

Las circunscripciones electorales y las elecciones de septiembre

Decisiones misteriosas

Luis E. Lander

En los tres últimos meses en los medios de comunicación han aparecido múltiples informaciones, opiniones y debates sobre las *circunscripciones electorales* diseñadas por el CNE para las elecciones parlamentarias del 26 de septiembre. Las líneas que siguen persiguen ayudar a la comprensión de aspectos básicos sobre este tema que, como se ha hecho evidente, puede llegar a ser complicado y muy espinoso.

¿Qué son las circunscripciones electorales?

Comenzando por hacer una búsqueda en internet, encontramos definiciones generales de lo que son las *circunscripciones* o *circuitos* electorales. Veamos una de ellas:

Una **circunscripción electoral** o simplemente **circunscripción** es un subconjunto del cuerpo electoral, constituido por razón de residencia en un territorio, división político-administrativo, lengua, la cultura u origen diferenciados, o motivos de dispersión poblacional, al cual se le asignan directamente una parte fija de los puestos o cargos que están en juego por el mero hecho de constituirse en circunscripción, pudiéndose luego incrementar esta parte en función de la población u otros motivos. La porción de cargos o puestos a elegir asignados a la circunscripción son fijados antes de una elección. (<http://es.wikipedia.org/wiki/Circunscripci%C3%B3n>)

Según esa definición, una circunscripción es siempre una parte de la totalidad del cuerpo electoral –del registro electoral– al cual se le asignan, antes de la realización del evento electoral, una parte de los cargos a elegir. Los criterios para la definición de las circunscripciones pueden ser variados: territoriales, poblacionales, culturales, étnicos, lingüísticos, divisiones político-administrativas, etc.

Veamos más de cerca qué es lo que en Venezuela se entiende por este concepto. Aunque la *Ley Orgánica de Procesos Electorales* (LOPE) vigente no define específicamente que es lo que en ella se entiende por una *circunscripción electoral*, uno de sus artículos describe con bastante precisión como deben ser conformadas, dando así una definición indirecta bastante clara:

Artículo 19. Para la elección de los cargos nominales a los cuerpos deliberantes, el Consejo Nacional Electoral conformará circunscripciones electorales que se regirán por los lineamientos siguientes:

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 municipios con parroquias, 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, Distrito Capital, 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, 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 a elegir se correspondan con los índices poblacionales establecidos para la conformación de las circunscripciones electorales, se podrán 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.

Tenemos entonces que, para las elecciones parlamentarias de septiembre y con la única salvedad de las tres circunscripciones uninominales indígenas, las circunscripciones son espacios territoriales continuos, conformados por municipios y/o parroquias de un mismo estado, donde su población debe ser numéricamente lo más próxima posible al llamado *índice poblacional* o un múltiplo de él. Ese índice, como dice el artículo citado, es el resultado que se obtiene, en cada entidad federal, de dividir el número de sus habitantes entre el de diputados que allí se elegirán nominalmente. En Venezuela, nuevamente con la excepción hecha de las circunscripciones indígenas, las circunscripciones electorales obedecen a criterios de población, territorio y división político-administrativo.

Un poco de historia

En Venezuela el tema de las circunscripciones electorales ha sido objeto de interés público desde hace relativamente pocos años. Hasta la última década del siglo pasado las circunscripciones fueron siempre los estados, para la elección del Congreso de la República y a las asambleas legislativas estadales, o los municipios, para la elección de los concejos municipales. Para el elector común no había distinción alguna entre unas y otros. Con la reconquista de la democracia en 1958, se reinstaló un sistema electoral que había sido ya ensayado en Venezuela en 1946 y 1947. Para ampliar el derecho al voto directo a todos los ciudadanos mayores de 18 años, fue necesario diseñar modalidades de votación sencillas. Los índices de analfabetismo por aquellos años eran muy elevados y el sistema diseñado tenía que permitir que un analfabeta pudiese ejercer ese derecho. Se optó por tarjetas de colores con los símbolos de los partidos impresos. Una tarjeta grande para la elección del Presidente de la República y una tarjeta pequeña para, simultáneamente y mediante un sólo voto, elegir a los integrantes de todos cuerpos colegiados de representación popular –senadores y diputados al Congreso Nacional, diputados a las Asamblea Legislativas estadales y ediles para los Concejos Municipales. Los candidatos eran presentados por los partidos políticos en listas cerradas y bloqueadas. Los votos eran totalizados por estado (municipio para los Concejos Municipales), repartiendo los cargos según fórmulas tendientes a que las asignaciones respetaran la proporcionalidad de los votos obtenidos por cada partido. Cada circunscripción coincidía perfectamente con la entidad federal correspondiente al cuerpo colegiado objeto de la elección.

Desde la década de los ochenta comenzaron a surgir críticas al sistema electoral. Con el paso de los años esas críticas no hicieron más que incrementarse. El índice de analfabetismo había disminuido considerablemente. Ya los partidos no gozaban del mismo prestigio que habían tenido en años anteriores. La legitimidad del sistema político en su conjunto –y del sistema electoral como parte de él– manifestaba erosiones inocultables. Para corregir y superar las inconformidades con el sistema electoral se propusieron distintas formas y fórmulas tendientes a acercar los candidatos al elector como una vía para que, posteriormente, los representados tuviesen mayor contacto –y capacidad de control– con su representante.

En agosto de 1988 se aprueba una reforma a la Ley Orgánica del Sufragio que introduce cambios en el sistema de elección para los concejales municipales. Se separan estas de las restantes elecciones a cuerpos colegiados y, en lugar de las listas cerradas y bloqueadas, se introducen las listas abiertas con representación proporcional. Cada elector tenía tantos votos como concejales iban a ser electos en su municipio pudiendo seleccionar o bien los candidatos de una misma lista en el orden presentada por los partidos, o seleccionar sus candidatos de las distintas listas presentadas. En septiembre de 1989 se aprueba una nueva modificación a la ley del sufragio para cambiar el sistema de elección a los cuerpos deliberantes, introduciendo por primera vez en nuestro sistema electoral un sistema mixto de candidatos uninominales y por lista. Según esa primera versión de voto mixto, si el número de diputados a elegir era un número par, la mitad serían electos uninominalmente y la otra mitad por lista. Si ese número era impar, se elegiría un diputado nominal más que los electos por lista. Para los concejos municipales se decide que dos terceras partes de los concejales sean electos nominalmente y la otra tercera parte por lista.

Estas reformas en el sistema electoral fuerzan a que se comience a considerar la posibilidad de dividir las entidades federales en varias circunscripciones electorales más pequeñas. La primera experiencia de elecciones municipales en 1988 con listas abiertas –en las que se mantuvo al municipio como única circunscripción electoral– resultó muy compleja para muchos electores y difíciles de escrutar. Fue una experiencia evaluada, tanto por la autoridad electoral como por los partidos políticos, como poco exitosa. La introducción de la elección de cargos uninominales hizo necesario repartir esos cargos en un número igual de circunscripciones electorales, quedando entonces los estados divididos en tantas circunscripciones como cargos uninominales.

En la *Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política* de 1997 se cambia la denominación de *uninominales* por la de *nominales*, abriéndose la posibilidad de definir circunscripciones donde fuesen electos por nombre y apellido más de un diputado: circunscripciones *plurinominales*. Se conservó sin embargo la proporción entre diputados a ser electos nominalmente y por lista. En enero de 2000 la Asamblea Nacional Constituyente promulgó el *Estatuto Electoral del Poder Público*, donde se estableció que el 60% de los diputados serían electos nominalmente y el 40% restante mediante lista. El más reciente cambio viene con la promulgación de la *LOPE* de agosto de 2009 que en sus artículos 14 y 15 establece que cuando el número total de cargos a elegir sea igual o superior a 10, tres de ellos serán electos por lista y los restantes nominalmente y si el

número es igual o menor a 9, sólo 2 serán electos por lista y el resto nominalmente. Esta forma de repartir los cargos entre nominales y por lista será usada por vez primera en las elecciones legislativas del 26 de septiembre.

¿Por qué había que reestructurar las circunscripciones para las próximas elecciones parlamentarias?

Hay por lo menos dos razones que obligan a que las circunscripciones electorales que se usen en las elecciones legislativas de este año sean diferentes a las usadas en 2005: el número total de diputados a elegir y el número de diputados nominales. El artículo 186 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dice:

La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá además tres diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres. (...) (Itálicas mías)

Previa a toda elección parlamentaria el CNE debe entonces, ateniéndose al artículo constitucional citado, determinar el número de diputados que conformarán la Asamblea Nacional durante el período legislativo siguiente. Para ese cálculo hay dos datos siempre constantes, si el artículo arriba citado no es cambiado y si el número de entidades federales permanece inamovible. En toda entidad federal se eligen siempre 3 diputados, que multiplicado por las 24 entidades federales, da 72 diputados. También son constantes los tres diputados indígenas. Donde pueden presentarse modificaciones es en el número de diputados determinados por la base poblacional de 1,1%. De hecho, para las elecciones de 2005 este número fue establecido en 94, mientras que ahora es 90. La elección de cuatro diputados menos tiene consecuencias en el diseño de las circunscripciones. Pero es en la aplicación de lo contemplado en la LOPE, normativa legal que se utiliza ahora por primera vez, donde se introducen los mayores cambios. Los artículos 14 y 15 de esa ley establecen que si el número de diputados, legisladores estatales o concejales municipales es igual a mayor que 10, tres deben ser electos por lista y el resto nominalmente; si el número de cargos es igual o menor a 9, los electos por lista serán 2 y el resto nominalmente.

En las elecciones parlamentarias del año 2005, además de los tres diputados indígenas electos en igual número de circunscripciones uninominales, fueron electos 100 diputados nominalmente y 66 por listas, lo que conformó una Asamblea Nacional de 169 diputados. Para las elecciones de septiembre, nuevamente además de los tres diputados indígenas, tocará elegir a 162 diputados, 111 por nombre y apellido y 51 por lista, para una Asamblea de 165 diputados. Pasar de 100 a 111 diputados electos nominalmente tiene inescapables consecuencias a la hora de diseñar las circunscripciones, sobre todo en los estados más poblados. Veamos algunos ejemplos. El estado Zulia, que es el más poblado del país y por ello el que más diputados elige, eligió en las elecciones de 2005 a 9 diputados en circunscripciones nominales y 6 por lista. En septiembre le seguirá correspondiendo elegir a 15 diputados, pero ahora 12 serán nomina-

les y solamente 3 por lista. Las circunscripciones usadas en 2005 para elegir a 9 diputados no pueden ser ahora usadas para elegir a 12. En el estado Miranda se eligieron en 2005 14 diputados, 8 en circunscripciones nominales y 6 por lista. Por cambios en la densidad poblacional del estado, ahora se elegirán 12 diputados, dos menos que en 2005. Pero no es ese el único cambio. Por la aplicación del artículo de la LOPE citado, los diputados electos en circunscripciones nominales serán en esta oportunidad 9, uno más que en 2005. Tampoco sirven ahora aquellas circunscripciones. El estado Lara, que ahora elige a 9 diputados, uno menos que en 2005, le tocará elegir a 7 diputados nominalmente, uno más que en 2005. Un ejemplo más, el estado Barinas fue el único que incrementó el número de diputados a elegir al pasar de 5 a 6. En 2005 eligió a 3 nominalmente y le corresponderá ahora elegir a 4 según esta modalidad. Cambios en el número de diputados a elegir en circunscripciones nominales obligan, inexorablemente, a rediseñar las circunscripciones mismas.

¿A quién corresponde diseñar las circunscripciones electorales?

La responsabilidad en el diseño de las circunscripciones electorales está claramente señalada en el ya citado artículo 19 de la LOPE: “Para la elección de los cargos nominales a los cuerpos deliberantes, el Consejo Nacional Electoral conformará circunscripciones electorales que se regirán por los lineamientos siguientes: ...” Es una responsabilidad que le compete en forma exclusiva y que debe ejercerla para cada elección de cuerpos colegiados deliberantes, luego de haber determinado el número de cargos a elegir, de acuerdo a lo contemplado en la constitución, y de haber determinado el número de cargos a elegir nominalmente. Debería sí, en procura de fortalecer la institucionalidad democrática e incrementar la confianza en el Poder Electoral, desplegar una amplia consulta entre los actores políticos y sectores de la sociedad para construir consensos sobre los criterios orientadores y propuestas de diseño de las circunscripciones. En esta oportunidad esa deseable consulta no se hizo.

¿Quedaron bien conformadas las circunscripciones diseñadas por el CNE?

La ausencia de una iniciativa de consulta desarrollada por el CNE en el proceso de diseño de las circunscripciones electorales ha generado desconfianzas y aprensiones entre distintos actores políticos, principalmente aquellos que se oponen al gobierno del presidente Chávez, que sospechan intencionalidad política-electoral en el mapa de circunscripciones aprobado. Corroborar o rebatir esa sospecha no es tarea fácil y, en todo caso, no entra dentro de los objetivos de estas líneas. Lo que sí podemos someramente hacer es una evaluación de resultados, apoyándonos en la legislación vigente y declaraciones de las autoridades electorales.

En los lineamientos 4 y 5 del artículo 19 de la LOPE, se establece con claridad un mecanismo para que las circunscripciones respeten, *con la mayor precisión posible*, la proporcionalidad entre la población y el número de cargos nominales a elegir. El cumplimiento de este objetivo puede evaluarse con la misma información que proporciona el CNE y con mucha frecuencia vemos que la proporcionalidad resulta deficiente. Para citar un ejemplo: el estado Barinas es dividido en dos circunscripciones que elegirán,

cada una, 2 diputados. Mientras la circunscripción 1 tiene una población de 504.236, la población de la 2 es 306.629, quedando muy desequilibradas. Una diferencia de 197.607 personas. Ese desbalance no hubiese existido si los municipios Rojas y Alberto Arvelo Torrealba, en lugar de ubicarse en la circunscripción 1, hubiesen formado parte de la 2. Así las poblaciones serían de 420.970 para la circunscripción 1 y 389.897 para la 2. La diferencia poblacional sería de solamente 31.073 habitantes. Situación similar se presenta en varios estados más y, al igual que en el estado Barinas, hubiesen podido resolverse con relativa facilidad. La instrucción dada al CNE por la LOPE en el quinto lineamiento de su artículo 19, que la obligaba a aplicar *con la mayor precisión posible los índices poblacionales* no fue satisfactoriamente cumplida.

El CNE parece haber privilegiado las circunscripciones uninominales. De las 87 diseñadas, 68 de ellas son uninominales, 15 para elegir a 2 diputados y sólo 4 para elegir a 3. Llama entonces la atención la conformación de esas cuatro circunscripciones *trinominales*, en los estados Bolívar, Carabobo, Lara y Monagas. ¿Por qué en esos estados no se siguió el mismo criterio usado, por ejemplo, en el municipio Maracaibo del Zulia? Ese municipio, que en el 2005 conformó una circunscripción para elegir a cinco diputados nominales, ahora se divide en cinco circunscripciones uninominales. Para tomar uno de los casos, el municipio Caroní de Bolívar se hubiese podido dividir en tres circunscripciones uninominales, agrupando en una a las tres parroquias a la izquierda del Río Caroní, en otra las tres parroquias más norteñas a la derecha del río y en la tercera las cuatro restantes, con los *Promedios Diputados o Diputadas Habitantes* respectivos de 0,96, 1,06 y 0,98 y preservando la continuidad territorial. Soluciones similares podían implementarse en Carabobo, Lara y Monagas. Si uno de los criterios rectores fue privilegiar las circunscripciones uninominales, en el municipio Caroní, tal como se hizo en el municipio Maracaibo, la solución estaba a la mano.

¿Por qué aparecen estas deficiencias en el diseño de las circunscripciones electorales? ¿Cuáles fueron, si es que los hubo, y cómo fueron aplicados los criterios técnicos que llevaron a las circunscripciones decididas? ¿Privaron otros criterios? Mayor transparencia en los criterios y en las propuestas preliminares hubiese eliminado posibles desconfianzas en la imparcialidad del CNE al tomar tan trascendental decisión.