto por el CNE como por las organizaciones con fines políticos, a objeto de garantizarle al votante que su escogencia no será alterada ni vulnerada.

En esta parte del trabajo, describimos la ruta que sigue la votante o el votante en la herradura electoral, así como la relación de cada estación con los procesos de auditoría. Este análisis tiene como objetivo identificar de qué manera las auditorías electorales garantizan transparencia, seguridad y confiabilidad a las electoras y los electores. En definitiva, lo que se busca es visibilizar cómo cada paso que sigue la ciudadana y el ciudadano cuando ejerce su derecho al sufragio, está soportado no sólo por una infraestructura física, como son por ejemplo las máquinas de votación, el comprobante del voto, el cuaderno de votación y la tinta indeleble, sino que se trata además de un proceso, el cual, en cada una de sus etapas, ha sido supervisado, certificado y avalado por el CNE y por las organizaciones con fines políticos para garantizarle a la electora y al elector que su voluntad será reflejada y contabilizada de manera exacta y sin alteraciones.

En la tabla 7 se resume la relación entre cada etapa del acto de votación, los mecanismos de supervisión y las auditorías relacionadas. Adicionalmente, en la medida en que describimos el recorrido del elector en la mesa de votación, resaltaremos la auditoría que corresponde a cada estación o fase del acto de votación.

El recorrido que las electoras y los electores realizan por la mesa electoral, desde que inicia hasta que finaliza el acto de votación, está siendo supervisado tanto por los miembros de la mesa como por los testigos de todas las organizaciones con fines políticos que participan en la contienda electoral, los cuales han sido debidamente acreditados por el CNE.

---

Al respecto, es importante señalar el carácter autónomo de los miembros de la mesa electoral. Quienes la integran tienen la potestad de tomar decisiones y son responsables del acto de votación, desde la instalación de la mesa hasta la fase de escrutinio y la verificación ciudadana.

Entre las características de los miembros de la mesa electoral se debe resaltar, en primer lugar, que no son funcionarios del Poder Electoral, sino electoras y electores que fueron seleccionados mediante un mecanismo aleatorio, y que tienen la obligación de cumplir con la responsabilidad encomendada (servicio electoral obligatorio). Esta selección, en tanto que aleatoria, permite garantizar la imparcialidad en la designación, sin estar supeditada a requerimientos e intereses de organizaciones con fines políticos.

El sistema utilizado para la selección aleatoria de los miembros de las mesas electorales, incluye un mecanismo de supervisión: la auditoría del sorteo público para la selección de los electores para prestar el servicio electoral, con la cual se busca verificar que el programa con el que se realiza el sorteo de selección de los integrantes de los organismos electorales subalternos cumpla con el orden y la aleatoriedad establecidos en la norma, y que en la data de elegibles se encuentren los registros de las electoras y los electores inscritos para votar. En esta auditoría participan los representantes de las organizaciones con fines políticos concurrentes en la contienda electoral.

**TABLA 7**  
**AUDITORÍAS RELACIONADAS CON EL ACTO**  
**DE VOTACIÓN**

Pasos para ejercer el derecho al voto en la mesa electoral	Objetivos en cada paso	Funcionamiento del sistema automatizado de votación	Condiciones de garantías del correcto funcionamiento de los sistemas y las máquinas (auditorías previas)
<p><b>Paso 1:</b> Autenticación de la identidad del elector con su huella dactilar y su cédula de identidad.</p> <p>Desbloqueo de la máquina de votación.</p> <p><b>Paso 2:</b> Votación</p>	<p>Verificar que el elector se encuentra registrado en esa mesa electoral.</p> <p>Verificar que la cédula de identidad se corresponde con los datos biométricos suministrados por la huella dactilar de la electora o el elector.</p> <p>Desbloquear la máquina para que la electora o el elector ejerza su derecho al voto.</p> <p>Ejercer el derecho al voto por parte de los electores</p>	<p>El sistema de identificación del elector sólo permitirá la autenticación si el elector está inscrito en el Registro Electoral y si coinciden los datos biométricos con su cédula de identidad.</p> <p>La máquina de votación sólo puede ser desbloqueada una vez que hayan sido autenticados los datos del elector.</p> <p>La máquina de votación sólo permite ser desbloqueada una vez por cada elector.</p> <p>La máquina de votación sólo registrará la selección del elector.</p> <p>La máquina de votación y el sistema de autenticación de identidad no registran secuencialidad en la votación.</p> <p>Las máquinas de votación no tienen votos precargados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoría del Registro Electoral</li> <li>• Auditoría del sistema de identificación del elector</li> <li>• Elector (SIE) y del sistema de estadísticas de participación (Sisep).</li> <li>• Auditoría de producción de máquinas de votación.</li> <li>• Auditoría de pre despacho de máquinas de votación</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoría del sistema de identificación del elector</li> <li>• Elector (SIE) y del sistema de estadísticas de participación (Sisep).</li> <li>• Auditoría de producción de máquinas de votación.</li> <li>• Auditoría de pre despacho de máquinas de votación.</li> <li>• Auditoría de puesta cero del sistema de estadísticas de participación (Sisep)</li> </ul>
<p><b>Paso 3:</b> Depósito del comprobante de votación en la caja de resguardo</p>	<p>Verificación por parte del elector que su selección quedó reflejada en el comprobante de votación.</p> <p>Contar con el resguardo de los comprobantes de votación para la fase de verificación ciudadana.</p>	<p>La máquina de votación sólo registrará la selección del elector.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoría de producción de máquinas de votación.</li> <li>• Auditoría de pre despacho de máquinas de votación</li> </ul>
<p><b>Paso 4:</b> Registro de la firma y huella en el cuaderno de votación</p>	<p>Contar con el registro de los electores que ejercieron el derecho al sufragio en los cuadernos de votación impresos</p>	<p>El miembro de la mesa encargado del cuaderno de votación, sólo debe permitir que coloque la firma y huella la electora o el elector que sufragó.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoría del Registro Electoral.</li> <li>• Auditoría de los cuadernos de votación</li> </ul>
<p><b>Paso 5:</b> Impregnar el dedo con la tinta indeleble</p>	<p>Contar con un mecanismo adicional para impedir más de un voto por electora o elector.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoría de la tinta indeleble</li> </ul>

---

## La Verificación Ciudadana

De acuerdo con el artículo 159 de la Lopre (2009), la verificación ciudadana es una de las dos fases del proceso de auditorías y tiene como objetivo corroborar la precisión del sistema automatizado de votación a través de la correspondencia entre los comprobantes de voto contenidos en la caja de resguardo y los datos reflejados en el acta de escrutinio (Art. 162, Lopre, 2009; IAEPE-CNE, Auditorías, 2015).

Se contemplan dos fases en la verificación ciudadana: la fase I y la fase II. Con ocasión de los comicios presidenciales celebrados el 14 de abril de 2013, se ejecutó otra modalidad de esta auditoría, denominada verificación ciudadana fase II ampliada.

### *1. Verificación ciudadana fase I*

Es un acto público que se realiza en todos los centros de votación el mismo día de la elección, una vez que han sido cerradas todas las mesas de votación, impresas las actas de escrutinio y transmitidos los datos contenidos en la máquina de votación. En la verificación ciudadana participan los miembros de la mesa de votación y se permite el acceso a los interesados en presenciarlo, sin más limitaciones que las derivadas de la capacidad física del recinto y la seguridad del acto (IAEPE-CNE, Auditorías, 2015).

La verificación ciudadana se realiza en 54,31% de las mesas electorales. La muestra es determinada por la Junta Nacional Electoral para cada evento comicial con base en los siguientes criterios: si hay una

única mesa electoral en el centro de votación, se audita ésa; si hay dos, se audita una (1); si hay tres, se audita una (1); si hay cuatro, se auditan dos (2); si hay cinco, se auditan dos (2); si hay seis, se auditan tres (3); si hay siete, se auditan tres (3); si hay ocho, se auditan cuatro (4); y si hay más de diez, se auditan cinco (5). (IAEPE-CNE, Auditorías, 2015: 149)

El sorteo de las máquinas electorales que serán objeto de la verificación ciudadana se hace en cada centro de votación, con papeles numerados, al azar y en presencia de todos los miembros de mesa. El sorteo debe cubrir 54,31% del total de mesas de votación (IAEPE-CNE, Auditorías, 2015: 149).

## *2. Verificación ciudadana fase II*

Tiene como objetivo asegurar que el registro y la contabilización de los comprobantes de votos contenidos en las cajas de resguardo, seleccionadas por muestreo y auditadas en los centros de votación, funcione como vía para medir la calidad de la solución automatizada. Se realiza sobre una muestra al azar equivalente a 1% de las mesas de votación que fueron auditadas en la verificación ciudadana fase I.

El procedimiento se realiza en los galpones donde se resguardan los materiales del proceso electoral y en él participan los funcionarios del CNE, los observadores nacionales, así como las y los acompañantes internacionales.

---

En las elecciones presidenciales de abril de 2013 se llevó a cabo la verificación ciudadana fase II ampliada, que consistió en auditar la totalidad (100%) de las mesas de votación.

Esta modalidad de la verificación ciudadana se llevó a cabo atendiendo a la solicitud presentada por el candidato Capriles Radonski, quien obtuvo el segundo puesto en la contienda, de auditar la totalidad de los instrumentos de votación empleados para la realización de dichos comicios.

Fueron auditadas las 35.018 mesas de votación que funcionaron para ese evento electoral, y cotejados 15.056.716 comprobantes de votación con las actas de escrutinio. Durante el proceso de la verificación ciudadana fase II ampliada, se constató la existencia de un margen de error de 0,02%. Este porcentaje estaba previamente respaldado en las actas de observación elaboradas y firmadas por los miembros y testigos de la mesa de votación correspondiente y testigos acreditados de las organizaciones políticas presentes, es decir, se trataba de errores que ya habían sido detectados y recogidos en las actas por parte de los miembros de mesas durante el proceso de votación.

La verificación ciudadana fase II ampliada se realizó durante un lapso de aproximadamente un mes (25/04/2013 al 08/06/2014), en el período inmediatamente posterior al acto electoral. Es de hacer notar que durante la realización estuvieron ausentes los representantes del comando de campaña que solicitó la revisión. Esta fase II ampliada de la verificación ciudadana fue transmitida en vivo a través del canal del CNE en internet.

## CONCLUSIONES

Como conclusión preliminar –y contrastando el análisis con la hipótesis de investigación planteada–, podemos afirmar que las auditorías electorales, tal como están diseñadas, es decir, para cada instrumento electoral, en cada fase del proceso e incorporadas al cronograma electoral, permiten garantizar la transparencia y la confiabilidad en el sistema automatizado de votación venezolano.

La incorporación de herramientas tecnológicas para llevar a cabo el proceso comicial en cada una de sus fases, aunado con la incorporación de mecanismos de vigilancia, control, verificación y seguridad basados en un conjunto de auditorías que permanentemente acompañan cada etapa del proceso, y que son efectuadas públicamente con la presencia y el concurso de los representantes de las organizaciones con fines políticos participantes en la contienda electoral, son factores que han permitido garantizar la expresión de la voluntad popular a través del sufragio en Venezuela.

El modelo de votación adoptado en Venezuela cumple con los objetivos de proveer a los ciudadanos y ciudadanas de mayor confianza en su sistema electoral y garantizar el respeto de la voluntad de la electora y del elector. Todo esto, de forma transparente, ya que se trata de un sistema públicamente auditado, que facilita, además, la participación en los procesos de auditorías a todos los actores políticos y sociales interesados: organizaciones con fines políticos, comunidades organizadas, instituciones académicas, ciudadanas y ciudadanos, ob-

---

servidores nacionales y misiones de acompañamiento internacional electoral.

Desde el año 2004 hasta 2014, el sistema electoral venezolano ha sido auditado 247 veces. En estas supervisiones han participado las organizaciones con fines políticos que concurren a las contiendas electorales. Al efectuar un análisis detallado de los últimos tres procesos comiciales, a saber, la elección presidencial del 7 de octubre de 2012, la elección presidencial del 14 de abril de 2013 y las elecciones municipales del 8 de diciembre de 2013, observamos que se ha auditado cinco (5) veces el sistema para la selección de electores y electoras que prestarán el servicio electoral. Por su parte, el Registro Electoral ha sido sometido a revisión y certificación en tres (3) ocasiones durante los últimos comicios, mientras que el software de las máquinas de votación ha sido auditado doce (12) veces; el sistema de identificación del elector, ocho (8) veces; la producción de las máquinas de votación, treinta y ocho (38) veces, y el sistema de totalización seis (6) veces, por mencionar solo algunas de las auditorías realizadas.

Consideramos importante resaltar tres aspectos que caracterizan a las auditorías del proceso electoral venezolano y que contribuyen a validar la confiabilidad en el sistema electoral.

**Supervisión:** las auditorías permiten a las organizaciones con fines políticos, a las candidatas y los candidatos, a las electoras y a los electores, visibilizar el funcionamiento del sistema automatizado de votación. Hacen transparentes los mecanismos, programas, procesos e

infraestructura implícitos en el proceso electoral, lo que permite corregir en el momento posibles errores e inconsistencias, de manera de proseguir con la siguiente etapa.

**Certificación:** la auditoría actúa como un mecanismo de certificación de cada fase del proceso electoral, lo que permite incrementar los niveles de confianza y tranquilidad, para proseguir con la fase siguiente. Las actas que todos los participantes de las auditorías suscriben en conformidad con lo supervisado, generan confianza para avanzar con el proceso.

**Seguridad:** las auditorías funcionan como mecanismo de seguridad en la medida en que van bloqueando los accesos al sistema automatizado, luego de ser supervisados. El blindaje de los programas y la generación de firmas electrónicas y códigos de seguridad compartidos por las organizaciones con fines políticos y los técnicos del CNE, garantizan que el sistema sólo puede ser alterado o modificado con la concurrencia y el acuerdo de todos los poseedores de firmas electrónicas.

La autonomía de las y los miembros de las mesas de votación, su condición de electoras y electores no de funcionarios del organismo comicial, así como el hecho de que se seleccionan al azar para impedir la parcialidad hacia alguna tendencia política, son elementos que hacen al sistema electoral venezolano más transparente y confiable.

El componente de aleatoriedad en el que se basa la selección de muestras para las distintas auditorías que lo requieren, como las má-

---

quinas de votación, los cuadernos de votación, las mesas y centros de votación, entre otros, también contribuye a la mayor transparencia y confiabilidad del sistema electoral venezolano.

La automatización del acto de votación, en el que es indispensable colocar la huella dactilar para activar la máquina, que sólo se desbloquea y permite votar después de capturar los datos biométricos de la electora o del elector, impidiendo además que alguien vote más de una vez, constituye igualmente un aspecto relevante del sistema electoral venezolano, ya que permite garantizar uno de los principios fundamentales en materia electoral como es el de “Una electora o un elector, un voto”. Al respecto, es importante mencionar que con este mecanismo, la tinta indeleble deja de cumplir su función de identificar al votante que ya ejerció su derecho al sufragio, ya que, independientemente de que se tiña el meñique, al intentar votar nuevamente la máquina de votación no se activará.

La programación de las máquinas de votación para que archiven los votos emitidos en un orden distinto al registro de votantes, también es un aspecto que debe ser resaltado del sistema automatizado de votación, ya que permite garantizar otro de los principios esenciales en materia electoral, como es el secreto del voto. Las auditorías de máquinas de votación y de datos de los electores que se han realizado en los últimos comicios, han permitido constatar que no existe relación entre ambas bases de datos, lo cual ha sido certificado por las distintas organizaciones con fines políticos.

## NOTAS

1. Para mayor información se pueden revisar los distintos cronogramas electorales aprobados y publicados por el CNE, en los cuales, como parte de las actividades programadas, se encuentran las auditorías en cada una de las fases del proceso electoral.
2. El análisis detallado se realizó para los tres últimos comicios debido a que sólo tuvimos acceso a las copias de las actas de las auditorías en estos tres procesos.
3. En el anexo 1 se presenta la comparación de los registros preliminares y definitivos por entidad federal para los años 2005, 2010 y 2012.
4. Se observó también que los incrementos de menor valor porcentual para el año 2012, se produjeron en los núcleos más poblados, como Distrito Capital, Carabobo, Miranda, Táchira y Zulia, entidades con más población urbana y mayor densidad poblacional.
5. Se trata de casos excepcionales como, por ejemplo, huellas que se han borrado dependiendo del oficio de la electora o del elector, como es el caso de pescadores o, dependiendo de la edad, personas ancianas tienen dificultad para que el sistema capture la huella. También se contemplan los casos en los que las personas no tienen falanges.

---

## REFERENCIAS

Centro Carter (2012). Misión de Estudio del Centro Carter Elecciones presidenciales en Venezuela, 7 de octubre de 2012. **Informe final**. Atlanta. EE UU.

Consejo Nacional Electoral (2012). **“El Poder Electoral. La experiencia Venezolana”**.

Consejo Nacional Electoral (2012). **Mitos y Realidades**.

Consejo Nacional Electoral. Varios años. **Actas de auditorías electorales**

**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de Diciembre de 1999.

Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral (IAEPE)-Consejo Nacional Electoral (2015). **Auditorías del Sistema de Votación Automatizado en Venezuela**. Consejo Nacional Electoral. Caracas. 2015

**Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política**. Gaceta Oficial N° 5.200 del 30 de diciembre de 1997.

**Ley Orgánica de Procesos Electorales**. Gaceta Oficial N° 5.928 del 12 de agosto de 2009.

**Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales**. Gaceta Electoral N° 628 (26 de junio de 2012)



Capítulo

6

**Seguimiento  
y monitoreo de  
CAMPAÑAS**

Eduardo González (Coord.) / María Josefina Jaimes / Orlando Laranjo



---

## INTRODUCCIÓN

Analizar los mensajes de los medios de comunicación constituye un gran reto. La complejidad y el impacto que éstos tienen en la sociedad y en sus individuos son difícilmente abordables desde una sola perspectiva. Implica necesariamente la consideración de muchas variables y características. Los mensajes emitidos por medios en los lapsos de campaña electoral y las condiciones en que son difundidos, constituyen una categoría específica de análisis en el estudio de la comunicación política y, particularmente, en el desarrollo de los procesos electorales.

En el caso venezolano, el rol de los medios de comunicación ha cobrado una relevancia especial en razón de su incidencia —y hasta cabe decir, de su injerencia— en la dinámica política, pero sobre todo por el papel protagónico que la televisión ha tenido en la determinación y el comportamiento de la agenda política nacional.

Aproximarnos al comportamiento de ese medio en el lapso de una campaña electoral, nos obliga a definir las categorías que componen la programación y diseccionarla en sus unidades mínimas. Cuando se hace un análisis de campañas electorales, lo que se busca es seleccionar esa unidad mínima, indivisible, y clasificarla de acuerdo con su contenido en electoral o no electoral, para poder medir y comparar.

De lo electoral, hay contenidos que están tipificados en la norma y otros que no, y que por estar fuera de esa delimitación jurídica, obedecen al desempeño político del país y a las condiciones en las que se

desarrolla la competencia entre sus actores. Esas categorías también tienen incidencia en la campaña, y por tanto deben ser observadas. En algunos casos, nos muestran las nuevas formas de campaña electoral y evidencian las debilidades jurídicas existentes sobre el tema en cuestión.

Durante los últimos años, Venezuela ha vivido un debate sobre campaña electoral. Algunos manifiestan la existencia de una desventaja en el acceso a los medios, alegando un “*blackout* informativo” producto de leyes que limitan la libertad de expresión e información, de ataques sistemáticos a periodistas y medios independientes, de asfixia financiera a medios no oficialistas vía multas arbitrarias, de negación de divisas para papel periódico y de autocensura. Todo esto ha creado una hegemonía comunicacional gubernamental, ilegal y ventajista<sup>1</sup>. ¿Es cierta esta acusación? ¿No está garantizado el acceso a los medios de comunicación en igualdad de condiciones a todos los candidatos, candidatas y a sus plataformas políticas? ¿Existen condiciones equitativas para el desarrollo de campañas electorales en Venezuela? ¿Las ciudadanas y los ciudadanos tienen acceso a la oferta electoral de forma equilibrada?

El objetivo que nos planteamos con este estudio es analizar las campañas electorales en Venezuela, describir el marco jurídico que las riga y aproximarnos a las complejidades de esos procesos, en un esfuerzo por definir categorías de análisis y consolidar datos que muestren el desarrollo de estas campañas. Estudiaremos específicamente el desarrollo de las campañas televisivas en los siguientes comicios: par-

---

lamentarias del año 2010, presidenciales del año 2012, regionales del año 2012, presidenciales del año 2013 y municipales del año 2013.

El trabajo está estructurado en tres partes. La primera se centra en la descripción del marco jurídico que norma las campañas electorales en Venezuela, sus antecedentes y normativa actual. En la segunda parte, se aborda el rol de los medios de comunicación, identificando las categorías relacionadas con propaganda electoral, difusión de la obra de gobierno, “terceros en campaña” y oferta electoral, categorías que son la base para el análisis que realizamos en la tercera parte, en el cual, de manera detallada, mostramos el desarrollo de las campañas electorales en Venezuela en los cinco comicios antes mencionados.

## **A. Regulación**

### *1. Origen de la norma*

Antes de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el año 1999 (CRBV), la actividad de las telecomunicaciones en nuestro país, específicamente televisión y radio, fue regida mediante un marco regulatorio consistente en decretos, resoluciones y reglamentos dictados por distintos gobiernos, cuyos objetivos iban desde fortalecer el rol del Estado en el otorgamiento de concesiones o permisos para la explotación del medio radioeléctrico, hasta la valoración y el control de los contenidos. Dicho marco regulatorio se desarrolló conforme a estándares internacionales, a la evolución de las tecnologías de comunicación y al rol que desde el

inicio de la actividad radioeléctrica tuvo el ejercicio de la libre empresa en la comunicación comercial y publicitaria.

Es claro el impacto de la televisión en Venezuela. En 1952, el nuestro fue el sexto país del mundo en tener televisión. Años antes, en 1927, Venezuela se suscribió a la Unión Internacional Telegráfica (UTI), cuya misión era establecer unas bases que normalizaran el creciente desarrollo del telégrafo eléctrico en el mundo. Un poco más tarde, en 1932, en conjunto con la Unión Radio Telegráfica Internacional (URI), nacería la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), con el objeto de regular tanto las comunicaciones alámbricas como las inalámbricas. Estos espacios son el origen de premisas que aún permanecen en la norma, tales como la potestad de los Estados de interrumpir e incluso suspender transmisiones privadas que puedan parecer peligrosas para la seguridad del Estado, el orden público y las buenas costumbres, o la reserva del Estado para establecer las condiciones para la explotación del espacio radioeléctrico.

## *2. Ley de Telégrafos y Teléfonos Federales (1918)*

El telégrafo fue una de las herramientas de integración nacional altamente valoradas por la élite que fundó la República en 1830, y que tuvo que enfrentar la dura realidad de un país disgregado en lo político y lo económico. No es sino hasta 1856 cuando el telégrafo llega a Venezuela. En 1875, el servicio es nacionalizado por el presidente Antonio Guzmán Blanco.

---

En 1882 se inicia en el país la prestación del servicio telefónico en la ciudad de Caracas y se instaura el servicio telegráfico internacional. Guzmán Blanco intentaba estimular, mediante la inversión extranjera y las obras públicas, una economía destruida por muchos años de guerra y conflicto político. En 1864 se inaugura el servicio telefónico entre Caracas y La Guaira, y en 1886 se promulga la primera ley que permite las comunicaciones desde Venezuela hacia el exterior.

En 1918 se promulga la Ley de Telégrafos y Teléfonos Federales y tres años después se inicia la telegrafía inalámbrica. Esta ley reservó el servicio telegráfico al Estado y prohibió la construcción de líneas privadas. Señalaba, además, que mediante petición de los interesados, o por contrato especial, podía permitirse la construcción de líneas telefónicas a particulares, siempre que se sometieran a ciertos requisitos.

En 1927, la Ley Sobre Comunicaciones Cablegráficas con el Exterior establecería las condiciones de explotación para servicios de comunicación cablegráfica fuera de nuestras fronteras.

Luego, en 1932, el Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones consagró que el Ejecutivo Federal era el único que podía construir estaciones radioeléctricas y definió las condiciones para la explotación del espacio radioeléctrico, así como las normas para publicidad y contenido de la programación. Establecía de forma expresa el impedimento de que particulares interrumpieran o alteraran comunicaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en el Convenio de Washington, suscrito por el país en 1927.

Finalmente, el Reglamento de Radiodifusión de 1934 modificó el anterior, al incorporar obligaciones a los concesionarios y establecer que quienes violaran las disposiciones serían objeto de cierre o multa.

### *3. Ley de Telecomunicaciones (1940)*

En 1936 se inició la apertura modernizadora y los diferentes sectores parecían coincidir en un régimen formal de libertades e instituciones. En 1937 se crea el Ministerio de Comunicaciones con el Despacho de Interior, y con él se establece el rol discrecional del Estado sobre los medios de comunicación.

Bajo la administración del presidente Eleazar López Contreras fueron aprobados la Ley de Telecomunicaciones de 1940 y su reglamento en 1941. Este cuerpo normativo se mantuvo vigente hasta el año 2000, y si bien no contemplaba sanciones pecuniarias, establecía el cierre o suspensión temporal del medio de comunicación, si violaba alguna disposición. La Ley de Propaganda Comercial fue sancionada en 1944.

La Ley de Telecomunicaciones otorgó al Estado la competencia exclusiva en el establecimiento y explotación de los servicios de telecomunicaciones y le confirió a éstos el carácter de servicio público. De esta manera, se instauró un marco legal en el cual las telecomunicaciones (“todo sistema o procedimiento de transmisión de señales eléctricas o visuales, inventado o por inventarse”) correspondían exclusivamente al Estado, el cual estaba facultado para otorgar permisos o concesiones que permitieran a los particulares proveer los servicios bajo estricta

---

ta vigilancia y regulación. La flexibilidad de esta norma permitió a los gobiernos que ejercieron el poder durante la larga vigencia de la ley dictar numerosos instrumentos legales para regular, incluso, productos tan avanzados como la telefonía móvil e internet.

Se mantiene la atribución de “ordenar la divulgación de mensajes cuando así se juzgue conveniente a los intereses de la nación, o cuando así lo exigieren el orden público, la seguridad individual, las leyes o las buenas costumbres”. En 1987, el Reglamento sobre Concesiones para Televisoras y Radiodifusoras, estableció que, a partir de su publicación, la duración de las concesiones sería de 20 años.

#### *4. Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2000)*

En junio de 2000 se promulgó la Ley Orgánica de Telecomunicaciones: Este cuerpo normativo consagra los principios que regulan las telecomunicaciones, con el objeto de garantizar el derecho a la comunicación de todos los ciudadanos. Establece los parámetros sobre los cuales se desarrolla la actividad de radio, televisión y otros medios de comunicación en el país, a la vez que potencia una directriz de progreso y sustento del sector.

Le asigna a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) la labor de supervisar y sancionar a todas aquellas empresas que utilizan el espectro radioeléctrico para la difusión de sus programas y publicidad, en caso de que incurran en algún delito relacionado con la difusión de algún contenido indebido. Crea un marco legal moderno

y favorable para la protección de usuarios, así como para el desarrollo de este sector de la economía venezolana. Asimismo, establece disposiciones en materia de precios y tarifas de interconexión.

#### *5. Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (2004)*

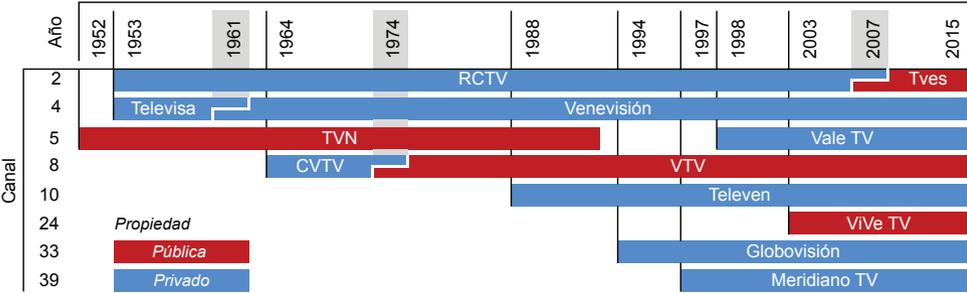
Su objeto es establecer la responsabilidad social de los prestadores de los servicios de radio y televisión, sus relacionados, las productoras y los productores nacionales independientes y las usuarias y los usuarios, en el proceso de difusión y recepción de mensajes, fomentando el equilibrio democrático entre sus deberes, derechos e intereses y de conformidad con las normas y principios constitucionales, con la legislación para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, la educación, la seguridad social, la libre competencia y la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

Esta ley obliga a todos los prestadores de servicio de radio y televisión a transmitir obligatoriamente los mensajes y alocuciones que el Poder Público Nacional considere necesarios. También, deben transmitir de manera gratuita y obligatoria mensajes culturales, educativos, informativos o preventivos de servicio público seleccionados por el Ejecutivo Nacional.

Más tarde, en 2010, la ley incorpora a los proveedores de medios electrónicos a la normativa, modificando su denominación a Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos.

A los efectos de entender el proceso de consolidación de la televisión en Venezuela, se presenta en la figura 1 la línea del tiempo de los principales canales de señal abierta en el país, de acuerdo con el tipo de propiedad.

**Figura 1. Línea del tiempo de los principales canales de señal abierta en Venezuela**



Fuente: Elaboración propia.

**Principales hitos:**

“-22 de noviembre de 1952: inicia sus transmisiones la Televisora Nacional (TVN, canal 5) de titularidad estatal (dictadura de Marcos Pérez Jiménez). Mantuvo sus operaciones hasta 1991”.

“-1° de junio de 1953: inicia sus operaciones Televisión Independiente S.A. (Televisa, canal 4). Fundada por el locutor Gonzalo Veloz Mancera. Debido a problemas económicos, cierra sus operaciones en 1960”.

“-15 de noviembre de 1953: inicia sus transmisiones Radio Caracas Televisión (RCTV, canal 2), empresa Fundada por William H. Phelps Jr., propiedad de Empresas 1BC”.

“-1° de marzo de 1961: inicia sus trasmisiones la Corporación Venezolana de Televisión C.A. (Venevisión, canal 4), propiedad de la Organización Cisneros (Gustavo Cisneros), tras la compra de Televisa”.

“-1° de agosto de 1964: inicia sus transmisiones Cadena Venezolana de Televisión, C.A. (CVTV, canal 8)”.

“-31 de agosto de 1974: el Gobierno de Carlos Andrés Pérez decide comprar CVTV a través de la Corporación Venezolana de Radiodifusión. En 1976, adquiere su nombre actual: Venezolana de Televisión (VTV, canal 8)”.

“-3 de julio de 1988: inicia sus transmisiones Corporación Televén C.A (canal 10), fundada por el empresario Omar Camero Zamora”.

“-1° de diciembre de 1994: inicia sus transmisiones Corpomedios G.V. Inversiones, C.A. (Globovisión, canal 33). Los accionistas fundadores fueron Luis Teófilo Núñez Arismendi, Guillermo Zuloaga Núñez, Nelson Mezerhane y Alberto Federico Ravell. En 2013, el canal fue vendido a los empresarios Raúl Gorrín, Juan Domingo Cordero y Gustavo Perdomo”.

“-5 de diciembre de 1997: inicia sus transmisiones Meridiano Televisión C.A. (Meridiano, canal 37 y 39 perteneciente al Bloque De Armas S.A. (Armando de Armas)”.

---

“-4 de diciembre de 1998: inicia sus transmisiones Vale TV, canal que pertenece al Arzobispado de Caracas”.

“-11 de noviembre de 2003: inicia sus operaciones Visión Educativa de Venezuela (Vive TV, canales 21, 24 y 25), propiedad de la Corporación Venezolana de Radiodifusión.

“-28 de mayo de 2007: inicia sus transmisiones la Televisora Venezolana Social (Tves, canal 2), que pertenece a la Corporación Venezolana de Radiodifusión, tras el fin de la concesión de RCTV”.

## **B. Lo permitido y lo no permitido**

### *1. Marco constitucional*

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en 1999, menciona en tres oportunidades a los medios de comunicación. El artículo 57, correspondiente al capítulo III: de los Derechos Civiles, establece el derecho de expresión y permite a toda persona “hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación...”. Más adelante, en el Capítulo VI, correspondiente a los Derechos Culturales y Educativos, habla de su deber de coadyuvar a la difusión de valores (artículo 101) y contribuir a la formación ciudadana (artículo 108).

La lectura de estos tres artículos evidencia que en la Constitución prevalece una visión positiva sobre el rol de los medios de comunicación. No hay ninguna mención que apunte a la restricción de conte-

nidos. Sin embargo, en el primer artículo (57) se hace una salvedad importante, “(...) Quien haga uso de este derecho asume plena responsabilidad por todo lo expresado (...)”.

En cuanto a las organizaciones con fines políticos, la visión es diferente. El marco regulatorio es claro en apuntar que la actividad de campaña es un período especial objeto de control. Cuando establece el derecho de asociación con fines políticos (artículo 67), el texto constitucional destaca que “(...) No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado. La ley regulará lo concerniente al financiamiento y a las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos (...). Asimismo, regulará las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos (...).” El control de campañas políticas y electorales es una orden constitucional que reposa en el Poder Electoral. El artículo 293, numeral 3, establece que unas de sus funciones es “Dictar directivas vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político-electorales y aplicar sanciones cuando no sean acatadas (...)”. De acuerdo con esto, existen dos áreas para el control: el financiamiento y la publicidad.

A objeto de este estudio, trabajaremos solamente lo concerniente a la regulación de la publicidad político-electoral.

## *2. Regulación y campañas electorales*

La norma actual que regula la campaña electoral está contenida en la Ley Orgánica de Procesos Electorales (Lopre). El Consejo Nacional

---

Electoral (CNE), por mandato de dicha ley, tiene potestad para la regulación de contenidos no permitidos de la propaganda contratada por los interesados durante los períodos de campaña.

En junio del año 2012, el CNE promulgó el Reglamento General de la Lopre, con el objeto de reunir en un solo instrumento los 9 reglamentos que venían estableciendo las pautas de cada uno los procesos que, por separado, llevó adelante el organismo comicial para cada elección:

I. Convocatoria, Registro Electoral y postulaciones, constitución de grupos de electoras y electores y procedimiento de escogencia de posición en el instrumento de votación.

II. Organismos subalternos de la Junta Nacional Electoral.

III. Representación indígena.

IV. Actos de instalación, constitución, votación, escrutinio y auditoría.

V. Control del financiamiento.

VI. Propaganda durante la campaña electoral.

VII. Totalización, adjudicación y proclamación.

VIII. Elección a órganos deliberantes y competencia internacional.

IX. Testigos en la inscripción y actualización del Registro Electoral, organismos subalternos y auditorías.

De igual manera, el CNE ha dictado un reglamento especial para cada proceso electoral. Tales reglamentos fijan el lapso de la campaña, inicio y fin, y limitan la exposición de las toldas políticas en competencia de acuerdo con los tipos de medios: impresos, radio, televisión y teléfono (mensajes de texto).

**Tabla 1 Reglamento especial de campaña por elección**

Elección	Período de campaña			Permitido por día en				Radio	Mensajes de texto	Resolución	Fecha
	Inicio	Fin	Días	Televisión		Impresos					
				Abierta	Suscripción	Estándar	Tabloide				
Parlamentarias 2005	30/10/05	2/12/05	34	2 min.	2 min.	1/2 pág	1 pág	3 min.	-	N° 011019-1175	26/10/05
Regionales 2008	23/9/08	21/11/08	60	2 min.	2 min.	1/2 pág	1 pág	4 min.	1 semanal	N° 080910-919	10/9/08
Enmienda 2009	17/1/09	13/2/09	28	3 min.	3 min.	1/2 pág	1 pág	4 min.	1 semanal	N° 090116-0010	16/1/09
Parlamentarias 2010	25/8/10	23/9/10	30	3 min.	3 min.	1/2 pág	1 pág	4 min.	3 semanales	N° 100227-0133	27/5/10
Presidenciales 2012	1/7/12	5/10/12	96	3 min.	3 min.	1/2 pág	1 pág	4 min.	3 semanales	N° 120621-0302	21/6/12
Regionales 2012	1/11/12	13/12/12	42	3 min.	3 min.	1/2 pág	1 pág	4 min.	3 semanales	N° 121031-0597	31/10/12
Presidenciales 2013	2/4/13	11/4/13	10	4 min.	4 min.	1 pág	1/2 pág	5 min.	3 semanales	N° 130309-0029	9/3/13
Municipales 2013	16/11/13	5/12/13	19	3 min.	3 min.	1/2 pág	1 pág	4 min.	3 semanales	N° 130620-0125	20/6/13

Fuente: Elaboración propia.

### *a. Evolución de la normativa*

Para entender la actual regulación de campaña, se hace necesaria una revisión descriptiva de la ley electoral hasta nuestros días.

La Ley de Censo Electoral y Elecciones de 1936 creó el Consejo Supremo Electoral (CSE). La función más importante de ese órgano era controlar la formación del censo electoral. Hubo dos reformas posteriores, en 1940 y en 1941.

La Ley de Censo Electoral y Elecciones de 1945 introdujo diversas innovaciones al sistema electoral, las cuales prevalecen hasta hoy. Sin embargo, la ley no entró en vigor debido al golpe de Estado del 18 de octubre, que derrocó al presidente Isaías Medina Angarita.

---

Entre las innovaciones, se contempló que el CSE sería nombrado por el Poder Legislativo (Congreso Nacional, para aquel entonces), decisión que se mantiene hasta hoy. Actualmente, la Asamblea Nacional designa a los integrantes del CNE. Las mujeres venezolanas obtienen el derecho al sufragio para la elección de los concejos municipales. Por vez primera hay una mención sobre la propaganda, para señalar que ésta debe suspenderse 48 horas antes de la votación, lo que constituye el primer elemento “no permitido” en nuestra historia electoral.

La Junta Revolucionaria de Gobierno promulga el Estatuto para la Elección de Representantes a la Asamblea Nacional Constituyente, en 1946. El voto era universal, directo y secreto, para hombres y mujeres mayores de 18 años, y eran elegibles los mayores de 21 años que supieran leer y escribir. La administración electoral estuvo a cargo del Consejo Supremo Electoral (CSE) designado por la Junta Revolucionaria de Gobierno, y se establecía que en dicho organismo no debía predominar ningún partido ni agrupación política. En cuanto a la postulación de candidatos, era una reserva de los partidos legalmente constituidos y las planchas se identificaban por el color del partido postulante. La ley creó el sistema de votación por tarjetas. Aunque no estipuló mención alguna sobre la propaganda política, aseguraba la “libertad de pensamiento, manifestada de palabra, por medio escrito o por medio de imprenta u otros medios de publicidad”<sup>2</sup>.

Hasta la fecha, toda la propaganda emanaba del CSE y era destinada a promover la inscripción en el censo y el ejercicio del sufragio. El

Estatuto contiene un capítulo destinado a las infracciones electorales. La voluntad del Estado era mantener la imparcialidad, sancionando con destitución o multa al funcionario que reuniera a personas en los lugares habilitados para votar, o influyera de alguna manera en los actos electorales. Se prohibió el uso de armas en los actos de votación y se castigaba la destrucción de propaganda electoral (segundo y tercer no permitido).

La Asamblea Nacional Constituyente promulgó un nuevo Estatuto Electoral en 1947. Esta normativa serviría para elección de presidente de la República y diputados al Congreso Nacional (tarjeta grande), diputados a las asambleas legislativas y concejales (tarjeta pequeña).

Se conoce que los primeros afiches o carteles de organizaciones con fines políticos datan de la elección presidencial de 1947. Las invitaciones a inscribirse en el censo electoral no sólo fueron realizadas por el CSE, sino que además participaron las organizaciones con fines políticos, pues eran, en definitiva, las beneficiarias directas del voto de todos los ciudadanos y las ciudadanas. La elección fue realizada el 14 de diciembre de ese año y en cuanto a la propaganda, Rómulo Gallegos, candidato ganador en representación de Acción Democrática (AD), usó la consigna “El candidato del pueblo”, y llamaba al electorado “Vote con la tarjeta blanca”; Rafael Caldera, de Copei, quién usó la frase “Con las dos tarjetas verdes”, obtuvo el segundo lugar. El tercer lugar fue para Gustavo Machado, del Partido Comunista. Promovidos por la normativa electoral, el color y las consignas “Vote por las tarjetas...” fueron los primeros elementos de campañas empleados por las organizaciones con fines políticos de entonces.

---

El 24 de noviembre de 1948, un golpe de Estado interrumpe el período constitucional. La Constitución fue sustituida por la de 1945 y el gobierno decreta un Estatuto Electoral en 1951, para elegir un poder constituyente. El CSE fue designado por la Junta de Gobierno y las organizaciones Acción Democrática y Partido Comunista pasaron a la clandestinidad. Copei se les uniría luego. Se mantuvieron las tarjetas de colores y el procedimiento para votar como en los estatutos del 1946 y 1947. El voto fue obligatorio y no ejercerlo acarrearía sanciones.

La Ley de Elecciones de 1957 se presentó para “organizar” el plebiscito presidencial promovido por Marcos Pérez Jiménez, quien detentaba la presidencia de facto desde 1952. La propaganda estaba destinada “a estimular el sufragio”. Se prohibió efectuar reuniones, distribuir hojas, distintivos, botones, fotografías, banderines, carteles y demás objetos relacionados, pintar árboles, paredes, monumentos y demás edificaciones, usar altoparlantes y organizar manifestaciones. El pueblo rechazó el régimen dictatorial y el 23 de enero de 1958 culminó este período. Con la finalización de la dictadura, las nuevas fuerzas políticas instalaron un sistema electoral presidencial de mayoría relativa, con elecciones parlamentarias simultáneas cada 5 años.

La Ley Electoral de 1958 incorporó un capítulo, compuesto por ocho artículos, dedicado a la propaganda electoral, con el objeto de que “(...) fuera utilizada para instar a inscribirse en el Registro Electoral, a votar o, en general, a favor de los candidatos. No era permitida la propaganda anónima (cuarto no permitido), la dirigida a provocar la

abstención electoral (quinto no permitido), ni la que atentare contra la dignidad de la persona humana o el respeto a la ley (sexto no permitido)”<sup>3</sup>. Este instrumento legal sufrió dos reformas, en 1959 y 1964, pero el contenido del capítulo en cuestión no se vio afectado.

La ley relevó de toda responsabilidad a los medios de comunicación por la propaganda electoral de los “partidos políticos debidamente constituidos”. Un último artículo fue referido a los medios oficiales y señala expresamente que éstos “(...) no podrán ser usados para ninguna especie de propaganda electoral, salvo aquella que los organismos electorales realicen en sentido de obtener la mayor concurrencia a las urnas y la mejor información de los ciudadanos (...)”<sup>4</sup>.

Para el año de publicación de esta norma, estaban funcionando tres canales de televisión: uno propiedad del Estado, la Televisora Nacional (canal 5), fundada en 1952; y dos privados: Radio Caracas Televisión (RCTV, canal 2) y Televisa (luego Venevisión, canal 4), ambos fundados en 1953.

Los candidatos del partido Acción Democrática, Rómulo Betancourt y Raúl Leoni, fueron los abanderados en las elecciones de 1958 y 1963, respectivamente. Para aquel entonces, el mitin aún era la forma más eficaz de comunicación de los candidatos. Betancourt lanzó la consigna: “Contra el miedo, vota blanco”, en un intento por responder a la incertidumbre que vivía el país. Cinco años después, Raúl Leoni utiliza la frase: “Vota negro para recuperar la blanca”. Roberto Malaver explica que “ante el analfabetismo que existía en el país, los

---

partidos políticos simplificaron sus propuestas al máximo: al color de la tarjeta y a la figura del candidato. Los analfabetos podían votar fácilmente porque reconocían los colores. La invitación era ésta: vota blanco, vota amarillo, vota rojo, vota verde”<sup>5</sup>.

En la campaña de 1968, según comenta el periodista venezolano Eleazar Díaz Rangel, se produce “un pacto entre el grupo editor Cadena Capriles (CC) con el candidato socialcristiano Rafael Caldera, que a la postre resultó ganador. La CC abrió todos sus espacios de opinión a articulistas partidarios de Caldera y casi todas las noticias favorecían su candidatura (...)”<sup>6</sup>.

En 1970, luego de tres elecciones presidenciales, la Ley Electoral es sustituida por la Ley Orgánica del Sufragio. Con ella, el CSE adquiere autonomía funcional y administrativa. En cuanto a la propaganda electoral, el capítulo dedicado pasó a tener 15 artículos. A las ya conocidas prohibiciones: suspensión de la campaña antes de los comicios, uso de armas en los actos de votación, destrucción de propaganda electoral, anonimato, provocar la abstención, atentar contra la dignidad humana o el respeto a la ley, se agregó: ofender la moral pública, uso de los símbolos de la patria y los retratos o imágenes de los próceres de nuestra independencia. Otra modificación tuvo que ver con el instrumento de votación, al pasar al uso de tarjetón y eliminar las ya utilizadas tarjetas, aunque se mantuvieron los colores de las organizaciones políticas.

El término “debidamente constituidas” para describir en la norma a las organizaciones con fines políticos, desaparecerá de la Ley Orgánica del Sufragio de 1970, justo cuando finaliza el período de la lucha armada que libraron organizaciones políticas de izquierda.

La modificación principal fue la del financiamiento con recursos públicos a las organizaciones con fines políticos, denominadas para entonces partidos. La campaña electoral establecía que “(...) la distribución de recursos debía hacerse proporcionalmente a los votos que hayan obtenido para las cámaras legislativas nacionales, siempre que hayan obtenido más del 10% del total de votos válidos”<sup>7</sup>. El mismo artículo incluyó un párrafo en el cual se señala que “el CSE podrá, de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias, contratar espacios en las televisoras y radioemisoras comerciales para facilitar la propaganda electoral de los partidos”<sup>8</sup>.

El financiamiento público a las organizaciones políticas, en opinión de Rafael Simón Jiménez, “pretendía zafar a las actividades políticas de las influencias y el dinero indebido de distintas proveniencias, y limitar mediante aportes del Estado los gastos comiciales y de funcionamiento partidista”<sup>9</sup>. Esta vía favoreció un sistema electoral al servicio de los intereses de las organizaciones políticas mayoritarias.

Para esta fecha, 1970, se había incorporado a las campañas venezolanas “asesores profesionales de imagen política”<sup>10</sup>. La elección que precede a la ley viene de una cerrada competencia: la diferencia entre los candidatos Gonzalo Barrios (AD) y Rafael Caldera (Copei), apenas

---

superó los treinta mil votos (32.906), hecho que significó un cambio de partido de gobierno, ya que hasta esa elección AD había obtenido siempre la victoria.

En diciembre de 1973, se lleva a cabo la cuarta elección, luego de finalizada la dictadura. Resulta ganador Carlos Andrés Pérez (AD), seguido por Lorenzo Fernández (Copei). Estas elecciones van a significar el inicio de un fuerte bipartidismo<sup>11</sup> que se mantuvo hasta 1988 y que, de acuerdo con el politólogo Ángel Álvarez, se caracterizó por:

1. La presencia de dos partidos que aglutinan en conjunto más de 90% de los votos, y ninguno de los dos, por sí solo, alcanza 70%.
2. Estos dos partidos son los únicos con opción real para ganar la presidencia.
3. El ganador obtiene una fuerza parlamentaria mayoritaria, o cercana a la mayoría, que le permite gobernar solo o mediante alianzas contingentes de corta duración.

El uso de la televisión para posicionarse en la esfera pública seguía en ascenso. Para 1973 operaban cuatro cadenas de televisión, tres privadas: Radio Caracas Televisión (Marcel Granier), Venevisión (Diego Cisneros) y Cadena Venezolana de Televisión (Ricardo Vollmer); y continuaba operando la Televisora Nacional, de propiedad estatal.

El locutor Renny Ottolina, quien había iniciado la era de la televisión en Venezuela (en 1952, al participar como presentador del programa inaugural de Televisora Nacional), conducía el principal espacio de entrevistas, *El Show de Renny* (emitido de lunes a viernes al medio-

día) en el que entrevistó en 1973 a los candidatos presidenciales más importantes.

La ley de 1970 fue modificada una vez más en diciembre de 1977. La reforma ordena al CSE fijar la fecha para el inicio de la campaña electoral. Para las elecciones de 1978, “los grandes partidos: AD y Copei, trajeron al país reconocidos creativos internacionales. Los adecos trajeron a Joe Napolitan y Copei invitó a David Garth”<sup>12</sup>. Luis Herrera Campíns, candidato por Copei, quien finalmente lograría una victoria cerrada (117.741 votos de diferencia) “comenzó con el slogan que fue creado por Luis García Planchart: ‘Luis Herrera arregla esto’”. Según relata el periodista Augusto Hernández: “Unos empresarios amigos de Luis Herrera contrataron a David Garth, para que viniera a ver la campaña y después de realizar encuestas decidió cambiar el slogan por otro que decía: ¡Ya basta!”<sup>13</sup>.

Varios trabajos sobre el tema dan cuenta del grado de tecnificación que venían tomando las campañas electorales y el uso de medios para la difusión en Venezuela. Sin embargo, como afirman los analistas, el peso de la victoria política seguía recayendo en las maquinarias de las organizaciones políticas:

La campaña electoral de 1978 (...) corroboró una tendencia que había venido manifestándose en los últimos procesos electorales: (...) ser una campaña con un enorme despliegue publicitario y propagandístico (...). Pese a que esa utilización

---

de los medios de comunicación reviste cada vez más importancia en los últimos procesos, durante la campaña en cuestión resultó todavía importante la movilización, así como el funcionamiento y la dinámica, de la maquinaria partidista, para lograr una mayor difusión del mensaje<sup>14</sup>.

Tres hechos dan cuenta de la relevancia de los medios en esta campaña. El primero viene dado por la candidatura del ex ministro de Información y Turismo del presidente saliente (Carlos Andrés Pérez), Diego Arria, quien al no contar con una organización partidista que lo acompañara, centró su campaña en lograr presencia a través de los medios de comunicación. La segunda característica vino dada por la presencia de una fuerte campaña gubernamental del presidente Pérez:

(...) Aparte de la inauguración permanente de obras, ya un ritual establecido en las campañas electorales de los últimos veinte años, el presidente y sus ministros se presentaron a cada rato en la TV y elogiaron sus obras (...). De hecho, Carlos Andrés Pérez lucía en más de una oportunidad como candidato a la presidencia y no como un presidente al final de su período constitucional, apariencia a la que contribuyeron sus numerosas declaraciones acerca del probable resultado de las elecciones: 'De que ganamos, ganamos'.

La ingerencia (sic) del gobierno en la contienda, que de por sí no es precisamente un fenómeno nuevo en el proceso político venezolano, pero que aumentada descaradamente esta vez, fue criticada por los diferentes partidos. Se veía en ella una ventaja desproporcionada de AD. Copei, en especial, la resaltó y la utilizó como elemento adicional de su campaña. Comenzó a manejar tácitamente la idea de que Diego Arria representaba una candidatura “oficialista”, producto de una desintegración del partido de gobierno a raíz de la discusión interna de las precandidaturas. Este hecho, a su vez, hizo que Piñerúa y otros dirigentes tuvieran que referirse al ex ministro de Información y Turismo, quien, en cambio, no mostró ninguna reacción frente a las insinuaciones de Copei. Piñerúa reiteró muchas veces que “nadie representa a AD, sino yo”<sup>15</sup>.

La tercera característica fue la abrupta ausencia del candidato de la industria mediática, Renny Ottolina. A finales de 1973, las estaciones privadas de televisión deciden eliminar la figura de productor independiente con la finalidad de obtener el ingreso neto de las ventas por concepto de pautas publicitarias. Frente a esto, Ottolina se ve obligado a salir de la televisión, pero en radio, a pesar de haberse favorecido durante la campaña, se convierte en el principal crítico del gobierno de Carlos Andrés Pérez, tras desacuerdos con el ministro Diego Arria (titular del ministerio de Información y Turismo) por el manejo de VTV, canal que había sido comprado por el Estado venezolano. En 1977, consciente de su popularidad, decide lanzarse

---

como candidato presidencial fundando el Movimiento de Integridad Nacional (MIN). El 16 de marzo de 1978, la avioneta en la que viajaba se estrelló y en el accidente fallecen todos sus ocupantes.

En 1983, la campaña del partido AD por recuperar la Presidencia y la mayoría en el Congreso fue enorme. “El primer slogan que se usó para posicionarlo fue: ‘Lusinchi es como tú’ (sic). Después, en el comando de campaña deciden contratar al famoso publicista argentino Juan Fresán (...). Es así como éste, una vez que conoció todo lo relativo al candidato adeco, decidió apoyarse en el Sí que estaba incluido en el nombre, como concepto para el desarrollo de la campaña electoral. Así comenzamos a ver por toda Venezuela afiches y graffitis con el nombre LuSInchi, con la sílaba SÍ destacada (...). Es indudable que la connotación que encerraba la afirmación SÍ era muy fuerte frente a los demás candidatos”<sup>16</sup>.

El investigador social Alfredo Keller, en su momento, advirtió que:

La fuerza desplegada por la campaña de Lusinchi forzó al proceso electoral a una convención de tipo plebiscitario. En este sentido, el manejo reiterativo y generalizado de la partícula afirmativa ‘SI’, no sólo se convirtió en el elemento simbólico de la persona del candidato (LuSInchi PreSIente), sino que tuvo un carácter excluyente que automáticamente, aunque de manera tácita, identificaba a todo lo restante con el ‘NO’. Adicionalmente el SÍ tuvo un magnífico impacto subliminal

de contenido erótico, a través de un excelente trabajo iconográfico: resaltaba el color rojo carmín de los textos azules donde se insertaba y aparecía escrito a mano alzada con una textura semejante a la que produciría un lápiz labial. En efecto, las encuestas demostraban que en la composición del voto a Lusinchi había un desbalance donde el votante femenino tenía menos propensión a su candidatura que el sufragante masculino<sup>17</sup>.

En noviembre de 1988, durante el gobierno de Jaime Lusinchi (AD) se hizo una reforma parcial de la ley, mediante la cual se obliga al CSE a dictar un reglamento sobre propaganda y campaña para las elecciones nacionales, estatales y municipales, las cuales tendrán una duración de cinco meses para nacionales (presidenciales y legislativas) y dos meses para las regionales. Además, obliga a los medios oficiales a otorgar, gratuitamente y por tiempo igual, espacios a los candidatos presidenciales, con lo cual quedó derogada la prohibición hecha sobre este asunto.

Señala Roberto Malaver que para las elecciones de 1988 “el país se convirtió en una especie de feria electoral. Por todas partes aparecían afiches y graffitis a favor de uno u otro candidato”<sup>18</sup>. Carlos Andrés Pérez, de AD, obtiene la victoria con el slogan: “El gocho pa’l 88”. En su primera campaña (1973) había utilizado las frases: “Democracia con energía” y “Ese hombre sí camina”: en cambio para esta ocasión se apoyó en el mensaje “Esas manos que ves”, contenida en un jingle.

---

Por su parte, el candidato de Copei, Eduardo Fernández, quien ocupó el segundo lugar, pasó una noche en una humilde vivienda de un barrio de la capital: Cerro Verde, en Petare. Esta actividad generó un variado abanico de críticas por el carácter elitista de su organización política.

En 1993, se establece una lista de gastos de propaganda, entre los cuales están los anuncios en los medios de comunicación social. Para ese mismo año, el país atraviesa una fuerte crisis institucional. El estallido social del 27 de febrero de 1989 (conocido como “El Caracazo”) y la rebelión militar del 4 de febrero de 1992 marcaron una agenda de cambios importantes para el país, rompiendo con el tradicional sistema de partidos. La presión política contra Carlos Andrés Pérez (AD), quien había sido electo como presidente en 1988, se incrementó. En marzo de 1993, el fiscal general de la República, Ramón Escovar Salom, introdujo una acusación en su contra por malversación de fondos. El 20 de mayo de ese año, la Corte Suprema de Justicia dictaminó que había méritos suficientes para su enjuiciamiento, por lo que el Congreso lo destituyó del cargo.

Hasta las elecciones de 1993, AD y Copei se habían turnado la silla presidencial. Rafael Caldera vuelve a la presidencia, pero ahora de la mano de un nuevo grupo político llamado “Convergencia”, una suerte de coalición entre disidentes de los partidos tradicionales y algunos partidos de izquierda que, hasta la fecha, nunca habían tenido la oportunidad real de ganar elecciones. Es durante el accidental gobierno de Carlos Andrés Pérez cuando se efectúan las primeras

elecciones directas de gobernadores y alcaldes. Nuevos partidos obtienen relativas victorias en escenarios locales, como en los casos del Movimiento al Socialismo (MAS) y La Causa R.

El advenimiento de nuevas organizaciones en la escena política nacional y la realización de elecciones regionales y locales no fueron suficientes para contener los niveles de “descontento” hacia el sistema electoral. El historiador Rafael Simón Jiménez advierte que “se creó una evidente desproporción entre el predominio de las grandes maquinarias políticas, capaces de abarcar todo el complejo y extenso mecanismo de votación y escrutinio que se mantuvo intencionalmente manual luego del fracasado intento de automatización de 1972, y que afectaba seriamente a las agrupaciones distintas al bipartidismo”<sup>19</sup>.

Para finales de los años 80 e inicios de los 90, el auge de la televisión privada es indiscutible. Un nuevo canal privado aparece en escena, Televén (1988), y el declive de los canales públicos es evidente: TVN 5 cierra transmisiones en 1991 y es anunciada, durante el segundo gobierno de Rafael Caldera (1993), la privatización de VTV. Recordemos que en 1987, el Reglamento sobre Concesiones para Televisoras y Radiodifusoras estableció 20 años para la duración de las concesiones, lo que evidencia un claro fortalecimiento de la industria privada. Esta incidencia generó otras consecuencias. La periodista y politóloga Luz Mely Reyes afirma que:

---

(...) El fortalecimiento de los medios y la debilidad de las instituciones fomentó otro fenómeno al que muchos venezolanos nos acostumbramos: la información extraoficial de las televisoras privadas de cobertura nacional, que el día de las elecciones presidenciales, al final de la jornada, ofrecían escrutinios obtenidos a través de *exit polls*, aún sin que el órgano electoral emitiera el primer boletín oficial (...)20.

Con la aprobación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (Lospp), en 1997, que fue reformada en 1998, se inició un proceso de renovación del sistema electoral y de fortalecimiento institucional. En esta ley fueron incorporadas tres innovaciones importantes: la automatización de los procesos electorales, la consagración del referéndum consultivo y la despartidización del organismo electoral, es decir, que ningún partido político tenga representación formal en su estructura y funcionamiento.

Mientras el país buscaba alternativa a la crisis institucional, nuevos liderazgos irrumpen en escena. Hugo R. Chávez F., candidato del Movimiento Quinta República (MVR), gana las elecciones presidenciales de 1998 tras una campaña llena de controversias, y luego de que su más cercano contendiente, Henrique Salas Römer, de Proyecto Venezuela recibiera, en una maniobra desesperada, el apoyo de los partidos AD y Copei, que decidieron retirar de la contienda a sus respectivos candidatos: Luis Alfaro Ucero e Irene Sáez Conde.

El investigador José Molina sostiene que la separación, inédita hasta entonces, de la elección presidencial convocada para el 6 de diciem-

bre, de las parlamentarias, efectuada un mes antes (8 de noviembre), fue una variación positiva, pues “...el sistema presidencial de mayoría relativa con elecciones parlamentarias simultáneas contribuyó al proceso de generación del bipartidismo”<sup>21</sup>. Sin embargo, la razón de la separación, por lo que hubo que reformar la Lospp en 1998, era impedir la pérdida de espacios de los grupos políticos tradicionales en el Congreso.

En cuanto a la normativa para la campaña electoral, esta fue recogida en el Título VII, compuesto por 19 artículos distribuidos en tres capítulos de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (Lospp):

I. De la Campaña Electoral

II. Del Financiamiento de las Campañas Electorales

III. De la Publicidad y la Propaganda Electoral

Destacó la prohibición a los medios de comunicación de publicar encuestas o estudios de opinión siete (7) días antes de las elecciones. Además, señaló que será el CNE (organismo que sustituye al CSE) el que determine el momento a partir del cual los medios de comunicación podrán transmitir proyecciones sobre resultados electorales y obliga a que las organizaciones con fines políticos suministren toda la información necesaria referente a la contratación de los espacios de propaganda, duración, costos, tiempos y cantidad.

---

Igualmente, la Lospp prohíbe las menciones a personas naturales o símbolos de otra organización política sin su autorización. Otra novedad está representada por la incorporación de una regulación sobre el financiamiento de campaña, que obliga a las organizaciones con fines a presentar los correspondientes libros contables. Asimismo, prohíbe las contribuciones anónimas, con la finalidad de evitar financiamientos provenientes de fuentes ilícitas.

La Lospp permaneció vigente incluso después de la aprobación de la Constitución de 1999. La Ley Orgánica de Procesos Electorales (Lopre), de 2009, derogó la antigua ley de 1998 y el Estatuto Electoral del Poder Público del 30 de enero de año 2000. Cabe recordar que la Constitución de 1999 crea el Poder Electoral y establece como su órgano rector al CNE. La nueva Constitución, promesa básica de la primera campaña del candidato Hugo Chávez, rompió las barreras que impidieron reformas necesarias en la legislación electoral y abrió definitivamente nuevos espacios de participación política en el país.

Esta nueva Ley (Lopre) incluye un título dedicado al tema de campaña electoral. Está compuesto por un total de 19 artículos y se divide, a su vez, en cuatro capítulos:

I. Disposiciones Generales (artículos 71 y 72): define campaña electoral y los principios y derechos para la interpretación y aplicación de la norma. También ordena al CNE fijar por cada proceso electoral el lapso de campaña y sus regulaciones específicas.

II. Propaganda Electoral (del 73 al 77): define propaganda, establece la notificación al CNE de los autorizados para contratarla, lo no permitido y las prohibiciones en relación con la fijación de carteles y su destrucción.

II. Propaganda Electoral en los Medios de Comunicación Social (del 78 al 84): permite el financiamiento del CNE y norma el espacio gratuito para ello, prohíbe la difusión por cuenta propia del medio; establece la obligatoriedad de difundir propaganda contratada y la necesidad de brindar cobertura informativa balanceada; mantiene la prohibición de publicar encuestas durante el lapso de los 7 días previos al acto de votación y la difusión de resultados electorales antes del primer boletín oficial.

IV. Averiguaciones Administrativas sobre Propaganda Electoral (del 85 al 90).

Por último, la ley contiene un cuerpo dedicado a la averiguación administrativa por violaciones a la norma, el formato y la unidad encargada de recibir y procesar denuncias, verificar y elaborar expedientes de averiguación. Incluso, faculta al CNE para suspender o retirar de forma inmediata propaganda, como parte de medidas preventivas. El artículo 89 establece que:

“El Consejo Nacional Electoral hará el seguimiento de la propaganda electoral, de conformidad con las normas que dicte al respecto”<sup>22</sup>.

De acuerdo con este artículo, quedó clara la competencia del CNE en hacer el seguimiento de la campaña.

---

b. Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2012.

El CNE, por mandato de la Ley Orgánica de Procesos Electores (Lopre), solo tiene potestad para la regulación de la propaganda contratada por los interesados durante los periodos de campaña. En este sentido, el Reglamento General de la Lopre (2012) y el reglamento especial por elección establecen el marco que limita la exposición y contenidos a difundir (cuñas) o exponer (carteles, pancartas, afiches, volantes, publicaciones) por las toldas políticas en competencia y las obliga a notificar, los datos de identificación, de los autorizados para contratar propaganda electoral (artículo 203 del Reglamento General).

El Reglamento General sigue la secuencia estructural establecida por la Lopre, pero se detiene a esclarecer los puntos esenciales de este tipo particular de propaganda: la electoral. Cuarenta y nueve (49) artículos están recogidos en 7 capítulos pertenecientes al título sexto (VI): De la propaganda durante la campaña electoral:

I. De las disposiciones generales (artículos 200 a 201).

II. De la propaganda electoral (del 202 al 208).

III. De la propaganda electoral en los medios de comunicación social (del 209 al 216).

IV. Sección I: Del sistema de registro de encuestadoras (del 217 al 220).

V. De las regulaciones para los organismos y funcionarias o funcionarios públicos durante la campaña electoral (del 221 al 223).

VI. Del procedimiento administrativo para las averiguaciones sobre publicidad y propaganda electoral (del 224 al 229).

VII. De la fiscalización electoral (del 230 al 234).

VIII. Del régimen sancionatorio (del 235 al 249).

El Reglamento General puntualiza que “se entiende por propaganda electoral, el conjunto de elementos o piezas publicitarias, difundidas y expuestas (...) que expresen llamados a votar por determinada candidatura o por alguna parcialidad política” (artículo 202 del Reglamento General), y se extiende, haciendo mención directa, a quienes pueden ser los autorizados en contratarla:

- 1) Organizaciones con fines políticos.
- 2) Grupos de electoras y electores.
- 3) Comunidades u organizaciones indígenas.
- 4) Candidatas y candidatos.

Al respecto, ha existido una interpretación errónea derivada del hecho de confundir el término ‘expresar’ con “hacer mención literal”. Sobre el significado de la palabra “expresar”, el Diccionario de la Real Academia Española dice: “Manifiestar con palabras, miradas o gestos lo que se quiere dar a entender”. Por ende, se admite que estos ele-

---

mentos o piezas publicitarias no necesitan hacer mención literal al voto, sino dar a entender el hecho.

Por su parte, el Reglamento General adiciona otro “no permitido” a los preexistentes en la Lopre. El numeral trece (13) del artículo 5 establece que no se permitirá propaganda electoral que “Sea financiada con fondos de origen ilícito o prohibido por el presente reglamento”. Cabe preguntar, ¿cuáles son estas propagandas prohibidas?

- 1) “Por cuenta del medio”, prohibidos de manera expresa en el artículo 79 de la Lopre y en el artículo 211 del Reglamento General.
- 2) No autorizados o “terceros en campaña”, prohibido de manera expresa en el artículo 75, numeral 6, de la Lopre; y artículo 204, numeral 6, del Reglamento General.
- 3) Por cuenta de organismo públicos nacionales, estatales o municipales, prohibido de manera expresa en el artículo 222 del Reglamento General.

En lo que se refiere a la obra de gobierno, el artículo 223 del Reglamento General presume la difusión de propaganda gubernamental al unísono de la campaña electoral y no refiere mayor intervención del CNE, más allá de que “los mensajes y alocuciones oficiales, no podrán tener contenidos y símbolos publicitarios o propagandísticos de naturaleza electoral”. Al respecto, hay una aclaración en la norma sobre los contenidos electorales. Éstos están destinados a “promover,

auspiciar o favorecer determinada candidatura u organización con fines políticos”<sup>23</sup>.

Como novedad, el Reglamento General incorpora una sección que desarrolla el registro de encuestadoras, una base de datos de personas naturales y jurídicas facultadas a elaborar encuestas o sondeos de opinión, para ser difundidos por medios de comunicación, sobre preferencias o intención de voto de electoras y electores. Con ello, se les exige publicar la ficha técnica y la metodología utilizada para elaborar dichos sondeos o encuestas y se mantiene vigente la prohibición de difundir resultados de encuestas y estudios de opinión en los siete (7) días previos al acto de votación.

Los contenidos de naturaleza gubernamental, mensajes y alocuciones oficiales se encuentran regulados por la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos. El artículo 10 de este instrumento legal establece que:

...El Estado podrá difundir mensajes a través de los servicios de radio y televisión. A tales fines, podrá ordenarle a los prestadores de estos servicios la transmisión gratuita de:

1. Los mensajes previstos en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (...).
2. Mensajes culturales, educativos, informativos o preventivos de servicio público, los cuales no excederán, en su totalidad, de setenta minutos semanales, ni de quince minutos diarios (...)<sup>24</sup>.

---

## C. El rol de los medios de comunicación

### *1. El dilema entre la “libertad de expresión” y la “responsabilidad ulterior” en campaña electoral*

El derecho humano a la libertad de expresión forma parte del debate sobre el desarrollo de las campañas electorales y las categorías que la componen. En una sociedad en la cual los partidos han diversificado sus mecanismos para la captación de adeptos y la motivación del voto, y donde el uso de nuevas fórmulas para la comunicación y difusión de mensajes confunde el protagonismo entre actores políticos y medios de comunicación, la regulación y el seguimiento de las campañas electorales constituyen un factor determinante para la democracia moderna.

La libertad de expresión y la garantía de su ejercicio son un recurso discursivo muy común en el debate político, particularmente en las campañas electorales, cuando la intensidad y formas del mensaje pueden llegar a tocar los límites de la agresión al honor de ciudadanos, e incluso, a lesionar la propia estabilidad de la vida republicana.

En el período de campaña electoral se hace patente la distinción entre las esferas pública e individual de la libertad de expresión. Por tanto, es necesario que la regulación aborde las dos esferas de forma complementaria, pues se requiere brindar al conjunto social una garantía integral del derecho a la expresión y a la información, que juntas permiten a los ciudadanos formar criterios políticos para expresarse electoralmente.

En Venezuela, la regulación tiene una base constitucional inspirada en los tratados internacionales relativos al tema, especialmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que establece la referencia más conocida sobre el derecho y sus limitaciones. Una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de fecha 13 de noviembre de 1985, plantea en su artículo 13 lo siguiente:

El artículo 13 de la CADH consagra que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
  - a) el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o
  - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres

---

y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Vale la pena analizar el pasaje referido a que la libertad de pensamiento y expresión “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...”. Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a “recibir” informaciones e ideas, de lo que resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales.

Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno<sup>25</sup>.

El derecho colectivo al que se refiere la CIDH es justamente el más relevante en cuanto a campañas electorales en Venezuela. En la naturaleza de la regulación sobre campaña se privilegia la esfera colectiva, y así se evidencia en la estructura orgánica de dichas normas. El fin último es que las ciudadanas y los ciudadanos dispongan de datos suficientes para tomar decisiones conscientes en cuanto a la oferta electoral de la que disponen.

Esos mensajes, a su vez, deben cumplir con varios requisitos cuyas características definen en sí mismas las categorías para el seguimiento de la campaña. En sentido general, las normas rescatan de los tratados internacionales lo establecido en cuanto a libertad de expresión e información, las llamadas prohibiciones absolutas referidas anteriormente en el artículo 13 de la Convención, y se estructuran en función del equilibrio de la campaña y la garantía de información para la electora y el elector, condiciones relacionadas con la pauta de propaganda, la definición de ésta como unidad de mensaje, las condiciones para el financiamiento y la pauta en los medios, el rol de los medios en la campaña electoral, las limitaciones a los funcionarios públicos y los mecanismos para la verificación de su cumplimiento.

---

## 2. *Categorías de la regulación de campaña electoral en Venezuela*

La regulación contenida en la Constitución, las leyes y el Reglamento General de la Ley de Procesos Electorales tienen en común una relación de categorías y una visión sobre el desarrollo de las campañas electorales que, como hemos dicho, promueven la información a la ciudadanía y definen igualmente el proceso conocido como campaña.

### 1) Campaña electoral

El análisis normativo del concepto plantea dos formas de interpretarlo. Por una parte, la Constitución (1999) hace referencia a la campaña electoral como un proceso político y económico, porque se remite a ella en cuanto a la legalidad de los fondos para su financiamiento y define quiénes son los sujetos de la norma; pero por otra, establece que existe un tiempo permitido para su desarrollo, es decir, se indica quién puede hacerla y cuáles son los límites del proceso. El artículo 67 plantea:

“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado”.

Se establece, asimismo, que la ley regulará lo concerniente al financiamiento y a las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos, así como los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Igualmente, regulará las campañas políticas y electorales, su duración y los límites de gastos, propendiendo a su democratización.

Las ciudadanas y los ciudadanos por iniciativa propia y las organizaciones con fines políticos tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos o candidatas. El financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales será regulado por la ley. Las direcciones de las asociaciones con fines políticos no podrán contratar con entidades del sector público<sup>26</sup>.

La Ley Orgánica de Procesos Electorales confirma la idea de la campaña como un lapso en el cual se desarrollan actividades para promover el voto, pero es el Reglamento General de la ley el que define claramente a la propaganda como la unidad base para la regulación y, por tanto, para el seguimiento.

La propaganda electoral es la actividad que se desarrolla en el período de campaña, delimitado en cada evento por el Poder Electoral. El artículo 71 de la Lopro establece:

“Se entiende por campaña electoral a las actividades de carácter público desarrolladas por los candidatos y candidatas, organizaciones con fines políticos y grupos de electores y electoras que tengan como propósito captar, estimular o persuadir al electorado para que vote a

---

favor de un candidato o una candidata dentro del lapso señalado por el Consejo Nacional Electoral.

El órgano rector en la materia establecerá, para cada proceso comicial, el lapso de la campaña electoral y sus regulaciones específicas<sup>27</sup>.

## 2) Propaganda electoral

La normativa es clara en cuanto a definir lo que se entiende por propaganda electoral. El artículo 73 de la Lopre establece que por tal se entiende a: “el conjunto de elementos y piezas publicitarias, difundidas y expuestas por todos los medios a su alcance que expresan los mensajes electorales de las organizaciones y sus candidatos y candidatas de elección popular, durante el transcurso de una campaña electoral<sup>28</sup>”.

Cuando la normativa establece que la propaganda electoral es la expresión misma de la actividad de las organizaciones políticas en campaña, la convierte en un elemento de protección, porque su fin es promover la oferta electoral y movilizar el voto. De allí que su naturaleza sea tratada con tanto detalle en el Reglamento General de la Lopre. En primer lugar, este instrumento dedica un título íntegro a regular la propaganda durante la campaña, y con ese espíritu construye un andamiaje que la circunscribe al lapso de campaña y, al mismo tiempo, a sus protagonistas.

La propaganda sólo puede ser contratada por una persona autorizada por la organización con fines políticos, el grupo de electoras y elec-

tores, o candidata o candidato en contienda, de forma tal que debe ser firmada por su contratante. De esta manera, queda garantizado el principio de responsabilidad ulterior para cualquiera que por vía de un mensaje propagandístico viole alguna de las prohibiciones específicas sobre contenido descritas en la norma.

Está prohibido –para cualquiera que no sea el Poder Electoral, mediante un acto administrativo–, el retiro o deterioro de la propaganda electoral. Incluso, es obligatorio garantizar su difusión por parte de los medios de comunicación, los cuales no pueden negarse aun teniendo dudas sobre su contenido; si fuere el caso, deben consultar al Consejo Nacional Electoral para aclarar cualquier duda o controversia.

La propaganda electoral comprende, entonces, todo aquel elemento de carácter promocional que exprese llamado a votar, si bien la norma no indica “expresamente” cómo es ese llamado. Debe cumplir con los requisitos de contenido, administrativos y financieros de ley, y en especial, debe estar vinculada jurídicamente a las parcialidades inscritas en la contienda electoral. Toda otra expresión similar que no cumpla con ese término representa una infracción a la norma y está sujeta a sanción. Ésta constituye la primera clave para distinguir a la propaganda como variable para el seguimiento en la campaña electoral y es, a su vez, la fórmula para categorizar la propaganda y poder medir la campaña.

---

### 3) Difusión de la obra de gobierno

Al delimitar la propaganda como categoría principal en la campaña, el siguiente factor es diferenciar los mensajes que conviven con ella en ese período. De esta forma, es posible aplicar una metodología que permita distinguir entre diversos tipos de mensaje, e identificar las posibles violaciones a las normas.

La difusión de la obra de gobierno en el período de campaña ha sido, en tiempos recientes, un tema relevante en la agenda comunicacional, impulsada por voceros políticos. En los diversos niveles político-territoriales se ha evidenciado la coexistencia entre propaganda electoral y difusión de la obra de gobierno. Los dos tipos de mensajes están contenidos en la normativa electoral y, en el caso de gestión gubernamental, vale acotar que su difusión es permanente.

La realidad es que antes de iniciarse la pauta de propaganda, la sociedad está inmersa en un debate político cuya naturaleza no es propiamente electoral, y expresa la crítica y defensa de la obra de los gobiernos, gobernantes y líderes políticos. Resulta imposible separar ese contexto del período de campaña, pues en los casos en que un gobernante se postula para ser reelegido, además de la pauta propagandística de sus adversarios, debe afrontar el descrédito a su gestión en la esfera informativa y de opinión, lo que naturalmente impulsará a quienes se le oponen y pretenden sustituirlo en el poder.

Al diferenciar la propaganda electoral de la difusión de la obra de gobierno, lo esencial es asumir que primero se produce el mensaje sobre gestión antes que el mensaje electoral, pero que, aun cuando la regulación sobre propaganda es clara en cuanto a los límites que tienen los funcionarios públicos, en este asunto subyace el mismo debate sobre el derecho a la expresión e información que comprende toda democracia.

Las y los votantes deben decidir si reeligen o no a una funcionaria o un funcionario, si su gestión ha sido beneficiosa para ellos o no. Y en esa reflexión estarán asistidos por las opiniones de quienes postulan sus candidaturas u opciones políticas. Es claro que para formar un criterio, la mayor oportunidad que tiene cualquier ciudadana o ciudadano en ese proceso es disponer de información diversa, opuesta y suficiente para decidir a partir de elementos distintos a la emoción. Ése es el ideal de la doctrina sobre libertad de expresión e información.

Y es aquí cuando cobra mayor importancia la visión colectiva del derecho:

En su dimensión social, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones, lo mismo que para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista, implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para la

---

ciudadana o el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros, como el derecho a difundir la propia.

Las dos dimensiones mencionadas (colectiva e individual) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa, supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas según el criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un único punto de vista<sup>29</sup>.

Esta visión colectiva prevalece en la Constitución, cuyo artículo 57 finaliza diciendo: “Se prohíbe la censura a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades”<sup>30</sup>.

La difusión de la obra de gobierno tiene limitaciones especiales en el período de campaña, necesarias para evitar que los recursos públicos se destinen a favorecer la candidatura u opción política representada por algún funcionario. La regulación incluye limitaciones directas para las instituciones en la promoción de su gestión. Al respecto, en los artículos 222 y 223 del Reglamento de la Lopre, se puede leer:

Art. 222. Los organismos públicos nacionales, estatales o municipales no podrán realizar publicidad ni propaganda electoral, y en tal sentido, no podrán difundir mensajes destinados a promover, auspiciar o favorecer determinada candidatura u organización con fines políticos o grupo de electoras y electores, y comunidades u organizaciones indígenas, así como todo aquello que promueva o tienda a promover la imagen negativa de alguna candidata o candidato, organización con fines políticos, grupo de electoras y electores, y comunidades u organizaciones indígenas.

No se permitirá el uso de los bienes propiedad de la República, ni de los estados o municipios, con el fin de favorecer o promover una candidatura o realizar propaganda electoral.

Art. 223. La información concerniente a las obras de gobierno, los mensajes y alocuciones oficiales, no podrán tener contenidos ni símbolos publicitarios o propagandísticos de naturaleza electoral<sup>31</sup>.

En síntesis, no existe prohibición para la difusión de la obra de gobierno durante la campaña electoral, más que la establecida en el citado reglamento respecto a la propaganda electoral.

Sobre este tema, el ex rector del CNE, Vicente Díaz, quien en 2012 presidía la Comisión de Participación Política y Financiamiento, expresó un criterio de interpretación, al ser consultado sobre la difusión de la obra de gobierno y el período de campaña electoral para la elec-

---

ción de gobernadores realizada ese año: “Ayer culminó la campaña electoral de todos los partidos y candidatos (...) las cuñas regionales de promoción de obras de gobierno de los gobernadores pueden seguir al aire, siempre y cuando no llamen a votar por ninguna opción política”<sup>32</sup>.

#### 4) “Terceros en campaña”

La regulación sobre la pauta de propaganda constituye un límite y una forma para el desarrollo de las estrategias de campaña por las organizaciones con fines políticos. Como hemos visto, la propaganda electoral sólo puede ser contratada por aquellas personas autorizadas formalmente ante el Consejo Nacional Electoral, de manera que cualquier otra pieza de propaganda con naturaleza electoral que no haya sido contratada por alguien debidamente autorizado, constituye una violación a la norma. Esta regulación, sumada a los límites para el tiempo asignado a cada alianza de organizaciones con fines políticos y a las limitaciones fijadas a los medios de comunicación para desarrollar propaganda por cuenta propia, constituyen un formato para que las electoras y los electores reciban mensajes diferenciados entre opinión, información y propaganda electoral definida como pauta.

(...) Los elementos de la propaganda definidos en la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) permiten distinguir entre esa forma y cualquier otro mecanismo para ejercer la libertad de expresión en una campaña electoral, como efec-

tivamente cualquier persona puede hacerlo en espacios distintos a la propaganda pautada. En síntesis: si un particular, sea éste una persona natural o jurídica, desea opinar o informar a las electoras y los electores sobre sus criterios frente al proceso comicial, sólo tiene a su disposición la esfera informativa y opinática. La propaganda, comprendida como aquella que “busca dar a conocer ideas, sucesos, etcétera... ( y) tiene como finalidad dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos” es privativa de los partidos políticos postulantes en período de campaña electoral. Mientras la información busca dar a conocer ideas, sucesos, etcétera., la propaganda tiene como finalidad dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos.<sup>33</sup>

La norma es clara cuando prohíbe cualquier propaganda no contratada por autorizados, pero lo cierto es que la difusión de este tipo de mensajes comprende incluso un período más amplio que el correspondiente a la campaña, pues están presentes antes y durante la misma. En Venezuela se trata fundamentalmente de asociaciones civiles y fundaciones, algunas en apoyo a la oposición y otras al chavismo. Es cierto que el volumen de estas pautas no es significativo frente a la propaganda permitida, pero su prohibición expresa una condición clara para que la campaña electoral sea reservada a quienes postulan, es decir, la oferta electoral. Procura mantener controles concretos para que dichas campañas no sean intervenidas por fondos distintos a los disponibles y declarados por las organizaciones con fines políti-

---

cos y, más importante aún, que los mensajes político-electorales no sean desequilibrados en el espacio de la pauta por intereses y vocerías paralelas.

### 5) *Propaganda “por cuenta del medio”*

Es obvio que, como afirma el investigador Diego Barceló, los medios “son mucho más que un aparato que permite difundir contenidos, allí ocurre un proceso en el que la información se transforma. Detrás de esa transformación hay unos intereses, que pueden ir desde el orden comercial hasta finalidades políticas”<sup>34</sup>.

La sociedad mediática cambió la forma de hacer política. El rol que asumen los medios de comunicación en períodos de campaña electoral, es indudablemente determinante en la forma como se despliega la acción política y en la fijación de la agenda. Los mensajes que difunden los medios, sean propagandas, entrevistas o notas informativas, construyen el punto de partida para el debate político electoral.

En las sociedades complejas, la posibilidad de dar forma a la democracia es la representación por medio de procesos de elección y, dentro de éstos, la información disponible ocupa un papel fundamental, pues a partir de ella los ciudadanos eligen a sus representantes. De allí que los medios de comunicación sean un factor de poder en la definición de los resultados electorales<sup>35</sup>.

La necesidad de regular la acción de los medios se hace patente frente al poder que desarrollan en la realidad política. Los partidos políticos, ante la impronta del poder mediático, pierden espacios e iniciativas para proponer opciones a la ciudadanía, si sus opiniones no pasan por el tamiz de la línea editorial. El debate sobre la libertad de expresión y el derecho a la información como necesidad pública se presentan en este aspecto de una forma más que concreta.

No sólo se trata de las restricciones gubernamentales indirectas, sino que también se prohíbe expresamente “controles... particulares” que produzcan el mismo resultado... Considera la Corte, sin embargo, que el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto<sup>36</sup>.

En la mayoría de las regulaciones sobre el asunto, el mayor esfuerzo se imprime para evitar que las instituciones públicas limiten el derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, la desregulación, o las normas insuficientes frente a los intereses particulares de los medios, han permitido la aparición de nuevos actores políticos que no sólo actúan fuera del sistema de partidos sino que incluso llegan a sustituir a sus representantes.

Una de las principales preocupaciones sobre el papel de los medios de comunicación obedece a que el gobierno demo-

---

crático se basa en la existencia de instituciones y reglas que organizan tanto al sistema político como a la sociedad; pero los medios de comunicación han quedado fuera de las instituciones y han alcanzado tal influencia que no sólo complementan, sino que a veces sustituyen a las instituciones políticas. Los medios electrónicos dejaron de ser instrumentos, para convertirse en actores de los procesos políticos con agendas e intereses propios. Como actores políticos, los medios de comunicación tienen un doble papel. Por una parte son: constructores/voceros de los discursos de las instituciones políticas a partir de las cuales los electores pueden configurar un escenario de posiciones [...] y una segunda función es la de constructores/voceros de la opinión pública, a partir de la cual los políticos conforman sus agendas y toman sus decisiones. (Carey, 1997: 241)”<sup>37</sup>.

Frente a este panorama, la regulación venezolana contempla una visión obligante. Establece responsabilidades directas a los medios en cuanto a la pauta de propaganda por vía de las organizaciones con fines políticos postulantes o candidatas y candidatos, y al mismo tiempo impide que los medios difundan por su propia iniciativa (“por cuenta del medio”) y propaganda de carácter electoral no contratada por las personas autorizadas (“terceros en campaña”). El Reglamento General de la Lopre, establece lo siguiente:

Art. 211. Los medios de comunicación social, públicos o privados, y los productores independientes, no podrán efectuar

por cuenta propia ningún tipo de difusión de propaganda tendente a apoyar a alguna candidata o algún candidato, ni a estimular o desestimular el voto de la electora o el elector a favor o en contra de alguna de las candidaturas.

Art. 212. Los medios de comunicación social no podrán negarse a difundir la propaganda electoral. En caso de duda o controversia, las interesadas o los interesados podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que determine si la propaganda electoral cumple con los requisitos establecidos en la Ley y el presente Reglamento”<sup>38</sup>.

Esta definición determina un proceso económico para el medio, pues debe considerar, en su estrategia de venta publicitaria, la obligación de pautar propaganda pagada por las organizaciones con fines políticos, aun cuando eso afecte sus planes de emisión publicitaria y limita sólo por vía de la propaganda la posibilidad de expresar su línea editorial. Para ello, está dispuesta otra regulación en materia de información y opinión. Este elemento del proceso pone en una balanza pública la discusión doctrinaria sobre el derecho a la libertad de expresión y el impacto que la libertad de empresa tiene sobre la vida política en las democracias modernas.

“Los medios no se comportan como simples espectadores en las campañas electorales, sino que inciden de manera determinante en los resultados. No es ningún secreto que las

---

televisoras elevan sus precios durante la etapa electoral y cobran tarifas diferenciadas dependiendo de su cercanía con los candidatos. Obsequian espacios a los que comparten su punto de vista y cobran tarifas usureras a los adversarios”<sup>39</sup>.

Para las elecciones parlamentarias celebradas en 2005, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-EU) hizo un seguimiento a medios venezolanos. En el período comprendido entre el 19 de noviembre y el 8 de diciembre, se instruyó a seis analistas para medir el espacio y tiempo concedidos a los actores políticos, incluido el presidente. La muestra abarcó cuatro cadenas: RCTV, VTV, Televisión y Globovisión, y calificó el comportamiento de dichos medios con la frase: “prácticas criticables”<sup>40</sup>. Los principales hallazgos fueron:

Ninguno de los medios analizados dedicó más de 10% de su información política a los candidatos a diputados (...), la mayoría de los medios analizados mostró algún tipo de sesgo hacia una de las dos principales coaliciones de partidos (...), algunas informaciones reprodujeron acusaciones graves contra actores políticos, sin contrastar su autenticidad con una segunda o tercera fuente, o sin identificar una sola fuente<sup>41</sup>.

Quedó claro el desinterés de los medios en promocionar las elecciones a la Asamblea Nacional del año 2005. El contexto de esta elección viene precedido por la derrota en 2004 de la coalición opositora frente al presidente Hugo Chávez, en un referendo revocatorio de su

mandato. El contexto político se centró en la pretendida vulnerabilidad del sistema: si era cierta o no la ocurrencia de un fraude electoral.

Sobre la propaganda de campaña, la misión formuló la siguiente observación: “(...) Los ataques contra adversarios políticos disfrazados de publicidad a veces ni contenían la identificación de la persona u organización que los costeó”<sup>42</sup>.

Gran parte de este comportamiento “criticable” proviene de la posición política de los medios. Dicho informe contiene un capítulo dedicado a medios de comunicación. En él se señala:

“En el 2001, la radio tenía una penetración de 74%, y la TV de 96%. Cuatro de cada cinco venezolanos veían una media de cuatro horas diarias de TV (...). La mayoría de los medios de comunicación son privados. (...) Los medios privados más importantes adoptaron una línea editorial de clara oposición al gobierno del presidente Hugo Chávez desde poco después de su victoria en las elecciones de 1998. Esta situación de absoluto antagonismo al gobierno está compensada por el hecho de que el presidente, de acuerdo al artículo 192 de la Ley de Telecomunicaciones, puede ordenar a todos los medios electrónicos, privados o públicos, que emitan simultáneamente mensajes gratuitos del propio presidente, el vicepresidente, los ministros y otras instituciones, como el CNE (una práctica que se conoce como cadena)”<sup>43</sup>.

El informe final de la Unión Europea sobre las elecciones presidenciales de diciembre 2006 concluye que la gran mayoría de los medios

---

privados y públicos “incumplieron su obligación frente a la ley, ofreciendo una información a menudo sesgada y partidista y apoyando abiertamente a uno de los principales candidatos; como consecuencia, no ofrecieron a los votantes una visión completa y equilibrada sobre las diferentes plataformas electorales”<sup>44</sup>.

Para el año 2012, el enfrentamiento político-electoral trajo nuevos elementos a la confrontación en los medios. El discurso mediático se alejó de la posibilidad de fraude o manipulación de votos para centrarse en el “ventajismo”.

En este sentido, la directora del Programa de las Américas del Centro Carter, Jennifer McCoy, alertó que “en los procesos electorales que se han realizado en Venezuela en los últimos años ha surgido el ‘ventajismo’ como un factor de denuncia por el uso de los recursos públicos por parte del oficialismo. McCoy comentó que a partir de los años 2005 y 2006, el Consejo Nacional Electoral de Venezuela (CNE) inició una etapa de consultas con los partidos políticos y hubo más participación en las auditorías del sistema, lo que generó una mayor confianza por parte de la opinión pública en el mecanismo automatizado de sufragio.

Sin embargo, ‘en los años más recientes (...) ha surgido el tema del ventajismo’, dijo la representante de la organización estadounidense al referirse a las denuncias que hizo la oposición en los últimos sufragios sobre el uso de recursos públicos, incluyendo a medios de comunicación del Estado, en las campañas oficialistas. “Hemos visto que la

confianza (en el sistema electoral) en Venezuela tiene muchas subidas y bajadas”, dijo McCoy durante una videoconferencia que ofreció en el marco del Congreso Internacional Buenas Prácticas Electorales para el Fortalecimiento de la Democracia, que se realizó en la Universidad Católica Andrés Bello de Venezuela (UCAB).

El Centro Carter emitió un informe preliminar sobre las elecciones presidenciales de abril de 2013, en el que recomendó garantizar en el futuro una mayor equidad en las campañas y aclarar las normas que regulan la participación de los funcionarios y servidores públicos en ellas. El informe encontró “una serie de inequidades en las condiciones de la campaña, tanto en lo que hace al acceso a recursos financieros como al acceso a los medios de comunicación”, señaló entonces la organización fundada por el expresidente de EEUU Jimmy Carter. La oposición venezolana ha criticado reiteradamente la utilización discrecional de fondos públicos en la financiación de campañas por parte del oficialismo<sup>45</sup>.

El detonante de estos cambios de discurso en la opinión pública fue el reconocimiento de resultados electorales adversos por parte de la oposición tras la elección presidencial del 2006, junto con la finalización de la concesión a RCTV. El diario venezolano *El Mundo* expresó en una nota del año 2012 que: “El cierre del canal RCTV en mayo de 2007 marcó un punto de inflexión en la historia de los medios de comunicación social en Venezuela”.<sup>46</sup> En el trabajo, suscrito por la periodista Lisseth Boon, se lee:

---

“Con el vencimiento de la concesión de la señal abierta de la televisora comercial con mayor audiencia nacional en ese momento (43% de rating), que pasó a ser manejada por el Estado mediante la naciente Televisora Venezolana Social (Tvses), el gobierno de Hugo Chávez dio un paso determinante en la consolidación de la ‘hegemonía mediática del Estado’, tal como fue trazado luego de su reelección en 2006”.

El mapa de la propiedad de los medios de comunicación social viene cambiando desde que el Gobierno bolivariano decidió tomar mayor espacio en el espectro radioeléctrico venezolano, en su empeño por “romper la dictadura mediática” de las empresas privadas. Un avance que críticos de la oposición y analistas evalúan como un proyecto que limita la democracia y la libertad de expresión. Y en tiempos de campaña electoral, de abierto ventajismo<sup>47</sup>.

Sin embargo, el referido trabajo periodístico suministra cifras proporcionadas por el investigador Marcelino Bisbal sobre mediciones de rating televisivo: “basándose en las mediciones de la agencia AGB”, e indica que el Estado en el promedio alcanza a lo sumo 4,5%. Carlos Correa, director de la organización Espacio Público, advierte que “Tampoco el aumento de televisoras, radios y periódicos favorables al Gobierno se traduce automáticamente en un mayor impacto en las audiencias”<sup>48</sup>.

Lo cierto es que para el año 2012, las cadenas privadas de televisión abierta Venevisión y Televisión concentran más de 70% de la audiencia

nacional, según la agencia AGB Nielsen<sup>49</sup>. Datos del Centro Carter, basados en las mediciones de esa agencia, sostienen que para el período enero-junio de 2013 Venevisión mantiene el liderazgo con 22,9%, seguido por Televen con 16,2% y VTV con 8,4%. Globovisión se mantuvo en el cuarto lugar, con 6,7%<sup>50</sup>.

**Figura 2 Métricas de audiencia de televisión en Venezuela**

Fecha: Jueves, 03 de Mayo 2012  
 Total Día | Total Venezuela  
 Variable: Share



		Tipo de Señal	
		Abierta	TV Paga
CADENAS GENERALISTAS	 Televisora Venezolana Social (TVes)	2,2%	0,4%
	 Venevisión	42,0%	12,8%
	 Televen	30,6%	8,1%
CADENAS INFORMATIVAS Y DE OPINIÓN	 Venezolana de Televisión (VTV)	6,3%	3,9%
	 Globovisión	2,9%	6,0%
CADENA DEPORTIVA	 Meridiano TV	2,1%	1,1%

Datos: AGB Nielsen

Fuente: <http://audienciasvenezuela.blogspot.com/>

f) Oferta electoral

Durante todas las campañas electorales anteriores a 1993, los grupos de izquierda no lograron tener el tipo de penetración mediática que obtuvieron las organizaciones políticas tradicionales: AD y Copei. Investigadores y políticos sostienen que el problema radica en la escasez de recursos económicos de estas organizaciones. De allí que

---

haya defensores del financiamiento público de campañas electorales, hecho que fue posible en Venezuela a través de la Ley Orgánica del Sufragio de 1970 y que se suprimió con la Constitución de 1999. Otros han afirmado que el poco acceso de algunas organizaciones con fines políticos a los medios masivos es producto de la combinación de escasos recursos y una deficiente estructura organizativa que presentaron estas organizaciones hasta entonces.

Sin embargo, por todo lo señalado en este capítulo, es difícil no pensar en el sesgo o parcialización mediática para explicar este fenómeno. Desde los espacios académicos, muy pocos investigadores han querido abordar el asunto. Al parecer, temen quedar atrapados en la necesidad de explicar o justificar regulaciones o límites en el uso del derecho a la “libertad de expresión”.

Lo referido anteriormente fue recogido por el destacado periodista venezolano Eleazar Díaz Rangel, cuando afirmó:

No existen estudios en Venezuela sobre la posición de los medios ante los comicios habidos hasta 1993, pero no es una atrevimiento ni exagerado afirmar que se producían dos alineamientos, uno que apoyaba al candidato socialdemócrata de AD y el otro al socialcristiano, de Copei, y ambos llegaron a sumar hasta el 90% de los espacios redaccionales, y de los votos<sup>51</sup>.

En un análisis sobre el proceso electoral de 1978, los investigadores José Agustín Silva Michelena y Heinz Sonntag no pudieron evadir

el tema, debido a las fuertes “denuncias de ventajismo” que se producían por unos de los afectados en la contienda y principal competidor, Copei. A pesar de ello, y justificados al carecer de mayores antecedentes sobre el asunto, se permitieron presentar una nota al pie que se reproduce a continuación:

(...) La libre expresión de las ideas se ha erigido como uno de los pilares fundamentales del régimen democrático. A través de éste se pretende dar a entender la igualitaria participación de todos los sectores políticos e ideológicos en dichos medios.

En nuestro país, dichos principios se cumplen sólo a medias, pues existe una clasificación de la información que margina y que, por lo tanto, no da relevancia a las denuncias dadas por los grupos de izquierda. Esto limita en gran medida la posibilidad de que ellos tengan una mayor importancia ante la opinión pública<sup>52</sup>.

Otra opinión es la que expresa la periodista Luz Mely Reyes, esta vez con relación al proceso electoral de 1998. En esa ocasión, quien resultó ganador en la contienda, Hugo Chávez frías, tenía un fuerte apoyo de las organizaciones de izquierda:

A medida que la candidatura de Chávez subía en las encuestas, se prendió el botón de alarma en instancias y comenzó, si se quiere, uno de los alineamientos más fuertes por parte de un sector de los medios en contra de un candidato pre-

---

sidencial. Sin embargo, se puede decir que de lado y lado la situación estaba pareja, ya que el diario El Nacional y la televisora Venevisión, así como importantes líderes de opinión (periodistas) apoyaban a Chávez, mientras que el no menos influyente diario El Universal y Radio Caracas Televisión respaldaban al candidato Salas Römer.

“En la campaña de 1998 hubo un cambio rotundo en cuanto a las relaciones entre empresas periodísticas y los candidatos a la presidencia, con los periodistas en el medio (...) El 15 de noviembre de 1998, el Bloque de Prensa Venezolano fijó posición contra Chávez. Propuso a la Sociedad Interamericana de Prensa una declaración alertando sobre los peligros y amenazas a la libertad de prensa si ese candidato ganaba. (...) Pese a tanta oposición mediática, el candidato que pudo capitalizar la agenda de los medios fue justamente Chávez”<sup>53</sup>.

En lo que respecta a las últimas campañas efectuadas, la injerencia quedó revelada tras una fuerte polémica suscitada por el desconocimiento de los compradores del canal televisivo Globovisión. El presidente y accionista mayoritario saliente, Guillermo Zuloaga, en carta a los empleados del canal, reconoce que el canal hizo todo lo posible para lograr que la oposición ganara las elecciones:

“El año pasado, tomé la decisión de hacer todo lo que estuviera en nuestro poder, a riesgo del capital de los accionistas y consciente de las implicaciones que esta actitud podría traer,

para lograr que la oposición ganara las elecciones de octubre. (...) En Globovisión lo hicimos extraordinariamente bien y casi lo logramos, pero la oposición perdió”<sup>54</sup>.

Luego de conocerse la venta del canal, el ex candidato presidencial Henrique Capriles, a través de su cuenta de twitter @hcapriles, quien fue evidentemente favorecido por la línea editorial de ese medio en campañas anteriores, criticó la venta y dijo que la nueva directiva “ordenó que no salgan más en vivo” (sus alocuciones)<sup>55</sup>.

Meses después de producido este incidente, y ante la venta de otro medio, en este caso el diario El Universal, el secretario general del Acción Democrática, Henry Ramos Allup, fijó posición en su columna semanal:

(...) los medios de comunicación, sepan los ingenuos que rompen lanzas creyendo que periódicos, televisoras, radioemisoras y revistas son elementos inmaculados para la información, entretenimiento y defensa del público, han sido y son generalmente utilizados como instrumentos de presión y para protección de intereses económicos que nada tienen que ver con la comunicación social en sí. Así las cosas, la libertad de expresión es algo muy importante para el ciudadano de a pie y también muy importante pero en otro sentido muy distinto para el propietario de un medio de comunicación.

---

En definitiva, –y esto vale tanto para los medios vernáculos como para los extranjeros, para el periódico de Tapipa y para CNN en inglés, en español o en sánscrito– la libertad de expresión es una según la concepción e intereses del dueño del medio, ni siquiera de los periodistas que en esos medios ejercen, y la línea editorial, el énfasis en esta noticia y la matización u ocultamiento de aquélla la disponen los dueños de los medios. Y cuando digo “dueños” me refiero a los medios privados y también a los públicos, en los cuales el gobierno de turno se considera propietario aunque verdaderamente no lo sea. ¿Queda claro?<sup>56</sup>.

El debate actual nos llevaría a plantearnos preguntas más profundas acerca del rol de los medios en las anteriores campañas y su uso responsable, y sobre cómo afecta o limita su injerencia la oferta electoral, entendida ésta como la capacidad de acceso al público por parte de los contendientes en la campaña. Pero eso significaría exceder de los objetivos planteados. Lo importante, como categoría de análisis –y para efectos de este estudio–, es determinar si en las últimas campañas la oferta electoral ha tenido acceso a los medios, tema que será tratado en la siguiente parte.

## **B. Seguimiento de la normativa electoral**

### *1. Sistema de gestión de medios (Sigem)*

Frente a esta realidad, en el año 2010 el CNE impulsó un proyecto piloto para el seguimiento de campañas electorales en televisión, cuyas directrices están establecidas en el Reglamento General de la Lopre. De esta manera, se diseñó el sistema de gestión de medios (Sigem), adscrito a la Dirección de Seguimiento de la información electoral del CNE, el cual consiste en el monitoreo en vivo de la programación continua de una selección de canales para, de conformidad con la normativa vigente, identificar información pertinente, catalogarla, registrarla y cuantificarla. Este sistema no sólo consolida la información registrada, sino que además permite consultas “en línea”.

Para la selección de canales sólo se consideró aquellos de señal abierta con influyente o relativo peso dentro de la audiencia nacional, a saber: Venevisión, Televén, VTV, Globovisión, Tves y Meridiano TV.

La información objeto de registro y cuantificación la constituyen, por una parte, las propagandas electorales y las cuñas emitidas en los canales objeto de monitoreo. Al respecto, se han identificado las piezas que estimulan o desestimulan la elección de una candidata o un candidato pautada por autorizados. Se registra su aparición y se acumula el tiempo de exposición diario de la candidatura o de la organización política que contrate la pieza.

---

Por otra parte, se ha efectuado el registro y cuantificación de la cobertura de las actividades de campaña reseñadas en los canales de monitoreo durante el transcurso de una campaña electoral, incluyendo los espacios de entrevista, en consonancia con el mandato establecido en el artículo 213 del Reglamento de la Lopro:

Art. 213. Los medios de comunicación social públicos y privados darán una cobertura informativa completa y balanceada de las informaciones relacionadas y sin tergiversar la realidad de la campaña. A tal efecto, observarán un riguroso equilibrio en cuanto al tiempo y espacio dedicado a las informaciones relativas a las actividades desarrolladas por las candidatas o candidatos<sup>57</sup>.

El criterio que se ha utilizado para hacer seguimiento a la cobertura informativa y de opinión, es la difusión de mensajes con contenido político-electoral en la programación diaria por parte de los candidatos o voceros de las organizaciones postulantes, excluyendo la difusión de la obra de gobierno. Del total de canales de señal abierta, no se consideró a Meridiano ni a Tves, puesto que su programación no incluye espacios de opinión ni noticieros.

Con base en la información consolidada en el Sigem, a continuación mostramos los resultados del registro efectuado durante las campañas electorales para los siguientes comicios:

- 1) Parlamentarias 2010.
- 2) Presidenciales 2012.
- 3) Regionales 2012.
- 4) Presidenciales 2013.
- 5) Municipales 2013.

## *2. Resultados del sistema de gestión de medios del CNE*

### *a. Campaña electoral elecciones parlamentarias 2010*

El 26 de septiembre de 2010 se celebraron los comicios para elegir 165 diputadas y diputados a la Asamblea Nacional. De ese número, 110 fueron electos y electas nominalmente en 87 circunscripciones electorales, 52 mediante voto lista en las 24 entidades territoriales por un sistema de representación proporcional, y 3 que representan a las comunidades indígenas, quienes fueron escogidos mediante votación nominal en tres circunscripciones especiales y uninominales.

En cumplimiento del cronograma aprobado por el CNE, la campaña electoral tuvo una duración de 30 días. Comenzó el 25 de agosto de 2010 y finalizó el 23 de septiembre.

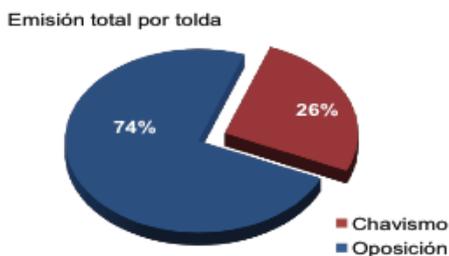
**Tabla 2**  
**Propaganda electoral por tolda, parlamentarias 2010**

Tolda	Nº de cuñas	Emisiones
Chavismo	59 <i>41%</i>	1.566 <i>26%</i>
Oposición	85 <i>59%</i>	4.423 <i>74%</i>
<b>Total</b>	<b>144</b>	<b>5.989</b>

Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

Respecto del análisis de la propaganda electoral –y con base en los reportes del Sigem– observamos que durante la campaña de las elecciones parlamentarias 2010 fueron registradas 144 piezas (cuñas), de las cuales, 59 eran del chavismo, –41% del total– y 85 de la oposición (59% de las piezas). En total, éstas fueron difundidas 5.989 veces durante los 30 días de duración de la campaña.

**Figura 3**  
**Exposición en televisión, parlamentarias 2010**



Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

Un primer elemento que se desprende de estos resultados es que la oposición no sólo contó con un mayor número de cuñas, sino que además las difundió más veces en comparación con la difusión que tuvieron las piezas del chavismo. La oposición difundió sus contenidos en todos los canales –excluyendo a Tves– y el sector chavista hizo lo propio –excluyendo a Globovisión–.

**Tabla 3**

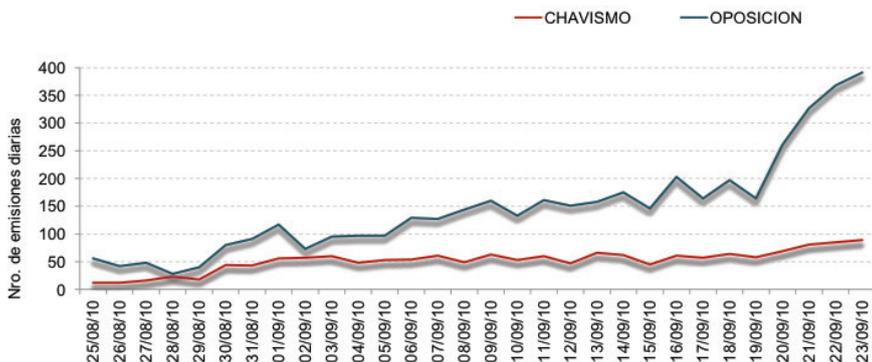
**Propaganda electoral por tolda y canal, parlamentarias 2010**

Canal	Chavismo		Oposición		Total	
	Nº de cuñas	%	Nº de cuñas	%	Nº de cuñas	%
GLOBOVISIÓN	0	0,0%	2.348	53,1%	2.348	39,2%
MERIDIANO	46	2,9%	234	5,3%	280	4,7%
TELEVÉN	427	27,3%	1.199	27,1%	1.626	27,1%
TVES	427	27,3%	0	0,0%	427	7,1%
VENEVISIÓN	311	19,9%	576	13,0%	887	14,8%
VTV	355	22,7%	66	1,5%	421	7,0%
Total emisiones	<b>1.566</b>	<b>100%</b>	<b>4.423</b>	<b>100%</b>	<b>5.989</b>	<b>100%</b>

Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

# Gráfico 1

## Difusión diaria de propaganda electoral por tolda, parlamentarias 2010



Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

En el gráfico 1 se muestra la difusión diaria de cuñas del chavismo y de la oposición. Se observa, en primer lugar, que el número de cuñas de la oposición difundidas diariamente siempre fue superior al de las piezas de propaganda del chavismo. En segundo lugar, la brecha entre la difusión de propaganda del chavismo y de la oposición comienza a ampliarse a partir del décimo día, hasta alcanzar 391 emisiones el 23 de septiembre de 2010, última jornada de la campaña. Por el contrario, el número de emisiones diarias del chavismo se mantiene relativamente constante y por debajo del número de emisiones de la oposición.

En resumen: de las 5.989 emisiones de propaganda electoral registradas durante un mes de campaña electoral para los comicios par-

lamentarios de 2010, 74% correspondía a la oposición y 26% al chavismo. Globovisión registró el mayor número de piezas emitidas (2.348) durante el período de campaña, casi duplicando a TeleVén, segundo canal en cuanto a frecuencia de emisión. Globovisión difundió 5,5 veces el número de piezas que difundió VTV, y todas fueron del sector de oposición.

Un dato interesante es que del total de cuñas emitidas durante el período de campaña, tan sólo 14,1% corresponde a canales del Estado (VTV 7% y Tves 7,1%) y la diferencia, 86%, fue difundida por canales de televisión privados. El gran hallazgo para el CNE fue la identificación de mensajes de “terceros en campaña”. A partir de la campaña presidencial de 2012, el CNE efectuó una medición de estos terceros, así como de la propaganda “por cuenta del medio”.

### *b) Campaña electoral en las presidenciales 2012*

El 7 de octubre de 2012 se llevó a cabo el proceso comicial para elegir al presidente o la presidenta de la República. Las principales coaliciones que se disputaron la elección fueron el Gran Polo Patriótico (GPP)<sup>58</sup>, que respaldaba la reelección de Hugo Chávez, y la Mesa de la Unidad Democrática (MUD)<sup>59</sup>, que presentó la candidatura de Henrique Capriles Radonsky.

El candidato Hugo Chávez resultó ganador con 55,07% de los votos. Le siguió Henrique Capriles con 44,31%. Reina Sequera (Poder Laboral), 0,47%, Luis Reyes (Organización Renovadora Auténtica) 0,05%, María Bolívar (Partido Democrático Unidos por la Paz)

---

0,04% y Orlando Chirinos (Partido Socialismo y Libertad) 0,02% de los votos, fueron los restantes candidatas y candidatos.

La campaña electoral tuvo una duración de 96 días, en cumplimiento del cronograma aprobado y publicado por el CNE. Ésta se inició el 1° de julio y finalizó el 5 de octubre de 2012. Al inicio de la campaña, el Poder Electoral propuso un acuerdo entre los candidatos presidenciales para que se comprometiesen a actuar en estricto cumplimiento de las leyes que rigen el proceso electoral y, sobre todo, a reconocer los resultados electorales. Todos los candidatos firmaron personalmente el acuerdo, a excepción de Henrique Capriles, quien fue representado por su comando de campaña.

Los dos principales candidatos utilizaron el tricolor nacional en la estética de sus propuestas de campaña. El comando de campaña del presidente para la reelección fue designado “Comando Carabobo”. Éste presentó como imagen el logo “Corazón de mi Patria”, hecho que fue denunciado por la oposición debido a su similitud con el logo de la campaña institucional desarrollada para identificar la obra de gobierno nacional: “Corazón venezolano”. Por su parte, el candidato Henrique Capriles usó para sus actos de campaña una gorra y vestimenta con los colores de la bandera. El “Comando Tricolor”, denominación de su comando de campaña para el proceso de primarias de la Mesa de la Unidad Democrática (12 de febrero de 2012), pasó luego a denominarse “Comando Venezuela”.

Figura 4

Uso de los colores de la bandera nacional, presidenciales 2012



Durante el lapso de campaña, se generó un total de 113 piezas (cuñas) electorales, de las cuales 42 (37,2%) correspondían a la oposición y 71 al chavismo (62,8%), tal como se muestra en la tabla 3. No obstante, y a pesar de que el chavismo produjo casi el doble de piezas que la oposición, sólo difundió 40,5% del total de emisiones.

**Tabla 4**  
**Propaganda electoral por tolda, presidenciales 2012**

Tolda	Nº de cuñas	Emisiones	
Chavismo	71 <i>62,8%</i>	2.429	<i>40,5%</i>
Oposición	42 <i>37,2%</i>	3.570	<i>59,5%</i>
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>5.999</b>	

Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

Al efectuar el análisis por canales de televisión de señal abierta, observamos que, en el caso del chavismo, las 2.429 emisiones fueron distribuidas proporcionalmente entre medios públicos (VTV 25,45% y Tves 23,9%) y privados (Televen, 25,4% y Venevisión, 25,2%). Entretanto, la oposición concentró su difusión, en primer lugar, en Globovisión (31,7%), y luego en Televen (31,3%) y Venevisión (22,3%), canales de señal abierta con mayor *share*. En último lugar se ubicó Meridiano (14,8%).

**Tabla 5**  
**Propaganda electoral por tolda y canal, presidenciales 2012**

Canal	Chavismo		Oposición		Total	
	Nº de cuñas	%	Nº de cuñas	%	Nº de cuñas	%
GLOBOVISIÓN		0,0%	1.130	31,7%	1.130	18,8%
MERIDIANO		0,0%	529	14,8%	529	8,8%
TELEVÉN	618	25,4%	1.116	31,3%	1.734	28,9%
TVES	581	23,9%		0,0%	581	9,7%
VENEVISIÓN	613	25,2%	795	22,3%	1.408	23,5%
VTV	617	25,4%		0,0%	617	10,3%
Total emisiones	<b>2.429</b>	<b>100%</b>	<b>3.570</b>	<b>100%</b>	<b>5.999</b>	<b>100%</b>

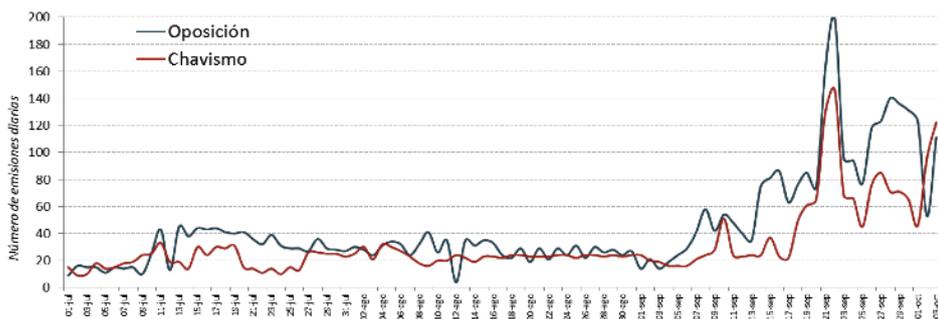
Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

También se observa que Televén difundió mayor cantidad de piezas de ambas toldas (1.734), si bien la oposición difundió casi el doble de piezas que el sector chavista en ese canal. Entre Televén y Venevisión difundieron 52,4% del total de las emisiones, seguidas de Globovisión, que difundió 18,8% de las cuñas, luego VTV con 10,3%, Tves con 9,7% y, por último, Meridiano: 8,8%.

La difusión diaria de cuñas por tolda se muestra en el gráfico 2. En él se observa que, en promedio, la difusión de cuñas de la oposición fue mayor que la del chavismo durante los 96 días de campaña, especialmente en los últimos diez días, cuando se amplía la brecha.

## Gráfico 2

### Difusión diaria de propaganda electoral por tolda, presidenciales 2012



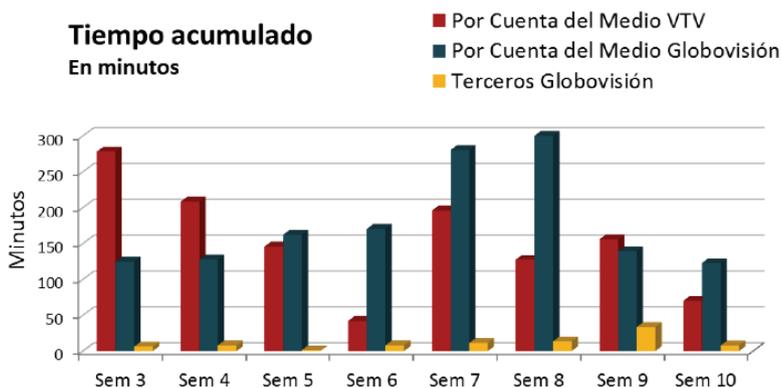
Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

A lo largo del período de campaña, se observó la aparición de espacios “por cuenta del medio”. Es decir, de cuñas difundidas sin Registro de Identificación Fiscal (RIF). Los medios que presentaron este tipo de propaganda electoral fueron Globovisión y VTV, los cuales, aunque no hacían un llamado a votar, atacaban o promovían directamente a uno de los dos principales candidatos.

Desde el inicio de la campaña, Globovisión difundió mensajes a través de espacios de altísima rotación denominados “Agenda Informativa”, “Usted lo Vio” y “Aunque Ud. no lo Crea”. Utilizaban fragmentos del discurso diario del candidato Capriles para promoverlo, testimonios de denuncia de la gestión del presidente Chávez o editaban discursos para hacer burla. Este canal también difundió piezas con RIF no autorizados, que contenían discursos en contra del gobierno y de

las instituciones del Estado, entre ellas el CNE, como el caso de la asociación civil “Ciudadanía Activa”. En líneas generales, eran piezas de muy corta duración difundidas en horarios de altísimo *rating*. Por su parte, VTV promocionó los espacios “Es Noticia”, “Contacto con la Realidad” y “Expediente La Hojilla”. Los primeros privilegiaron la difusión de las actividades del presidente Chávez, mientras que el otro desarrolló réplicas de los discursos de la vocería opositora, incluyendo los del candidato Capriles. (Ver gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**Propaganda electoral “por cuenta del medio”**  
**y “terceros en campaña”, presidenciales 2012**

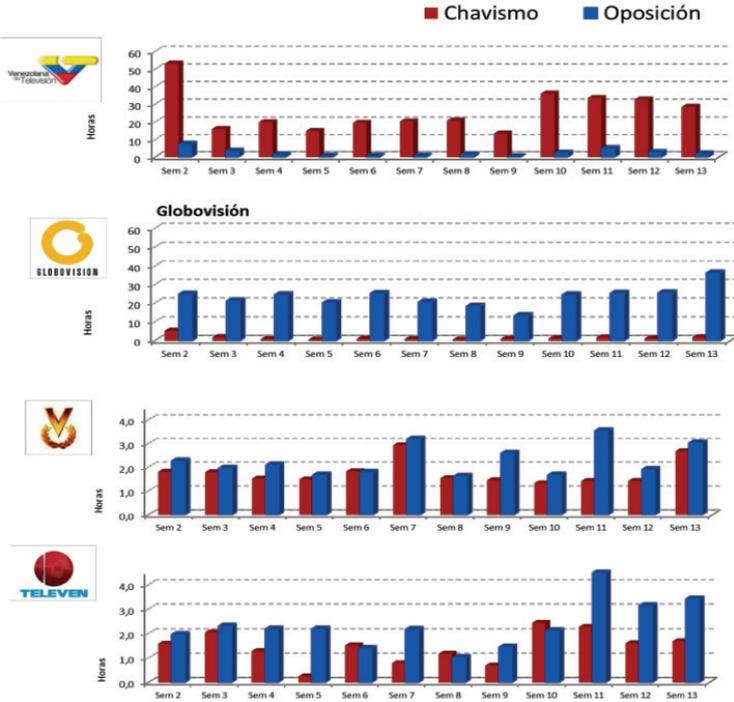


Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

Otro de los registros efectuados en el Sigem para la campaña de las elecciones presidenciales 2012 fue la cobertura de información y opinión en los cuatro principales medios de comunicación. Se observa en el gráfico 4 que VTV privilegió la transmisión de actos de cam-

paña y entrevistas a favor de Hugo Chávez, invisibilizando la opción opositora. Globovisión exhibió el mismo comportamiento, pero privilegiando al candidato Capriles. El gráfico refleja igualmente que los canales con mayor *rating* (Venevisión y Televén) no se polarizaron, pero privilegiaron a la oposición en casi la totalidad del período de campaña.

**Gráfico 4**  
**Cobertura de información/opinión, presidenciales 2012**



Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

En resumen, podemos decir que durante la campaña para la elección del presidente de la República en 2012, las emisiones de propaganda electoral del candidato Capriles superaron a las del presidente Hugo Chávez, a pesar de que el número de cuñas del chavismo era mayor. No sólo se evidenció la difusión de cuñas por parte de organismos autorizados, sino que tanto los medios de comunicación como “terceros en campaña” difundieron mensajes apoyando a uno u otro candidato. Se registró una mayor difusión por parte de medios de comunicación y terceros en apoyo a la candidatura de Henrique Capriles.

La cobertura informativa y de opinión estuvo polarizada tanto en VTV como en Globovisión, privilegiándose a Hugo Chávez y a Henrique Capriles, respectivamente. En TeleVén y Venevisión, si bien la cobertura no estuvo polarizada, ésta favoreció proporcionalmente al candidato opositor.

### *c) Campaña electoral regionales 2012*

El 16 de diciembre de 2012 fueron elegidos 23 gobernadores de estado y las y los integrantes de 23 consejos legislativos. Estos comicios se llevaron a cabo sin la presencia en el país del primer mandatario nacional, Hugo Chávez, quien el 8 de diciembre anunció que viajaría a Cuba para someterse a otra intervención quirúrgica, dado su delicado estado de salud.

La campaña tuvo una duración de 43 días. Se inició el 1° de noviembre y finalizó el 13 de diciembre de 2012. El partido de gobierno, PSUV, obtuvo 20 de 23 gobernaciones, e igualmente logró la mayoría parlamentaria en 22 de los 23 consejos legislativos estatales en contienda.

Se produjo un total de 143 piezas electorales, de las cuales el mayor número correspondió a la oposición, con 90 cuñas, equivalentes a 62,9%. El chavismo presentó 53 piezas, que representan 37,1% del total. En cuanto a las emisiones, como se observa en la tabla 6, 58,2% fueron de la oposición y 41,8% correspondió al chavismo.

**Tabla 6**  
**Propaganda electoral por tolda, regionales 2012**

Tolda	Nº de Cuñas	Emisiones
Chavismo	53 37,1%	3.102 41,8%
Oposición	90 62,9%	4.325 58,2%
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>7.427</b>

Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

En esta oportunidad, el chavismo no concentró su pauta exclusivamente en VTV (27,7%), sino que equilibró la difusión de su propaganda de campaña entre los dos canales de mayor audiencia en señal abierta: Venevisión (24,4%) y Televén (24,2%), y mantuvo su comportamiento de no pautar en Globovisión.

**Tabla 7**  
**Propaganda electoral por tolda y canal, regionales 2012**

Canal	Chavismo		Oposición		Total	
	Nro Cuñas	%	Nro Cuñas	%	Nro Cuñas	%
GLOBOVISIÓN		0,0%	2.002	46,3%	2.002	27,0%
MERIDIANO	189	6,1%	349	8,1%	538	7,2%
TELEVÉN	756	24,4%	714	16,5%	1.470	19,8%
TVES	546	17,6%	1	0,0%	547	7,4%
VENEVISIÓN	752	24,2%	1.259	29,1%	2.011	27,1%
VTV	859	27,7%		0,0%	859	11,6%
Total emisiones	3.102	100,0%	4.325	100,0%	7.427	100,0%

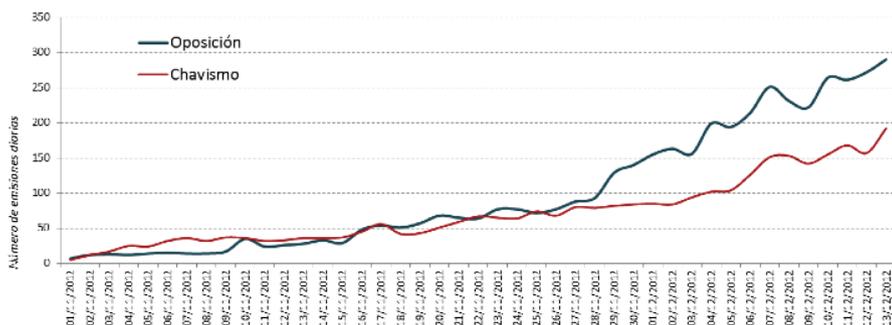
Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

La oposición concentró su mayor inversión en Globovisión (46,3%). En segundo lugar colocó su pauta en Venevisión (29,1%), canal en el cual casi duplicó el esfuerzo realizado por el chavismo. Dos canales privados, Venevisión y Globovisión, transmitieron más de la mitad de la propaganda de campaña de ambas toldas (27,1% y 27% respectivamente), seguidos por Televén (19,8%). Mientras, los canales del sistema de medios públicos pautaron sólo 18% de la muestra: VTV (11%) y Tves (7,4%).

En la difusión diaria de cuñas electorales para ambas toldas políticas, se observa que durante el primer mes de campaña la emisión de propaganda para ambos bandos fue equilibrada. Durante los últimos 15 días, la tolda opositora superó en número la emisión del chavismo: creció hasta triplicar la frecuencia diaria alcanzada al término del

primer mes, en tanto que el sector chavista duplicó ese valor. (Ver gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**Difusión diaria de propaganda electoral por tolda política,**  
**regionales 2012**

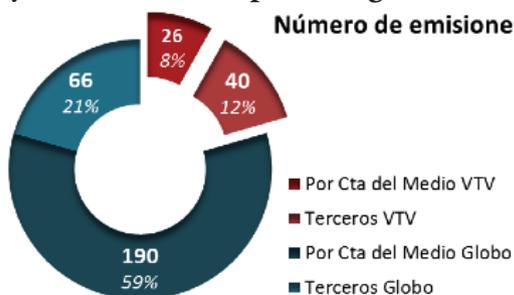


En esta campaña, el canal que difundió mayor cantidad de cuñas realizadas por su cuenta (sin RIF de autorizado a contratar) fue Globovisión. “Agenda Informativa” fue el espacio de mayor presencia y altísima rotación de contenidos, con ataques hacia la tolda chavista. Le acompañaba “Usted lo vio”. En segundo lugar, con menor rotación y presencia, las cuñas denominadas “Tu voto es el que decide” y “Protagonistas de la democracia”, hacían énfasis en llamados a votar, citaban normas y recalcan el derecho a elegir para cambiar la situación. Por su parte, VTV realizó y difundió los denominados “Contacto con la realidad”, en los que se defendía al gobierno de los discursos opositores.

En cuanto a la difusión de mensajes electorales de “terceros en campaña”, Globovisión, en comparación a campañas anteriores, difundió en menor frecuencia cuñas de las asociaciones civiles “Ciudadanía Activa” y “Red por la defensa al trabajo, la propiedad y la Constitución”, esta última encabezada por el ex presidente de Fedecámaras Vicente Brito. VTV mantuvo en el aire cuñas de la Fundación Cultural 23 de enero Simón Bolívar “Barrio Alerta” (RIF: J30735558-1) en apoyo al chavismo.

La figura 5 muestra la difusión “por cuenta de medios” y “terceros en campaña”. Se observa que 59% correspondió a Globovisión y 21% a “terceros en campaña”, en el mismo medio. Ambos sumaban 80% de este tipo de mensajes. Mientras que el restante 20% fue difundido a través de VTV, en apoyo al chavismo. De este porcentaje, 8% fue por cuenta del medio de comunicación y 12% correspondió a “terceros en campaña”.

**Figura 5**  
**Propaganda electoral “por cuenta de medios”**  
**y “terceros en campaña”, regionales 2012**

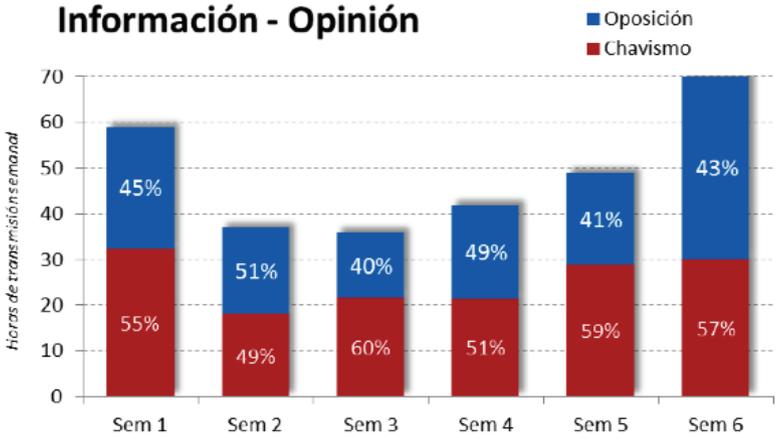


Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

Con relación a la cobertura informativa, de manera similar a la campaña para las presidenciales 2012, VTV privilegió la transmisión de actos políticos y entrevistas de candidatas y candidatos del chavismo, obviando la opción opositora. Globovisión exhibió similar comportamiento, privilegiando las candidaturas de oposición. Televén priorizó las vocerías opositoras, en tanto que Venevisión equilibró las tendencias.

En el gráfico 6, vemos que se consolida la información/opinión de los canales Globovisión, Televén, Venevisión y VTV. Se evidencia que, en promedio, la transmisión de los cuatro canales tendió a equilibrarse, aunque favoreciendo al chavismo.

**Gráfico 6**  
**Cobertura de información/opinión, regionales 2012**



Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

En resumen, en la campaña para las elecciones regionales 2012, al igual que en los comicios anteriores, se evidenció una mayor presencia de propaganda electoral por parte de la oposición con respecto al chavismo, tanto en número de cuñas como de emisiones. Igualmente, se registró un aumento de la difusión de propaganda los últimos días de la campaña electoral. Globovisión y VTV emitieron mensajes “por cuenta de medios” y “terceros en campaña”. En cuanto a la cobertura de información y opinión, la tendencia global favoreció al chavismo.

#### *d) Campaña electoral en las presidenciales 2013*

Luego del fallecimiento del presidente Hugo Chávez, el 5 de marzo de 2013, el CNE convocó a nuevas elecciones presidenciales, las cuales se llevaron a cabo el 14 de abril de ese mismo año. Los candidatos fueron Nicolás Maduro por el chavismo; Henrique Capriles Radonsky por la Mesa de la Unidad Democrática (MUD); Eusebio Méndez, candidato de la organización política Nueva Visión para mi País (Nuvipa); María Bolívar, por el Partido Democrático Unidos por la Paz y la Libertad (Pdupl); Reina Sequera, por la organización política Poder Laboral; y Julio Mora, candidato por Unidad Democrática (Udemo).

**Figura 6**  
**Comandos de campaña, presidenciales 2013**



Dadas las condiciones de la convocatoria electoral, la campaña tuvo una duración de sólo 10 días. Comenzó el día 2 y finalizó el 11 de abril de 2013. Resultó elegido Nicolás Maduro, con 50,66% de los votos. El candidato Capriles no reconoció los resultados, convocó a protestas contra el CNE y exigió una auditoría, a la que luego se negó a asistir.

En el desarrollo de la campaña electoral, el total de emisiones de propaganda contratada por el chavismo fue 26,8% mientras que el restante 73,2% correspondió a la oposición. Al igual que en los últimos comicios, el número de piezas del chavismo fue mayor que el de la oposición, 38 y 23, respectivamente, pero se registró una mayor difusión de mensajes por parte de la oposición.

**Tabla 8**  
**Propaganda electoral por tolda, presidenciales 2013**

Tolda	Nº de cuñas	Emissiones
<b>Chavismo</b>	<b>38</b> 62,3%	<b>333</b> 26,8%
<b>Oposición</b>	<b>23</b> 37,7%	<b>908</b> 73,2%
<i>Mora</i>	5 8,2%	205 16,5%
<i>Capriles</i>	18 29,5%	703 56,6%
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>1.241</b>

Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

En esta oportunidad, las cuñas divulgadas por la oposición no correspondieron exclusivamente al candidato Capriles. A partir del cuarto día de campaña, aparecieron en los canales de mayor rating cuñas del candidato de la Unidad Democrática Julio Mora (quien obtuvo 1.936 votos en todo el país, equivalentes a 0,01% del total). Estas cuñas no hacían llamado a votar por el candidato Mora sino a no votar por el candidato Maduro. Hubo incluso una cuña que presentaba la silueta del rostro de Maduro en una tapa final: “¡Pa’l culpable NO HAY!” En general, apoyaban el discurso opositor, denunciando una mala gestión de gobierno.

Como otra novedad, esta vez el candidato Capriles realizó 67 veces emisiones (9,5%) de sus cuñas por VTV. El resto fue difundido por las televisoras privadas, a saber 27,7% por Globovisión, 29,7% por Televen, 25% por Venevisión y 8% por Meridiano TV. El chavismo

equilibró la difusión de su propaganda de campaña entre cuatro canales: VTV, Venevisión, Televén y Globovisión, casi en partes iguales.

**Tabla 9**  
**Propaganda electoral por tolda y canal, presidenciales 2013**

Canal	Maduro		Mora		Capriles		Oposición		Total	
	Nº de cuñas	%								
GLOBOVISIÓN			44	21,5%	195	27,7%	239	26,3%	239	19,3%
MERIDIANO			59	28,8%	56	8,0%	115	12,7%	115	9,3%
TELEVÉN	83	24,9%	53	25,9%	209	29,7%	262	28,9%	345	27,8%
TVES	79	23,7%				0,0%	0	0,0%	79	6,4%
VENEVISIÓN	86	25,8%	49	23,9%	176	25,0%	225	24,8%	311	25,1%
VTV	85	25,5%			67	9,5%	67	7,4%	152	12,2%
Total emisiones	333	100%	205	100%	703	100%	908	100%	1.241	100%

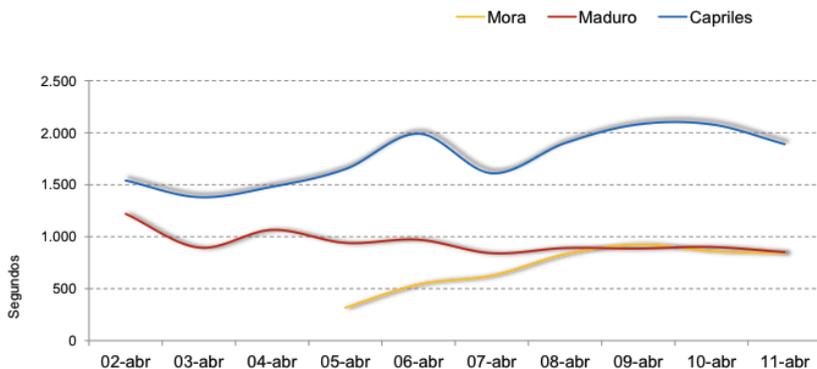
Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

Al sumar las piezas y la difusión de los candidatos Mora y Capriles, obtuvimos que la oposición difundió 908 cuñas durante la campaña electoral, es decir, 73% del total, mientras que el chavismo difundió 333 cuñas, cifra que representa 27% del total de piezas difundidas.

En cuanto a los canales, 100% de las difusiones de piezas electorales realizadas por Globovisión y Meridiano eran de la oposición. Del total de emisiones realizadas por Televén, 76% correspondía a la oposición, mientras que en Venevisión el porcentaje alcanzó a 72,3%. VTV dedicó 44% de sus emisiones a la oposición y el 66% al chavismo, mientras que Tves sólo difundió mensajes del chavismo.

### Gráfico 7

#### Difusión diaria de propaganda electoral por tolda, presidenciales 2013



Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

Con respecto a las propagandas “por cuenta de los medios” y “terceros en campaña”, abundaron los mensajes transmitidos por VTV con imágenes y sonidos del ex presidente Chávez, combinados con contenidos de promoción del voto a favor del candidato Nicolás Maduro. Por su parte, el espacio “Momentos que no volverán” presentaba únicamente contenidos de Chávez. VTV continuó difundiendo los espacios “Contacto con la realidad” y “Es noticia”, en respaldo al Gobierno. Sin embargo, el canal que difundió mayor cantidad de cuñas por su cuenta (sin RIF de autorizado a contratar) fue Globovisión, registrando un tiempo acumulado de 3 horas, 6 minutos y 13 segundos, mientras que VTV acumuló 1 hora 39 minutos y 23 segundos para este tipo de propaganda.

**Tabla 10**  
**Propaganda electoral “por cuenta de medios”**  
**y “terceros en campaña”, presidenciales 2013**

Propaganda por cuenta del medio y terceros en campaña	VTV	Globovisión
Tiempo acumulado (En horas, min. y seg.)		
<b>Chavismo</b>	<b>1h 39m 23s</b>	
Contacto con la realidad	34m 30s	
Es noticia	<b>9h</b>	
Momentos que no volverán	42m 49s	
VTV medio	<b>13m 4s</b>	
<b>Oposición</b>		<b>3h 6m 13s</b>
Agenda informativa		1h 14m 59s
Terceros		53m 19s
<i>Calzados - Japa Fashion</i>		18m
<i>Ciudadanía Activa</i>		29m 30s
<i>Yo estoy dispuesto - Voto Joven</i>		2m
<i>Vicente Brito RPDTPC</i>		1m 45s
<i>Por ti por Venezuela - Hannah Arendt</i>		2m 4s
Ud lo vio		41m 50s
Aunque Ud. no lo crea		16m 5s
<b>Total general</b>	<b>1h 39m 23s</b>	<b>3h 6m 13s</b>

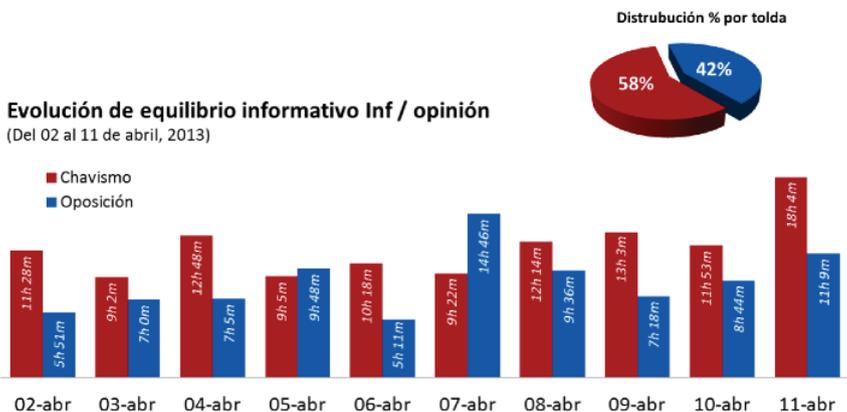
Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

El discurso opositor se concentró en atacar la gestión del gobierno nacional y enfatizar en la necesidad del cambio. Por su parte, el chavismo invocó el mensaje y la figura de Hugo Chávez, e hizo llamados a cumplir con su legado.

En cuanto a cobertura informativa, VTV privilegió la transmisión de prolongados actos de campaña y entrevistas a militantes del chavismo, anulando sus espacios de publicidad e invisibilizando la opción opositora. Mientras, Globovisión mantuvo el mismo comportamiento al privilegiar casi exclusivamente al candidato opositor, pero respetando el espacio de sus anunciantes y la pequeña, pero existente,

programación “no militante”, con lo cual, al consolidar los tiempos de los cuatro canales medidos para esta categoría (Globovisión, Televén, Venevisión y VTV), el chavismo en esta oportunidad superó ampliamente a la oposición sólo con la parrilla de VTV durante los 10 días de campaña electoral.

### Gráfico 8 Cobertura de información/opinión por tolda, presidenciales 2013



Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

Dadas las características de esta elección, la campaña fue relativamente corta y se caracterizó por una mayor difusión de propaganda electoral por parte de la oposición, así como por una mayor emisión de material “por cuenta de medios” y “terceros en campaña”. La cobertura informativa favoreció al chavismo.

---

*e) Campaña electoral municipales 2013*

El 8 de diciembre de 2013 fueron elegidos 337 alcaldesas y alcaldes y 2.523 concejales y concejales en todo el país. La fecha inicialmente prevista para estos comicios era el 14 de julio del mismo año, pero debió ser pospuesta en razón de la convocatoria y realización del proceso electoral sobrevenido del 14 de abril, a causa del fallecimiento del presidente Hugo Chávez.

Tras una campaña electoral de 20 días, que comenzó el 16 de noviembre y finalizó el 5 de diciembre, fueron electos 255 alcaldes y alcaldesas del Gran Polo Patriótico, 75 de la Mesa de la Unidad Democrática y 7 de otras organizaciones políticas.

Durante el desarrollo de la campaña se contabilizaron 112 piezas de propaganda electoral, de las cuales 73,2% correspondían a la oposición y 26,8% al chavismo. Con respecto a las emisiones, el número fue de 5.112, de las cuales 64,7% correspondían a la oposición y el restante 35,3% al sector chavista.

**Tabla 11**  
**Propaganda electoral por tolda, municipales 2013**

Tolda	Nº de cuñas	Emisiones
Chavismo	30 26,8%	1.802 35,3%
Oposición	82 73,2%	3.310 64,7%
<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>5.112</b>

Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

El chavismo continuó distribuyendo su pauta entre los canales privados de mayor *rating* y VTV, y por primera vez pauta en Globovisión (13,2% del total de su propaganda, incluso por encima de Televén donde sólo colocó 12%). Venevisión fue el canal en el que el chavismo concentró su mayor difusión (35,5%).

La alianza opositora continuó concentrando su mayor inversión en Globovisión (45,5%); en segundo lugar colocó su pauta en Venevisión (23,9%), seguido muy de cerca por Televén (23,1%). La oposición no utilizó VTV ni Tves para transmitir su propaganda.

**Tabla 12**

**Propaganda electoral por tolda y canal, municipales 2013**

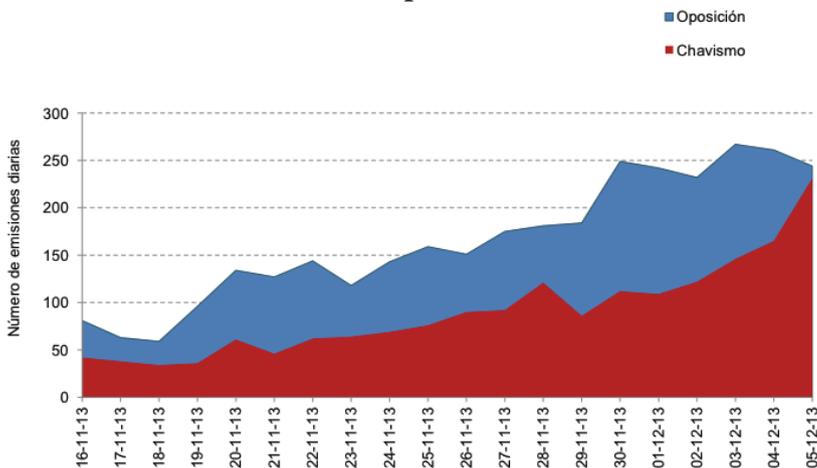
Canal	Chavismo		Oposición		Total	
	Nº de cuñas	%	Nº de cuñas	%	Nº de cuñas	%
GLOBOVISIÓN	238	13,2%	1.505	45,5%	1.743	34,1%
MERIDIANO	97	5,4%	247	7,5%	344	6,7%
TELEVÉN	217	12,0%	766	23,1%	983	19,2%
TVES	105	5,8%		0,0%	105	2,1%
VEVEVISIÓN	637	35,3%	792	23,9%	1.429	28,0%
VTV	508	28,2%		0,0%	508	9,9%
<b>Total emisiones</b>	<b>1.802</b>	<b>100%</b>	<b>3.310</b>	<b>100%</b>	<b>5.112</b>	<b>100%</b>

Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

Globovisión fue el medio radioeléctrico que registró mayor difusión de propaganda electoral, con 34,1% del total de emisiones. Le siguieron Venevisión con 28% y Televisión con 19,2%. De las 1.743 emisiones registradas en Globovisión, 86,3% correspondía a propaganda del bloque opositor. En el caso de Televisión, del total de las emisiones registradas (983), 78% correspondía a la oposición.

Desde el inicio hasta el término de la campaña, la oposición mantuvo un nivel superior de transmisión diaria de cuñas con respecto al chavismo. El día final de campaña, el sector chavista hizo su mayor esfuerzo de difusión (específicamente en Globovisión). Sin embargo, no alcanzó el nivel de su contendiente principal, a pesar de que éste disminuyó el número de emisiones en los dos últimos días de la campaña.

**Gráfico 9**  
**Difusión diaria de propaganda electoral por tolda,**  
**municipales 2013**



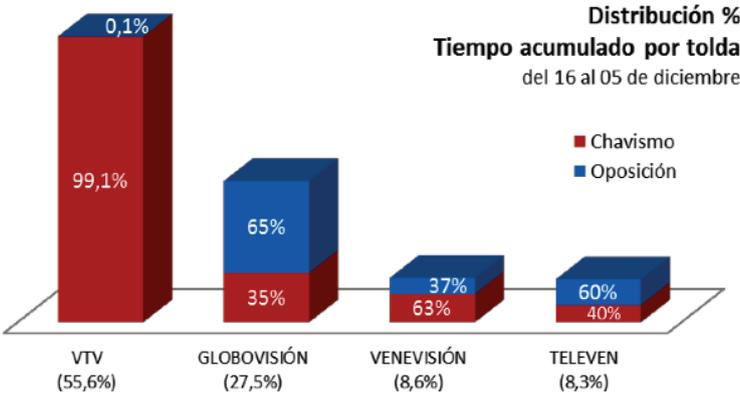
Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

En comparación con otras campañas analizadas, la emisión de propaganda “por cuenta del medio” y “terceros en campaña” disminuyó. Globovisión no transmitió ninguno de los espacios que mantuvo en las campañas anteriores, mientras que VTV difundió sólo en 12 oportunidades el segmento “Contacto con la realidad”.

Con respecto a “terceros en campaña”, sólo la asociación civil “Ciudadanía Activa” contrató 9 emisiones de 2 versiones de cuñas a través de Globovisión. Mientras que por el chavismo, la fundación “Barrio Alerta” contrató la difusión de cuñas no sólo en VTV (64 emisiones), sino también en TeleVén (61 emisiones) y en Venevisión (40 emisiones).

En cuanto a la cobertura informativa, VTV omitió a la opción opositora. Globovisión, por su parte, privilegió a las candidatas y los candidatos opositores, pero dio cobertura a candidaturas y a información relacionada con el chavismo. Los canales con mayor *rating*, pero con menor espacio para la cobertura informativa (Venevisión y Televisión) no se polarizaron. No obstante, Televisión privilegió en 60% las vocerías opositoras, en tanto que Venevisión, dio mayor cobertura a las candidaturas chavistas (63%). Los candidatos del chavismo registraron 66% del total de apariciones (568), mientras que la MUD abarcó 31%. Del total de apariciones de candidatas y candidatos chavistas, 15 de éstos representaron 69%. Con respecto al tiempo acumulado de exposición en los medios, el chavismo concentró 74% y la oposición registró 22%.

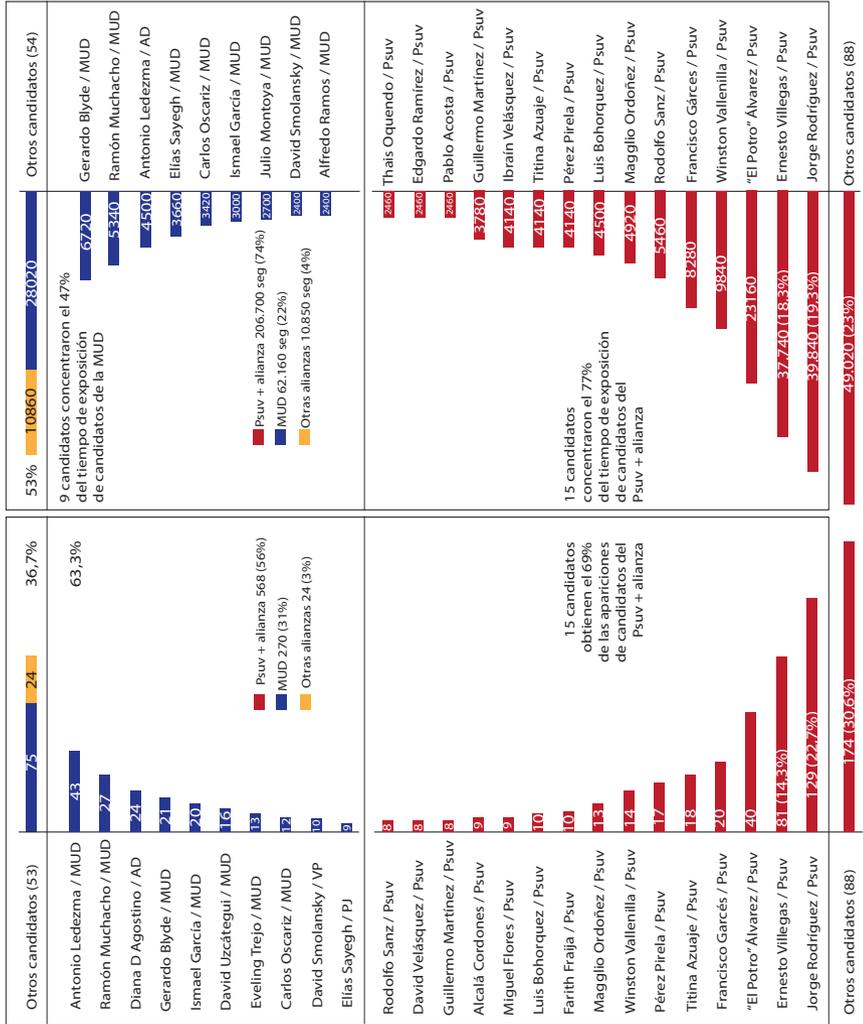
**Gráfico 10**  
**Cobertura de información/opinión por tolda,**  
**municipales 2013**



Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

## Gráfico 11

### Apariciones y tiempo acumulado de candidatos por tolda, municipales 2013



Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral

---

En resumen, cabe afirmar que durante la campaña electoral desarrollada en el marco de la elección de alcaldes y concejales de 2013, al igual que en las anteriores, las emisiones de propaganda electoral de la oposición superaron a las del chavismo en los 20 días de duración de la campaña. Con respecto a la propaganda por cuenta de los medios de comunicación y de “terceros en campaña” se evidenció un cambio en comparación con los comicios anteriores, toda vez que estas estrategias fueron de menor intensidad. Por su parte, la cobertura informativa y de opinión mostró cierto equilibrio entre los medios estudiados.

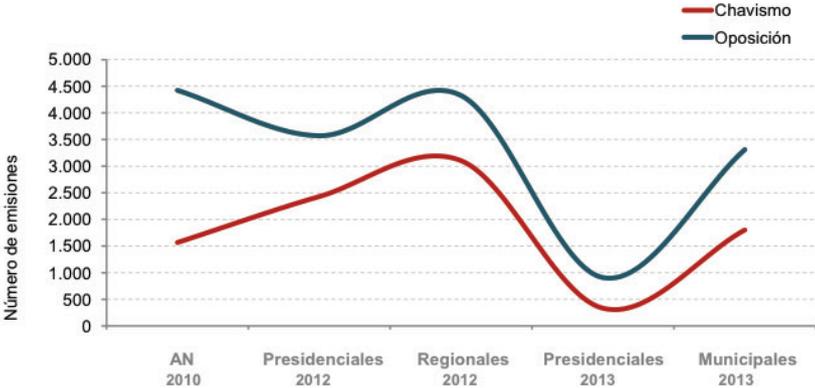
## CONCLUSIONES

El Consejo Nacional Electoral cuenta con un cuerpo normativo que permite y define el seguimiento de las campañas electorales. Este conjunto de normas es la síntesis de una evolución legal de prohibiciones que parte de las primeras elecciones en Venezuela y de su adecuación necesaria, producto de la tecnificación de las organizaciones con fines políticos y para la promoción de las candidaturas: la oferta electoral. Dada la complejidad que significa la programación televisiva, la normativa permite la creación de categorías y límites para la medición, las cuales apuntan a establecer a la cuña, objeto de protección de la norma, como la unidad medible para el seguimiento.

Con base en esta normativa, el CNE desarrolló un sistema de seguimiento de medios que consiste en el registro de contenidos político-electorales en los principales canales televisivos. Información que sirve de insumo al propio órgano electoral para adoptar medidas oportunas y correctivos en cuanto a contenidos y difusión diaria. Gracias a la instrumentación del sistema de seguimiento de medios (Sigem), que inició operaciones a través de un plan piloto para la elección de diputados a la Asamblea Nacional 2010, se identificó la ocurrencia de mensajes fuera de la norma (“por cuenta del medio” y “terceros en campaña”), que en comparación con el resto de mensajes propagandísticos político-electorales, son de menor cuantía, están focalizados en canales de menor penetración en la audiencia y están claramente identificados con una de las toldas políticas en disputa.

Afirmar que ha habido “ventajismo” a favor del sector chavista en las campañas electorales no es coherente con las cifras aquí mostradas. Los resultados, en los cinco comicios analizados, muestran que contrario a esas denuncias de “ventajismo” formuladas por sectores de oposición, éstos han tenido mucha mayor emisión de piezas (cuñas) electorales en los medios televisivos al compararla con la tolda chavista.

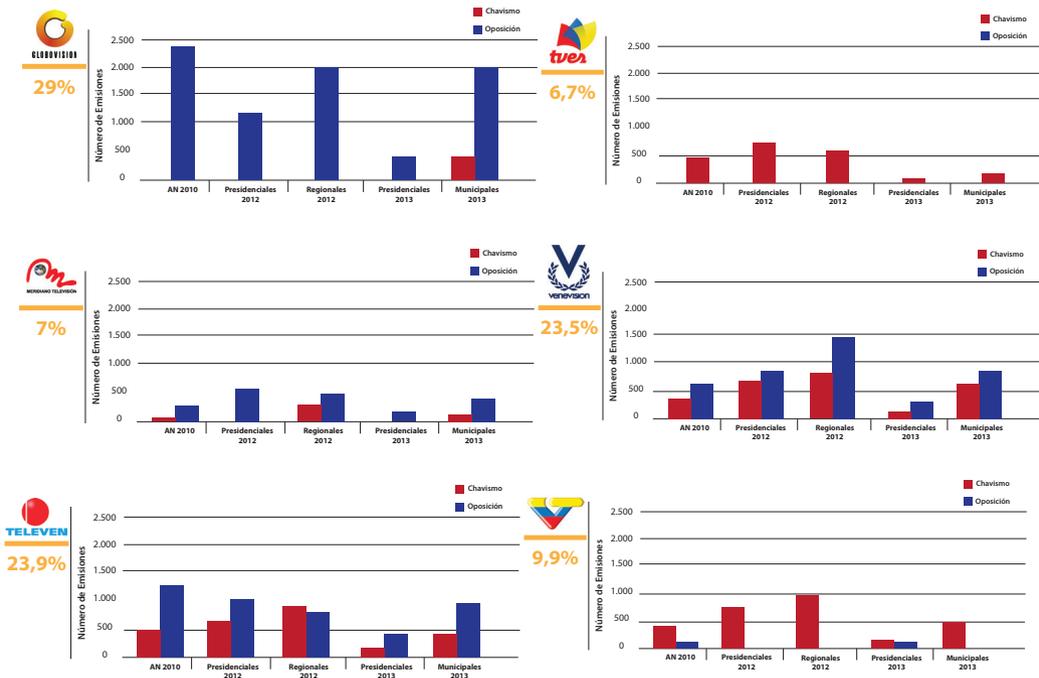
**Gráfico 12**  
**Comparativo de propaganda electoral por tolda**



	AN 2010	Presidenciales 2012	Regionales 2012	Presidenciales 2013	Municipales 2013
<b>Duración</b> período de campaña (días)	<b>30</b>	<b>96</b>	<b>43</b>	<b>10</b>	<b>20</b>
<i>Dif. porcentual</i>	47,7%	19%	16,5%	46,3%	29,5%

Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

## Gráfico 13 Comportamiento de la propaganda electoral por canal



Fuente: CNE. Dirección de Seguimiento de la Información Electoral.

En el ámbito de la información-opinión, la programación de Globovisión y de VTV se ha anulado al favorecer casi exclusivamente a las candidatas o los candidatos de un único sector. Puede decirse que la cobertura informativa y de opinión durante las campañas estudiadas ha registrado mayor equidad al analizarse el comportamiento de los canales Venevisión y Televisión, medios que gozan de mayor pene-

---

tración. También podemos afirmar que voceros y candidatos de las principales ofertas electorales han logrado tener acceso al espectro radioeléctrico. Sin embargo, sobre el tema pesa una gran deuda: el debate sobre el uso responsable de los medios no está concluido, es necesaria una discusión mayor en la opinión pública que termine de definir el rol de los medios, competencia que escapa de las atribuciones y funciones del CNE.

Otros de los elementos dignos de destacar es la necesidad de ampliar el análisis e incorporar mediciones de la difusión de piezas en otros medios de comunicación. A pesar de haber sido registrados los principales medios impresos de circulación nacional durante las campañas estudiadas, para esta investigación no han sido presentados debido a la falta de tiempo para su apropiada sistematización. Igualmente, se tiene como reto normar y analizar otras formas de comunicación, como la telefonía celular o las redes sociales, lo mismo que evaluar el rol que en este ámbito cumplen las encuestas de opinión pública.

## NOTAS

1. Ciudadanía Activa (21 de abril de 2015) 20 garantías electorales para las elecciones parlamentarias en Venezuela. Documento en línea: [ciudadaniaactivavzla.wordpress.com](http://ciudadaniaactivavzla.wordpress.com) (Consulta: 27-10-2015)
2. Chacón, Oláguer (2004) La regulación sobre propaganda en la legislación electoral venezolana en el siglo XX. POLITEIA.
3. Castillo, Carlos (1988). Innovación democrática, mitos políticos y organización electoral. Consejo Supremo Electoral (Colección del Cincuentenario 4) Pág. 172
4. Ley Electoral. Gaceta Oficial N°. 562 Extraordinaria (24 de mayo de 1958).
5. Malaver, Roberto (2006) El afiche electoral presidencial. Exposición N° 67, Publicación N°. 37. Museo de la Estampa y del Diseño Carlos Cruz-Diez. Pág. 8
6. Reyes, Luz Mely (2004) Venezuela: experiencia en cobertura periodística de elecciones, publicado en Prensa y elecciones: experiencias de América Latina. Instituto Prensa y Sociedad Pág. 81.
7. Chacón, Oláguer (2004) La regulación sobre propaganda en la legislación electoral venezolana en el siglo XX. Politeia.
8. Ley Orgánica del Sufragio. Gaceta Oficial N° 1.453 Extraordinaria (17 de septiembre de 1970).
9. Jiménez, Rafael (2004) Los fraudes electorales en Venezuela. Caracas: El Centauro. Pág. 43
10. Chacón, Oláguer (2004) La regulación sobre propaganda en la legislación electoral venezolana en el siglo XX. Politeia.
11. Álvarez, Ángel (Coord.) (1996) El sistema político venezolano: crisis y transformaciones. UCV, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
12. Malaver, Roberto (2006) El afiche electoral presidencial. Exposición N° 67, publicación N° 37. Museo de la Estampa y del Diseño Carlos Cruz-Diez. Pág. 11.
13. Malaver, Roberto (2006) El afiche electoral presidencial. Exposición N° 67, publicación N° 37. Museo de la Estampa y del Diseño Carlos Cruz-Diez. Pág. 11.
14. Silva, José Agustín y Sonntag, Heinz (1979). El proceso electoral de 1978, su perspectiva histórica estructural. Caracas: Ateneo de Caracas. Pág.119.
15. Silva, José Agustín y Sonntag, Heinz (1979). El proceso electoral de 1978, su perspectiva histórica estructural. Caracas: Ateneo de Caracas, Pág. 128-129.
16. Malaver, Roberto (2006) El afiche electoral presidencial. Exposición N° 67, Publicación N° 37. Museo de la Estampa y del Diseño Carlos Cruz-Diez. Pág. 11.
17. Keller, Alfredo (1988) publicado en Consejo Supremo Electoral: Innovación democrática, mitos políticos y organización electoral. Pág. 122.
18. Malaver, Roberto (2006) El afiche electoral presidencial. Exposición N° 67, Publicación N° 37. Museo de la Estampa y del Diseño Carlos Cruz-Diez. Pág. 12.
19. Jiménez, Rafael (2004) Los fraudes electorales en Venezuela. Caracas: El Centauro. Pág. 42.
20. Reyes, Luz Mely (2004) Venezuela: experiencia en cobertura periodística de elecciones, publicado en Prensa y elecciones: experiencias de América Latina. Instituto Prensa y Sociedad. Pág. 82.

- 
21. Molina, José (2001) Comportamiento electoral en Venezuela 1998-2000: Cambio y continuidad, publicado en Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2002. Caracas: CDB Publicaciones. Pág. 192.
  22. Ley Orgánica de Procesos Electorales. Gaceta Oficial N° 5.928 Extraordinaria (12 de agosto de 2009).
  23. Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales. Gaceta Electoral N° 628 (26 de junio de 2012).
  24. Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos. Gaceta Oficial N° 39.579 (22 de diciembre de 2010).
  25. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva oc-5/85 del 13 de noviembre de 1985. La colegiación obligatoria de periodistas (Art. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos).
  26. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999. Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinaria (19 de febrero de 2009).
  27. Ley Orgánica de Procesos Electorales. Gaceta Oficial N° 5.928 Extraordinaria (12 de agosto de 2009).
  28. Ley Orgánica de Procesos Electorales. Gaceta Oficial N° 5.928 Extraordinaria (12 de agosto de 2009).
  29. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva oc-5/85 del 13 de noviembre de 1985. La colegiación obligatoria de periodistas.
  30. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999. Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinaria (19 de febrero de 2009).
  31. Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales. Gaceta Electoral N° 628 (26 de junio de 2012)
  32. Díaz, Vicente (14 de diciembre de 2012) “Las cuñas de promoción de las obras de los gobernadores pueden seguir al aire”. Disponible en línea: noticias24.com (consulta 25-09-2015).
  33. Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Recurso de Interpretación. Exp. N° 01-0415 Pág. 35.
  34. Barceló, Diego. (2006) Democracia y Medios. Perú: Instituto Universitario de investigación Ortega y Gasset. Jurado Nacional de Elecciones. Pág.19.
  35. Villafranco Robles, Citlali. “El papel de los medios de comunicación en las democracias”. Revista Andamios. Vol. 2, número 3. México. 2005 Pág. 7.
  36. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva oc-5/85 del 13 de noviembre de 1985. La colegiación obligatoria de periodistas.
  37. Villafranco Robles, Citlali. “El papel de los medios de comunicación en las democracias”. Revista Andamios. Vol. 2 número 3. Pág. 7, México. 2005. Pág. 9-10.
  38. Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales. Gaceta Electoral N° 628 (26 de junio de 2012).
  39. Ackerman, John M. “Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2007”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XLI, núm. 121, enero-abril, 2008 Pág. 412.
  40. Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. Elecciones Parlamentarias-Venezuela 2005. Informe final. Marzo de 2006. Pág. 36.
  41. Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. Elecciones Parlamentarias-Venezuela 2005. Informe final. Marzo 2006. Pág. 36.
-

42. Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. Elecciones Parlamentarias-Venezuela 2005. Informe final. Marzo 2006. Pág. 36.
43. Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. Elecciones Parlamentarias-Venezuela 2005. Informe final. Marzo 2006. Pág. 36 Pág. 34.
44. Martínez, José (2007) “No existe posibilidad de manipular el voto”, publicado en *Suffragio*. Año 3, número 8. Pág. 11.
45. McCoy, Jennifer (05-11-2013) Centro Carter advierte sobre el “ventajismo” en comicios venezolanos. Disponible en línea: [ultimasnoticias.com.ve](http://ultimasnoticias.com.ve) (consulta 23-09-2015).
46. Boon, Lisseth (03-08-2012) El Gobierno crece en medios informativos pero no en audiencia. Disponible en línea: [elmundo.com.ve](http://elmundo.com.ve) (Consulta: 26-10-2015).
47. Boon, Lisseth (03-08-2012) El Gobierno crece en medios informativos pero no en audiencia. Disponible en línea: [elmundo.com.ve](http://elmundo.com.ve) (Consulta: 26-10-2015).
48. Boon, Lisseth (03-08-2012) El Gobierno crece en medios informativos pero no en audiencia. Disponible en línea: [elmundo.com.ve](http://elmundo.com.ve) (Consulta: 26-10-2015).
49. Métricas de audiencia de televisión en Venezuela. Disponible en Línea: <http://audienciasvenezuela.blogspot.com/> (Consulta: 26-10-2015).
50. Misión de Estudio del Centro Carter. Elecciones presidenciales en Venezuela. Informe final 14 de abril de 2013. Pág.46.
51. Reyes, Luz Mely (2004) Venezuela: experiencia en cobertura periodística de elecciones. Publicado en *Prensa y elecciones: experiencias de América Latina*. Instituto Prensa y Sociedad. Pág.82.
52. Silva, José Agustín y Sonntag, Heinz (1979). El proceso electoral de 1978, su perspectiva histórica estructural. Caracas: Ateneo de Caracas. Pág.122.
53. Reyes, Luz Mely (2004) Venezuela: experiencia en cobertura periodística de elecciones, publicado en *Prensa y elecciones: experiencias de América Latina*. Instituto Prensa y Sociedad. Pág. 85.
54. Peregil, Francisco y Meza, Alfredo (2013). “Cae el último canal televisivo crítico con el Gobierno de Venezuela”. Disponible en línea: [internacional.elpais.com](http://internacional.elpais.com) (consulta 23-09-2015) / Carta de Zuloaga: [lapatilla.com](http://lapatilla.com).
55. Capriles, Henrique (27-05-2015). “Capriles reclama que nuevos directivos de Globovisión vetan sus discursos”. Disponible en línea: [economia.elpais.com](http://economia.elpais.com) (consulta 23-09-2015).
56. Ramos Allup, Henry (2014) La venta de El Universal. Publicado en línea en: [acciondemocratica.org.ve](http://acciondemocratica.org.ve) (consulta 25-09-2015).
57. Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales. Gaceta Electoral N° 628 (26 de junio de 2012).
58. Integrado por las siguientes organizaciones con fines políticos: PSUV, Partido Comunista, PPT, Podemos, Unidad Popular Venezolana, Tupamaro, MER, Psoev, Joven, IPCN, otros regionales.
59. Acción Democrática, Copei, Venezuela de Primera, Unión Republicana Democrática, Movimiento Republicano, MAS, Convergencia, Visión Emergente, Movimiento Laborista, Solidaridad Independiente, La Causa Radical, Electores Libres, Bandera Roja, Primero Justicia, Un Nuevo Tiempo, Voluntad Popular, Avanzada Progresista, Unidad Misión Venezuela, Min-Unidad, Unidos para Venezuela, Movimiento Progresista Venezuela, Movimiento Ecológico Venezuela, Democracia Renovadora, Vanguardia Popular, Fuerza Liberal, Moveuse.

---

## REFERENCIAS

Álvarez, A. (Coord.) (1996) **El sistema político venezolano: crisis y transformaciones**. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV.

Barceló, Diego. (2006) **Democracia y Medios**. Perú: Instituto Universitario de investigación Ortega y Gasset. Jurado Nacional de Elecciones.

Bisbal, Marcelino (Comp.) (2000) **Antropología de unas elecciones**. Caracas: UCAB.

Ciudadanía Activa: **20 garantías electorales para las elecciones parlamentarias en Venezuela**. (Documento en línea, 21 de abril de 2015).

Cañizález, Andrés (Coord.) (2004) **Prensa y elecciones: Experiencias de América Latina**. Caracas: Instituto Prensa y Sociedad (IPYS).

Castillo, Carlos (1988) **Evolución y bases jurídicas del sistema electoral venezolano, publicado en Innovación Democrática, Mitos Políticos y Organización Electoral**. Consejo Supremo Electoral (Colección del Cincuentenario 4).

Chacón M., Oláguer (2004) La regulación sobre propaganda en la legislación electoral venezolana en el siglo XX. Caracas: **Politeia**.

Colmenares, Julio César (2007). **Libro Blanco sobre RCTV (II)** (Documento en línea, lunes, 30/04/2007).

## CONSEJO NACIONAL ELECTORAL:

### **Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.**

Gaceta Electoral N° 628 (26 de junio de 2012).

Díaz, María Alejandra (2012). **Las cadenas de la discordia** (Documento en línea, miércoles 18/07/2012).

Diderot, Denis (2002). **La Enciclopedia** (Selección de textos Políticos). Tecnos.

García B., Virginia y otros (2005) **Comunicación política y campañas electorales: Estrategias en elecciones presidenciales.** Gedisa.

García B., Virginia y otros (2011) **Propaganda gubernamental: tácticas e iconografías del poder.** La Crujía Ediciones.

Jiménez, Rafael (2004) **Los fraudes electorales en Venezuela.** Caracas: El Centauro.

Keller, Alfredo (1988) La elecciones de 1983, publicado en **Innovación democrática, mitos políticos y organización electoral.** Consejo Supremo Electoral (Colección del Cincuentenario 4).

Malaver, Roberto (2006) **El afiche electoral presidencial.** Exposición N° 67, Publicación N° 37. Museo de la Estampa y del Diseño Carlos Cruz-Diez.

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (2006). Elecciones Parlamentarias-Venezuela 2005. **Informe final.**

---

Misión de Estudio del Centro Carter (2013). Elecciones Presidenciales en Venezuela. **Informe final**. 14 de abril de 2013.

Molina, José (2001) Comportamiento electoral en Venezuela 1998-2000: cambio y continuidad, publicado en **Venezuela en transición: elecciones y democracias 1998-2002**. Caracas: CDB Publicaciones.

Peregil, Francisco y Meza Alfredo (2013) Cae el último canal televisivo crítico con el Gobierno de Venezuela. Disponible en línea: [internacional.elpais.com](http://internacional.elpais.com) (consulta 23-09-2015)

Ramos Allup, Henry (2014) **La venta de El Universal**. Publicado en línea: [acciondemocratica.org.ve](http://acciondemocratica.org.ve) (consulta 25-09-2015).

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA:

**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, 1999. Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinaria (19 de febrero de 2009).

**Ley Orgánica del Poder Electoral**. Gaceta Oficial N° 37.573 (19 de noviembre de 2002).

**Ley Orgánica de Procesos Electorales**. Gaceta Oficial N° 5.928 Extraordinaria (12 de agosto de 2009).

**Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos**. Gaceta Oficial N° 39.579 (22 de diciembre de 2010).

## REPÚBLICA DE VENEZUELA:

**Ley Electoral.** Gaceta Oficial N° 562 Extraordinaria (24 de mayo de 1958).

**Ley Orgánica del Sufragio.** Gaceta Oficial N° 1.453 Extraordinaria (17 de septiembre de 1970).

**Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.** Gaceta Oficial N° 5.233 Extraordinario (29 de mayo de 1998).

Reyes, Luz Mely (2004). Venezuela: **experiencia en cobertura periodística de elecciones**, publicado en Prensa y elecciones: experiencias de América Latina. Instituto Prensa y Sociedad. Págs. 79-103.

Sartori, Giovanni (2008). **Homo videns: La sociedad teledirigida.** Taurus.

Spiritto, Fernando (2005). **Las telecomunicaciones en Venezuela: los primeros pasos** (1883-1946). Venezuela Analítica.

Silva, José A. y Sonntag, Heinz R. (1979). **El proceso electoral de 1978: su perspectiva histórico-estructural.** Ateneo de Caracas.

Urdaneta G., Marianela (2013). **La imagen de Venezuela en España.** Colección Tilde. Correo del Orinoco.

Zuloaga, Carlos (11-03-2013). Esta es la carta de Guillermo Zuloaga a los trabajadores de Globovisión. Disponible en línea: [lapatilla.com](http://lapatilla.com) (Consulta: 27-10-2015)





# AUTORES

---



---

## **Pasqualina Curcio C.**

(Coordinadora)

Profesora Titular del Dpto. de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Simón Bolívar (USB). Economista, Magister en Políticas Públicas, Doctora en Ciencia Política.

## **Ángel Aquino**

Profesor de la Universidad Central de Venezuela. Estadístico y Abogado. Especialista en Sistemas y Procesos Electorales, y Derecho Constitucional. Candidato a Doctor en Ciencias Políticas (UCV).

## **Andrés Eloy Brito**

Abogado de la Universidad Católica Andrés Bello, (1988), con estudios de Doctorado en Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid, Universidad Nacional a Distancia (UNED) 1994-1998. Rector electoral suplente incorporado a la Comisión de Registro Civil y Electoral del CNE.

## **Marx Caballero**

Abogada y Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela. LL. M Magister Legum en Derecho Electoral en la Universidad de Heidelberg. Área de estudios y especialidad en Sistemas electorales comparados y Auditorías electorales.

### **Hemmi Croes**

Licenciado en Economía, UCV. Maestría en Macroeconomía. Doctor en Ciencias Económicas. Profesor de Economía en la Universidad Bolivariana de Venezuela. Profesor del Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral.

### **Eduardo González**

Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Central de Venezuela. Profesor universitario en materia de teoría política y de la comunicación. Asesor en materia legislativa, ingeniería organizacional y comunicación política.

### **María Josefina Jaimes**

Economista de la UCV (1994). Magister en Investigación de Operaciones, UCV (2004). Investigadora del Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral. Directora de Seguimiento de la Información Electoral (2012)

### **Orlando Laranjo**

Politólogo de la Universidad Central de Venezuela. Investigador del Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral. Se desempeña en la Dirección de Seguimiento de la Información Electoral del CNE.

### **Rodolfo Magallanes**

Profesor Asociado. Politólogo. M.Sc. Planificación del Desarrollo

---

Económico (Cendes-UCV). Doctor en Ciencia Política (USB). Director del Instituto de Estudios Políticos (UCV). Coordinador Especialización en Gobierno y Política Pública.

### **Domingo Medina**

Politólogo egresado de la Escuela de Estudios Políticos de la UCV en 1998 y Diploma de Estudios Avanzados en el marco del Doctorado en Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid (año 2003).

### **Juan Carlos Mejía**

Licenciado en Estudios Internacionales de la UCV. Especialista en análisis de datos para Ciencias Sociales de la UCV. Investigador del Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral. Experiencia en derechos humanos de la Defensoría del Pueblo y encargado de la estadística del Registro Civil del CNE.

### **Carlos Rojas**

Profesor del Instituto de Estudios Políticos (UCV). Estadístico. Especialista en Análisis de Datos. Estudios en Sistemas y Procesos Electorales. (UCV).

### **Carmen C. Stebbing**

Abogada de la Universidad de Carabobo (1988). Magíster en derecho del trabajo de la Universidad de Carabobo (2008). Magíster en Derecho Electoral de la Universidad de Castilla de la Mancha,

España (2014). Investigadora del Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral. Ex miembro de la Sala de Sustanciación de Recursos Electorales del CNE, ex Consultora Jurídica del CNE. Actualmente presta servicios en la Oficina Nacional de Participación Política del CNE, en el área asesoría jurídica. Conferencista y profesora invitada en diferentes instituciones académicas. Ha obtenido reconocimientos como la Orden Día Nacional del Abogado del Colegio de Abogados del estado Miranda y la Your Commitment to guarantee free and clean elections for all citizens of the Bolivarian Republic of Venezuela, otorgado por el City Council de la ciudad de Boston, Estados Unidos de Norteamérica.

### **Merlin Véz**

Licenciada en Estudios Políticos y Administrativos UCV.

Especialización en Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Institucional.

Especialización en Gerencia Empresarial y maestría en Derecho y Relaciones Internacionales.

Diplomados en Asuntos Internacionales y en Gobernabilidad y Gerencia Política.





# ÍNDICE

---



Presentación .....	7
Introducción .....	13
<b>Capítulo 1. El modelo electoral venezolano: desde una democracia de élites hacia una democracia participativa y protagónica.</b>	
<b>Marco jurídico e institucional de las elecciones</b>	
<b>en Venezuela .....</b>	<b>25</b>
A. Introducción .....	27
B. La índole política de la función electoral y la fuente de legitimidad de la autoridad política nacional .....	29
1. ¿Cuál es, entonces, el estatus del acompañamiento electoral internacional? .....	30
2. La democracia participativa esta en la base del modelo electoral venezolano .....	35
C. La institucionalizacion del modelo electoral venezolano .....	39
1. Sistema electoral y sistema político .....	39
2. El sistema democrático es un logro de la lucha de los pueblos ..	42
3. El sistema electoral democrático venezolano .....	44
D. La institución electoral: el marco jurídico .....	56
1. El Poder Electoral. Marco constitucional y desarrollo legal .....	56
E. El Poder Electoral y el órgano electoral .....	62
1. Órganos subordinados del poder electoral .....	66
A) junta nacional electoral .....	66
B) comisión de participación política y financiamiento .....	67
C) comisión de registro civil y electoral .....	69
F. Automatización del sistema electoral .....	71
1. Automatización y confianza en el sistema electoral .....	76

2. Un sistema a prueba de fraude: la seguridad y confiabilidad de los resultados electorales es una prioridad .....	77
3. Cómo funciona el SAI: sistema de autenticación integrado ...	85
G. Registro civil .....	87
H. Conclusiones .....	93
I. Notas .....	98
J. Referencias .....	101
<b>Capítulo 2. El sistema electoral venezolano</b> .....	107
A. Introducción .....	109
B.- Sistemas electorales: definiciones, tipos y efectos .....	111
1.- Clasificación de los sistemas electorales .....	115
2.- Ventajas y desventajas de los sistemas electorales .....	118
A. Ventajas de la representación por mayoría .....	119
B. Ventajas de la representación proporcional .....	120
C. Desventajas del sistema mayoritario .....	121
D. Desventajas del sistema proporcional .....	121
C.- El sistema electoral venezolano .....	122
1.- Evolución constitucional y legal de los sistemas electorales en venezuela .....	123
2.- Atributos de los sistemas electorales y sus características en el sistema electoral venezolano .....	145
A.- Fórmula electoral .....	146
I.- Fórmulas de representación mayoritaria .....	146
Ii.- Fórmulas de representación proporcional: .....	147
Iii.- Fórmula electoral en el sistema electoral venezolano .....	151
B.- Circunscripciones o distritos electorales .....	159

C.- Umbral electoral y tamaño de la asamblea .....	190
D.- Desigualdad del voto o reparto no equitativo de escaños .....	193
E. Representación y circunscripciones indígenas .....	195
F.- El voto de los militares en venezuela .....	207
V.- El ejercicio del sufragio activo de los militares en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela .....	208
Vi.- El ejercicio del sufragio activo de los militares en las leyes ....	210
G.- Otros atributos:	
Ciclo o calendario electoral y alianzas partidistas .....	211
I.- Ciclo o calendario electoral .....	211
Ii.- Alianzas electorales y listas conjuntas .....	214
D.- Conclusiones .....	215
E.- Notas .....	219
F.- Referencias .....	222

### **Capítulo 3. Modelo electoral venezolano**

<b>desde la perspectiva de la inclusión .....</b>	<b>231</b>
I. Nuevos paradigmas en la organización del estado en venezuela	233
Ii. Democracia participativa y protagónica .....	242
Iii. La inclusión social como mecanismo de participación política .....	246
Iv. El Registro Electoral como mecanismo de inclusión .....	249
1. Apertura de centros de inscripción y actualización de datos en zonas suburbanas, rurales y remotas .....	251
2. Campañas de estímulo y motivación a la población joven incen-	

tivando el valor del voto y de la participación electoral .....	252
V. Comportamiento histórico del Registro Electoral en Venezuela	
253	
Vi. Los principios de inclusión utilizados para la distribución	
de los centros y mesas de votación... ..	264
Vii. Datos históricos de distribución de centros y mesas	
de votación .....	272
Viii. Promoción de la participación política y ciudadana .....	279
Ix. Comportamiento de la abstención y participación por tipo de	
evento electoral .....	282
1. Elecciones presidenciales .....	282
2. Elecciones de diputados al congreso	
y a la asamblea nacional .....	288
3. Elecciones de gobernadores .....	291
4. Elecciones de alcaldes y concejales .....	293
5. Elecciones del proceso constituyente .....	296
X. La paridad como mecanismo de inclusión .....	297
Xi. Estudio comparativo de la participación y abstención electoral	
en países con voto obligatorio .....	300
Xii. Conclusiones .....	304
Xiii. Notas .....	311
Xiii. Referencias .....	312
<b>Capítulo 4. Acompañamiento internacional electoral .....</b>	<b>315</b>
A. Introducción .....	317
B. Observación nacional electoral y acompañamiento internacional	
electoral. Marco normativo .....	319

C. Experiencias de presencias internacionales electorales en otros países .....	327
D. Observación electoral de la organización de estados americanos .....	332
E. El acompañamiento internacional electoral en venezuela ....	336
F. Conclusiones .....	342
G. Referencias .....	346
<b>Capítulo 5. Las auditorías en el modelo electoral venezolano</b>	<b>349</b>
B. Introducción .....	351
C. Definición y marco normativo de la auditoría electoral en venezuela .....	357
1. Auditoría electoral .....	359
2. Verificación ciudadana .....	360
D. Las auditorías electorales. Venezuela. 2004-2014 .....	362
I. El sistema automatizado de votación .....	362
A) tipos de auditorías del sistema automatizado de votación ....	364
Ii. Auditorías realizadas al sistema automatizado de votación. Venezuela 2004-2014 .....	369
Iii. Las auditorías electorales como mecanismo de seguridad del sistema de votación .....	379
Iv. Análisis de algunas de las auditorías realizadas al sistema automatizado de votación .....	381
1. Auditoría del Registro Electoral .....	381
B) auditoría del sorteo público para la selección de electores que prestarán servicio electoral: .....	391
C) auditoría del software de la máquina de votación: .....	392

D) auditoría de datos de electores de las máquinas de votación: .....	394
E) auditoría de totalización: .....	397
F) auditoría de predespacho .....	398
V. Auditorías relacionadas con el recorrido del elector durante el acto de votación .....	401
Vi. La verificación ciudadana .....	405
1. Verificación ciudadana fase i .....	405
2. Verificación ciudadana fase ii: .....	406
E. Conclusiones .....	408
F. Notas .....	412
G. Referencias .....	413
<b>Capítulo 6. Campañas electorales en venezuela .....</b>	<b>415</b>
G. Introducción .....	417
H. Regulación .....	419
I. Origen de la norma .....	419
Ii. Ley de Telégrafos y Teléfonos Federales (1918) .....	420
Iii. Ley de Telecomunicaciones (1940) .....	422
Iv. Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2000) .....	423
Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (2004) .....	424
I. Lo permitido y lo no permitido .....	427
I. Marco constitucional .....	427
Ii. Regulación y campañas electorales .....	428
1. Evolución de la normativa .....	430
2. Reglamento general de la Ley Orgánica de los Procesos Electorales (2012) .....	448

---

J. El rol de los medios de comunicación .....	453
I. El dilema entre la “libertad de expresión” y la “responsabilidad ulterior” en campaña electoral.....	453
Ii. Categorías de la regulación de campaña electoral en venezuela .....	457
1. Campaña electoral .....	457
2. Propaganda electoral .....	459
3. Difusión de la obra de gobierno .....	461
4. “Terceros en campaña” .....	465
5. Propaganda “por cuenta del medio” .....	467
6. Oferta electoral .....	476
K. Seguimiento de la normativa electoral .....	482
I. Sistema de gestión de medios (sigem) .....	482
Ii. Resultados del sistema de gestión de medios del cne .....	484
1. Campaña electoral parlamentarias 2010 .....	484
2. Campaña electoral presidenciales 2012 .....	488
3. Campaña electoral regionales 2012 .....	496
4. Campaña electoral presidenciales 2013 .....	502
5. Campaña electoral municipales 2013 .....	509
L. Conclusiones .....	519
M. Notas .....	520
N. Referencias .....	523
Autores .....	529



