

INFORME DE IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

*Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del
Poder Electoral*

Código

IESAN 0516-544

Resumen Ejecutivo

El presente informe tiene como finalidad realizar el análisis de incidencia presupuestaria y económica del *Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Electoral* que tiene por objeto garantizar las exigencias constitucionales sobre el *Poder Electoral* que se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización, imparcialidad, participación ciudadana y descentralización de la administración electoral. La reforma plantea la modificación del régimen jurídico de selección de los Rectores del Consejo Nacional Electoral.

La aprobación de la presente Reforma de Ley Orgánica significaría un importante avance en la promoción y rescate del rol participativo de la sociedad civil al dar la adecuada intervención en las primeras fases de selección de los Rectores del Consejo Nacional Electoral. Lo cual representa la legitimación de la sinergia de la sociedad civil y el Estado, por tanto esto conlleva a que la ciudadanía participe de formar plural y protagónica en las decisiones políticas del país, lo que desde el análisis económico significa una externalidad positiva (Gobernabilidad y estabilidad).

Del análisis que presentamos a continuación se determinó:

- El sistema electoral y la ley que lo regula contribuyen a que se emitan juicios de valor acerca de la fortaleza institucional de un país. Sistemas electorales frágiles dan lugar, obviamente, al surgimiento de matrices de opinión que pueden constituirse en factores deletéreos para la economía.
- La aprobación del Proyecto de Reforma no representaría un impacto presupuestario adicional para el Consejo Nacional Electoral o para la Asamblea Nacional, la restructuración sobre los Comité de Postulaciones Electorales representaría erogaciones a cargo de la Asamblea Nacional, éstas estarían incluidas dentro del ámbito de las contingencias previsibles.
- Promover la participación de la sociedad civil, significa un impacto económico positivo para el país.

ÍNDICE

Tabla de contenido

<i>PRESENTACIÓN</i>	3
<i>Institucionalidad. Consejo Nacional Electoral (CNE)</i>	4
<i>CONSIDERACIONES ECONÓMICAS</i>	5
<i>VIABILIDAD PRESUPUESTARIA</i>	6
<i>Gasto</i>	6
<i>Ingresos</i>	7
<i>IMPACTO ECONOMICO</i>	7
<i>CONSIDERACIONES FINALES</i>	11
<i>REFERENCIAS CONSULTADAS</i>	11

PRESENTACIÓN

La elaboración del presente informe de viabilidad económica y presupuestaria del *Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Electoral* se realizó conforme a la solicitud hecha al Director General de Investigación y Desarrollo Legislativo (DGIDL), Ysrael Camero, para la evaluación del impacto e incidencia que generaría la aprobación del Proyecto de reforma de Ley. Con el presente informe se da cumplimiento a lo estipulado en el numeral 3 del artículo 103 del Reglamento de Debates de la Asamblea Nacional.

De la exposición de motivos extraemos la intención del legislador sobre la materia de reforma la cual se centra principalmente en, conformar a los órganos electorales con funcionarios *rigurosamente seleccionados sobre la base de criterios de especialización, no militancia político-partidista y dedicación exclusiva.*

CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE REFORMA DE LEY

Dentro del contenido de la propuesta se identificó:

- Afianzar el régimen legal de los Rectores dentro de las pautas constitucionales. Se establece el plazo de ejercicio del cargo de Rector de siete (7) años, que es el que contempla el artículo 296 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). Sin posibilidad de “reelección”.
- Sustituir el término “no vinculación con organizaciones políticas” por la de “no ejercicio de militancia político-partidista”.
- Afianzar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en los asuntos electorales, al establecer a la sociedad civil como integrante del Comité de Postulaciones Electorales; con el fin de facilitar la despartidización de ese órgano, recogiendo la verdadera naturaleza que a éste le atribuye el artículo 295 constitucional.
- Someter a consulta popular, en caso de que no se logre el quórum calificado de los Diputados constitucionalmente exigido para la escogencia definitiva de los Rectores, con el fin de que sea el cuerpo electoral el que decida cuando sus representantes no logren el necesario consenso.
- Establecer las pautas de intervención del Poder Electoral en las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos, así como de

organizaciones de la sociedad civil, por mandato del artículo 293, numeral 6 constitucional, pero con énfasis en el respeto a la autonomía de tales entidades.

INSTITUCIONALIDAD. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE)

La propuesta de reforma de Ley Orgánica en el artículo dos (2) establece lo siguiente:

El Poder Electoral, como garante de la realización de los procesos comiciales para la escogencia de quienes ejercerán los cargos de elección popular de los órganos del Poder Público nacional, estatal y municipal, así como los representantes a organismos deliberantes de competencia internacional o supranacional, fundamenta sus actuaciones en la libertad y secreto del voto, y en la preservación de la voluntad de los electores expresada mediante el sufragio.

El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral (CNE) como ente rector; y son organismos subordinados a éste, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva¹.

El monto presupuestado para el CNE para este año asciende a Bs. 5.011.114 millones lo cual representa en términos nominales un incremento del 47% con respecto al año 2015 y un 0,32% del total presupuestado para el presente ejercicio fiscal (LPEF2016).

Consejo Nacional Electoral									
Presupuesto nominal									
Cod.	Denominación	2013		2014		2015		2016	
		M.M. Bs.	% en el total	M.M. Bs.	% en el total	M.M. Bs.	% en el total	M.M. Bs.	% en el total
4.01	Gastos de personal	1.580.623,05	62,71	1.497.559,66	69	1.504.700,32	56	3.001.972,37	60
4.02	Materiales, suministros y mercancías	56.084,67	2,23	32.466,16	2	239.104,39	9	284.590,16	6
4.03	Servicios no personales	351.451,48	13,94	129.750,54	6	329.451,48	12	750.578,53	15
4.04	Activos reales	30.547,85	1,21	441,54	0	90,00	0	16.925,34	0
4.07	Transferencias y donaciones	501.638,14	19,90	495.602,11	23	606.877,82	23	957.047,48	19
Total		2.520.345,19	100,00	2.155.820,00	100	2.680.224,02	100	5.011.113,87	100

Fuente: Leyes de presupuesto y cálculos propios

¹ Capítulo V. Artículo 292. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, N° 36.860

La asignación presupuestaria para el funcionamiento del CNE durante los últimos cinco ejercicios fiscales ha presentado un similar comportamiento en la distribución en cuanto a asignación por partidas, aunque al analizar la asignación total para los proyectos del órgano (planes, sistema, elecciones, actualización, entre otros) en promedio durante el mencionado período ha significado aproximadamente un 4,9% del total presupuesto asignado para el ente.

Al analizar en términos reales el gasto acordado el CNE ha experimentado vía créditos adicionales un aumento en promedio durante el período 2012-2015 del 46,3% lo cual evidencia la necesidad que ha experimentado el ente para cubrir sus necesidades de recursos, tomando en cuenta lo anterior, podemos determinar que el CNE ante sus actividades programadas más aquellos requerimientos que se desprendan por motivo de celebración de probables eventos electorales pueda durante el presente ejercicio fiscal, solicitar recursos presupuestarios adicionales.

GASTOS ACORDADOS REALES					
Expresado en M.M. de Bs.					
Denominación	2012	2013	2014	2015	2016
Presupuesto inicial	2.191.540	2.520.345	2.155.820	2.680.224	5.011.114
Total	5.435.351	6.848.782	6.087.563	4.801.317	-
Créditos adicionales	3.243.811	4.328.437	3.931.743	2.121.093	5.011.114

Fuente: Leyes de presupuesto y cálculos propios

CONSIDERACIONES ECONÓMICAS

VOTAR VRS NO VOTAR, EL COSTO DE LA INFORMACIÓN

Downs, entre otros autores en el campo de Elección Pública, extrae la conclusión de que los votantes en elecciones democráticas tenderán a estar poco informados sobre los candidatos y las cuestiones de campaña. Así el votante medio le resulta ineficiente informarse mucho, ya que es costoso y toma tiempo conseguir toda la información necesaria para votar racionalmente, y el impacto de su voto es mínimo. ¿Por qué ir a votar buscando información previa si el voto tiene muy escasa probabilidad de resultar decisivo?

Sobre esto último, el economista y premio Nobel en economía (2001) Joseph Stiglitz, en su libro Economía del Sector Público (2002), coincide en que si se hiciera un cálculo totalmente racional nadie votaría, puesto que la probabilidad de que el voto de una persona influya en el resultado es esencialmente nula. Sin embargo la gente si vota. Esta paradoja se resuelve el autor de forma tautológica, ante el supuesto que votar o participar en el proceso político reporta

utilidad a los ciudadanos. Así expone la cantidad de tiempo y energía de inculcar a los mismo el concepto de responsabilidad civil, entre las cuales se encuentra la de ser un votante informado.

VIABILIDAD PRESUPUESTARIA

La viabilidad presupuestaria del *Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Electoral* se presenta a continuación en sus dos componentes: el componente referido al *gasto* y el componente correspondiente al *ingreso*, ambos tienen como propósito medir el impacto sobre el Presupuesto Nacional que se derivaría tras la aprobación del Proyecto de Reforma.

GASTO

NO RECURRENTE

1. Aprobación de la reforma de Ley Orgánica

En lo que se refiere al impacto presupuestario adicional que implicaría la aprobación del *Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Electoral*, se logró determinar un impacto presupuestario nulo.

La aprobación del Proyecto no representaría un impacto presupuestario adicional para el Consejo Nacional Electoral o para la Asamblea Nacional. La constitución del:

- a) Comité de postulaciones electorales.
- b) Elaborar reglamento interno.
- c) Elaborar baremo de selección de postulados de rectores al CNE.

Implicaría erogaciones a cargo de la Asamblea Nacional, pero que a la luz de lo establecido ya en la *LEY ORGÁNICA DEL PODER ELECTORAL* vigente son competencias que ya son establecidas en el *Capítulo II Del Comité De Postulaciones Electorales*.

Se considera oportuno resaltar que al sustituir en la propuesta de Ley la “Comisión Preliminar” integrada por Diputados, con sus funciones de “preselección” por una Comisión Especial, que solo tendrá por función recibir las postulaciones y excluir a quienes tengan prohibición para postularse, se incita la eliminación de la posible discrecionalidad de la anterior “Comisión Preliminar”.

INGRESOS

No se prevé ninguna implicación presupuestaria por el componente al ingreso.

Mencionamos que lo establecido en la propuesta de Ley de Reforma en su artículo 54 sobre Sanción por incumplimiento por parte de las personas seleccionadas para cumplir con el Servicio Electoral (artículo 50 de la Ley vigente) significa un simple aumento del promedio de unidades tributarias por dicho concepto.

Actualmente el pago oscila entre diez (10) y cincuenta (50) unidades tributarias, de ser aprobado el proyecto sería entre quince (15) y cincuenta (50) unidades tributarias y serían impuestas por el Consejo Nacional Electoral, y liquidadas al Fisco Nacional. Aquí se percibe es un posible traspaso del recurso obtenido por la sanción lo cual está acorde con el principio de la unidad del tesoro nacional.

IMPACTO ECONOMICO

De la propuesta de reforma extraemos ARTÍCULO 2: El Poder Electoral, como garante de la realización de los procesos comiciales para la escogencia de quienes ejercerán los cargos de elección popular de los órganos del Poder Público nacional, estatal y municipal, así como los representantes a organismos deliberantes de competencia internacional o supranacional.

Amartya Sen, premio Nobel de Economía en 1998 cuyas áreas de trabajo incluye la teoría del desarrollo humano, la economía del bienestar y la teoría de elección pública, destaca que *“El desarrollo y el fortalecimiento de un sistema democrático constituye un componente esencial del proceso de desarrollo. La importancia de la democracia reside en tres virtudes: su importancia intrínseca, su contribución instrumental y su papel constructivo en la creación de valores y normas”* (Sen, 2000, p. 197). Pero añada que lo anterior no implica que las instituciones democráticas sean recursos mecánicos para alcanzar el desarrollo, su uso depende de valores y prioridades y del uso que se haga de las oportunidades de expresión y participación que existan.

La connotación democrática de una elección no se circunscribe únicamente en salvaguardar el voto, eso exige salvaguardar las condiciones y las circunstancias que garantizan el alcance del proceso democrático. “Con todo lo valiosa que es la democracia como principal fuente de oportunidades sociales, también es necesario analizar las formas y los medios para que funcione bien, realizar su potencial. El logro de la justicia depende no sólo de las formas institucionales

(incluidas las reglas y normas democráticas) sino también de que estas se pongan verdaderamente en práctica” (Sen, 2000, p. 198).

Así la connotación no tiene lugar únicamente en la presión que se ejerza a los votantes al momento de ejercer el derecho de sufragio, sino que también hay que tener en cuenta la forma en que la opinión pública es censurada, la exclusión informativa, el clima de intimidación, junto con la supresión de la oposición política, la independencia de los medios de comunicación, y la ausencia de derechos civiles y libertades políticas básicas. Para reafirmar este punto el autor expone como muchos dictadores en el mundo han conseguido victorias electorales sin coacción abierta sobre el procedimiento de votación, a través de la supresión de la discusión pública y la libertad de información, y de la generación de un clima de miedo y ansiedad.

El artículo dos tiene varias observaciones, oportunas de expresar:

1. Correspondencia con las competencias del CNE (artículo 33 vigente)

Al mencionar por procesos comiciales no se hace mención ni explícita ni implícita de la intervención del poder electoral en las elecciones de sindicatos, de gremios profesionales, y organizaciones con fines políticos; y de la sociedad civil tan y como se señala en el artículo 33 sobre las competencias de la ley en reforma. En correspondencia, se recomienda que se revise la redacción a fin de incluir lo acotado.

2. De la preservación de la voluntad del pueblo a la preservación de la voluntad de los electores

En la redacción actual del artículo 2 se especifica que el poder electoral “*fundamenta sus actos en la preservación de la voluntad del pueblo, expresada a través del voto en el ejercicio de su soberanía*”, la redacción propuesta está en los siguientes términos “*fundamenta sus actuaciones en la libertad y secreto del voto, y en la preservación de la voluntad de los electores expresada mediante el sufragio*”.

Teniendo presente que el artículo 64 de la CRBV define a los electores o electoras como “*todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política (...)*” Se observa que el venezolano en atención de la ley que organiza el Poder Electoral adquieren valor activo sólo en el momento de las elecciones.

Es importante recordar que en la exposición de motivos de la CRBV, en lo vinculado a la innovación del poder electoral, refiere que “El nuevo esquema conlleva una modificación sustancial en la práctica electoral sobre la cual se edificó el anterior modelo, desde la concepción del sufragio como derecho, hasta la consagración de nuevas formas de participación que trascienden con creces a la simple formulación de propuestas comiciales”. En este sentido, resulta oportuno acotar la diferencia de la democracia participativa de la democracia electoral, implicando la primera una participación cotidiana de los ciudadanos en las decisiones y en la ejecución de esas decisiones que atañen a su vida local (Suárez, 2003, p.69). Advierte el autor evitar confundir la democracia participativa con la libertad e igualdad ya que participación puede surgir como una necesidad pero también como una manipulación de gobierno o de otros poderes.

De acuerdo a lo anterior, establecer como foco de atención del principio fundamental que rige al Poder Electoral al voto y a los electores no representaría un principio que orienten las condiciones suficientes para la consecución de un proceso electoral democrático, que involucre a este poder activamente con acciones dirigidas inculcar valores democráticos no solo con el hecho de procurar un elector informado, además de concretar iniciativas para inculcar esos valores de una vida activa democrática desde temprana edad, además de las acciones que le competen entorno a las libertades esenciales o fundamentales sin las cuales el titular del derecho al sufragio no podría decidir de manera libre, informada y con conciencia de cómo ejercer su elección pública.

OTRAS CONSIDERACIONES

- Artículo 18. Se reforma el artículo que trata sobre las funciones del Comité de Postulaciones Electorales añadiéndose:

“El Comité de Postulaciones Electorales actuará, y así lo reflejará su Reglamento Interno, bajo los principios de autonomía, independencia, imparcialidad, publicidad, transparencia, participación ciudadana, eficiencia, celeridad y meritocracia. Todos los órganos y entes públicos y privados, así como los particulares, deberán prestarle su colaboración para el ejercicio de sus atribuciones cuando ésta sea requerida, incluyendo darle la información que el Comité solicite, salvo las limitaciones establecidas en las leyes.”

La Asamblea Nacional se encargará de proveer al Comité de Postulaciones de los medios necesarios para su adecuado funcionamiento.”

Este Comité tiene por objeto convocar, recibir, evaluar, seleccionar y presentar ante la plenaria de la Asamblea Nacional las listas de candidatos(as) calificados (as) a integrar el ente rector y ya existe en la legislación actual, el artículo lo que hace es aclarar quien proporcionará los medios necesarios para su funcionamiento, sin embargo, a fines del presupuesto de la República lo que se traduciría es un traslado de un apartado presupuestario.

- Artículo 24. Flexibiliza el procedimiento de postulación al incluir la vía electrónica, lo que facilita la inclusión de candidatos alejados territorialmente, además de la consideración de que las votaciones se publica se traduce en transparencia desde la misma selección de postulados,
- Artículo 24, 27 y 28 se establecen la utilización de medios electrónicos para la simplificación de procedimientos y para la divulgación de información vinculada al proceso de postulación y selección de candidatos a rectores(as) proporcionarle mecanismos que le garantiza de acceso a la información pública, además de desencadenando un espiral virtuoso de la democracia: desde la transparencia, la rendición de cuentas, hacia la democracia participativa.

Por último, en la medida en que dicho proyecto corrija los aspectos que trata la presente reforma, se puede esperar un impacto económico altamente positivo para el país. Por lo que se recomienda solicitar el respectivo análisis político sobre la materia, ya que al tratar el tema de la inclusión de la sociedad civil organizada.

El sistema electoral y la ley que lo regula contribuyen a que se emitan juicios de valor acerca de la fortaleza institucional de un país. Sistemas electorales frágiles dan lugar, obviamente, al surgimiento de matrices de opinión que pueden constituirse en factores deletéreos para la economía.

La sospecha de fragilidad en los aspectos de eficiencia y transparencia del sistema electoral, puede, así, conducir al cuestionamiento de la legitimidad de las políticas públicas implementadas y a conclusiones negativas sobre la disposición de las autoridades a respetar los derechos de sus ciudadanos. Las reservas que se tengan acerca de la estabilidad política resultante pueden determinar que los agentes económicos se inhiban de implementar proyectos de inversión a largo plazo cruciales para la generación de empleos e ingreso.

En la medida en que el mandato constitucional que promueve la participación plural y protagónica de la ciudadanía en las decisiones políticas del país queda ampliamente recogido en la LOPE, por las externalidades positivas que implica dicha participación, es posible anticipar un impacto económico favorable para el país.

CONSIDERACIONES FINALES

- La connotación democrática de una elección no se circunscribe únicamente en salvaguardar el voto, eso exige salvaguardar las condiciones y las circunstancias que garantizan el alcance del proceso democrático
- La sospecha de fragilidad en los aspectos de eficiencia y transparencia del sistema electoral, puede, así, conducir al cuestionamiento de la legitimidad de las políticas públicas implementadas y a conclusiones negativas sobre la disposición de las autoridades a respetar los derechos de sus ciudadanos.
- La aprobación del Proyecto no representaría un impacto presupuestario adicional para el Consejo Nacional Electoral o para la Asamblea Nacional.
- Se considera oportuno solicitar el análisis político sobre *los criterios de especialización, no militancia político-partidista y dedicación exclusiva*, ya que estos puede significar una importante mejora sobre el tema de la capacidad de influencia y distribución de cuotas de poder de los funcionarios responsables de llevar a cabo las funciones en el poder electoral.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999.
- Ley de presupuesto 2016, 2015, 2014, 2013 y 2012.
- LEY ORGÁNICA DEL PODER ELECTORAL vigente
- Sen, Amartya (2000). Desarrollo y Libertad. Ediciones Planeta. Colombia
- Suárez, Enrique (2003). Enfoques sobre la Democracia. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México. Parcialmente disponible en https://books.google.es/books?id=eaamt9cA4ckC&printsec=copyright&hl=es&source=gbs_pub_info_r#v=onepage&q&f=false
- Stiglitz, J (2000). Economía del Sector Público. Antoni Bosch Editor. España
- Serie: IE 0502-073