



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

REFORMA POLITICA: ANALISIS ECONOMICO Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 01

HEXAGON CONSULTORES,¹
Septiembre 2005

PRESENTACION:

Con el presente número, Hexagon Consultores con el auspicio de la Cooperación Suiza para el Desarrollo lanza oficialmente el 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 leyes, proyectos de ley, reglamentos a leyes y decretos que están en debate y que, de ser aprobados, tendrán efectos sobre el bienestar de la población, especialmente de la más vulnerable.

A partir de esta fecha usted y un grupo selecto de destinatarios recibirá quincenalmente un análisis sobre temas relacionados con lo económico y lo social. Además, a través de la página www.hexagon.com.ec, podrá participar en foros virtuales con sus comentarios, opiniones y recomendaciones sobre los temas en discusión. Éstas serán sistematizadas y enviadas a usted por medio electrónico a manera de alcance al documento de análisis. Asimismo, este análisis más extenso del tema ha sido puesto en sus manos a través de nuestra página web y/o correo electrónico.

Esperamos que este documento y el foro virtual constituyan una herramienta y un espacio para la discusión informada y técnica sobre los temas legislativos de mayor debate en Ecuador.

LOS EDITORES

Antecedentes

El sistema electoral es un mecanismo de incentivos/recompensas y desincentivos/castigos que afecta las decisiones individuales de política económica. Por ello, la transformación política en el Ecuador parte precisamente de la puesta en marcha de cambios en el sistema electoral.

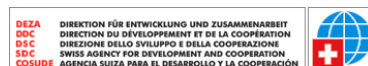
Las recientes revueltas populares de Abril no sólo buscaban el cambio del gobierno de turno sino, especialmente, trazar un nuevo rumbo en lo político, voluntad que coincide con la tendencia actual de los sistemas democráticos del mundo, que enfrentan tres tendencias relevantes:²

¹ Publicación de Hexagon Consultores desarrollada con auspicio de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE, como parte del Proyecto M.E.I.L. El contenido de este documento puede ser libremente reproducido siempre y cuando se cite su procedencia. Las opiniones expresadas son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente el punto de vista de los auspiciantes.

² Ver Fuentes, C., Villar, A., "Presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia



Comentarios: WWW.HEXAGON.COM.EC



Auspicia: WWW.COSUDE.ORG.EC



MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

1. Al nivel mundial: una baja significativa en la participación electoral a partir de la década de los ochenta,
2. En los países más desarrollados: un declive significativo de la movilización en torno a los partidos políticos,
3. En América Latina: un colapso de los sistemas de partidos tradicionales de base, y la emergencia del neo-populismo con un fuerte impacto en la estabilidad política.

En Ecuador, las tres tendencias han confluído, la ciudadanía ha sentido el impacto y se ha pronunciado. El más reciente pronunciamiento ha sido emitido a través de las 52.425 respuestas recibidas por el CONAM en el marco del Sistema de Concertación Ciudadana, donde aproximadamente la mitad de las ideas corresponden a propuestas específicas de reforma política.

Como mecanismo operativo para implementar las reformas solicitadas, el Gobierno ha optado por una Consulta Popular pre-acordada con el Congreso, en la cual se consoliden las propuestas y se ratifique jurídicamente la voluntad popular de introducir reformas, sobre todo constitucionales, centradas principalmente en los mecanismos de representación y elección.

Si la reforma resultante funciona, es de esperar que finalmente se logre alinear la Carta Magna con la realidad política del país, aumentar la gobernabilidad y estabilidad de largo plazo, y sentar bases políticas para fortalecer la estabilidad macro y la institucionalización de arreglos distributivos pro-reducción de la pobreza rural y urbano-marginal.

Contenido

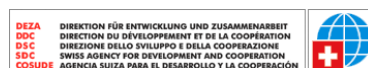
El primer número de nuestro Memorando Económico de Investigación Legislativa provee elementos de juicio en torno a tres elementos constitucionales cuya reforma ha sido solicitada por la ciudadanía y que deberán ser debatidos por el Ejecutivo y el Legislativo durante las siguientes semanas. Se los ha elegido por ser claves en términos de economía política (introducen incentivos distorsionados y generan desequilibrios entre los tres participantes del juego electoral: los ciudadanos-electores, los políticos-candidatos, y los terceros-reguladores del proceso electoral).

El presente memorando se centra en el análisis económico de la legislación constitucional sobre la obligatoriedad del voto, la distribución de escaños y el gasto electoral, temáticas que, de ser correctamente legisladas, se espera permitan que (1) los ciudadanos mejoren su participación, (2) los políticos recuperen su representatividad, y (3) los entes reguladores reconstruyan su institucionalidad.

del Senado de la República sobre el Tema Registro Automático y Sistema de Votaciones”, FLACSO-Chile (2004).



Comentarios: WWW.HEXAGON.COM.EC



Auspicia: WWW.COSUDE.ORG.EC



MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

Constitución y Obligatoriedad del Voto

El Artículo 27 de la Constitución menciona como derecho político el voto popular universal y obligatorio para quienes sepan leer y escribir. Amén de consideraciones jurídico-normativas, el debate económico sobre la voluntariedad u obligatoriedad del voto dice relación con una cuestión práctica: los efectos de una u otra opción sobre la participación electoral (como factor determinante de la legitimidad del juego electoral).

Para empezar, no se observa una tendencia general en las democracias del mundo respecto de la obligatoriedad del voto. En la mayoría de los países europeos el voto es de carácter voluntario. Las excepciones en Europa son Austria, Bélgica, Italia, Grecia y Holanda (voto obligatorio). En América Latina, en la mayoría de los casos (16 países) el voto y la inscripción son obligatorios.

El tipo de voto (obligatorio o voluntario) es una condición necesaria pero no suficiente para la participación de los electores. De hecho, en los países más desarrollados (con voto principalmente voluntario) se observa una participación electoral de aproximadamente un 75%, mientras que en América Latina (con voto principalmente obligatorio) curiosamente la participación electoral es apenas del 60%.

La condición suficiente parecería estar ligada más bien al caso en que existe el voto obligatorio "con sanciones efectivas" (o fuertes). Austria, Bélgica, Uruguay y Chipre demuestran que en dicho caso, existen altos niveles de participación (sobre el 90%). Sin embargo, al comparar cifras, se observa que el 60% de participación en la América Latina del voto obligatorio es inferior al 63,4% promedio mundial de los países con voto voluntario, en los cuales, más que la cantidad, prima un afán de elevar la calidad del voto.

De esta forma, y en conclusión, si el objetivo del legislador es incrementar (en cantidad) la participación electoral, la medida más efectiva para hacerlo sería generar un sistema donde las sanciones efectivamente se apliquen, al menos, a grupos aleatorios del electorado o por otro lado, si el objetivo es incrementar en calidad la participación, optar por el camino del voto voluntario que otros países similares en términos de participación a Ecuador están estudiando (México o República Dominicana).

Constitución y Mejora de la Representatividad

El artículo 126 de la Constitución Política del Ecuador establece que el Congreso Nacional estará integrado por diputados elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada 200 mil habitantes o fracción que pase de 150 mil. Tales premisas, que parecen simples y neutras generan, en realidad, distorsiones en la representatividad (en número y distribución geográfica) de la voluntad de los ciudadanos y reducen los incentivos de responsabilidad (exigibilidad) de los políticos.

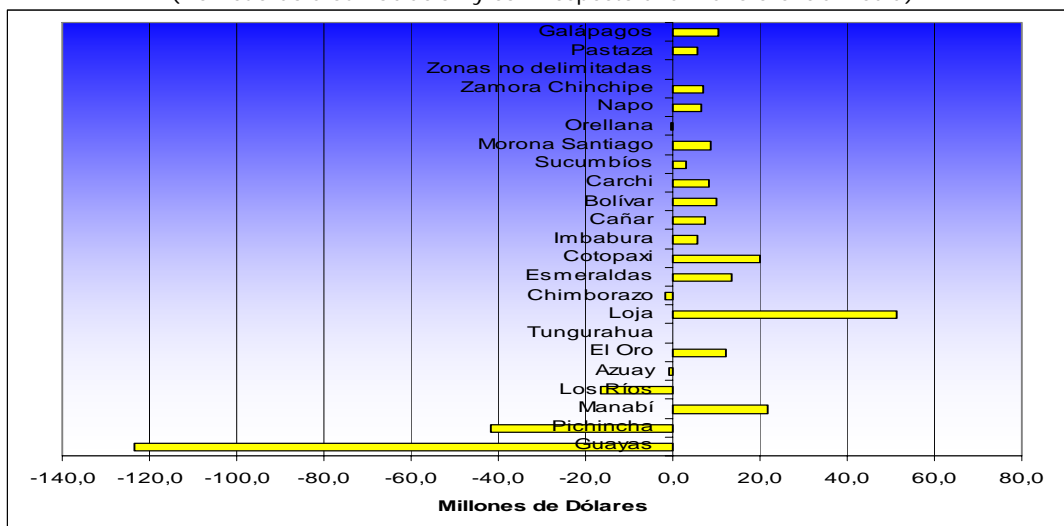
Si se compara el tamaño de la población con la distribución de cuotas de representación en el Congreso bajo la regla constitucional vigente, 7 provincias con el 4.1% de población eligen al 14% de los diputados (340% de representatividad) mientras que, por otro lado, dos provincias con el 49.3% de la población (Pichincha y Guayas) eligen al 32% de los diputados (65% de representatividad). Al dividir porcentajes se tiene una relación de 5 a 1 en representatividad entre las siete y las dos provincias; si bien esto se ha justificado por un sentido de equidad, es difícil argumentar, vistos los resultados de inestabilidad política reciente y el grado de eficacia observada en el Congreso, que la regla tenga también un sentido de eficiencia.

Se puede argumentar que existen des-economías de escala en las provincias pequeñas que justifican la asignación preferente de recursos fiscales hacia ellas y que esta situación debe ser tomada en cuenta al momento de determinar la asignación de escaños políticos en el Congreso; sin embargo, ¿cuál es el límite y magnitud de dichos factores? Al parecer las economías de escala políticas (de 5 a 1) no son compatibles con la realidad de las des-economías de escala en las transferencias geográficas en el país.

Con la estructura política vigente, si se parte del presupuesto social nacional y se considera una transferencia equitativa, el gasto social medio por habitante debería ser de US\$ 93,7 dólares anuales. En la siguiente ilustración se muestran los déficits y excedentes de las transferencias efectivas del Gobierno Central, en comparación con el promedio calculado de gasto social por habitante (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1

GRAFICO 1
Déficit (-) o Superávit (+) en Transferencias Sociales por Provincia
(De Acuerdo a su Población y con Respecto a la Transferencia Media)



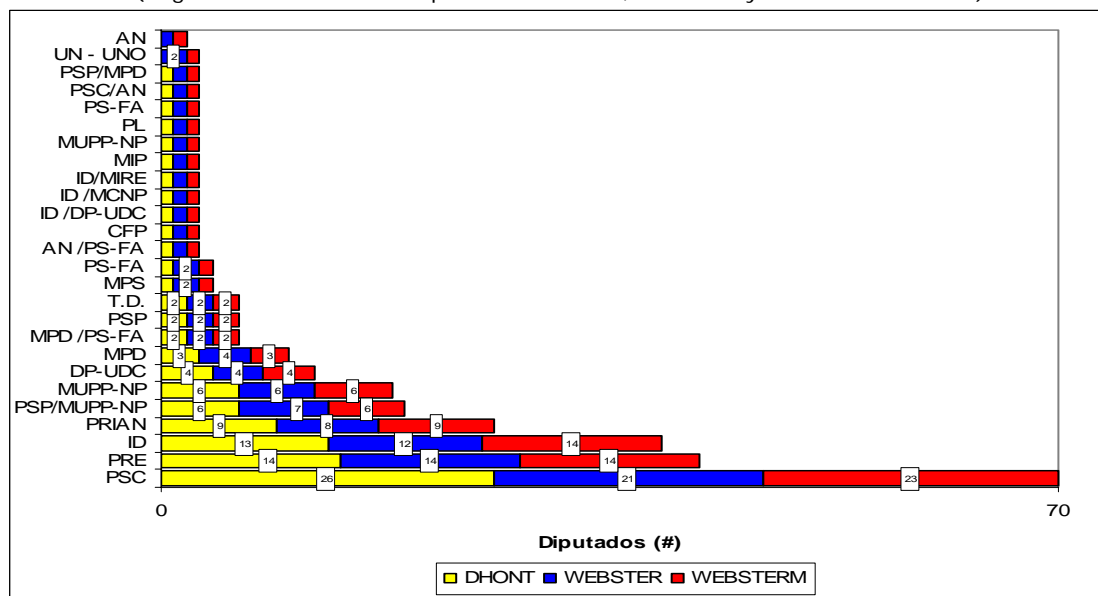
Elaboración: Hexagon Consultores. Proyección en base a Censo 2001 y Presupuesto General del Estado 2004

Guayas y Pichincha, por ejemplo, tienen un déficit con respecto a la norma; por otro lado, Manabí, la tercera provincia en población, que debería estar alrededor de la norma o mostrar un pequeño déficit (si el criterio de representación constitucional estuviera relacionado con el criterio de asignación fiscal), tiene un superávit de US\$ 20 que incluso supera al de provincias pequeñas en población como Galápagos. Visto esto, se puede concluir que la lógica que fundamenta la repartición de escaños no obedece, en la práctica, a factores de equidad y/o escala fiscal y posiblemente se relaciona más bien, con el ciclo político y la fortaleza del liderazgo provincial de los diputados.

Con el fin de discutir este segundo argumento, a continuación se muestra una simulación electoral utilizando los tres métodos más conocidos de asignación de escaños bajo la regla constitucional vigente, tomando como línea de base los resultados de las últimas elecciones (Ver Gráfico 2).

GRAFICO 2

Simulación de Escaños Potenciales por Partido/Movimiento
(Según Tres Métodos de Repartición: D´Hont, Webster y Webster Modificado)



Elaboración: Hexagon Consultores. Simulación en base a Tribunal Supremo Electoral, Elecciones 2002

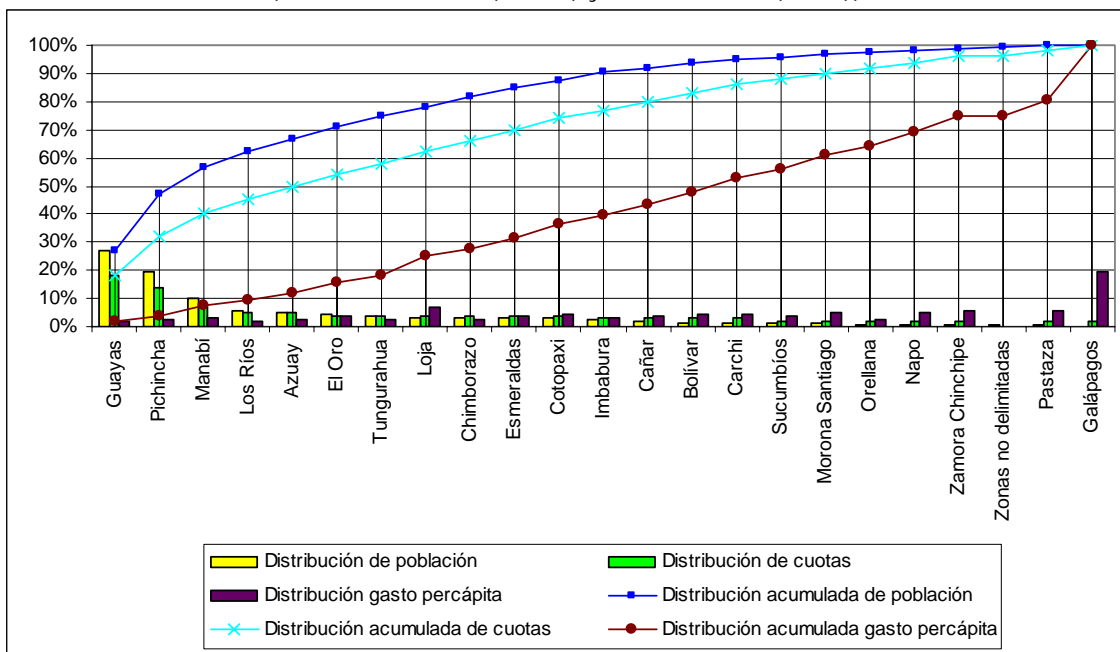
Como se observa, con las reglas constitucionales vigentes, los métodos de asignación favorecen de manera sorprendente la existencia y permanencia de diputados electos por partidos pequeños, muchos de ellos desconocidos para la mayoría de la población nacional (ver sus siglas en el gráfico), todos ellos con uno, dos y hasta tres diputados.

De acuerdo a la Carta Magna, cada provincia debe contar con dos diputados, sin importar el número de habitantes. Como se aprecia en el siguiente gráfico, si se compara la población con la distribución de cuotas y asignación de gasto, se observa que no hay una relación, ni siquiera cercana, entre la distribución poblacional (votación “económica” con los pies), la distribución de cuotas políticas de representación (votación “política” con las manos), y la distribución de las cuotas de gasto (respuesta política a la “votación social”: transferencias sociales).

GRAFICO 3

Análisis Comparativo:

(Población, Escaños (Cuotas) y Transferencias (Gasto))



Elaboración: Hexagon Consultores. Análisis en base a información oficial del TSE; INEC y MEF

En teoría las provincias con mayor representación deberían ser las que mayores recursos reciban a través de los mecanismos establecidos, entre otras razones por ser las que tenderían a tener mayor población. Sin embargo, en el caso ecuatoriano se evidencia lo contrario: las provincias con más habitantes son las menos representadas y la que menos recursos per cápita reciben.

Por estas razones, que generan un incentivo para desalinearse políticamente con la Presidencia de la República y alinearse presupuestariamente con los ordenadores de gasto, se desprende de este análisis como difícil que con la estructura jurídica vigente se puedan conformar bloques legislativos que se mantengan agrupados en torno a una línea ideología similar, pues serían más bien los intereses financieros de corto plazo los que primarían sobre los intereses económicos de largo plazo.



MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

Esto desbocaría, posiblemente, en la incapacidad observada de generar coaliciones de mayoría para emitir legislación (tarea principal del Congreso).

Dada la evidencia, se puede concluir que la regla constitucional estaría creando un desincentivo a la legislación y un incentivo para que los diputados concentren sus actividades en la gestión de recursos para sus territorios sin ninguna regla de política de Estado identificable, pues la justicia distributiva hacia las provincias pequeñas se mostró inexistente (ver contra-ejemplo de Manabí).

Por ello, se evidencia la necesidad de priorizar los cambios al Artículo 126 de la Constitución sobre la base de una medición cuantitativa de la representatividad requerida (número y distribución geográfica) para lograr, tanto una asignación más equitativa y eficiente de los escaños, de los recursos, y de los espacios políticos de los partidos y los candidatos en función de la población y sus necesidades.

Constitución y Gasto Electoral

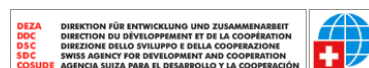
El Artículo 116 de la Constitución, que manda regular los límites de los gastos electorales de los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, quienes deben rendir cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales.

Se ha elegido el control del gasto electoral por ser una herramienta de regulación que dice relación directa con la calidad del sistema democrático y sus instituciones (terceros-reguladores), cuya existencia y estabilidad se encuentran aún en juego en el Ecuador de hoy en día.

El enfoque, en esta parte, se centra en justificar la necesidad de introducir un mandato constitucional de veeduría ciudadana sobre esta actividad encomendada al TSE y cuyos resultados, conforme lo muestran las propuestas de la ciudadanía, no ha logrado cumplirse con independencia.

Si en la organización industrial una figura clave a evitar es la captura del regulador (que lleva a pérdidas de bienestar por la concentración de poder monopólico de los productores en desmedro de los consumidores), en la economía de la política, esta figura tiene mayor relevancia, pues no solo se trata del poder que ejercen sobre los ciudadanos-electores los políticos-candidatos cuando capturan al tercero-regulador, sino además de los efectos adversos de una reacción política no institucional de los primeros. El cuestionamiento y la toma por la fuerza, de las instituciones públicas es, a diferencia del caso de la quiebra de una industria privada, un caso mucho más difícil de reconstruir y fortalecer.

El contrato social de existencia del TSE lo obliga a comandar las reformas a la Ley de Gasto Electoral, pero dadas las circunstancias, difícilmente podrá encaminarlas con independencia, a no ser que se introduzca un mandato constitucional mediante el cual la ciudadanía pueda tener un rol de veeduría que le garantice





MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

observabilidad, verificabilidad y exigibilidad (los tres elementos centrales que debe contener todo contrato para ser estable y eficiente).

El introducir un rol constitucional de veeduría sobre el proceso de control de gasto permite garantizar la presencia de una de las tres condiciones necesarias para lograr un equilibrio sostenible del juego electoral: la “votación sincera” (los ciudadanos elijen a los candidatos en función de sus preferencias, mismas que llevan a un voto razonado, de fondo, en el que no debe mediar la mayor inducción propagandística relativa de ningún candidato).

Las consecuencias de la ausencia de veeduría generan las distorsiones existentes en la hoy vigente Ley Orgánica de Control del Gasto y Propaganda Electoral, en la cual se ratifica la exclusión de los actores reales del procesamiento del origen y destino de los recursos correspondientes a los gastos electorales.

Un campo práctico en el cual la veeduría podría funcionar, sería la vocería y medición de logros de los políticos-autoridades con respecto a la plataforma electoral que ofrecieron cuando aún eran políticos-candidatos. Esta participación podría tomar como centro el Fondo Partidario Permanente (creado por la ley).

Hoy, este fondo se distribuye de acuerdo a los simples resultados electorales, lo que genera y alimenta un espiral por el que los partidos tienen un incentivo natural hacia el denominado “populismo” (el incentivo es a captar y mantener la votación de la ciudadanía siguiendo la moda o la coyuntura, sin miramientos de consistencia inter-temporal de sus plataformas o candidatos). A este respecto, introducir normas que empoderen a los ciudadanos-electores para que además de su votación, puedan medir y comunicar la efectividad de los ciudadanos-políticos y en función de este factor (adicional) asignar recursos a sus campañas electorales, lo cual puede lograr elevar la calidad ideológica y efectividad del sistema.

Como condición necesaria para esta aplicación se requerirá antes, realizar cambios jurídicos como los introducidos en países políticamente más estables como Chile y Uruguay, quienes han legislado en el sentido de separar los recursos públicos de los privados y donde los primeros sólo pueden financiar el proceso electoral. En dichos países, los partidos se organizan con recursos de terceros que son regulados y limitados pero no financiados por el Estado.

CONCLUSIONES

La obligatoriedad del voto, la sobre-representación, y la falta de control efectivo del gasto electoral han sido analizadas en esta entrega, donde se ha observado que tal como están legislados, introducen incentivos económicos e institucionales distorsionados y generan desequilibrios entre los tres participantes del juego electoral: los ciudadanos-electores, los políticos-candidatos, y los terceros-reguladores del proceso electoral. Estas temáticas, de ser correctamente legisladas, deberían permitir que (1) los ciudadanos mejoren su participación, (2) los políticos recuperen su representatividad, y (3) los entes reguladores reconstruyan su institucionalidad.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Tras el análisis, una reforma que parece necesario consultar con la población es la del Artículo 27 de la Constitución, que menciona como derecho político el voto popular universal y obligatorio. Hay para ello una razón práctica: se debe conocer si la norma vigente incentiva o no la participación electoral (como factor determinante de la legitimidad del juego electoral). En los países más desarrollados (con voto principalmente voluntario) se observa una participación electoral de aproximadamente un 75%, mientras que en América Latina (con voto principalmente obligatorio) curiosamente la participación electoral es apenas del 60%. El voto obligatorio no parece ser una condición suficiente para garantizar participación. La evidencia de países como Austria, Bélgica, Uruguay y Chipre demuestran que el voto obligatorio lleva a tasas de participación cercanas al 90% si y solo si existen sanciones fuertes y creíbles. Si, por otro lado, lo que importa es la calidad del voto, la experiencia internacional parece demostrar que la mejor opción, en este caso, es el voto voluntario.

Otra reforma constitucional que se observa como interesante desde el punto de vista económico y que valdría tomar cuenta por parte del Congreso al redactar la consulta popular definitiva es la del Artículo 126 de la Constitución, relativo a la representatividad (principalmente de los Representantes del Congreso Nacional) pues con la estructura política vigente, y comparando con una transferencia social uniforme, el gasto social de las provincias con mayor población muestra rezagos importantes con respecto a las provincias de menor población (excepto en el caso de Manabí, donde existe un superávit o Azuay, donde hay un equilibrio). Este hecho parecería obedecer a un sesgo de sobre-representación promedio de 5 a 1 de las provincias pequeñas con respecto a las provincias grandes.

Finalmente, con respecto al Artículo 116 de la Constitución, que manda regular los límites de los gastos electorales de los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, se observa la necesidad de separar los gastos de campaña de los gastos de partido y se ve como válido el introducir una normativa constitucional que permita la veeduría constitucional ciudadana, una forma utilizada en otras democracias para efectivizar este elemento central que garantice una "votación sincera" (no influenciada por la vía mediática) de la población en las urnas.