



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

**CORRUPCION: El Marco Institucional y los Factores Económicos Claves
Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 11**

HEXAGON CONSULTORES,¹
Abril 2006

PRESENTACION:

Con el presente número, Hexagon Consultores con el auspicio de la Cooperación Suiza para el Desarrollo y el Banco Mundial presenta el décimo primer número de su Memorando Económico de Investigación Legislativa M.E.I.L.

El propósito del M.E.I.L. es presentar un análisis claro, objetivo e imparcial de las normativas que el país requiere o están en debate y que, de ser aprobados, tendrán efectos sobre el bienestar de la población, especialmente de la más vulnerable.

Usted y un grupo selecto de destinatarios han recibido gratuitamente este documento completo y un análisis resumido sobre temas relacionados con lo económico y lo social, ya sea a través de medios impresos, o por la vía electrónica.

Le invitamos a participar y opinar sobre este número y los anteriores a través del foro virtual de M.E.I.L en nuestra página WEB www.hexagon.com.ec, con sus comentarios, opiniones y recomendaciones sobre los temas en discusión.

Sus opiniones y las del resto de nuestros lectores están siendo sistematizadas y serán compiladas a manera de alcance al documento de análisis en un libro que publicaremos en el último trimestre de este año.

Esperamos que este documento, el foro virtual y el libro que lanzaremos al cierre del primer año de opinión nuestra (suya y de Hexagon) en el marco del Proyecto R.E.D. (Regulación, Economía y Distribución) constituyan una herramienta y un espacio para la discusión informada y técnica sobre los temas legislativos de mayor debate en Ecuador. Desde ya agradecemos su lectura, opinión y contribuciones.

LOS EDITORES

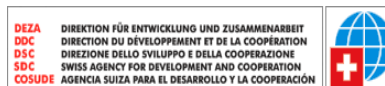
¹ Este número es una publicación de Hexagon Consultores desarrollada con auspicio de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE, como parte del Proyecto R.E.D. (Regulación, Economía y Distribución) y en este caso específico de la temática de corrupción, con el apoyo del Banco Mundial a través de sus Fondos de Sociedad Civil. El contenido de este documento puede ser libremente reproducido y utilizado en publicaciones académicas o papeles de trabajo siempre y cuando se cite su procedencia. La presente publicación no constituye una publicación formal del Banco Mundial ni de COSUDE. Los resultados, interpretaciones, juicios y conclusiones expresados en este trabajo son propios de los autores respectivos y no deben ser atribuidos al Banco Mundial o a COSUDE, sus organizaciones afiliadas, a los miembros del Directorio Ejecutivo ni a los gobiernos a los que ellos representan.



WWW.HEXAGON.COM.EC



Banco Mundial



1

Auspicio n: WWW.WORLDBANK.ORG.EC

WWW.COSUDE.ORG.EC

Desconfianza, corrupción y democracia

Los ecuatorianos tenemos, en general, poca o ninguna confianza en nuestras instituciones políticas y económicas:

ENTRE 7% Y MENOS DEL 20% DE CONFIANZA		ENTRE 20% Y MENOS DE 30% DE CONFIANZA	
LOS PARTIDOS POLITICOS	7%	MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS	20%
CONGRESO NACIONAL	9%	BANCOS PRIVADOS	21%
ADUANAS	12%	BANCO DE FOMENTO	22%
PODER JUDICIAL, JUECES	14%	INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS)	24%
COMISION DE TRANSITO DEL GUAYAS	16%	SERV. DE RENTAS INTERNAS (SRI)	25%
LOS SINDICATOS	17%	COMISARIAS E INTENDENCIAS DE POLICIA	26%
FISCALIA DE LA NACION	18%	POLICIA NACIONAL	28%
JUZGADOS DE TRANSITO	18%	MUNICIPIO DE LA CIUDAD	28%
CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO	19%	JUNTA DE BENEFICIENCIA DE GUAYAQUIL (JBG)	28%

Fuente de Datos: INEC (2004). Procesamiento y Elaboración: Hexagon Consultores

Al procesar la Encuesta de Empleo del INEC (2004), se encuentra que un 70% de la población tiene poca o ninguna confianza en las instituciones. Estos datos son coincidentes con otra respuesta a la misma encuesta: 70% de la población considera que el mayor problema del sector público es la corrupción.

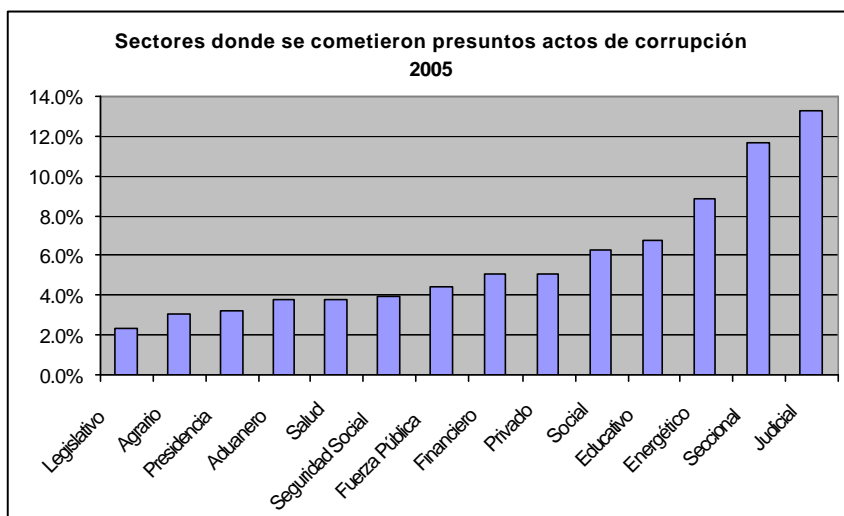
Si algún político quiere ser presidente, diputado o aspirar a cualquier otro cargo que el pueblo le asigne a partir de enero de 2007, la lucha anticorrupción parece ser la mejor plataforma electoral. ¿Donde empezar?, pues, se debe mencionar que los partidos políticos y el Congreso Nacional tienen menos del 10% de aceptación en el índice de desconfianza calculado; si superan incluso a instituciones como las aduanas y el poder judicial, antes tradicionalmente vistos como los nichos de mayor corrupción y politización, respectivamente, en el país,² entonces por allí es por donde se debe empezar.

Sorpresivamente también, se puede seguir por instituciones tradicionalmente vistas como técnico-políticas, como el Ministerio de Economía y Finanzas, o apolíticas (partidistas), como los bancos privados e incluso el mismo Servicio de Rentas

² Ver, por ejemplo, Zabala, J. (1998) "Corrupción política: El caso del Ecuador", en: <http://www.clad.org.ve/zavala.html>

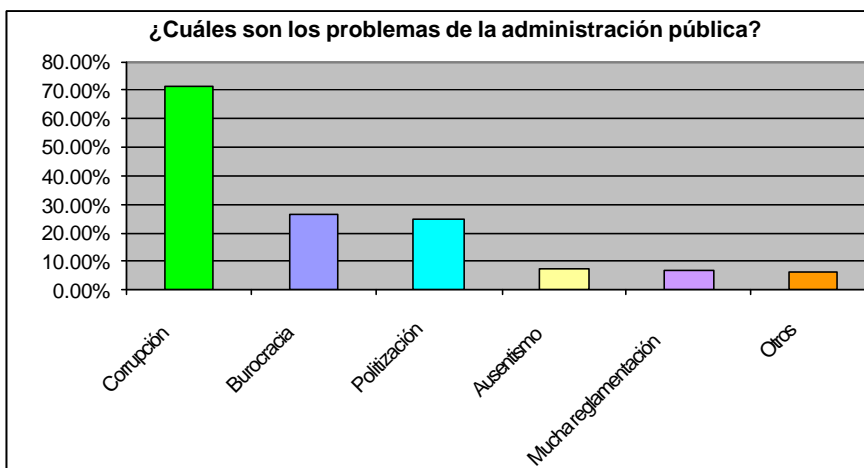
Internas, antes que apenas tienen entre 20% a 25% de la población otorgándoles bastante o regular confianza. Dichas instituciones están por debajo, en términos de dicha confianza, de las comisarias, intendencias y la policía nacional. Esta última, sin embargo, tampoco llega, ni siquiera, a un tercio de la población otorgándole confianza. Por allí se puede continuar entonces.

El siguiente gráfico, provisto por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, provee un mapa de ruta en cuanto a las instituciones donde los ecuatorianos hemos declarado que se cometieron la mayor parte de los (presuntos) actos de corrupción:



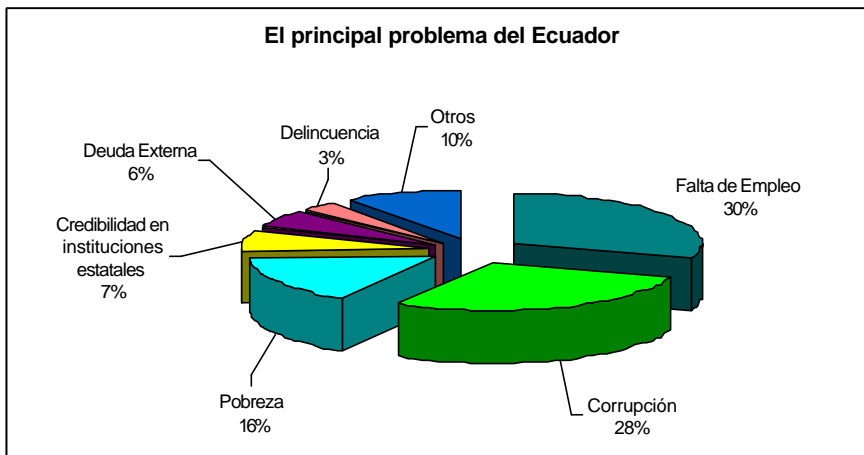
Fuente: Comisión de Control Cívico de la Corrupción, Informe 2005

Los principales actos de corrupción se cometen en el sector público y son coincidentes con los datos del INEC, que muestran que la percepción de la población es la de que el principal problema del sector público es la corrupción:



Fuente: INEC, Encuesta de Empleo, 2004

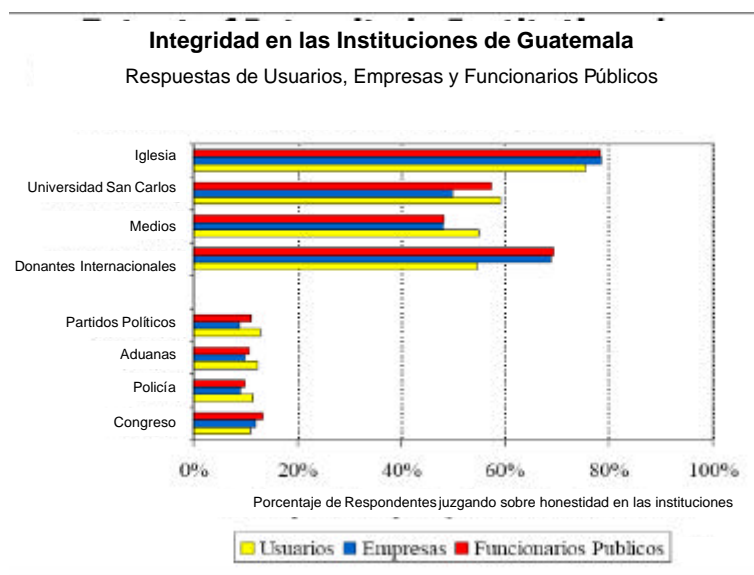
Estos datos también son coincidentes con la percepción en cuanto a los principales problemas, no solo del sector público, sino del Ecuador:



Fuente: INEC, Encuesta de Empleo, 2004

Si se suma el problema de credibilidad al problema de corrupción, entonces el círculo vicioso de 'falta de confianza y credibilidad – falta de denuncia - falta de control de la corrupción' llega a superar a la "falta de empleo" como principal problema nacional. En términos lógicos, vale añadir que la falta de empleo proviene de una falta de inversión, y a su vez esta última proviene de la falta de confianza. Es recomendable entonces, promover la confianza y un pacto anti corrupción.

La credibilidad del pacto ético propuesto es el factor desencadenante de la confianza, como lo muestra el caso de algunos países centroamericanos que han sufrido procesos de polarización, violencia e incluso guerra, y que hace poco han logrado pactar desde cero, como Guatemala:



Fuente: Kauffman (2006)

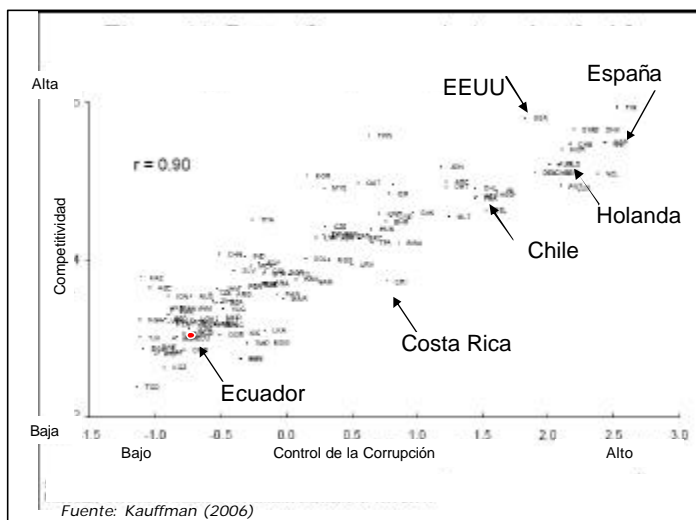
En Guatemala, quienes han trabajado por el pacto, como la Iglesia, las Universidades, los medios y los donantes internacionales, han recibido el voto de confianza y han sido revestidos de la investidura de "integridad" por parte de la ciudadanía (usuarios de servicios, gente de empresa y funcionarios públicos). El pacto en Guatemala incluía el reformar los partidos políticos y otras instituciones, que por otro lado, tenían niveles similares de desconfianza que los observados en nuestro país.

La plataforma electoral ética y anti-corrupción entonces, puede partir del pacto y se debe dirigir, o auto-dirigir, hacia los partidos políticos, a través de un proceso y propuestas nacidas de las instituciones en las que menos desconfiamos los ecuatorianos, que son nuestras instituciones sociales, religiosas y mediáticas (aún cuando, a diferencia de Guatemala, y por la falta de involucramiento de dichas instituciones en la construcción del pacto, estas aún no tienen una mayoría que les otorgue bastante o regular confianza):

ENTRE 30% Y 42% DE CONFIANZA	
FUERZAS ARMADAS	30%
MINISTERIO DE EDUCACION	35%
MINISTERIO DE SALUD	35%
LA PRENSA ESCRITA	39%
LA TELEVISION	42%
LA IGLESIA	42%

Fuente de Datos: INEC (2004).
Procesamiento y Elaboración: Hexagon Consultores

¿Paga, como país, el combatir la corrupción con un pacto de integridad?



La falta de integridad, la corrupción, la desconfianza y la violencia son un fenómeno que, ventajosamente puede ser combatido, y que más aún, paga y bien a los países que lo adoptan y perseveran en dicho pacto, como nos lo muestra, en el gráfico, la experiencia de Chile, España, Holanda y otras naciones que en el pasado sufrieron guerras civiles e internacionales y lograron levantarse en base a pactos donde la integridad fue el principal factor unificador.

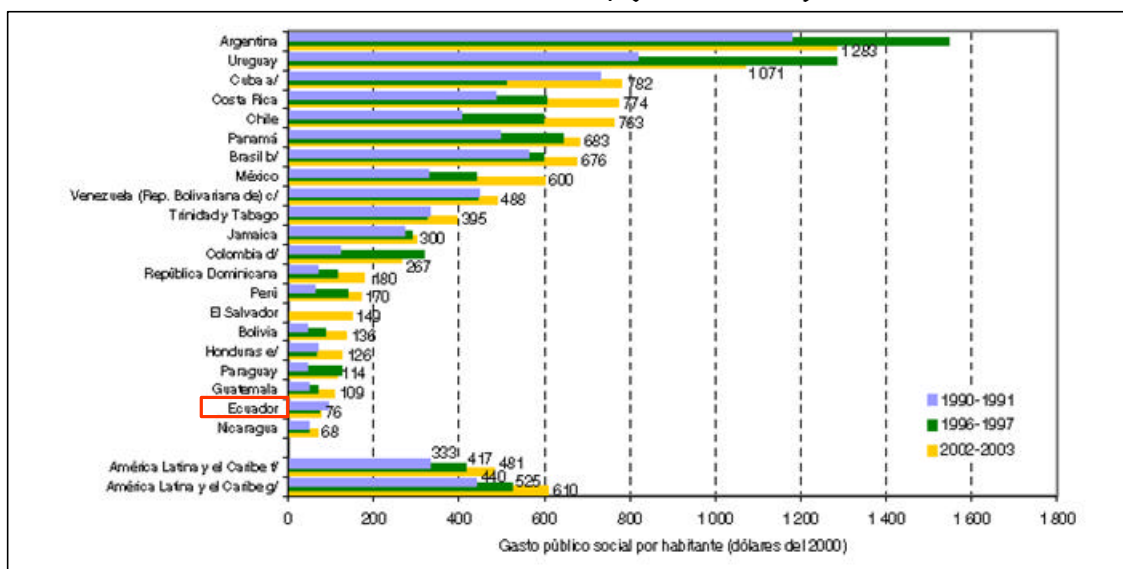
En tiempos modernos y bajo un enfoque meramente económico, se puede decir también que las ventajas de dicho combate y control son concluyentes: los países con pactos que les permiten alcanzar altos niveles de control de la corrupción tienen más de 90% de probabilidades de presentar competitividad creciente.

Combatir la corrupción, un asunto económico urgente

Como lo muestra el gráfico, para el aparato productivo de nuestro Ecuador dolarizado, combatir la corrupción implica ganar en competitividad; por ello, dicho combate se convierte en asunto no solo importante, sino sobre todo, urgente.

Combatir la corrupción y generar crecimiento vía competitividad, sin embargo, no solo es urgente e importante para el sector productivo; también lo es para el sector social, como lo muestra nuestra lejanía en términos de inversión social con respecto a la región que, viéndolo desde un punto de vista económico, es no solo un asunto de equidad, sino de eficiencia y competitividad:

**Gasto Público Social per Cápita en América Latina
Dólares del año 2000, (1990-2003)**



Fuente: CEPAL (2005). Tomado de UNICEF (2006)



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

El Ecuador es el segundo país que menos recursos le otorga al sector social, y esto pese a que, a partir del pacto económico-estabilizador (implícito) denominado "dolarización", el nivel de gasto social se ha incrementado de manera sustancial, al pasar de 894 millones de dólares en 1995, y 690 millones de dólares en el año 2000, a un total de 2.115 millones de dólares ejecutados en el año 2005 y un total de 2.327 millones de dólares presupuestados para el año 2006.

Partiendo de las cifras presupuestadas por el MEF para el año 2006, y tomando proyecciones de precios y producción del Banco Central, calculamos que el gasto social per cápita (medido en dólares del año 2000) al cierre del presente año, estará bordeando los US\$ 110 por persona; es decir que Ecuador, en base al pacto implícito y económico de la dolarización estaría recién alcanzando los niveles de gasto social per cápita de Guatemala, que como se observa en este gráfico, y su complementación con el gráfico de percepción de integridad desplegado en la página 3, ha logrado avanzar más rápido en términos de redistribución de recursos, en base a un pacto social de amplio espectro y anti-corrupción.

En los años en los que Ecuador sufría la peor crisis económica y social de su historia republicana, se producía en Bolivia el Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción (Santa Cruz de la Sierra, 1998), financiado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional. En dicho foro, el ponente ecuatoriano, Dr. Javier Zabala Egas, mencionaba que se puede aprender de los países desarrollados que lograron combatir la corrupción en su momento. La conclusión del foro apuntaba a cinco elementos que nosotros compartimos y, por su actualidad en términos de economía política, aún a pesar de todo lo que ha pasado en términos de política económica en los últimos ocho años, proponemos como cuatro puntos generales que sirvan de marco para un pacto ético anti-corrupción:

- 1) "Profundizar y desarrollar la vivencia de la democracia.
- 2) Fomentar la cultura democrática.
- 3) Fortalecer el estado de derecho.
- 4) Decretar leyes específicas de combate contra la corrupción tipificando en el campo penal, los delitos propios de esta y establecer un código de ética para la función pública".

De lo económico no se habla, y eso está bien, pues la dolarización ha demostrado no solo ser eficaz como mecanismo estabilizador, sino también como mecanismo orientador de tendencias favorables de asignación social. Se habla más bien de lo político que, sin duda, y en dolarización, puede ser el factor desestabilizador por antonomasia.

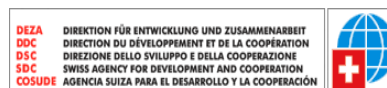
A lo dicho, debemos añadir un factor clave: la educación, como eje transversal y de largo plazo. La educación es vista por todos los expertos como la única vía que contribuye a generar identidad e integridad, palabras resumen de los cinco puntos anteriores. Tomando nuevamente las palabras de Zabala Egas, "combatir la



WWW.HEXAGON.COM.EC



Banco Mundial



7

Auspicio n: WWW.WORLDBANK.ORG.EC

WWW.COSUDE.ORG.EC

corrupción a través de la educación implica revitalizar los valores morales, cívicos y espirituales de la persona”, “como una necesidad imperativa para lograr las aspiraciones de un mundo mejor, más humano en donde se imponga la cultura de la transparencia y la honestidad”

Corrupción y educación, el pueblo, la democracia y sus líderes:

Los países desarrollados iniciaron su proceso de control de la corrupción hace más de 300 años. Partieron para ello, no tanto de cifras, estadísticas y datos, como hemos hecho aquí, sino del análisis concienzudo, filosófico moral, de las causas últimas del fenómeno. España u Holanda no están en la posición en que están por coincidencia, sino por un trabajo concienzudo de su sociedad que se preparó para exigir y que logró desarrollar revoluciones éticas con los cuales buscó y conquistó espacios de exigibilidad.

Lograr consensos no siempre es fácil, pero la vía democrática, en este sentido, ha sido la mejor vía para iniciar el camino de largo plazo. En su **Tractatus Politicus**, el trabajo de sus últimos años, Baruc Spinoza (1632-1677), “el más grande de los modernos filósofos”,³ enseñaba a sus conciudadanos judío-españoles-holandeses que: “la democracia es la forma más notable de gobierno, porque en ella todos se someten al control de la autoridad sobre sus acciones, pero no sobre su juicio y razón; esto es, viendo que no todos pueden pensar igualmente, la voz de la mayoría tiene fuerza de ley”.

Sin embargo, la democracia es solo un punto de inicio: el mismo Spinoza decía también que “el defecto de la democracia es su tendencia a llevar la mediocridad al poder, y no hay modo de evitarlo, como no sea reservando los cargos para los hombres de talento cultivado (...) El número no puede producir por sí mismo la sabiduría, y puede otorgar los mejores favores en cuanto a cargos a los aduladores más bajos”.

Grave problema existencial el que nos presenta Spinoza: convivir en democracia aún a sabiendas de sus trampas y peligros. Sin embargo, el filósofo coincide con los expertos modernos: la educación como solución, y no cualquier educación: la educación de los líderes: su ilustración.

De otro modo, decía Spinoza, si no se logra tener a las personas de talento cultivado en el poder, y se deja la elección libre a “la tornadiza disposición de la multitud”, se “reduce a la desesperación a los que le experimentan, porque se gobierna sólo por la emoción y no por la razón”. De este modo, “y en ausencia de líderes ilustrados”, según concluía Spinoza hace ya casi 330 años, “el gobierno democrático se convierte en una rotativa de demagogos efímeros y los hombres de valer no apetecen figurar en listas de candidatos”.

³ Durant, 1939



MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

Para terminar este análisis de causas últimas, vemos en Spinoza una advertencia de revueltas y tiranías (de no actuar los estadistas en corrección de sus defectos): “Tarde o temprano, los más capaces se rebelan contra tal sistema, aunque estén en minoría”; “el pueblo prefiere al fin la tiranía al caos”, decía Spinoza, filósofo que lejos de solo entender y advertir, dejó una tarea que sus conciudadanos ilustrados y las élites políticas supieron escuchar y finalmente implementar: “La democracia tiene que resolver todavía el problema de aprovechar las mejores energías de los hombres dando a todos por igual el derecho a elegir, **entre los capaces y preparados**, a aquellos por quienes desean ser gobernados”...

Vemos entonces un primer punto claramente identificado para la propuesta específica: capacitación y preparación para los líderes, como forma de erradicar incentivos perversos y contrarios a los fines nacionales.

De este modo, encontramos una vía positiva: la capacitación y la preparación de los políticos, sus partidos, y las autoridades ya en funciones, que son quienes deberán orientar el pacto. Esta vía positiva se puede añadir a la puesta en escena de mecanismos generales y esquemas punitivos, como lo son los cuatro elementos políticos (y el argumento educativo general) propuestos por Zabala Egas.

Los mecanismos punitivos son los que actualmente se debaten en el Congreso. Sin embargo, un combate efectivo a la corrupción debe juntar las dos vías (positiva y negativa). Nuestra propuesta entonces, es optar por esquemas de capacitación y preparación de los Congresistas para contribuir a lograr un pacto que no solo los beneficie como ciudadanos (como personas y a sus familias), sino que los beneficie políticamente, al convertirse en agentes del cambio que la sociedad y los próximos votantes exigen y posiblemente exigirán en las elecciones, en más de un 70%.

Exigibilidad y Desarrollo

Las vías punitivas y positivas de combate a la corrupción pasan por reformas legales que deben ser promovidas por los sectores en los cuales la sociedad confía. Un marco legal exclusivamente desarrollado por los políticos y el Congreso posiblemente sea confiable para menos del 10% de la población y generará menos del 10% de los votos para los promotores políticos de tales reformas.

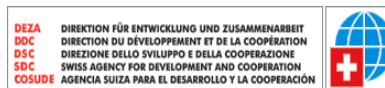
La denominada ‘Ley de Muerte Política’, o la reforma a la Ley de Partidos, de no estar enmarcadas en un proceso de consulta con la sociedad civil, y de no ser promovidas por la Iglesia y contar con la aceptación de los medios de comunicación, sobre todo televisivos, así como de no traducirse en beneficios esperados para los sectores económicos y sociales, posiblemente sean solo maquillajes que ni siquiera servirán para obtener votos y al contrario, posiblemente sean castigadas por la población en las urnas, sobre todo si los medios de comunicación se encargan de desenmascarar las (de otra manera) traviesas intenciones de los proponentes que, quizá, lo que estén buscando es erradicar enemigos políticos de otras tiendas políticas y en segundo lugar, fortalecer los mecanismos de control de sus propias tiendas y partidos.



WWW.HEXAGON.COM.EC



Banco Mundial



9

Auspicio n: WWW.WORLDBANK.ORG.EC

WWW.COSUDE.ORG.EC



MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

Al contrario, si dichas leyes son empoderadas por medio de la apertura a la participación de la ciudadanía y los medios, al dotarles legalmente de nuevas capacidades para denunciar y para exigir exigibilidad (valga la redundancia), será posible contar con normas institucionales que garanticen para el país no solo reservar los espacios y opciones de cargo para los más capaces, preparados y honestos, sino sobre todo, contar con un pacto anti-corrupción que nos garantice mayor confianza, mayor estabilidad, mayor inversión, mayor competitividad, mayores recursos para las áreas sociales, mayor equidad y eficiencia, y mayor bienestar, es decir, mayor desarrollo.

En este sentido, no solo se requiere una “ley de muerte política”, sino una “ley de nacimiento político”, auspiciada y bajo co-responsabilidad de la sociedad civil, que bien podría enfocarse como una ley reformativa de la Ley de Partidos (bajo reforma y discusión actualmente). De ser la ley de partidos una ley que promueva la apertura participativa de los partidos y el empoderamiento de los entes de la sociedad para canalizar los ímpetus democráticos hacia la reconstrucción y reforma partidos, pensamos que se debe alentar dicha discusión.

Una Ley de Nacimiento Político (Ley Reformativa a la Ley de Partidos)

El ejemplo de los países desarrollados va en dicho sentido: el fortalecimiento de los partidos políticos como entes que pueden ser re-pensados, re-construidos y reformados. Hay que recordar, como refuerzo a lo dicho, que antes de decidirse (políticamente) a dar pasos concretos para invertir en educación, organizar sus sistemas electorales y restringir los espacios para los más capaces y preparados, como formas concretas de combate a la corrupción, los líderes de las naciones hoy desarrolladas también se negaron hasta las últimas consecuencias a dar dichos pasos y pasaron por (1) crisis, (2) revueltas, (3) guerras, (4) tiranías, (5) caos y, finalmente, (6) pactos. Nuestro país cumple la primera parte de la historia (1 y 2); ojalá pueda la última (5 y 6) sin tener que pasar por el medio (3 y 4).

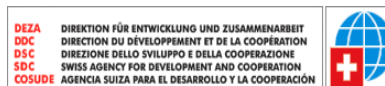
Para poner un ejemplo reciente de paso de 1y 2 directamente hacia 5 y 6 que incentive a nuestros líderes a buscar seriamente y con mentalidad de país el cambio ético y anti-corrupción, vale la pena comentar el caso de la España del PSOE, tras el “Pacto de la Moncloa”. España, el país que más emigrantes ecuatorianos ha recibido en la última década, nos da una lección escrita en los noventas por Fernando García de Cortazar, quien en su “la historia en positivo” menciona que “tras catorce años de estancia en el poder, el PSOE comenzaba a desmoronarse en 1995, incapaz de sobrevivir a los casos de corrupción destapados por la prensa” (crisis). “Felipe González no conseguía eliminar el olor a podrido y a dinero sucio que salía de las filas de su gobierno y los cien años de honradez, que habían servido al partido fundado por Pablo Iglesias de eslogan electoral, se transformaban en un esperpento de tramas de Estado mortíferas –los GAL-, espías vigilados, jefes del dinero conducidos entre guardias y jefes de guardias huidos con el dinero.



WWW.HEXAGON.COM.EC



Banco Mundial



10



MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

Como en el siglo XIX, los medios de comunicación servían para descabalar ministros”.⁴ (revueltas y caos)

La lección, en este caso, no es solo el pacto de la Moncloa (tras una guerra civil y una tiranía), sino una segunda lección posterior y más aplicable en el Ecuador de ahora (solo dable en base al pacto), donde –como hemos visto- los medios fureon (democráticamente) las instituciones donde aún quedaba algo de confianza, sobre todo porque ayudaron a generar el caos necesario para reconstruir la democracia y evitar nuevas tiranías.

Los medios de comunicación, concluimos en este caso, tienen un rol importante a la hora de denunciar y ayudar a combatir la corrupción y de acortar, democráticamente, el paso hacia las soluciones de largo plazo por medio de la masificación no solo de los esfuerzos de capacitación e ilustración, sino también de la demanda de medios punitivos.

Y es que, sin educación del pueblo, capacitación de sus líderes, libertad de asociación de los órganos de la sociedad civil, participación de estos últimos en la vida democrática, y sin medios de comunicación preocupados, atentos y profesionales, que jueguen su rol, el poder se perpetúa, se corrompe, y se convierte en poder absoluto que corrompe absolutamente y puede destruir la democracia.

España, gracias a sus medios de comunicación logró no solo desafiar el poder, sino promover un cambio que ha fortalecido, finalmente, al PSOE. Este último, luego de haber aprendido la lección, y haber lavado el nombre del partido, ha renovado sus votos de honestidad y regresado, bajo un liderazgo de nueva generación, a sus principios, demostrando que lo importante es la fortaleza del partido y que, en ausencia de dicha fortaleza, la alternancia democrática es la vía para aprender y enmendar. Esta fórmula sencilla, pero difícil de aceptar para los viejos líderes de nuestro pueblo, es la única que ha permitido que partidos grandes y alguna vez percibidos como podridos, hayan podido renovar votos y hayan vuelto a ganar elecciones, en España, en la persona de Rodríguez Zapatero.

En el Ecuador de los últimos 25 años de democracia, excepto la hoy renaciente democracia cristiana, ningún partido político ha podido volver a ganar elecciones. Ni siquiera los hoy localmente poderosos partidos social cristiano e izquierda democrática.

Las elecciones que se vienen son quizá el laboratorio al cual deberíamos apuntar para promover que dichos tres partidos se fortalezcan y orienten, con una participación ciudadana, una ruptura de los últimos 25 años de democracia que, en base a una red ética nacional, y con la participación de movimientos sociales, autoridades confiables de los sectores sociales, la Iglesia y la televisión, congreguen fuerzas en torno a un punto de acuerdo mínimo: la ley de nacimiento político, bajo una reforma consensuada a la vieja ley de partidos.

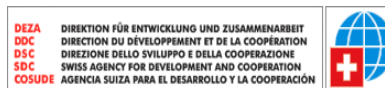
⁴ García de Cortázar, F. (2002), “Historia de España”, Editorial Planeta, Madrid.



WWW.HEXAGON.COM.EC



Banco Mundial



11



MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

De proseguir la izquierda democrática y sus diputados en la línea de reforma de la ley de partidos, y de hacerlo de forma democrática, con una participación abierta de los entes confiables de la sociedad, es posible que segundas oportunidades se vengan para los miembros de su partido, pero también para los miembros de otros partidos a futuro, tras las alternancias democráticas a las que debemos acostumbrarnos y disciplinarnos: cada cuatro años.

Nuestro pueblo es capaz de perdonar y olvidar: pueblo digno y valiente. Las dos historias políticas ecuatorianas más conocidas en el orbe son las de los años 60 y 70 en la que bajo el Velazquismo, el pueblo ecuatoriano “votaba” una y otra vez por quien le ofrecía una y otra vez honestidad y la historia de los años 90 y 2000, en la que el pueblo ecuatoriano ha “botado” una y otra vez también, a quienes le han traicionado en dicha honestidad ofrecida.

Si bien es cierto que en el país de los últimos años, quien es acusado o juzgado como corrupto va hacia una muerte política segura, no es menos cierto que en América Latina, incluso dichas personas pueden volver a la arena pública y triunfar, si renuevan votos y generan un cambio creíble y demostrable, como posiblemente lo haga Allan García en Perú, de vencer en la segunda vuelta electoral que se avecina en el país del sur.

La política está envuelta en la corrupción y la corrupción está rodeada de la política. Si vemos el Ecuador siguiendo el ejemplo de España más que el de Perú, y tomamos como indicador de ello el que parte de nuestro pueblo ha votado con los pies al inmigrar en España, y parte del pueblo peruano ha votado con los pies al inmigrar en Ecuador (con lo cual el camino a seguir no es el peruano, sino el español), estaremos más cerca de lograr los resultados que Spinosa inspiró a Holanda, país que a su vez supo escuchar a su mayor filósofo nacido en España y ex-comulgado por su Iglesia judía.

Como conclusión de esta sección nos queda el hecho de que debemos seguir el ejemplo de los países europeos y contribuir a pensar, construir, reformar; pensar, construir, reformar; pensar, construir, reformar...

Pensar, construir y reformar: tarea de todos, principalmente el Congreso

Desde la publicación del primer número del Memorando Económico de Investigación Legislativa, nuestro trabajo se ha enfocado en contribuir, positivamente, con nuestras mejores energías, a pensar –económicamente- las formas en las cuales la institucionalidad democrática ecuatoriana puede resolver sus conflictos más agudos y adaptar, para ello, su legislación.

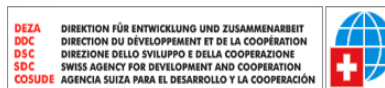
Hexagon, como un “think tank” que cuenta con el auspicio de la Cooperación Suiza y esta vez del Banco Mundial, contribuye en este número a pensar sobre la corrupción, pero la tarea de construir y reformar es de todos, principalmente del Congreso, a través de una reforma a la Ley de Partidos que genere una Ley de



WWW.HEXAGON.COM.EC



Banco Mundial



12

Auspicio n: WWW.WORLDBANK.ORG.EC

WWW.COSUDE.ORG.EC

Nacimiento Político (como mecanismo positivo de combate a la corrupción), que se añade a la Ley de Muerte Política (como mecanismo punitivo de combate a la corrupción).

Las cifras no mienten, y conforme lo muestra la siguiente tabla, los mismos ecuatorianos que votan con los pies por España, y que mencionan que las dos instituciones en las que menos confían son los partidos políticos y el Congreso, son aquellos que dicen que la corrupción es el mayor problema del sector público. La voz del pueblo se dice que en democracia es la voz de Dios. Escuchémosla:

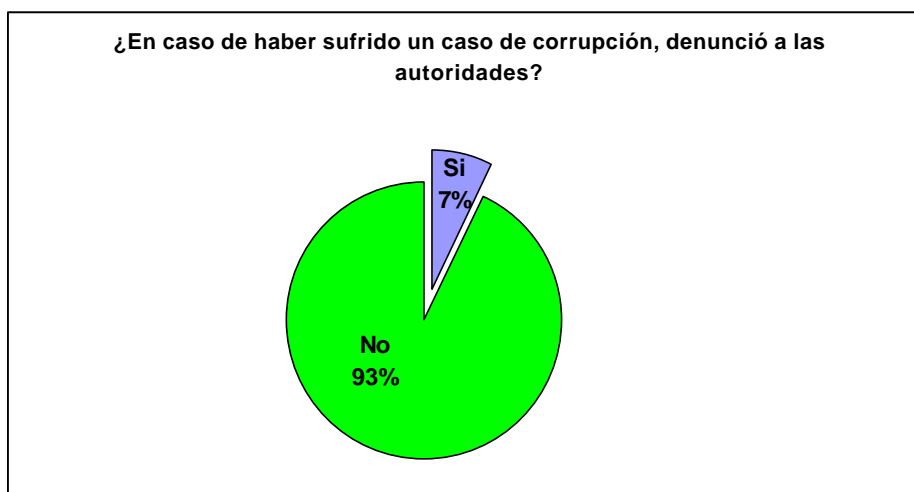
¿Tiene confianza en las instituciones?

Confianza:	Total	El principal problema del sector público es la corrupción	
		Si	No
Ninguna	13%	8%	6%
Poca	57%	42%	16%
Regular	28%	20%	8%
Bastante	2%	1%	0%
	100%	70%	30%

Casos: 3,047,472 ; Fuente: ENEMDU 2004

Elaboración: Hexagon-Consultores

El 70% de los ecuatorianos tiene ninguna o poca confianza en las instituciones, y peor aún, el 98% de los ecuatorianos tiene regular, poca o ninguna confianza en ellas. Un coincidente 70% piensa también que el principal problema del sector público es la corrupción. Sin embargo, la falta de confianza, por increíble que parezca, se convierte no solo en el efecto, sino en la causa de la corrupción, pues por dicha falta de confianza, los ecuatorianos, a la hora de ver un acto de corrupción, no lo denunciamos:



Fuente: Enemdu 2004. Procesamiento y Elaboración: Hexagon Consultores



MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

Sin un marco legal que promueva garantías no solo para la participación de la ciudadanía en el proceso político, sino en la reconstrucción de las instituciones y la re-generación de la confianza, muy difícilmente el Ecuador va a poder combatir el principal problema de la gestión de su sector público. Por ello, será importante que cualquier acción que se promueva desde el Legislativo, cuente con la participación de los órganos de la sociedad civil en los cuales la población confía más: quizá la iglesia y los medios.

La acción anti-corrupción y el interés de un interés superior

En Ecuador, nos hemos acostumbrado a glorificar el conflicto. Nadie quiere cruzar la raya y cooperar, ni siquiera realizar una cooperación crítica. El único avance estructural que hemos logrado introducir en el país y que nos alienta es la dolarización, aquella que nos ha traído confianza (nadie encuestó nunca sobre el nivel de confianza en la dolarización, pero sí se sabe que más del 90% de la población vota a favor de mantenerla).

Los resultados son los que importan. Muchos de quienes escribimos este memorando tuvimos que soportar las críticas y la oposición de aquellos opuestos a la dolarización, cuando la propusimos y cuando apoyamos a un Presidente que, aunque todo mundo pedía que se vaya (y se fue), se fue dejando un país con piel y con raíz económica estable. Nunca llegó Mahuad a ver los frutos de sus dos siembras, muchos lo odiaron por ello, y pocos están dispuestos a reconocérselo, públicamente. Nosotros lo hacemos.

No le perdonamos, sin embargo, que no haya dado la cara para defenderse, o para entrar a la cárcel de ser necesario, de ser juzgado, hasta probar su inocencia (incoherencia corrupta de nuestra justicia: hay que probar que somos inocentes). No dejamos de criticarle, por ello, que como los otros, haya extraído también de raíz, la ilusión y la confianza de muchos. Sin embargo, la ausencia del país le estará haciendo pagar el precio de sus propios errores y nosotros no somos quienes debemos juzgar, para eso habrá institucionalidad y conciencia.

Parecerá extraño que topemos este nombre y este hombre en este memorando, pero es una provocación explícita que hacemos para que comencemos, editorialmente a pensar que, lo que tenemos en el fondo, es una fila de ex – presidentes que alguna vez ganaron las elecciones y luego incluso de eliminar al anterior ex – presidente, tuvieron el mismo fin.

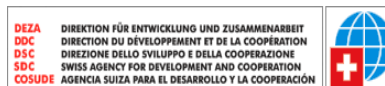
Empezamos por Mahuad, entonces, que ayudó a “botar” al “votado” Bucaram, y seguimos por Gutiérrez, que ayudó a “botar” al “votado” Mahuad; terminamos en Gutiérrez, que fue “botado” por los forajidos por “rebotar” a Bucaram, que había sido “botado” años antes, por los mismos “forajidos” y por Mahuad. La misma clase media, que hoy “vota” por la Iglesia y los Medios, y sigue votando por las Fuerzas Armadas puede ser mañana la misma hastiada ciudadanía capitalina que, bajo la



WWW.HEXAGON.COM.EC



Banco Mundial



14

Auspicio n: WWW.WORLDBANK.ORG.EC

WWW.COSUDE.ORG.EC



MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

complacencia de Guayaquil, Cuenca y todo el país, quiere “botar” a los partidos políticos y al Congreso. Irracionalidad al máximo. Propuesta cero.

Por ello, acercándonos a las conclusiones, pero tratando de dismantlar el conflicto, retomamos nuestro objetivo de ‘pensar, construir, y reformar’, en oposición a la práctica de “votar”, “destruir” y “botar”. Nunca hubo y quizá nunca haya un tiro, nunca hubo y posiblemente no hay nunca un cuartel que se desalinee, ni de Quito, ni de ninguna ciudad, pero como decía Peki Andino hace poco, al referirse a la ciudad de los “salvajes felices” en su obra de teatro “adiós clase media”, todos estamos asistiendo a un drama y todos tendremos que decir ya sea por empobrecimiento, hastío o migración: Adiós Ecuador, ¿viva la corrupción?

Nosotros nos negamos a aquello. Necesitamos, existencialmente, estudiar y promover formas de acordar una acción anti-corrupción y apelar para ello, no a sacar a todos, sino a trabajar con todos, por más corruptos que sean, apelando pragmáticamente al interés de un interés superior, eso sí, sin tranzar, al proponer, el futuro.

No debemos quedarnos en el pasado ni en el presente: eso nos descorazonaría. Nuestro presente ya está hipotecado; sin embargo, sí podemos deshipotecar el futuro, y para ello, si hay que pactar con el Diablo, por nuestros hijos, y su posibilidad de vivir sus valores, hagámoslo. Por crítica que pueda ser la cooperación que se pide, hay que hacerla.

Juegos, Cooperación Crítica y un Nóbel en Economía

El año pasado, Robert Aumann, del “Center for Rationality” de la Universidad Hebrea en Jerusalem, Israel, en conjunto con Thomas C. Schelling, del “Department of Economics and School of Public Policy” de la Universidad de Maryland, USA, recibieron el premio nóbel en economía por haber “elevado nuestro entendimiento del conflicto y la cooperación a través del análisis de la teoría de juegos”.

En sus juegos, ningún actor queda excluido, y esa es la ventaja de su modelización económica, frente a la práctica política excluyente: la resolución del conflicto por medio de la modelización de los intereses, por más oscuros e inaceptables que parezcan.

Su investigación ha arrojado luces sobre por qué algunos grupos de individuos, organizaciones y países son exitosos en promover la cooperación mientras otros sufren la conflictividad institucionalizada. Su trabajo conjunto ha establecido la teoría de juegos, y más precisamente, la teoría de la decisión interactiva, como el marco de análisis dominante para estudiar respuestas a la histórica y globalizada pregunta del cómo acordar.

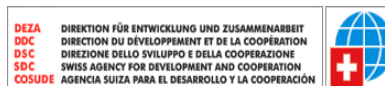
En el Anexo 3 se incluyen algunos elementos de cooperación crítica que pueden ser modelizados a través de la teoría de juegos.



WWW.HEXAGON.COM.EC



Banco Mundial



15

Auspicia n: WWW.WORLDBANK.ORG.EC

WWW.COSUDE.ORG.EC



MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

Conclusiones

Siguiendo la voz de nuestra ciudadanía expresada en la última encuesta de empleo 2004, el informe 2005 de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, relacionando la evidencia con la encontrada por Kauffman en dos trabajos publicados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y sobre todo siguiendo la voz centenaria del filósofo Baruc Spinoza, expresada hace más de 330 años, en este número de M.E.I.L. continuamos el trabajo con el cual partimos al arrancar nuestro trabajo de largo plazo sobre lo que consideramos la roca básica de la economía de la política: pensar, construir, reformar.

En este número once de M.E.I.L., con fe cada vez mayor en nuestro trabajo, y sin inmiscuirnos ni criticar más a la política, contribuimos positivamente y con nuestras ideas, para aportar a tener gobernantes más **capacitados y preparados**, dando nuestras ideas y nuestro voto de confianza, aunque parezca estúpido, a los partidos políticos que tenemos, en espera de que ellos sepan responder al 10% o menos de ecuatorianos que tenemos aún confianza en ellos, para hacer de nuestra nación lo que debe ser de nuevo: una isla de paz, un país competitivo, y una nación que siembra su petróleo en su territorio y en su gente.

Como se verá en el Anexo 1, la teoría económica ha encontrado que, entre otros, son tres los factores claves que promueven la corrupción sistémica: la existencia de monopolios no regulados, la discrecionalidad de los funcionarios públicos y la falta de transparencia de las autoridades en su gestión al frente de los poderes del Estado.

En términos de propuesta, y siguiendo el análisis de la legislación de países de Europa, Estados Unidos, Chile, Brasil, Argentina, o Colombia, vemos que la solución pasa por que la sociedad civil, el tercer sector y los medios principalmente, puedan ser empoderados en su rol de veeduría, otorgándoles facultades directas de denuncia en contra de la corrupción sistémica (que pueden ser canalizados a través del Congreso) y pasa por otro elemento: el Congreso debe ser empoderado, a su vez, (en una recuperación de poderes del régimen parlamentario) para fiscalizar, pero bajo la atenta mirada de los medios y la sociedad. Un Congreso que fiscaliza en solitario se corrompe más; un Congreso que rinde cuentas a los ciudadanos, a quienes se les ha entregado funciones para destituir a sus representantes en el Congreso, es un Congreso que deja de reproducir los vicios de discrecionalidad y falta de transparencia que alimentan la corrupción.

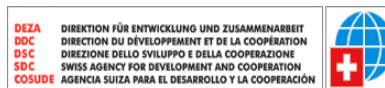
En este sentido, se propone que la Ley Reformativa a la Ley de Partidos añada cláusulas de capacitación y de estudio, por parte de los partidos, para realizar reformas anti-corrupción, como por ejemplo, reformas a los reglamentos y leyes de Contratación Pública, de Servicio Civil, de Modernización del Estado, y al Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y Legislativa, enfocándose, sobre todo, en la facultad de acción pública para destituir a los funcionarios y autoridades del poder ejecutivo, legislativo o judicial, si estos fracasan en su compromiso ético.



WWW.HEXAGON.COM.EC



Banco Mundial



16



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

El poder absoluto corrompe absolutamente. Por ello, los cambios propuestos permiten concluir en que es posible establecer un balance de poderes que impida la fácil "captura política" de espacios de poder absoluto (por élites de dentro y fuera del Estado).

Otros tres cambios que se sugieren, luego del análisis, son: favorecer el respeto a los derechos de propiedad por parte del Ejecutivo, promover la independencia e imparcialidad del Poder Legislativo, y eliminar excusas de incapacidad de los tribunales para resolver conflictos comerciales y disputas relacionadas con contratos entre el sector público y el privado.

Finalmente, se sugiere que las reformas antedichas ofrezcan garantías de respaldo a la gestión de las instituciones fiscalizadoras y de sanción, incrementando el grado de participación constructiva de la sociedad y los medios en los asuntos del Estado, al darles poder no solo para conocer, sino para procesar los detalles hoy poco transparentes y discrecionales en las actividades económicas del Estado.

La regulación activa social propuesta, en conclusión, favorece la eliminación de regulaciones excesivas, y canaliza espacios de diálogo en los cuales se traten, en su propia complejidad los procesos de contratación, prestación de servicios, evasión y delito.

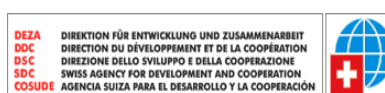
Para finalizar, y como conclusión final, vale la pena citar a Kaufmann (1998), quizá el autor anti-corrupción más reconocido, quien concluye: "para reducir la corrupción y mejorar la gestión de gobierno, la sociedad debe contar con un sistema de frenos y contrapesos que restrinja las actuaciones de los políticos y de la burocracia".



WWW.HEXAGON.COM.EC



Banco Mundial



DEZA DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT
DDC DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION
DSC DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE
SDC SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION
COSUDE AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN

17

Anexo 1: Ideas Claves para los Textos a Introducir en la Ley de Partidos

Determinantes	De qué manera influyen
Políticos, derechos fundamentales y libertades civiles	La "captura política" por élites dentro y fuera del Gobierno, conlleva a una gran influencia en la adopción de políticas económicas que favorecen intereses creados. En cambio, los derechos políticos más sólidos y fuertes (elecciones democráticas, una legislatura, partidos de oposición) junto con las libertades civiles (medios de comunicación libres e independientes, libertad de reunión y de expresión) reducen la corrupción. Una población que participa más puede imponer restricciones significativas que dificultan que los políticos abusen del control discrecional de servicios públicos y empresas.
Régimen Legal y Judicial	Existe una asociación significativa entre diversas variables del régimen legal y la corrupción. La protección de los derechos de propiedad, la valoración del mercado legal, la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, la capacidad de los tribunales para resolver conflictos comerciales y disputas relacionadas con contratos gubernamentales están asociadas con la corrupción.
Instituciones que actúan como guardianes públicos	El impulso a las instituciones fiscalizadoras debe estar acompañado de reformas más fundamentales, de lo contrario, las instituciones encargadas de perseguir actos corruptos pueden prestarse para que quienes las controlan persigan más eficazmente a sus opositores políticos.
Entorno económico, regulatorio y de finanzas públicas	Un alto grado de participación estatal en la economía, regulaciones e impuestos excesivos a los negocios, políticas industriales de intervención proteccionistas, medidas contra la competencia, una deficiente regulación del sector financiero y del proceso presupuestario parecen estar asociados a una mayor incidencia de la corrupción. A la vez, las economías más monopolizadas también suelen ser más corruptas.
Administración del Sector Público	El profesionalismo de la administración pública se asocia con menos corrupción. Aunque a menudo se menciona la importancia de los salarios, la evidencia empírica entre corrupción y el nivel de salarios es ambigua. En términos generales, la evidencia sugiere que no es suficiente igualar los salarios públicos con los privados, si al mismo tiempo se aísla la contratación y promoción del personal de un sistema basado en el mérito y no se entrena a un cuadro profesional de funcionarios públicos motivado para servir al público.
Nivel general de desarrollo del país	El nivel de ingreso per cápita o de educación, manteniendo otros factores constantes, se correlaciona con la incidencia de la corrupción en un país. La gobernabilidad y la calidad institucional mejoran a medida que aumenta el grado de desarrollo.

Fuente: Kauffman (1998). Elaboración: Hexagon Consultores



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Anexo 2: Construyendo la propuesta: el Juego del Agente y el Principal

En términos de economía política moderna, el Estado se organiza como un juego económico donde el Soberano es el 'principal' y donde el funcionario y el representante electo son solo 'agentes' que le deben obediencia al contrato con el cual el 'principal' los ubica en sus puestos, ya sea a través de su firma en forma de voto electoral, o a través de su anuencia y empoderamiento legal para que el representante electo pueda organizar y nombrar a las autoridades secundarias del sector público.

Sin entrar en detalles ni análisis de plataformas electorales, un país no logrará bienestar para sus mayorías si sus representantes políticos electos no son capaces de someterse a los intereses de dichas mayorías, intereses por los cuales votan y asignan confianza: eficiencia y equidad. Los políticos que corrompen su mandato, ya sea por incapacidad o por falta de sentido nacional, podrán mantenerse en el cargo, y huir del designio popular por un tiempo, pero si no contribuyen a facilitar las reformas que los reproducen genéticamente, dicho pueblo los anulará, ya sea por medio del voto formal, o por la vía del voto en las calles, o más tristemente, por la vía del voto con los pies. De cualquier forma, dicha votación nunca podrá esconderse, en los tiempos modernos, de la opinión pública.

Quizá por eso, los prelados y la televisión, junto con la prensa escrita son las instituciones que, conforme se observó al inicio de este documento, casi tienen un 50% de confianza y fácilmente quintuplican en dicho indicador a los partidos y el Congreso. ¿Que se vayan todos?

La verdad es que no es posible que se vayan todos. El slogan no llega a ser práctico. Lo que sí se puede hacer es que se vayan aquellos que tienen el nivel de confianza bajo el 10%. Habría que identificarlos y decir por qué deberían irse. Hay que pasar de la calle, del noticiero, al análisis.

Esto es lo que pretendemos nosotros en este número: analizar quiénes deberían irse:

Tomemos del cuerpo mayor de análisis de este documento la opinión ciudadana (como base): no deberían irse ni la Iglesia, ni la Televisión, ni la Prensa Escrita, que gozan de entre 40% y 50% de la confianza en las encuestas del INEC, quizá deberían más bien contribuir en función de sus talentos y la confianza obtenida, pero irse, no. Tampoco deberían irse los Ministerios de Salud, Educación y las Fuerzas Armadas, en ese orden, pues gozan en promedio de la confianza de al menos un tercio (minoría calificada) de la población. Quizá estos entes públicos por esencia serían los llamados a unirse a los tres primeros, de naturaleza privada, en una cruzada por la reforma del Estado.

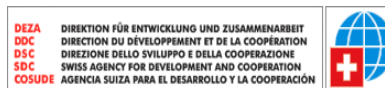
La reforma no debería, sin embargo, empezar por lo social. Lo social y lo mediático deberían unirse para pensar, proponer y reformar los espacios que les anteceden: lo económico y lo político. La confianza y eficacia de lo social subirá en la medida en



WWW.HEXAGON.COM.EC



Banco Mundial



19

Auspicio n: WWW.WORLDBANK.ORG.EC

WWW.COSUDE.ORG.EC



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

que lo económico y lo político funcionen, en la medida en que la competitividad aumente y esto se dará en la medida en que la corrupción política y económica sean corregidas, y en ese orden.

El juego anti-corrupción empieza, entonces, por juntar un grupo de presión de la sociedad civil y el sector social, junto con los garantes de la paz. El primer objetivo estratégico es el sector político, cuyos agentes pueden sumarse, si tienen las manos limpias, o el corazón arrepentido, al nuevo esquema. Es cuestión de pensar, construir y reformar. Solo nos separa de dicha primera solución un escollo: los intereses.

Bajo consideraciones de soberanía, ningún organismo internacional puede decirnos cómo hacerlo ni forzarnos a ello. Es tarea nuestra. Es tarea no solo social, sino económica, el convencer al sector político limpio y patriota de atacar un interés más alto, que supere el interés actual, pequeño, corruptible. Es cuestión, quizá de construir una propuesta económica que logre rentas mayores y más transparentes, que superen a las rentas de corto plazo, míseras, pequeñas, que hoy inundan los pasillos de los partidos y el Congreso y generan la desconfianza del 90% de la población.

Sí es posible hacer ese cambio, y no se pide una nueva generación para ello. Se pide que los mismos políticos, de manera figurada o real, dependiendo de su compromiso, se vayan, bajo una tregua o bajo una fragua, y regresen, también de manera figurada y ojalá, conformando quizá el mismo naipe, pero esta vez barajado para que los juegos de tríos, cuartetos y escaleras que hoy existen no se repitan ni caigan en las mismas manos, sino que todos podamos confiar en la democracia como juego de largo plazo, en el que quizá todos tengamos la oportunidad de, ya sea barajar, o de recibir una escalera o un trío limpio.

Para quienes esperan un mundo de complejidades matemáticas demostrando lo dicho, este memorando no les entrega una respuesta. No creemos que su publicación contribuya, en Ecuador, más que a mostrar que conocemos la teoría de juegos. Nuestro objetivo no es mostrarnos como estudiosos, sino como proponentes. Explicar los modelos puede resultar demasiado tedioso y podría encerrarnos en un círculo tecnocrático de calcular y optimizar.

Como dijimos anteriormente, hemos hecho la tarea del cálculo y la modelización, pero sobre todo hemos preferido en este papel de trabajo, mostrar que el desequilibrio es demasiado grande como para centrarnos en explicar lo que hemos logrado modelizar.

Más de fondo aún: creemos que esta no es la hora de sumar y optimizar, sino la hora de los valores, de los principios, de llegar al fondo del valor y desde allí levantar el ánimo y la razón. Por eso hemos puesto en el cuerpo mayor de análisis a Spinoza y hemos dejado como un anexo el modelo.

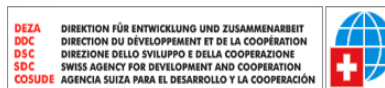
Ya habrá tiempo para publicar el cálculo y el modelo. Tenemos varios años de trabajo por delante para pensar, construir y reformar.



WWW.HEXAGON.COM.EC



Banco Mundial



20

Anexo 3: Una propuesta de cooperación crítica para Ecuador

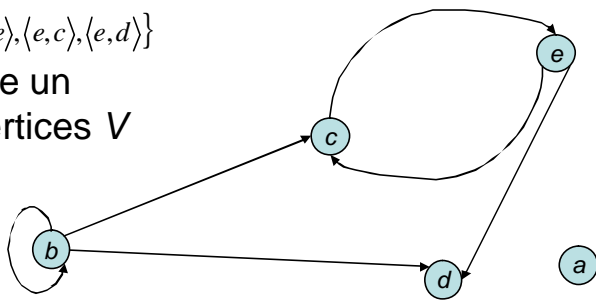
Para empezar, no es necesario reinventar la rueda, y como lo muestra el siguiente gráfico, es posible mapear las relaciones de los actores:

No hay que reinventar la rueda...
¿Cómo puede la facilitación y mediación trabajar bajo complejidad?

Utilizando la Teoría de Gráficos y la Teoría de Juegos

- En este gráfico, la siguiente es la relación binaria de elementos E (relaciones observables):
 $\{\langle b,b \rangle, \langle b,c \rangle, \langle b,d \rangle, \langle c,e \rangle, \langle e,c \rangle, \langle e,d \rangle\}$
 mapeada sobre un conjunto de vértices V (actores):
 $\{a, b, c, d, e\}$

Mapeando las Relaciones Binarias:
 $G = \langle V, E \rangle$



Fuente: Salazar, R. (2006)

Supongamos, en este caso, que existe un actor "b", 'redundante' que establece relaciones "bc" con un actor "c" y relaciones "bd" con un actor "d", y estos a su vez establecen relaciones, de "ida y vuelta", o solo de "vuelta" con un actor "e", excluyendo a un actor "a" del juego.

En el caso de Ecuador, se puede dar nombres a los actores, pero no es el objetivo por ahora. El objetivo es mostrar que es posible mapear estas relaciones económicas, sociales y culturales. A modo de ejemplo, sin embargo, digamos que el mundo de la política (b) es la causa originaria y redundante de, por ejemplo, las relaciones de corrupción y esto tiene, por ejemplo, como resultado, la exclusión de actores (a).

La matriz del juego puede partir, entonces, de observar una medida resumen como, por ejemplo, la pobreza, por ejemplo, de los actores excluidos (a) a los que podríamos nombrar como "indigentes" (pobreza extrema).

Veamos como el ciclo político redundante afecta a la pobreza y sobre todo a la indigencia:

Año	Trimestre	Incidencia (%)					
		País		Urbano		Rural	
		Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza
1994	1T						
	2T	15	35	10	25	22	47
	3T						
	4T						
1995	1T						
	2T	12	34	4	19	23	56
	3T						
	4T						
1996	1T						
	2T						
	3T						
	4T						
1997	1T	Caída de Bucaram					
	2T						
	3T						
	4T						
1998	1T						
	2T	17	46	7	30	30	69
	3T						
	4T	16	45	8	29	27	68
1999	1T	17	49	7	34	30	68
	2T	23	56	10	42	40	76
	3T	22	56	10	42	36	77
	4T						
2000	1T	Caída de Mahuad					
	2T						
	3T						
	4T						
2001	1T						
	2T						
	3T						
	4T						
2002	1T						
	2T						
	3T						
	4T						
2003	1T			8	42		
	2T			9	42		
	3T			8	41		
	4T			8	42		
2004	1T						
	2T						
	3T						
	4T						
2005	1T						
	2T	Caída de Gutiérrez					
	3T						
	4T	14	52	5	39	33	79

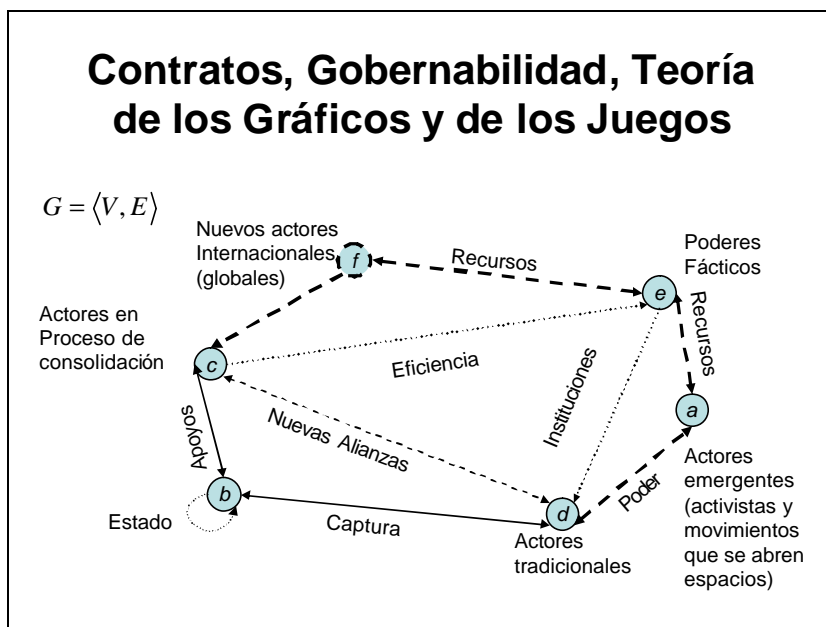
Fuente: Encuestas de Condiciones de Vida varias rondas, INEC.
Elaboración: Hexagon Consultores

Es interesante observar que, en cuanto a afectación y pobreza, hay un factor económico de fondo, adicional al político: la crisis financiera de los años 1998-1999, que es quizá la mayor causante del incremento observado en la pobreza, así como los efectos de la dolarización del año 2000, que es quizá el factor determinante de la estabilización y reducción posterior de la pobreza.

Vemos entonces, que el problema político causado por la corrupción no logra destruir la economía en general, y es más bien la economía en general la que, cuando se destruye, genera pobreza. El problema radica más bien en que la pobreza no se está reduciendo a la velocidad que debería, y esto está llevando a un nivel de impaciencia que puede desencadenar medidas que rompan con los factores económicos estabilizantes, de incrementarse la tendencia polarizadora, como ya ocurrió en el año 1998, más aún si el ciclo económico mundial nos deja de ser favorable, como lo ha sido hasta ahora.

Este análisis nos permite decir que existe una ventana de oportunidad para resolver el conflicto y puede ser aprovechada siempre y cuando los aparatos políticos puedan comenzar a transparentar sus relaciones de poder y sus acciones como agentes de partido o de grupo, e idealmente, como hacedores de política de última instancia, dejando de ser redundantes.

Si se incluye a nuevos actores del juego real, como los actores internacionales (f), la sociedad civil, como representante de los grupos excluidos (a), y se continúa el ejercicio teórico con los actores tradicionales o en proceso de consolidación (b, c, d y e), es posible acercarnos, haciendo uso de las herramientas de la teoría de juegos y la teoría de gráficos, a plantear las relaciones económicas e institucionales que subyacen la corrupción y medir el balance que dicho equilibrio deja al país:



Fuente: Salazar, R. (2006)



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Con estas herramientas, es posible graficar la interrelación y la intensidad de la movilización nacional en torno a la transformación política en el Ecuador y aportar con ideas realistas al movimiento de cambios a la Ley de Partidos, como entes mediadores que deben ser reconstruidos.

El análisis que se presenta en esta ocasión, utilizando el factor redundante en (b), que podemos definir como corrupción, se concentra en la discrecionalidad como factor corruptor y nos muestra que frente a un juego de agente-principal, en el cual la discrecionalidad de los agentes (funcionarios públicos y autoridades) desvía el cumplimiento del mandato público otorgado por el principal (la ciudadanía), que debería llegar a (a) en lugar de quedarse en (b) o dirigirse indirectamente hacia (e) debe ser destruido institucionalmente.

El único factor que se observa como conductor hacia dicho nuevo equilibrio es la movilización de (a) por un sistema de rendición de cuentas por las acciones técnicas y políticas decretadas o legisladas. Los únicos actores que resultan claves para exigir cambios son las organizaciones no gubernamentales y movimientos de la sociedad civil, junto con el empresariado moderno y los medios principalmente.

Las fuerzas de demanda "ad" y "ae" que emergen de (a) son capaces de capturar recursos y poder hoy concentrados "e" por medio de la redundancia de "b".

Nuestro análisis muestra que, a no ser que se quiera dar un rompimiento institucional y un quebrantamiento total de la línea "de", los actores tradicionales deberían ceder espacios, en procura de no perder todo lo legalmente constituido. La mejor forma de hacerlo, es eliminando la redundancia en (b), sin perder "de". Dicha reforma puede dejar entonces, establecida, una institucionalidad más sólida, un factor mayor de inclusión, y generar confianza para que los actores (f) ingresen a solidificar aún más el sistema, creando nuevas relaciones "fc" y "fe" más eficientes que pueden aportar más recursos tanto a los sectores tradicionales, como a los grupos económicos en proceso de consolidación (c) hacia el Estado (b), que pueden establecer nuevas alianzas, como forma de consolidar sus espacios y generar apoyos específicos "cb" que pueden ser trasladados o capturados "bd" por los grupos tradicionales (d) para cederlos, en la mesa de negociación, con la anuencia de los poderes fácticos (e) a los actores emergentes (a).

De este modo, un equilibrio final, similar al existente en países desarrollados podría existir en Ecuador si los actores emergentes son empoderados e insitucionalizados en su rol de veeduría, otorgándoles facultades directas de denuncia en contra de la corrupción sistémica, en el sentido de permitir que sus denuncias, debidamente sustentadas, sean canalizadas a través del Congreso.

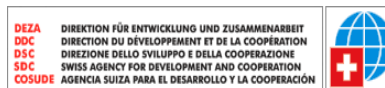
Este tipo de equilibrios requiere que el Congreso sea empoderado también para fiscalizar y rendir cuentas, a través de la consolidación de sus poderes y de la promoción parcial del régimen parlamentario. Una vía que podría ser interesante de explorar es, al estilo del Reino Unido, la conversión de los diputados electos, por sí mismos, en ministros miembros del gabinete presidencial, que rinden cuentas ante el propio Congreso una vez por semana, ante la vista de la ciudadanía que los



WWW.HEXAGON.COM.EC



Banco Mundial



24

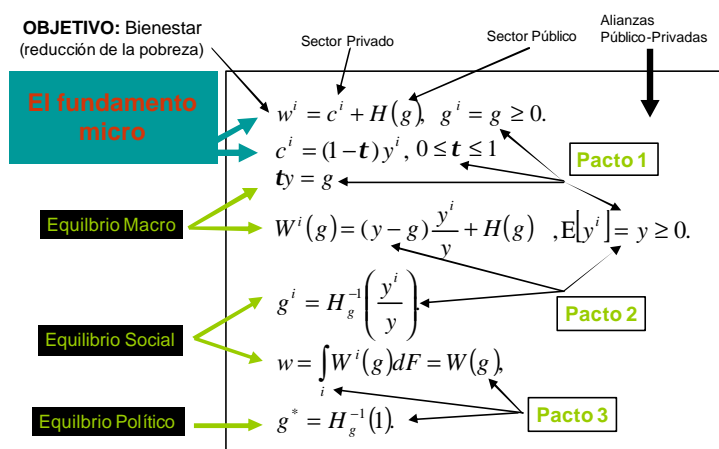
Auspicia n: WWW.WORLDBANK.ORG.EC

WWW.COSUDE.ORG.EC

observa por medio de la televisión, y ante la paciencia de los medios escritos, que los analizan día tras día.

En este tipo de gobiernos, el Presidente de la República rinde también cuentas, con sus Ministros y miembros del parlamento, en el Congreso, semanalmente, bajo la misma atenta mirada de los medios y la sociedad, a quienes se les entrega funciones para destituir a sus representantes en el Congreso si a su vez reproducen los vicios de discrecionalidad y falta de transparencia.

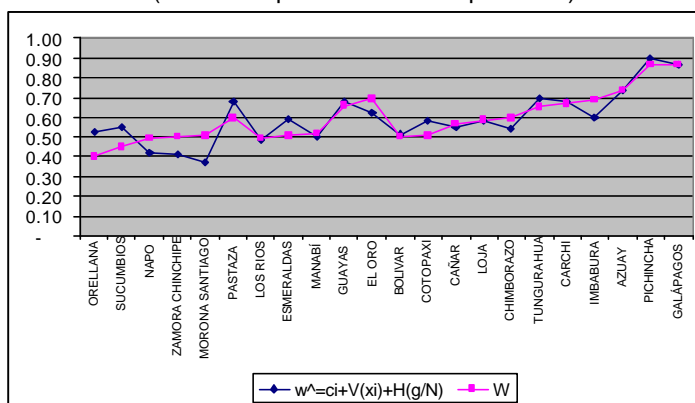
Modelos como este eliminan la redundancia de la corrupción y permiten llegar a un equilibrio político, económico y social, con participación pública y privada como el mostrado (en equilibrio y desequilibrio, respectivamente) en los gráficos siguientes:



Fuente: Salazar-Córdova R.F. (2006)

Relevancia del Modelo

($W_i = 1 - \% \text{ pobreza en cada provincia}$)



Fuente: Salazar, R. (2005)