

Artículos

*El Principio Constitucional de la Representación Proporcional y el Sistema Electoral Venezolano**

José E. Molina Vega
Profesor en la Universidad del Zulia

Uno de los aspectos interesantes del debate nacional sobre la Reforma del Estado es que nos brinda la oportunidad de reflexionar sobre algunos de los principios fundamentales que rigen nuestras instituciones políticas. Esta reflexión implica el determinar, en primer lugar, el grado de aplicación de dichos principios en nuestra realidad jurídica y social, y, en segundo lugar, cualquiera que sea su vigencia efectiva, someterlos a revisión para decidir si deben mantenerse o es oportuno modificarlos.

Esta ponencia se propone, precisamente, hacer algunas consideraciones de este tipo sobre el principio de representación proporcional consagrado en el artículo 113 de la Constitución Nacional, el cual, como es obvio, forma parte de la problemática correspondiente a la discusión que sobre nuestro sistema electoral se viene realizando en el país. En realidad, podríamos decir que la representación proporcional es uno de los elementos centrales en la polémica planteada en torno a la reforma electoral. Proposiciones tales como las del voto uninominal, el voto preferencial, el aumento o la disminución del número de parlamentarios, implican necesariamente una toma de posición previa respecto a la conveniencia de mantener, eliminar o modificar la representación proporcional. De allí la importancia de analizar explícita y directamente este principio constitucional. Comenzaremos tratando de especificar el carácter que se le asigna dentro de nuestro sistema constitucional, para luego estudiar si este principio está o no adecuadamente desarrollado en nuestra legislación electoral y en nuestra práctica institucional. Posteriormente formularemos proposiciones para la reforma en esta materia. Finalmente presentaremos algunas conclusiones.

1. *Naturaleza y alcance de la representación proporcional en Venezuela*

Dentro del debate sobre nuestro sistema electoral, una de las corrientes de opinión ha planteado con cierta insistencia que la representación proporcional no es un principio constitucional general y que, por lo tanto, no rige necesariamente para las elecciones de todos los órganos colegiados del poder público¹. Así, refiriéndose a las elecciones municipales, el Dr. Brewer-Carías ha escrito: "Nada se establece, además, respecto de la elección por el principio de la representación proporcional de las minorías, pues no es principio constitucional ni lo es el del carácter colegiado de la autoridad municipal (Concejo), ni la elección de todos los concejos en un solo bloque. Por ello, siempre hemos sostenido que este principio no tiene vigencia constitucional respecto de los municipios, si se decide elegir los concejales en forma uninominal"².

* Ponencia presentada en el II Encuentro sobre Derecho Constitucional Venezolano, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia los días 16 y 17 de enero de 1986.

1. Brewer-Carías, Allan R. "Fundamentos Constitucionales del Sistema Electoral Venezolano". *Revista de Derecho Público*, Nº 15, Julio-Septiembre 1983, p. 15. También en Brewer-Carías, Allan R. *El Régimen Municipal en Venezuela*. Caracas, Edit. Jurídica Venezolana, 1984, pp. 23-24.
2. Brewer-Carías, Allan R. "Fundamentos Constitucionales del Sistema Electoral Venezolano". *Ob. cit.*, p. 15.

En vista de estos argumentos, nos parece necesario, antes de entrar a analizar si la representación proporcional ha sido o no adecuadamente desarrollada por nuestra legislación electoral, hacer algunas consideraciones sobre su naturaleza y alcance.

En cuanto a la naturaleza jurídica, creemos oportuno destacar que la representación proporcional aparece consagrada en el capítulo relativo a los derechos políticos. Dice al efecto el artículo 113 de la Constitución Nacional: "La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías". El principio que consideramos es pues un derecho político, más aún, es un derecho político, no sólo de los partidos minoritarios, sino principalmente un derecho de todos y cada uno de los ciudadanos. Su contenido consiste en asegurar a cada elector que su voto tendrá un valor igual al de los demás a la hora de integrar los cuerpos deliberantes, y que, por lo tanto, la orientación política que él apoya tendrá en las decisiones de los órganos del Estado un peso equivalente al apoyo con que cuenta en el país. Sin representación proporcional los partidos mayoritarios tienden a obtener un número de representantes proporcionalmente superior al porcentaje de la población que los apoya, lo cual implica que los votantes de dichos partidos resultan privilegiados respecto a los simpatizantes de los grupos minoritarios. Por el contrario, las fórmulas proporcionales de adjudicación de los cargos tienden, aunque unas veces con más éxito que otras, a equiparar el valor de cada voto a la hora de integrar los cuerpos deliberantes. Así, mientras en un sistema mayoritario como el inglés, los votantes de la Alianza Liberal-Social Demócrata, que alcanzaron al 19,5% en las elecciones para el Parlamento Europeo en junio de 1984, no lograron ningún puesto³; en Italia, que aplica la representación proporcional, los votantes del Partido Socialista que fueron el 11,2% en las mismas elecciones, obtuvieron el 11,1% de los representantes de su país⁴. De modo, pues, que al consagrar constitucionalmente la representación proporcional se está reconociendo a cada ciudadano el derecho a que sus votos y opiniones tengan un peso individual equivalente al de los demás en las decisiones políticas del Estado a través de sus representantes. Concebido de esta manera, el derecho a la representación proporcional aparece claramente como un elemento básico de la Igualdad Política de los venezolanos, la cual, a su vez, es parte integrante del postulado constitucional de la Democracia, y está igualmente implícita en el preámbulo y en el artículo 114 de la Constitución Nacional. Así pues, la representación proporcional está concebida en nuestra Constitución como una pieza clave de la Democracia Venezolana, precisamente porque tiene como objeto asegurar uno de sus componentes esenciales como es la igualdad política y, por lo tanto, debe considerarse como un principio constitucional fundamental.

No se pretende con estas aseveraciones señalar que sin representación proporcional no hay democracia. Simplemente, queremos expresar que la representación proporcional garantiza un grado mayor de igualdad política que el método mayoritario, y que la Constitución ha asumido, como un elemento básico de nuestra Democracia, un elevado nivel de igualdad política. Por lo tanto, la representación proporcional debe entenderse como un componente fundamental de la Democracia venezolana.

De lo antes expuesto se desprende que la representación proporcional es un principio constitucional general, obligatorio para todas las elecciones de órganos colegiados del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal. Así por lo demás está concebido en el artículo 113 de la Constitución Nacional donde se dispone que la legislación electoral debe consagrarlo. Nótese que la Constitución habla de la legislación electoral en general, sin excluir ninguno de los niveles del Poder Público regulados por ella, de modo pues que en todos ellos debe aplicarse el principio comentado.

3. Jowett, Paul. "Great Britain". *Electoral Studies* 3, 1974, p. 284.

4. Mazzoleni, Gianpietro. "Italy". *Electoral Studies* 3, 1984, p. 296.

Por otra parte, siendo la materia electoral de reserva legal según el ordinal 24 del artículo 113, se refiere sin excepción a cualquier instrumento legal relativo a elecciones para órganos colegiados del Poder Público.

Existe una excepción que viene determinada por la naturaleza misma del órgano a elegir. Hay que distinguir entre los órganos unipersonales y los órganos colegiados del Poder Público. En el primer caso, por razones evidentes, se debe aplicar un sistema mayoritario. Pero cuando el órgano a elegir es colegiado (dos o más puestos), entonces debe aplicarse el principio de la representación proporcional. No es el tipo de circunscripción (uninominal o plurinominal), como argumenta el Dr. Brewer-Carías⁵, sino la naturaleza del órgano (colegiado o unipersonal), la que determina la fórmula electoral. Cuando el órgano es colegiado, debe aplicarse la representación proporcional y, por lo tanto, deben utilizarse en primera o segunda instancia circunscripciones plurinominales que son las únicas que permiten la distribución proporcional de cargos. El legislador no puede escoger entre utilizar el sistema de lista o no. Siempre que se trate de órganos colegiados se impone la postulación por listas, lo que no impide el uso de mecanismos más participativos que el actual, como sería, por ejemplo, el voto preferencial. Las circunscripciones uninominales sólo podrían introducirse dentro de un modelo en el que, globalmente considerado, predomine el sistema de listas plurinominales y la representación proporcional, como el de Alemania Federal.

La Enmienda N° 2 a la Constitución, estableció en su artículo primero:

“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 del que se disponga para las elecciones de Concejales”.

Esta disposición ha planteado un interesante problema de interpretación. Se trata de decidir si el “sistema especial” a que se refiere la Enmienda debe, sin embargo, mantener los principios consagrados en el artículo 113 de la Constitución: Libertad y secreto del voto y representación proporcional de las minorías o, si por el contrario, la especialidad puede consistir en dejar de lado alguno de ellos y, particularmente, el último⁶. Compartimos la opinión del Dr. Luis Torrealba Narváez, cuando se pronuncia por la primera de estas alternativas⁷. A nuestro parecer, una enmienda que no deroga expresa o necesariamente la disposición constitucional que modifica, y que tiene dos interpretaciones posibles, una en armonía con los principios preexistentes y otra en oposición a ellos, debe interpretarse de manera que complemente sin contradecir el artículo sujeto a revisión. En este caso, debe entenderse que para las Elecciones Municipales y de Asambleas Legislativas, pueden utilizarse modalidades de la representación proporcional, que las hay muchas, distintas a la vigente para el Congreso, manteniendo siempre la libertad y el secreto del voto.

2. *Aplicación defectuosa de la representación proporcional en la Ley Orgánica del Sufragio*

Como se ha indicado, el artículo 113 de la Constitución Nacional ordena a la legislación electoral consagrar la representación proporcional. Este hecho tiene una

5. Brewer-Carías, Allan R. “Fundamentos Constitucionales del Sistema Electoral Venezolano”. *Ob. cit.*, pp. 14-15.

6. *Ibidem*, p. 15.

7. Torrealba Narváez, Luis. “Las Elecciones uninominales en los próximos Comicios municipales”. *Revista de Derecho Público*, N° 15, Julio-Septiembre 1983, p. 91.

implicación importante escasamente estudiada en Venezuela. Esta implicación es que la Ley del Sufragio debe garantizar el mayor grado posible de proporcionalidad. Este no es el caso de otros países democráticos, como Italia, donde el silencio de la Constitución en esta materia permite al legislador escoger una fórmula de adjudicación más o menos proporcional o, incluso, francamente mayoritaria. En Venezuela, por mandato constitucional debe establecerse un mecanismo de distribución de cargos que refleje con la mayor fidelidad alcanzable, la composición política del electorado. Es ampliamente conocido que por razones de simple aritmética la proporcionalidad perfecta en un resultado electoral es imposible; sin embargo, lo que sí se puede lograr y, a mi modo de ver, es obligatorio de acuerdo al mandato constitucional, es que nuestra legislación se acerque en el mayor grado posible a esa meta. Y es en este punto donde nuestro sistema electoral se aleja del principio constitucional señalado.

En efecto, la proporcionalidad de un sistema electoral depende básicamente de tres elementos: la fórmula electoral, el tamaño de las circunscripciones y el mecanismo final de compensación. En cuanto a la primera, la Ley del Sufragio adoptó la de la medida más elevada, mejor conocida entre nosotros como fórmula D'Hondt. Es hoy un hecho aceptado que esta fórmula es de las que se encuentran en aplicación entre los países de representación proporcional, la que más distorsiona en favor de los partidos mayoritarios. El autor Mac Laren Castairs dice textualmente: "El sistema D'Hondt es el menos exacto de los sistemas usados comúnmente"⁸, y según el profesor Lijphart, conocido entre nosotros por haber asistido al "Simposio sobre Sistemas Electorales Comparados", organizado en 1984 por el Consejo Supremo Electoral: "En realidad, es un hecho bien establecido que, de las varias fórmulas de representación proporcional, la fórmula D'Hont es la menos proporcional y está decididamente parcializada en favor de los partidos grandes y en contra de los más pequeños"⁹. Para una comprobación práctica de estas afirmaciones en la Tabla Nº 1 anexa a este trabajo, se puede observar una comparación de los porcentajes de votos y cargos que hubieran obtenido los partidos en las Elecciones Municipales de 1984 en Maracaibo, de acuerdo a diversas fórmulas electorales. A simple vista se observa que la mayor diferencia entre porcentaje de votos y porcentaje de cargos ocurre en el sistema D'Hondt, lo cual es ratificable al aplicar uno de los índices más corrientes de distorsión de la proporcionalidad, el de Loosemore y Hanby¹⁰. Para el método D'Hondt la distorsión es de 13,82, mientras que para Sainte-Lagè y el de los Restos Más Altos es de 6,3. En cuanto al tamaño de nuestras circunscripciones, éste es aceptable en el caso de los Municipios, las Asambleas Legislativas y la Cámara de Diputados, pero no así en el Senado, donde los cargos se reducen a dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal. Esto hace que la distorsión en favor de los partidos grandes, característica de la fórmula D'Hont, sea más pronunciada en el Senado que en los otros órganos electivos. Con respecto al mecanismo final de compensación, en Venezuela se utilizan los llamados Diputados y Senadores adicionales. Este mecanismo, dadas las limitaciones con que fue concebido, corrige sólo parcialmente la distorsión acumulada por el efecto del uso de la fórmula D'Hondt, de modo que el resultado final sigue perjudicando en forma clara a las minorías, como se puede apreciar en el hecho de que en las elecciones de 1983 A.D., con 49,90% de los votos, logró el 56,5% de los Diputados y el 63,6% de los Senadores, mientras que los partidos minoritarios, en conjunto, con el 19,95% de los votos sólo alcanzaron el 13,5% de los Diputados y el 4,6% de los Senadores. O dicho en otros términos, mientras A.D. obtuvo un Diputado por cada 29.063 votos, el MAS necesitó 37.779 votos para ello. Cada Senador de A.D. representa 117.291 votos, mientras que los del MAS 188.897

8. Mac Laren Castairs, Andrew. *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. London, George Allen and Unwin, 1980, p. 20-27.

9. Lijphart, Arendt. "The Field of Electoral System Research". *Electoral Studies* 1, 1985, p. 5.

10. *Ibidem*, p. 10.

votos cada uno. El incumplimiento del mandato constitucional en favor de la representación proporcional es pues notorio en el resultado final a nivel nacional. A nivel de los Estados y Municipios, como es obvio, no hay, ni puede haber, un mecanismo compensatorio equivalente al de los Diputados y Senadores adicionales; por lo tanto, allí la distorsión inherente en la fórmula D'Hondt en favor de los partidos mayoritarios produce todo su efecto en contra de las minorías, como a título de ejemplo se observa en la Tabla N° 1. Resumiendo lo dicho hasta ahora, podemos señalar que en su conjunto el sistema electoral venezolano produce una clara distorsión en perjuicio de los partidos minoritarios. Esta distorsión se debe a que las modalidades adoptadas, especialmente la fórmula de adjudicación y el mecanismo final de compensación, no son los más adecuados al objetivo fijado por la Constitución Nacional. Resulta entonces necesario y posible introducir algunos cambios que mejoren significativamente el grado de proporcionalidad. Al proponer estas modificaciones es necesario distinguir el nivel nacional del municipal y estatal, en razón de que en el primero funciona un mecanismo final de compensación inexistente en los segundos.

3. *Proposiciones para la reforma electoral en materia de representación proporcional*

A nivel nacional puede demostrarse fácilmente que el grado mayor de proporcionalidad se alcanza al establecer una distribución adicional de cargos tomando en consideración los resultados globales, tal como se hace, por ejemplo, en Alemania, Italia y Dinamarca. En Venezuela; los Diputados y Senadores adicionales intentan cumplir esta función, pero, en su forma actual, no lo hacen adecuadamente. La solución más sencilla es posiblemente la de modificar el mecanismo de Diputados y Senadores adicionales, tal como se propone en el Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio, presentado por los Diputados Juvenio Pulgar, Lola de Soteldo y Antonio José Herrera al Congreso en 1984, pero, además, eliminando la limitación, totalmente injustificada, de un máximo de cuatro Diputados y dos Senadores. Este proyecto propone distribuir Senadores y Diputados adicionales tomando como cociente el resultado de dividir el total de votos del partido mayoritario entre los puestos que éste obtuvo. Como siguiente paso se divide el total de votos de cada uno de los otros partidos entre este cociente. El resultado de esta operación es el número de parlamentarios que le deben corresponder a cada partido y, en consecuencia, se les adjudican tantos Senadores y Diputados como les faltan para alcanzarlo. De esta manera, el resultado final de la distribución de Senadores y Diputados es bastante más proporcional que en la actualidad, como puede verse en la Tabla N° 2 anexa a este trabajo. En el sistema actual los partidos minoritarios con 19,95% de los votos alcanzaron en 1983, 13,5% de los Diputados y 4,6% de los Senadores; con el método propuesto hubieran logrado 17,01% de los Diputados y 12,0% de los Senadores. Esta proposición implica un aumento en el número total de Diputados y Senadores pero no en forma exagerada; en la actualidad hay, contando los adicionales pero no los Senadores Vitalicios, 200 Diputados y 44 Senadores; de haberse aplicado el sistema propuesto habrían sido electos 218 Diputados y 50 Senadores, como puede observarse en la Tabla N° 2.

Una ventaja importante de esta proposición, frente a otras que pudieran sugerirse, es que logra adecuados niveles de proporcionalidad manteniendo en su mayor parte el esquema existente, con lo cual su aplicación no resultaría complicada.

En lo que respecta a las Asambleas Legislativas y a los Concejos Municipales, aquí para mejorar la proporcionalidad se hace necesario cambiar la fórmula D'Hondt, ahora utilizada, por otra comprobadamente más adecuada. No es posible aplicar el correctivo de puestos adicionales, porque tratándose de una circunscripción única, esto no es

precedente, ni necesario y, en todo caso, aumentaría exageradamente el número de cargos. De las diversas fórmulas de Representación Proporcional, las que arrojan resultados más cercanos a la proporcionalidad son la de los Restos Más Altos y la de Sainte-Laguë¹¹.

La primera, que es la usada en Venezuela para las elecciones sindicales, tiende a producir una pequeña distorsión en favor de las minorías; la segunda lo hace en favor de las mayorías y, por ello, parece más aceptable. Decimos esto porque la finalidad de la reforma debe ser reducir al máximo posible la desventaja contra las minorías, pero no la de pretender darles ventajas frente a los partidos mayoritarios, porque esto haría imposible su aprobación. La fórmula de Sainte-Laguë, es semejante a la de D'Hondt, la diferencia consiste en que el resultado obtenido por cada partido se divide no entre la serie de números naturales (1, 2, 3, 4, 5, etc.), sino entre los números impares (1, 3, 5, 7, 9, etc.). El resto de la operación es idéntico al método venezolano actual, pero los resultados son mucho más proporcionales, como puede verse en la Tabla Nº 1, donde se compara el resultado que se habría obtenido usando las diversas fórmulas electorales en las Elecciones Municipales de 1984, en el Distrito Maracaibo.

CONCLUSIONES

Para finalizar, nos parece pertinente presentar un resumen de las ideas propuestas en esta exposición.

Tal como se expresó, consideramos, por las razones señaladas, que la representación proporcional consagrada en el artículo 113 de la Constitución Nacional tiene el carácter de un derecho fundamental de obligatoria aplicación para la elección de todos los órganos colegiados del Poder Público sometidos a votación popular.

Como consecuencia del carácter constitucional del Principio de la Representación Proporcional, puede afirmarse que nuestra Legislación Electoral está en la obligación de establecer el sistema electoral que mejor garantice la proporcionalidad en la distribución de los cargos entre los partidos y grupos de electores.

Sin embargo, la vigente Ley Orgánica del Sufragio impone un procedimiento que resulta en una significativa distorsión de la proporcionalidad en perjuicio de los votantes de partidos y grupos de electores minoritarios. Por ello, y a objeto de que nuestras instituciones de representación política reflejen lo más fielmente posible la voluntad del electorado, se hacen las siguientes

PROPOSICIONES

- 1) Utilizar como cociente para la distribución de Diputados y Senadores adicionales el que corresponde a la división total de votos del partido mayoritario entre los puestos que éste obtuvo en la distribución a nivel de circunscripciones electorales, eliminando al mismo tiempo el límite máximo de cuatro Diputados y dos Senadores.
- 2) Introducir para la adjudicación de los cargos a nivel de Asambleas Legislativas y Concejos Municipales la fórmula conocida como de Sainte-Laguë, caracterizada por el uso como divisores de la serie de números impares (1, 3, 5, 7, 9, etc.).

Estas proposiciones, de ser acogidas, contribuirían a una aplicación adecuada del Principio Constitucional que hemos comentado y, por consiguiente, a la intensificación de uno de los pilares esenciales de nuestra democracia, como es la igualdad política.

11. Lijphart, Arendt. "Sul Grado di Proporzionalità di Alcune Formule Elettorali". *Rivista Italiana di Scienza Politica* 2, 1983, p. 304. Mac Laren Castair, Andrew, *Ob. cit.*, pp. 24-31.

TABLA Nº 2
 PROPORCIONALIDAD EN NUESTRO SISTEMA ELECTORAL
 COMPARACION DE RESULTADOS ENTRE SISTEMA ACTUAL Y PROYECTO
 PULGAR - HERRERA - SOTELDO PARA ELECCIONES 1983

Partidos	Votos		Sistema Actual		Proyecto		DIPUTADOS OBTENIDOS 1983		DIPUTADOS PROYECTO (1)	
	Pequeños	% Votos	Directos	Adicionales	Total	% Diputados	Número	%		
A.D.	3.284.166	49,90	113	—	113	56,5	113	51,80		
COPEI	1.983.718	30,15	60	—	60	30,0	68	31,19		
MAS	377.795	5,74	7	3	10	5,0	12	5,50		
OPINA	130.022	1,98	2	1	3	1,5	4	1,83		
MEP	129.263	1,96	—	3	3	1,5	4	1,83		
URD	125.450	1,91	—	3	3	1,5	4	1,03		
PCV	115.162	1,75	—	3	3	1,5	3	1,576		
MIR	103.923	1,58	—	2	2	1,0	3	1,37		
NA	68.729	1,04	—	1	1	0,5	2	0,91		
LS	59.870	0,91	—	1	1	0,5	2	0,91		
MIN	53.506	0,81	—	1	1	0,5	1	0,45		
LCR	35.304	0,54	—	—	—	—	1	0,45		
IRE	29.642	0,45	—	—	—	—	1	0,45		
OTROS	84.341	1,28	—	—	—	—	—	—		
TOTALES:	6.580.899		182	18	200	100,0	213			
Indice de Distorsión (Loosemore y Hanby)							6,6	2,94		

<i>Partidos</i>	<i>Votos</i>		<i>Directos</i>	<i>Adicionales</i>	SENADORES OBTENIDOS 1983		SENADORES PROYECTO (2)	
	<i>Pequeños</i>	<i>% Votos</i>			<i>Total</i>	<i>% Senadores</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
A.D.	3.284.166	49,90	28	—	28	63,6	28	56
COPEI	1.983.718	30,15	14	—	14	31,8	16	32
MAS	377.795	5,74	—	2	2	4,5	3	6
OPINA	130.022	1,98	—	—	—	—	1	2
MEP	129.263	1,96	—	—	—	—	1	2
URD	125.450	1,91	—	—	—	—	1	2
PCV	115.162	1,75	—	—	—	—	—	—
MIR	103.923	1,58	—	—	—	—	—	—
NA	68.729	1,04	—	—	—	—	—	—
LS	59.870	0,91	—	—	—	—	—	—
MIN	53.506	0,81	—	—	—	—	—	—
LCR	35.304	0,54	—	—	—	—	—	—
IRE	29.642	0,45	—	—	—	—	—	—
OTROS	84.341	1,28	—	—	—	—	—	—
TOTALES:	6.580.899		42	2	44	100,0	50	
Índice de Distorsión (Loosemore y Hanby)						15,35		8,36

(1) y (2): Para calcular el número de Diputados y Senadores de acuerdo al proyecto aquí acogido, se eliminó, tal como proponemos, el límite máximo de 2 Senadores y 4 Diputados adicionales.