

Sobre los nuevos reglamentos aprobados por el CNE

Debilidades no superadas

Luis E. Lander*



AVN

El autor hace un análisis pormenorizado del Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales que el CNE aprobó en junio

A tres años de refrendada la Ley Orgánica de Procesos Electorales (Lopre) en agosto de 2009 y pasados dos procesos electorales –las elecciones parlamentarias de septiembre de 2010 y las regionales y municipales de diciembre del mismo año–, el Consejo Nacional Electoral (CNE) aprobó, el 7 de junio pasado, el Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (www.cne.gov.ve). Hasta esa fecha el CNE había reglamentado esa ley haciendo uso de atribuciones legales contempladas en la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Electoral (LOPE) y la misma Lopre, mediante diez reglamentos dirigidos, cada uno de ellos, a normar materias específicas distintas de los procesos electorales. El 21 de junio aprobó además un reglamento especial sobre la campaña electoral para la elección presidencial 2012 (www.cne.gov.ve).

Con el nuevo reglamento general se unifica en uno solo todas las disposiciones regulatorias de la Lopre, siendo por ello un reglamento extenso contentivo de 15 títulos, 78 capítulos y 491 artículos. En su último artículo, además, deroga de manera expresa los diez reglamentos hasta esa fecha vigentes. Todas y cada una de las materias reguladas en los diez reglamentos derogados son tratados en esos títulos, capítulos y artículos, además de algunas nuevas regulaciones. Es así como las materias del anterior reglamento N° 1 (de febrero 2010) son tratadas en los títulos II, IV y V; el reglamento N° 2 (de febrero 2010) en el título III; el reglamento N° 3 (de febrero 2010) en el capítulo II del título I; el reglamento N° 4 (de febrero 2010) en el título VIII; el reglamento N° 5 (de marzo 2010) en el título VII; el reglamento N° 6 (de marzo 2010) en los títulos VI, XIII y XIV; el reglamento N° 7 (de marzo 2010) en los capítulos VI, VII, VIII, IX y

X del título X; el reglamento N° 8 (de mayo 2010) en el capítulo III del título I; el reglamento N° 9 (de junio 2010) en el título XIII; y el reglamento de la resolución N° 1005526-0123 (de mayo 2010) en el título XIV. Algunos de los contenidos de los reglamentos anteriores son transcritos al nuevo reglamento prácticamente de manera textual y sin alteraciones, otros son actualizados y reordenados. El reglamento especial es, por el contrario, corto, de apenas siete artículos, que se limita a especificar los máximos de espacios permitidos en propaganda electoral por televisión, radio, medios impresos y mensajería de textos por telefonía celular y cuya vigencia se restringe a la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 2012.

TRANSCRIPCIONES Y MODIFICACIONES

Entre los reglamentos derogados que son transcritos sin mayores alteraciones al nuevo reglamento general puede mencionarse el número dos, siendo que la mayoría de sus artículos aparecen en el nuevo reglamento textualmente copiados en su título III. Aparecen sin embargo algunas modificaciones resultado de la experiencia acumulada de su aplicación en procesos electorales anteriores. Por ejemplo, en el capítulo referido a “las excepciones e impugnaciones de los integrantes de los organismos electorales subalternos” el nuevo reglamento es bastante más detallado en los procedimientos a seguir por los electores seleccionados que desean ser exonerados de esa tarea. Modifica así mismo el nuevo reglamento al incorporar un capítulo adicional a este título, el XIV *de la mesa electoral*, tomado del reglamento número cuatro derogado. En este capítulo se detallan las funciones y el funcionamiento del último de los organismos electorales subalternos de la Junta Nacional Electoral, ya que para las próximas elecciones habrá allí cambios.

Otro ejemplo de reglamento copiado casi textualmente es el número seis, en materia de propaganda durante la campaña electoral, incorporado al nuevo reglamento como título VI. La única modificación señalable es la incorporación de cuatro artículos, en una llamada sección I, sobre el registro y regulación de las personas naturales o jurídicas que realizan actividades de sondeos de opinión pública o encuestas electorales.

Desafortunadamente no se aprovechó la oportunidad para superar debilidades ya presentes en el reglamento sobre propaganda electoral derogado. Comienza por establecer una definición operativa de lo que debe entenderse por *propaganda electoral*, sumamente limitada. Dice el artículo 202, igual a como decía el artículo 3 del reglamento número seis derogado, que “propaganda electoral es todo mensaje que expresen llamados a votar por determinada candidatura o por alguna parcialidad política”. Podría interpretarse de esta definición que de no existir un llamado explícito a votar por un determinado candidato o parcialidad política, el mensaje no sería de propaganda electoral. ¿Son o no propaganda electoral mensajes que promocionen y promuevan alguna persona, candidato a algún cargo de elección popular, sin hacer llamados explícitos a votar por él o ella? Claramente con esa definición, propaganda de ese tipo podría quedar fuera del ámbito regulado. Tampoco se hace en ninguna otra parte del reglamento mención a la publicidad de obra de gobierno de cualquier funcionario público que pueda estar optando a la reelección de su cargo o a otro de elección popular. Experiencias en otras partes del mundo han desarrollado reglamentaciones más o menos sofisticadas, más o menos estrictas, sobre lo permitido en cuanto a propaganda oficial durante los meses anteriores a toda contienda electoral que sin duda pueden tener influencia en el comportamiento electoral de los ciudadanos. Esas experiencias hubiesen podido orientar al CNE en la elaboración del nuevo reglamento. Canadá, España y Perú, por ejemplo, disponen de leyes específicas para regular la publicidad oficial durante las campañas electorales. Otro ejemplo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incorporó una reforma en el año 2007 en materia electoral que en su artículo 41, segundo párrafo del apartado C, dice textualmente:

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del distrito federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excep-

ciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

POCA CAPACIDAD CONTROLADORA

Se repite también la debilidad del reglamento derogado al no fortalecer la capacidad controladora del ente electoral sobre esta materia. Se limita a imponer sanciones pecuniarias a los candidatos y partidos, luego de unos procesos administrativos no siempre ágiles. Mayor agilidad en los procesos y ampliar las responsabilidades –y posibles sancionables– podría mejorar la capacidad controladora del CNE. No aparecen en el reglamento como posibles objetos de sanciones, por ejemplo, los medios de comunicación difusores de mensajes propagandísticos violatorios de las pautas fijadas.

Otra oportunidad perdida en aras de superar debilidades y hacer más equitativas las competencias electorales aparece en el título VII sobre el control del financiamiento de la campaña electoral. Siendo la política una actividad pública por excelencia, Venezuela es el único país de Latinoamérica donde esa actividad no recibe ningún financiamiento del Estado. Aunque la Constitución de 1999 no permite financiamiento directo a los partidos y sus actividades, hubiesen podido ensayarse, y el reglamento general hubiera sido un buen lugar para diseñarlas, diversas modalidades de apoyo indirecto a las campañas electorales.

Estudiosos de la materia identifican distintas modalidades de financiamiento público a la política. Una primera es el financiamiento público directo que identifica los aportes monetarios directos, bonos o créditos dirigidos a financiar actividades regulares de los partidos políticos, actividades de campaña electoral o de investigación y capacitación para el fortalecimiento institucional de los partidos. El financiamiento indirecto por su parte, consiste en el aporte en servicios necesarios para la actividad política y las campañas electorales: acceso gratuito a medios públicos y/o privados de comunicación, exención de impuestos, uso gratuito de espacios públicos para actividades políticas, uso de imprentas públicas, transporte, etcétera. Para mencionar a modo de ejemplo: en otros países de

la región la autoridad electoral acuerda con las concesionarias del espacio radioeléctrico –que suele ser de dominio público y en esto Venezuela no es excepción– determinados tiempos gratuitos en radio y televisión para la emisión de publicidad electoral y que son administrados y distribuidos por el ente electoral según pautas previas claramente establecidas. Fuera de esos tiempos, se puede o no prohibir la contratación de tiempos adicionales. Es una modalidad que permitiría en Venezuela mayores niveles de equidad en las campañas electorales y menores apremios en procura de recursos para la costosa contratación privada de esos servicios.

FINANCIACIÓN

En la mayoría de los países de la región la actividad política es financiada públicamente de manera mixta, es decir, recibe tanto financiamiento público directo como financiamiento público indirecto. Las excepciones, además de Venezuela donde ya fue mencionado que no hay aporte público alguno para el financiamiento de la política, son Costa Rica, donde solo se utiliza el financiamiento público directo, y Chile y Perú, donde la modalidad empleada es el de financiamiento público indirecto.

Otra distinción es la que puede establecerse entre los fines para los cuales se otorga ese financiamiento público. Puede estar dirigido a actividades ordinarias de las organizaciones políticas o limitarse a las de campañas electorales. Nuevamente aquí pueden observarse diferencias entre los países de la región. Mientras que en países como Argentina, Brasil, Colombia, México, hay financiamiento público tanto para las actividades ordinarias de los partidos políticos como para sus campañas electorales, en países como Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay el financiamiento público se limita a las actividades de campaña electoral. En ningún país de la región se financia solamente a las actividades ordinarias de los partidos políticos. Como puede verse, Venezuela es un caso único¹.

Incorpora el nuevo reglamento, en el título XI, normativas detalladas para atender a las novedades agregadas al acto electoral. En las venideras elecciones presidenciales de octubre serán incorporadas algunas novedades a la plataforma automatizada de votación. La totalidad de mesas decididas por el CNE contarán con má-

quinas automáticas de votación y, por vez primera, contarán con un dispositivo llamado *sistema de autenticación integrado* que permite, como hacían en procesos previos y no en todos los centros las llamadas *capta huellas*, verificar la huella dactilar del elector. La novedad estriba en que ahora ese nuevo sistema forma parte de la máquina de votación. Las novedades que este dispositivo acarrea obligaron al CNE a incorporar nuevas disposiciones para regularlas. Por ello aparece en el reglamento, con una nueva redacción, el título IX: del acto *de votación*, que expresamente se refiere a la organización misma de este con sus innovaciones, materias que anteriormente aparecían en el título VI del reglamento número cuatro. Incorpora la nueva redacción un capítulo regulando los perfiles y nuevas responsabilidades y atribuciones del integrante *técnico* de las mesas electorales: el operador del sistema integrado, mientras que en otro se detallan los procedimientos específicos del *sistema de autenticación integrado*.

En ejercicio de lo pautado en el numeral 1 del artículo 293 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en el numeral 20 del artículo 33 de la LOPE, que facultan al CNE para reglamentar las leyes electorales y de referendos, el ente rector en asuntos electorales promulgó en junio pasado el nuevo Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales. Tiene el nuevo reglamento la virtud de unificar en uno solo todas las normas regulatorias a la Ley Orgánica de Procesos Electorales, facilitando su manejo y acceso. Cumple además con la necesaria actualización producto de innovaciones incorporadas al sistema electoral y con la experiencia acumulada de casi tres años y dos procesos electorales de vigencia de la Lopro. Resulta sin embargo lamentable que debilidades reglamentarias señaladas en distintos momentos no hayan sido superadas.

* Ingeniero mecánico y doctor en Ciencias Sociales por la UCV.

NOTAS

- 1 Zovatto, Daniel (2003) *Dinero y Política en América Latina: una visión comparada*. Biblioteca de la Reforma Política N° 2, International IDEA y Asociación Civil Transparencia, Lima.