



Ing. Soledad Buendía *

“EL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES: REGULACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN EL ECUADOR”

** Es Quiteña, esposa, madre y abuela, una mujer luchadora, que trabaja en la construcción de un Ecuador equitativo, sin pobreza y sin discriminación. Se formó en Ingeniería de Gestión Empresarial y estudió su posgrado en Ciencias Políticas FLACSO. Se especializó en Gobernabilidad y Gerencia Política; Género, Justicia y Derechos Humanos; Administración de Empresas.*

Su trayectoria inició defendiendo los derechos y la participación de las mujeres, desde sus primeros años se le inculcó la importancia de la justicia, la solidaridad y la igualdad de oportunidades. Desde la universidad, como dirigente estudiantil defendió la gratuidad de la enseñanza; espacios desde los cuales ha aportado en la construcción de un país con justicia social y participativo, democrático.

Hoy como representante en la Asamblea reafirma su compromiso para trabajar por un país libre, independiente, próspero; sobretodo en esas 33 parroquias a las que representa.



RESUMEN:

En Ecuador académicamente y políticamente se ha debatido poco sobre el financiamiento de las organizaciones políticas y las campañas electorales. Este tema ha sido utilizado únicamente para deslegitimar a los actores políticos o ha tomado importancia en determinados casos que han generado conmoción pública al encontrarse casos dramáticos que riñen a la ética, el conflicto de intereses o el pago de favores y el accionar de políticos con determinados grupos o sectores de poder.

El presente ensayo pretende evidenciar la relevancia de esta temática ya que esta realidad ha limitado el ejercicio de Democracia en el país y cómo la legislación ecuatoriana, especialmente desde la aprobación de la Constitución del 2008, ha abordado esta problemática bajo los parámetros de la democratización y fiscalización de los recursos. Se tratarán temas de subvenciones públicas y donaciones del sector privado a favor de los movimientos y partidos políticos, la financiación referente a las campañas electorales, del rol y la importancia de los sujetos políticos en nuestra Democracia. Finalmente, comentaré el papel que juegan los medios de comunicación en este contexto.

PALABRAS CLAVES:

Constitución de la República/Código de la Democracia/financiación/Gasto Electoral/Organizaciones Políticas/sujetos políticos/Subvenciones Estatales/publicidad/medios de comunicación.

ABSTRACT:

In Ecuador academically and politically, it has been discussions about financing political organizations and election campaigns. This issue has been used only to delegitimize political actors or has become important in certain cases that generated public outcry, finding dramatic cases scold ethics, conflict of interest or paying favors and actions of certain politicians groups or sectors of power.

This paper aims to show the relevance of this subject, because this reality has limited the exercise of democracy in the country. Since Ecuadorian law, especially the adoption of 2008 Constitution, has addressed this issue under two parameters: democratization and control of resources.

In this essay, topics of public subsidies and private donations for political parties and movements were addressed, as well as election campaigns financing and the role and importance of political subjects in our democracy. Finally, I will discuss the role of the media in this context.

KEY WORDS:

Constitución/ Democracy Code/ financing/ Electoral expenses/ Political Organizations/ political subjects/ state grants / publicity/ media.

1. Introducción

A pesar de ser un tema que debería generar una profunda discusión académica y política en amplios sectores del país, la financiación de las organizaciones políticas y las campañas electorales no han encontrado el eco suficiente para cimentarse en estudios permanentes y sostenidos de mediano y largo plazo en el Ecuador. Generalmente, esta escena del accionar partidista y la competencia política, solo sale a la luz en época de elecciones y es instrumentalizado como mecanismo de acusación personal y grupal entre candidatos opositores. Se convierte en una simple herramienta de deslegitimación del otro; es decir, interesa únicamente ganar electoralmente sin importar la deslegitimación a la que puede conducir el discurso político mal implementado y lo de fondo- que debería ser la búsqueda de la transparencia queda descartado. Nada más simple que eso.

A esto sumemos que pasaron muchos años para construir un marco jurídico integral y codificado de la legislación nacional en materia electoral. Profundo error en el que se sumergieron los distintos actores políticos que gobernaron el Ecuador, fundamentalmente aquellos que cumplían el papel de parlamentarios, pues nunca existió la

suficiente voluntad política e institucional para implementar una auténtica reforma constitucional y legal que regule de mejor manera este campo de la política y el Derecho.

Los medios de comunicación tampoco escapan de esta realidad. Quienes han dirigido los programas de opinión y los noticieros e informativos del país, poca importancia le han brindado a este tema, ubicándolo dentro de su agenda periodística una vez que ha estallado el escandaloso escenario de la corrupción o del financiamiento irregular de las organizaciones políticas y de sus campañas. Sin duda, en lo referente a investigación previa y periodística los medios quedan debiendo y largo.

Por los antecedentes expuestos, el presente ensayo pretende inyectarle singular relevancia al financiamiento de las organizaciones políticas y de sus campañas electorales en el Ecuador dentro de un contexto articulado bajo los parámetros de la democratización y fiscalización de los recursos públicos y privados que han sido utilizados por los movimientos y partidos políticos, tanto para su mantenimiento, organización y perdurabilidad en el tiempo, así como para la sustentación financiera de los distintos comicios que han tenido que afrontar.

2. Breves antecedentes y contexto general

Formulando una rápida retrospectiva encontraremos que en el Ecuador, una vez instaurado el régimen democrático en el año 1979, se trató –en cierta medida- de controlar y vigilar el comportamiento ético de las organizaciones partidistas a través de una primera iniciativa legal que para la época rigió las elecciones presidenciales y de otras dignidades de representación popular¹. Sin embargo, esto no fue suficiente para que los representantes y líderes de las diversas fuerzas existentes lleguen a procesar adecuadamente un espacio de respeto bidireccional y conjunto a la legislación vigente, evitando la consolidación de acuerdos circunscritos a la ética – política, evadiendo el compromiso de administrar sus recursos económicos dentro de las actividades partidistas y campañas electorales de manera honesta y transparente ante los ojos de la opinión pública.

Esta fue una de las causas que motivaron progresivamente el descontento popular hacia los partidos políticos tradicionales. Inclusive la necesidad de contar con estructuras orgánicas, funcionales, democráticas, pluralistas y diversas que actúen como medios de transporte para trasladar las exigencias desde la ciudadanía al Estado² han ido desapareciendo del imaginario social derivando en una crisis permanente del sistema de partidos y que durante

el período 1979 - 2007 parecía no encontrar una solución ideal al conflicto.

No olvidemos que el financiamiento público y privado de los partidos políticos y de las campañas electorales en el país han sufrido duros golpes durante el tiempo, envueltos en escándalos de corrupción donde se ha demostrado en más de una oportunidad que los dineros vinculados a las clases políticas ecuatorianas mantenían de por medio un interés poco sincero y generoso por parte del contribuyente, quien desempeñaba el rol de empresario - financiera, y no de militante político, pues esperaba a cambio de su donación la respectiva maximización de la “inversión” a través de negocios con las instituciones estatales o prerrogativas legislativas que de una u otra manera le pudieran favorecer en el futuro.

Adicionalmente, el Ecuador ha carecido de espacios de debate ideológico, tarea fundamental para la cual estaban llamados a trabajar los partidos políticos. Al contrario de cumplir con este rol se transformaron en parcelas de poder donde disputaban internamente las prebendas hegemónicas de algunos dirigentes; promoviendo el centralismo democrático en la toma de decisiones, alejando a la masa social de la participación política activa, obstruyendo la generación

1 Las actuales características del sistema político ecuatoriano nacieron en 1979 con el retorno a la democracia del país tras casi una década de dictadura militar y la puesta en vigencia de una nueva Constitución, la décima octava en la historia del país. Esta se vio acompañada de una Ley de Partidos Políticos, una Ley de Elecciones y una Ley de Control del Gasto Electoral que buscaban el establecimiento de un sistema de agrupaciones políticas modernas, ideológicamente coherentes, institucionalmente sólidas con rendición de cuentas claras ante la sociedad. Sin embargo, el modelo puesto en práctica no produjo los resultados esperados. Lejos de consolidarse como un sistema pluralista moderado, el Ecuador se ha caracterizado a lo largo de los últimos 25 años por ser un sistema pluralista polarizado donde las distancias ideológicas son marcadas y dificultan la construcción de acuerdos entre partidos (Rowland).

2 Los partidos son los mediadores por excelencia entre el gobierno y los ciudadanos pues en ellos descansa la doble función de canalizar y expresar los intereses de los gobernados frente a los gobernantes. Siendo una especie de eslabón de representación entre el gobierno y los ciudadanos, los partidos políticos reflejan las diversas aspiraciones de una sociedad heterogénea, pero también modelan la estructura social, económica y cultural de un país, a través de las políticas de gobierno que aprueban. Justamente es en las democracias consolidadas, donde a través de los partidos políticos, los ciudadanos pueden competir por el poder y acceder a él de manera legítima. Una vez en el gobierno, es necesario que los individuos electos cuenten nuevamente con el apoyo de un partido o una coalición de partidos para llevar a cabo una agenda de determinadas políticas de gobierno. En un contexto democrático de división de poderes, los individuos en el gobierno difícilmente podrían instrumentar políticas según su propia voluntad (Mejía, 2002, pág. 289).

de nuevos cuadros y desestabilizando con sus actuaciones la Democracia Interna del Estado.

Para corregir los errores históricos y a pesar que desde el retorno a la vida democrática se han impulsado varios cuerpos legales que en su debida oportunidad entraron en vigencia dentro de la normativa ecuatoriana, es precisamente en el año 2009 cuando se aprobó desde la Legislatura una codificación de normas jurídicas que abarcan diversos ámbitos del Sistema de Partidos Ecuatoriano, contenidas de manera dispersa en textos como la Ley de Elecciones, Ley de Partidos Políticos, Ley de Control del Gasto Electoral, etc.

Todo esto se procesó en lo que hoy denominamos como la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador- Código de la Democracia, donde además de los temas señalados anteriormente, se prevé el nuevo diseño institucional de los organismos colegiados encargados de ejecutar los procesos electorales en el Ecuador, así como aquellos que tienen potestad jurisdiccional para sancionar y castigar a los sujetos políticos por el incumplimiento de las normas constitucionales y legales.

La legislación vigente no solo obedece a una necesidad histórica por tratar de cambiar la realidad del financiamiento público y privado de los partidos sino también por una obligatoriedad desarrollada en la Carta Constitucional Ecuatoriana aprobada en el año 2008.

Justamente aquí empieza el rediseño y recomposición del sistema, estableciéndose los parámetros generales sobre la importancia, rol y objetivo fundamental que deben perseguir las agrupaciones políticas dentro del espacio público y las regulaciones inherentes a su financiamiento y gasto de recursos económicos.

A continuación, formularé un análisis que se encuentre delimitado respecto de las disposiciones constitucionales y legales vigentes que norman las subvenciones públicas y donaciones del sector privado a favor de los movimientos y partidos políticos en el Ecuador. Posteriormente, abordaré el tema de la financiación referente a las campañas electorales.

Creo importante dejar constancia que mi punto de vista no pretende constituirse en una verdad absoluta de valoración científica, sino por el contrario, ser un modesto aporte que me permita en mi calidad de legisladora y fundamentalmente como ciudadana, generar discusión sobre la trascendencia de transparentar los recursos pertenecientes a las organizaciones políticas y construir conciencia ética de que es imperioso para la sostenibilidad de un régimen democrático en el Ecuador contar con partidos y movimientos bien organizados, definidos programáticamente, con idearios e ideología establecida y con capacidad de aglutinamiento de amplios sectores sociales y no únicamente reductos oligárquicos de disputa de poder interno³.

3 No hay que perder de vista la convergencia entre ética y política. A menudo los sistemas de financiamiento político parecen estar principalmente basados en una cierta debilidad ética que se pretende sustituir con aparatos burocráticos o intervención estatal. Se parte del supuesto que si no establecen subvenciones, los partidos caerán a merced de la corrupción y el delito. Mientras ello tenga un alto grado de probabilidad será muy poco lo que se pueda lograr porque cualquier sistema estará minando en su base, que es el talante ético de los individuos que lo componen. Este talante ético tiene diversos ingredientes: uno de ellos es la integridad moral y otro una disposición de servicio y de rendición de cuentas (Njaim).

3. El financiamiento de las Organizaciones Políticas y las campañas electorales en la Constitución de la República

A efectos de nuestro estudio es importante señalar lo que respecto a las Organizaciones Políticas expresa el artículo 108 de la Constitución de la República:

Los partidos y movimientos políticos organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.

Su organización, estructura y funcionamiento será democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas⁴ y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.

Como se observa la primera apreciación en la que el constituyente se concentró para desarrollar esta norma, se relaciona con la categorización de los partidos políticos como organizaciones públicas, pero no estatales. Las razones para asumir esta determinación se sustentan en el razonamiento de las agrupaciones políticas que deben ser entes independientes y autónomos de las actividades estatales, pues su existencia misma parte del principio de asociatividad con la colectividad, es decir, con la sociedad civil. Deben pretender arraigarse paulatinamente en el conocimiento y aceptación popular, promover sus planes y programas de gobierno, evitar su burocratización y no utilizar maquinaria ni recursos estatales para el cumplimiento de

sus fines.

De irrespetarse este enunciado estaríamos asistiendo a la estatalización de la política, lo cual obviamente difiere de los elementos necesarios que configuran un Estado constitucional y democrático. Existe evidencia que demuestra la confusión de los asuntos de la administración pública con fines partidistas que no constituyen una buena práctica para resolver los problemas sociales. En síntesis, deben ser los propios partidos en el Ecuador los responsables de movilizar sus bases de militantes y ser autosuficientes para articularse de manera amplia y diversa, sin restricciones de ninguna naturaleza.

De la misma forma el Texto Constitucional manifiesta que los partidos serán expresiones de la pluralidad política del pueblo, lo que conlleva a interpretar que todas las formas de pensamiento y de expresión política se encuentran garantizadas por la Carta Fundamental, siempre y cuando vale la pena precisar sus concepciones filosóficas, políticas, ideológicas sean incluyentes y no discriminatorias.

Retomando el art. 108 encontramos que dentro de la organización, estructura y funcionamiento; se garantizará la alternabilidad y conformación paritaria de las directivas entre hombres y mujeres, para lo cual acudirán a procesos electorales de selección interna o llamadas también elecciones primarias. En este sentido, el Texto Constitucional ofrece un importante avance para la legislación ecuatoriana. Por primera vez se admite que los

⁴ Mientras no haya respuestas satisfactorias a la demanda ciudadana de fiscalizar más enérgicamente a los partidos y las campañas, y los escándalos post-electorales continúen vinculándose con los gastos excesivos de los partidos y con su recurrencia sistemática a fuentes de financiamiento ilícitas, la solidez y viabilidad de nuestras instituciones electorales seguirán poniéndose en entredicho y el desprestigio de los partidos continuará exacerbándose (Guerrero Gutiérrez).

altos cargos de dirigencia interna de un partido no pueden, ni deben transformarse en cuotas de poder absoluto y se garantiza la participación política y el liderazgo de la mujer dentro de estos espacios organizativos de manera proporcional y equitativa.

Este es un adelanto en el terreno de la reivindicación de los derechos de las mujeres, lo cual amplía el campo de acción y equilibrio en la toma de decisiones, partiendo del respeto sustancial a la igualdad y equidad de género⁵. Finalmente, se señala que dichas elecciones directivas serán realizadas mediante procesos electorales internos. Este es otro de los pasos integrales que la nueva Constitución incluye en lo referente al Sistema de Partidos -tratando de dejar ese pasado sombrío donde cierta clase dirigenzial manejaba con discrecionalidad las estructuras políticas- que pretende en el desarrollo de la norma, evitar que se desenvuelvan como entes aburguesados y oligárquicos que impiden la traslación del poder democráticamente.

Avanzando en el Texto Constitucional encontramos el art. 110, el cual se refiere al financiamiento de los partidos y movimientos políticos. Aquí se señala que "[...] se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control [...].

Si bien es permisible la financiación a través de los aportes que hacen los "militantes", en la práctica esto es

complejo, pues las circunstancias políticas obedecen a otros factores que impiden que los partidos y movimientos puedan autosustentarse con las propias contribuciones que reciban de sus bases⁶. Uno de los elementos a considerarse es la ausencia casi generalizada de voluntad ciudadana por integrarse a las organizaciones políticas, producto del desencanto popular ante las continuas desavenencias de los actores que han gobernado el Estado. Si aceptamos entonces como una realidad ineludible el fracaso histórico de los partidos políticos en el Ecuador el manejo de la cosa pública y sus irremediables costos en la legitimación ciudadana, hemos de aceptar también que sin militantes o afiliaciones constantes no se puede pretender sostener la financiación de una estructura partidista con todos los gastos operacionales, logísticos y formativos que esto genera; y más si se trata de una competencia electoral.

Destaquemos que para la asignación de recursos provenientes del Estado, los partidos o movimientos políticos deben cumplir con ciertos requisitos establecidos en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en un acápite posterior me permitiré detallar de manera más puntual. Adicionalmente, el inciso segundo del art. 110 de la Constitución determina que el movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el 5% de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los parti-

5 En la ley de elecciones que fue derogada por la actual Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador – Código de la Democracia, ya se incluía cierta pretensión normativa que trataba de garantizar la participación equitativa de las mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular y se estableció que las listas de candidaturas en elecciones pluripersonales debían presentarse con, al menos, el 30% de mujeres entre principales y suplentes de forma alternada y secuencial, debiendo incrementarse el porcentaje en un 5% adicional en cada proceso electoral general hasta llegar a la igualdad en la representación. Así en los procesos electorales del año 2000 se presentaron listas con el 30% de participación de mujeres; en el 2002 con el 35% y en el 2004 con el 40%(Vela Puga).

6 Las cuotas son contribuciones periódicas que los afiliados entregan a la caja del partido, como consecuencia de pertenecer al mismo y que manifiestan la renovación de la adhesión de los miembros a la organización. Puede consistir en una cantidad única para todos los afiliados o, en otros casos, proporcional a los ingresos personales de cada uno de ellos, siendo esta última modalidad más igualitaria. Dos son las notas que caracterizan a esta fuente de ingresos: permanencia y periodicidad, a diferencia de las donaciones (voluntarias y episódicas)(Holgado González).

dos políticos. Si bien el constituyente no hace una diferenciación específica entre movimientos y partidos políticos, se evidencia con el precepto planteado, que unos y otros, en un inicio no son considerados como colectivos que poseen la misma organicidad; aunque de otra parte pueden llegar a tener coincidencias en sus objetivos, formas de expresión y cumplimiento de los mismos deberes y exigibilidad de derechos que les corresponden a ambas estructuras.

Puntualmente, sobre la financiación de las campañas electorales el art. 115 del marco Constitucional estipula que el Estado subvencionará la propaganda en los medios de comunicación de los sujetos políticos que participen en la contienda y garantizará su acceso equitativo e igualitario para la promoción de sus propuestas programáticas. Señala tácitamente que los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación ni en vallas publicitarias. Con esta regulación constitucional las organizaciones políticas pierden la posibilidad de contratar directamente con los medios de comunicación, cerrando la brecha entre quienes podían pautar más –al tener mayores recursos financieros– y quienes tenían posibilidades mínimas de hacerlo por no tener dinero para aquello. La Constitución prevé además en el art. 219 numeral 10 que será el Consejo Nacional Electoral el encargado de ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas.

Dicha medida fue adoptada por el excesivo gasto electoral que derrochaban los diferentes actores políticos en sus campañas, inclusive varios de ellos se adelantaban a la convocatoria a elecciones generales y empezaban a difundir sus propuestas a través de cadenas de radio y televisión⁷. Bien valdría preguntarse entonces: ¿En democracia y sin topes máximos al gasto en publicidad o sin subvenciones estatales, estarán todos los ciudadanos en igualdad de condiciones para competir libremente por el ejercicio del poder? Evidentemente, no. Un caso particular y recurrente ha sido el del empresario Álvaro Noboa ex candidato presidencial, quien a raíz de la aprobación del Texto Constitucional perdió su influencia económica y mediática en muchos medios de comunicación nacional.

Así mismo, el art. 115 prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatal, así como la publicidad gubernamental en todos los niveles de gobierno para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determina el límite y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral. La naturaleza de las normas tiene como objetivo central proteger que los intereses estatales y los de una organización política se imbriquen, apuntando fundamentalmente al partido que se encuentre gobernando y administre cualquiera de los distintos niveles de gobierno existentes en el diseño institucional del Estado. Consecuentemente, es inconstitucional e ilegal el aprovechamiento de las herramientas, dinero o bienes de la ad-

7 Aunque el dinero no forma parte del derecho de libre expresión, en una campaña electoral su posesión expande considerablemente la capacidad de un partido o candidato para dar a conocer su plataforma o transmitir su mensaje a un alto número de votantes. De aquí que, en la medida en que el financiamiento privado deba estar por debajo de ciertos límites, la libre elección de ciudadanos y candidatos enfrente también restricciones. De acuerdo con la posición libertaria, los topes de gastos y los límites de las aportaciones dañan directamente la capacidad de los votantes para ejercitar su libre elección, pues tales regulaciones afectan el número de alternativas que se le presentarán al votante y la cantidad de información en la que se basará para favorecer con su voto a un partido o candidato (Guerrero Gutiérrez).

ministración pública para favorecer a un determinado candidato dentro de una lid electoral. Esto conllevaría sanciones no solo de carácter civil, administrativo o electoral sino también de índole penal por malversación de fondos e incluso peculado.

Es importante dejar en conocimiento que el organismo encargado de fis-

calizar y vigilar el gasto electoral es el Consejo Nacional Electoral, acorde con lo estipulado en el art. 219, No.3 de la Constitución de la República, que señala entre sus funciones: controlar la propaganda y el gasto electoral, así como conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos.

4. El financiamiento de las campañas electorales en el Código de la Democracia

La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, coloca al financiamiento y control del gasto electoral en el título tercero, capítulo primero del mencionado cuerpo legislativo donde se establecen las normas que rigen a la campaña electoral, propaganda y límites del gasto. Ante este esquema, el art. 202 en lo principal manifiesta lo siguiente:

[...] Durante este período, el Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. El financiamiento comprenderá exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias⁸. El Consejo Nacional Electoral reglamentará el financiamiento según la realidad de cada localidad. [...]

Este precepto jurídico es conexo con el art. 115 de la Constitución, que ya fija como responsabilidad del Estado las subvenciones de la propaganda que necesiten los partidos y movimientos

políticos para cada una de sus campañas electorales. La Ley especifica con mayor certeza que el organismo encargado de regular y vigilar el comportamiento de los sujetos políticos es el Consejo Nacional Electoral, el cual además tiene potestad legislativa para expedir los reglamentos que tiendan a garantizar y desarrollar de mejor manera el marco normativo expuesto anteriormente.

El Código de la Democracia también ratifica la prohibición de la cual son objeto los partidos y movimientos políticos al no poder contratar propaganda y publicidad privada en medios de comunicación como la prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias (Art. 203 inciso segundo). Así mismo, los candidatos a cualquier dignidad de elección popular están totalmente impedidos de entregar donaciones, dádivas o regalos a los ciudadanos según lo consagra el art. 204, el cual restringe una de las prácticas más inequitativas—incluso denigrantes— que sistemáticamente y de manera reiterativa se desarrollaban en los procesos electorales que vivía el Ecuador.

Muchos de los candidatos, principal-

⁸ La publicidad gratuita mitiga la falta de acceso a los medios, pero no ofrece una solución que contente a quienes carecen de apoyos empresariales. Sólo cuando se abarca a todo el espectro de ondas de radio y tv de la nación se puede tener una imposición relevante en el control de los medios. Pero aún en ese caso para la opinión pública queda la opción de no prestar atención a las piezas que no tienen buena calidad y esto es lo que ocurre en más de una oportunidad, presentándose de otra forma, una nueva desigualdad. La imposición rígida de tiempos y las limitaciones impuestas por la ley suele hacer de la publicidad partidaria un espectáculo poco atractivo en tiempos en que la imagen y el audio buscan una creatividad constante (Rial, s/f).

mente aquellos que intentaban llegar a altas magistraturas, trataban de enlazar su necesidad de aglutinar algún caudal político a través de la consignación -sin rubor, ni estupor alguno- de regalos, ofrendas, obsequios, bonos particulares y hasta dinero en efectivo; degradando la forma conceptual y racional de hacer política, generando desigualdad de oportunidades y competencia desleal entre los aspirantes.

De otra parte, en caso que una organización política por su iniciativa hubiese empezado a fomentar actividades que difundan sus principios ideológicos, programáticos, planes de trabajo o candidaturas específicas, -siempre y cuando no se hubiere contratado privadamente en prensa, radio, televisión o vallas publicitarias-, todos los egresos que se ocasionaren producto de lo anotado serán imputados al gasto electoral de cada organización política, según lo manifestado en el art. 208 del Código de la Democracia.

En lo vinculado al cálculo matemático para determinar los techos máximos que un sujeto político puede gastar en egresos diferentes a los de publicidad, se establecen varios límites dependiendo de la candidatura a la cual se está postulando. Por ejemplo, en el caso de la elección del binomio de Presidente y Vicepresidente de la República, el producto se lo mide con base a la cantidad que resulte de multiplicar el valor de 0,15 centavos de dólar de los Estados Unidos de América por el número de ciudadanos que consten en el Registro Electoral Nacional. En caso de existir segunda vuelta, el monto máximo de gasto permitido

para cada binomio, será el cuarenta por ciento del fijado para la primera vuelta. En estos valores se incluyen los gastos de promoción por estas candidaturas que se efectuaren en el exterior⁹. Si procedemos a realizar la operación matemática planteada encontraremos que los gastos permitidos a los sujetos políticos que aspiren llegar al sillón presidencial en el Ecuador son sumamente bajos, en consideración a otros países principalmente de Europa y norteamérica. Haciendo un breve cálculo, el monto aproximado resulta cercano a un millón de dólares americanos.

El Código de la Democracia en su artículo 211 concede al Consejo Nacional Electoral las funciones de control que en materia del gasto electoral contempla la propia Constitución -que en un apartado anterior ya lo señalá- bamos-, por lo cual, dicho organismo tiene la potestad de fiscalizar y realizar exámenes de cuentas en lo relativo al monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales¹⁰.

De igual manera, como mecanismo de transparencia en el manejo de los recursos existentes dentro de una campaña, el Consejo Nacional Electoral publica durante y después del proceso electoral toda la información relativa al financiamiento y gasto de los sujetos políticos, a través de la portal oficial del propio organismo, lo que permite la consulta, supervisión y acceso oportuno de la ciudadanía. Ratificando lo expresado en el art. 212 ibidem, se señala que la información relativa a la rendición de cuentas so-

9 Se debe transparentar todo lo referente a aportaciones y gastos de partidos y candidatos. En efecto reportar públicamente lo anterior es el método más recurrido para regular el financiamiento a partidos y campañas, y las medidas para mejorar tales informes se convierten continuamente en iniciativas de reforma. La popularidad de la transparencia (es decir, del conjunto de mecanismos mediante los cuales los partidos y candidatos dan a conocer públicamente el monto y manejo de sus recursos así como otra información relevante sobre su estructura y funcionamiento) como reforma sugiere que la importancia de cierta información para asegurar la libre elección es ampliamente reconocida. Muchos funcionarios electorales consideran que la transparencia evita la existencia de regulaciones más restrictivas. Para algunos es la mejor herramienta para garantizar la libre elección (Guerrero Gutiérrez, s/f).

10 Anteriormente, el órgano encargado de llevar el control de las organizaciones políticas era el Tribunal Supremo Electoral, persona jurídica de derecho público que gozaba de autonomía administrativa y económica. Sus vocales eran designados por la mayoría de los integrantes del Congreso Nacional, de ternas presentadas por los representantes de los partidos políticos que hayan obtenido las votaciones más altas en las últimas elecciones nacionales pluripersonales (Vela Puga).

bre el monto, origen y destino de los gastos electorales será pública. Como observamos las normas prevén que cualquier persona pueda acceder a los datos correspondientes a la financiación de los partidos políticos, mucho más si se activan mecanismos de control social y veeduría ciudadana como ejes vertebradores de la vigilancia pública a las elecciones que se efectúen en el Ecuador, rol estratégico que en el pasado no estaba preceptuado de manera constitucional y legal.

De otra parte, las organizaciones políticas que se encuentren calificadas como tales por el Consejo Nacional Electoral están autorizadas para recibir aportaciones económicas lícitas, en numerario o en especie, a cualquier título, las cuales serán valoradas económicamente para los procesos electorales, consultas populares y revocatorias del mandato, según la valoración real del aporte a la época de la contratación o promoción. El art. 216 del Código de la Democracia en lo relativo a este tema menciona que las organizaciones políticas podrán recibir aportaciones para la campaña electoral de las siguientes fuentes:

(...)1. Las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para sus campañas;

2. Los aportes o donativos efectuados en dinero o en especie, en forma libre y voluntaria por personas naturales de nacionalidad ecuatoriana,

sea que residan en el país o en el extranjero y por las personas naturales extranjeras residentes en el Ecuador;

3. Los ingresos que los partidos y sus frentes sectoriales obtengan por las rentas de sus bienes, así como de sus actividades promocionales.

Las organizaciones políticas deberán declarar, registrar y justificar el origen y monto de los recursos y de los bienes obtenidos.

En lo principal y sobre el numeral 2 del párrafo precedente, el art. 218, *ibídem*, determina con claridad absoluta que el aportante y quien reciba el aporte no podrán adquirir compromiso alguno contrario a la ley o al servicio público como correspondencia o retribución al aporte entregado y recibido. Esta disposición se enmarca no solo en parámetros constitucionales y legales sino también éticos, para evitar la promoción de futuros escenarios que repitan acontecimientos de corrupción, presión y chantaje, tan repetidos en la arena política ecuatoriana de las últimas décadas¹¹.

En el Ecuador los aportes con "resorte" -como me atrevo a denominarles-, han pasado desde dineros provenientes del sistema financiero de este país hasta asociaciones ilícitas, delictivas o grupos políticos externos a nuestro Estado. En consonancia con lo expuesto en la Constitución ecuatoriana, el art. 219 en la parte pertinente menciona: "[...] prohibase la recepción de aportes, contribuciones, o entrega de cualquier tipo de recurso de origen ilícito¹² [...]".

11 Por el contrario, el financiamiento público contribuye a que los partidos se liberen de presiones o influencias externas; es decir, robustece la autonomía de los partidos. Cuando el partido depende para su financiamiento de individuos o corporaciones que hacen grandes donaciones, los dirigentes y candidatos de ese partido pueden ser objeto de presiones para alterar sus decisiones —una vez que ocupan un puesto de elección popular—. Además, exige a los partidos que reporten públicamente sus ingresos y gastos; permite una mejor fiscalización de los fondos partidistas. En tales informes, se difunde públicamente el nombre de los donantes y el monto de los donativos, lo cual presumiblemente inhibe conductas ilegales y aumenta la confianza de los ciudadanos en los partidos (Guerrero Gutiérrez, s/f).

12 Con relación a un estudio comparado con los demás países de la Comunidad Andina, en Ecuador el porcentaje de restricción a las personas jurídicas es del 10% pero sobre el gasto electoral autorizado para cada cargo a elegir. Bolivia, Ecuador y Venezuela comparten la prohibición a las contribuciones de contratistas gubernamentales mientras que ello no se menciona en Colombia, ni en Perú, país que colocamos en medio de los dos extremos porque en lugar de prohibiciones generales establece dos muy específicas: una referida a las contribuciones por actividades proselitistas y otra respecto de las organizaciones religiosas (Njaim, s/f).

El art. 221 del Código de la Democracia puntualiza que la aportación de las personas naturales no podrá superar el 5% del monto máximo de gasto electoral autorizado para cada dignidad. Completa delimitando que el aporte de los candidatos no podrá exceder del 10% de dicho monto máximo de gastos electorales. En la misma línea es planteado el art. 222 del mencionada Código, donde señala que los ingresos que las organizaciones políticas y sus frentes sectoriales obtengan por las rentas financieras de sus bienes, así como de sus actividades promocionales, no podrán superar el 50% del monto máximo de gastos electorales autorizado¹³.

Sobre el último artículo vale formular una precisión: al inicio del presente trabajo manifestaba con preocupación que en Ecuador históricamente no han existido organizaciones políticas que tengan fuentes de autofinanciamiento suficiente y que sean capaces de generar agrupaciones auto-sustentables que no dependan de los recursos o de las subvenciones que el Estado les asigne. En virtud de aquello, la norma legal propuesta dentro del Código de la Democracia en su art. 222 bien puede caer en la utopía y aunque la intencionalidad resulta loable, en la práctica la realidad puede ser muy distante de lo que se busca.

Ahora bien, en el caso que las organizaciones políticas no cuenten con los recursos suficientes para cubrir los gastos que suscita una campaña electoral, el art. 223 del mencionado Código, flexibiliza la posibilidad que los sujetos políticos puedan acceder a

préstamos del sistema financiero nacional y puedan cancelarlos con recursos provenientes de su propio patrimonio¹⁴. Dichos préstamos por ningún motivo podrán ser objeto de condonaciones, ni los intereses que éstos generen. En ningún caso el monto total por concepto de créditos podrá exceder del 20% del límite máximo del gasto señalado por esta ley para los diferentes cargos. Es importante regular los montos que se pueden obtener mediante la prestación de un crédito bancario, pues como señalábamos en párrafos anteriores, en el Ecuador se ha dado la financiación política proveniente de sectores económicos estratégicos vinculados a las élites oligárquicas, representados fundamentalmente a través del sistema financiero. Como ejemplo basta recordar el caso Mahuad –ex Presidente de la República- quien fuera acusado por el ex banquero Fernando Aspiazu de haberle “donado” 3 millones de dólares para su campaña electoral.

En el mismo contexto de la financiación de las contiendas políticas, es obligación de todas las organizaciones designar una persona que tenga a su cargo el manejo económico de la campaña, la misma que será la responsable de la liquidación de cuentas y del reporte al organismo competente sobre los fondos, ingresos y egresos de la campaña electoral. Además, será el único facultado para suscribir contratos para una campaña de promoción electoral. Como mecanismo de organización en sus funciones, podrá delegar responsables económicos en las diferentes jurisdicciones territoriales mediante un poder especial, y,

13 Puesto que el partido político no es una asociación lucrativa ni se orienta a las actividades económicas, el patrimonio con el que cuenta no constituye precisamente una considerable fuente de financiación. Del mismo modo, tampoco es habitual que las formaciones políticas acometan muchas aventuras empresariales. Igualmente, el patrimonio mobiliario que resulta de las actividades propias del partido es apenas relevante puesto que las formaciones políticas no están preparadas ni tampoco tienen especial interés en emprender actividades económicas. De hecho, los intentos al respecto han resultado cuando menos un fracaso (Holgado González, s/f.).

14 En España por ejemplo, los créditos que algunas entidades conceden a los partidos, sobre todo en época electoral, constituyen una importante fuente de financiación de sus gastos, tanto electorales como permanentes. Sin embargo, en la mayoría de los casos han contribuido en gran medida a un excesivo endeudamiento de las formaciones políticas, que, al tener a su disposición de manera cómoda importantes cantidades de dinero, realizan más gastos de los que en realidad pueden afrontar a partir de las subvenciones públicas a las que tienen derecho y de las contribuciones de simpatizantes (Holgado González, s/f.).



Foto: Luis Astudillo C. / Agencia de Noticias ANDES

en caso de existir algún tipo de responsabilidad responderán de manera solidaria y conjunta entre todos ellos.

Anotemos que durante la campaña electoral las Organizaciones Políticas y sus alianzas a través de sus responsables económicos o procuradores comunes, deberán abrir una cuenta bancaria única electoral en una de las instituciones del sistema financiero nacional, con la finalidad de llevar un eficiente y efectivo registro financiero de todos los ingresos monetarios sin excepción alguna. El art. 225 del Código de la Democracia incluso señala que esta cuenta será diferente de la cuenta bancaria que posea la Organización Política, esto como línea de separación de los dineros que se utilice en la financiación de campañas y por otra parte el dinero gastado ordinariamente por concepto de funcionamiento de los partidos o movimientos. Para abrir una cuenta de esta naturaleza se debe presentar la certificación emitida por la autoridad electoral correspondiente y dicha cuenta no estará sujeta al sigilo bancario.

Esta disposición permite indagar, investigar, verificar o conocer en cualquier momento y bajo cualquier circunstancia el movimiento económico de la misma. De lo que se trata es de transparentar los procesos y fomentar mecanismos útiles para la autoridad de control en materia electoral.

Finalmente, es necesario recoger lo estipulado en el art. 226 del Código de la Democracia, el cual obliga al responsable del manejo económico de cada organización política llevar una contabilidad que deberá ser suscrita por un contador público autorizado y en el plazo de 90 días después de cumplido el acto de sufragio, la o el responsable del movimiento económico de la campaña con intervención de una contadora o contador público autorizado, deberá liquidar los valores correspondientes a ingresos y egresos de la campaña electoral presentando para ello un balance consolidado, el listado de contribuyentes con la determinación de los montos y los justificativos que la ley prevé de acuerdo al art. 230¹⁵.

15 En comparación a las reglas de transparencia financiera de otros países de la Región Andina no se puede decir que las normas sean escuetas en materia de reportes sobre contribuciones y gastos. Todos los ordenamientos de estos países establecen su obligatoriedad. En Bolivia, Colombia y Venezuela es un deber Constitucional. En Perú la Ley de Partidos dispone, incluso, la inversión de la carga de la prueba, pues los aportes no declarados se presume que provienen de fuentes prohibidas. Los lapsos de presentación postelectorales van desde 4 semanas en Colombia y 16 semanas en Bolivia. En Venezuela por otra parte, los medios deben suministrar información cuando la solicite el Consejo Nacional Electoral sobre la publicidad que les haya sido contratada. En los casos donde existe financiamiento permanente encontramos que en Bolivia y Perú los reportes son anuales. (Njaim, s/f.).

5. El financiamiento de los movimientos y partidos políticos en el Código de la Democracia

El financiamiento de las Organizaciones Políticas se encuentra regulado en el capítulo cuarto de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, iniciando en su art. 353 que expresa: “Las organizaciones políticas reciben financiamiento público y privado acorde con lo preceptuado por esta misma ley; y, que de manera general se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados, simpatizantes y adherentes”.

Con relación con este mismo tema y sobre el financiamiento privado el art. 359 del Código de la Democracia menciona que el patrimonio de los partidos y movimientos políticos podrá integrarse también con las contribuciones periódicas de los afiliados o adherentes, los recursos obtenidos de las actividades organizativas promovidas por sus frentes sectoriales, militantes o adherentes y por las rentas ocasionales generadas por sus inversiones, donaciones o legados¹⁶. De la misma manera, no podrán existir contribuciones anónimas y la persona natural o jurídica no podrá contribuir anualmente un monto superior al valor de 200 canastas básicas familiares, respecto de la fijación realizada por el INEC para diciembre del año inmediato anterior o que suponga más del 10% del presupuesto anual de la organización política respectiva¹⁷.

Además, todos los ingresos deberán ser debidamente registrados en la contabilidad y publicados en el portal institucional de la respectiva organización, de todas las organizaciones que formen una alianza o en el portal del Consejo Nacional Electoral.

Sobre el financiamiento público se determina en el art. 355, ibídem, que en la medida que los partidos políticos cumplan con ciertos requisitos recibirán asignaciones del Estado, para lo que deberán obtener como mínimo el 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional; o al menos 3 representantes a la Asamblea Nacional; o el 8% de Alcaldías; o por lo menos un Concejal o Concejala en cada uno de, al menos, el 10% de los cantones del país. Como apreciamos la ley otorga varias alternativas dentro del Sistema Electoral para que un partido pueda ser acreedor y beneficiario de las subvenciones estatales; sin descuidar que la presente norma habla exclusivamente de partidos políticos, pues la Constitución de la República en su art. 110, inciso segundo, establece que los movimientos políticos que anhelan adquirir iguales derechos deberán cumplir las mismas obligaciones que los partidos, es decir alcanzar en dos elecciones pluripersonales sucesivas al menos el 5% de votos válidos a nivel nacional.

16 Es necesario regular adecuadamente la autofinanciación de los partidos, especialmente mediante el reconocimiento, control y fomento de las donaciones. Es irremediable reconocer el fenómeno de la financiación privada. Incluso deseable (desde el punto de vista constitucional) para lograr arraigar los partidos en la sociedad y obtener realmente un modelo democrático. Con relación a las cuotas de afiliación no se plantean problemas especiales. Esta fuente deseable en cualquier caso, no suele ser significativa pese a que existen ejemplos realmente loables en algunos países (como es principalmente el caso holandés, inglés o alemán). No se justifica que las cuotas lleguen a ser totalmente insignificantes como ocurre en otros países como España. En cuanto a las donaciones, en primer lugar debieran no establecerse cuantías máximas, idea que se enfrenta con el hecho de que en algunos países (España y Francia) no puede donarse más hasta un cierto límite. Sin embargo, parece mejor no limitar las cantidades que pueda asignarse a los partidos en concepto de donación. Al respecto ha de considerarse, efectivamente que no son deseables las donaciones de cuantía elevada; pese a esto, el interés principal ha de estar en el logro de la mayor transparencia posible y desde este punto de vista resulta aconsejable suprimir las limitaciones existentes con el fin de evitar el riesgo de que se realicen y no consten en los libros de cuentas de los partidos (González Varas, 1995).

17 Antes de la vigencia del Código de la Democracia, ya existía prohibición para recibir directa o indirectamente aportes económicos de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado, aportes de empresas, instituciones o Estados extranjeros. Es por ello que la antigua Ley de Control del Gasto Electoral ya prohibía expresamente la recepción de aportes, contribuciones o entrega de recursos de origen ilícito tales como el narcotráfico o actividades prohibidas por la ley.

Sin el cumplimiento de este porcentaje mínimo de votos los movimientos no tendrían acceso al financiamiento estatal para el mantenimiento de sus estructuras políticas.

En lo referente a las contribuciones, éstas se realizarán con cargo al Fondo Partidario Permanente, que constará en el Presupuesto General del Estado, en una partida cuyo monto será equivalente al 0,3000 de los egresos fiscales constantes del mismo. Dicha partida provendrá de las multas que recaude el Consejo Nacional Electoral y suplementariamente de aportes del Presupuesto General del Estado. Es imprescindible entonces preguntarse ¿hasta dónde han llegado los esfuerzos fiscales del máximo organismo electoral para recaudar y cobrar las multas impuestas a los infractores electorales? y, de esta manera quitarle un peso de encima al Estado central para que no sea quien asuma casi totalmente la responsabilidad de financiar a las organizaciones políticas. También sería valioso conocer cuáles han sido las multas impuestas por el cometimiento de las infracciones, qué sujetos políticos las han cancelado y quiénes se encuentran en proceso de apelación ante el Tribunal Contencioso Electoral, que es el organismo encargado de resolver finalmente cada una de estas controversias jurisdiccionales.

Sobre el mecanismo y la forma de distribución de los recursos, el Código de la Democracia establece que el Consejo Nacional Electoral distribuirá el 50% en partes iguales a cada una de las organizaciones políticas que

tengan este derecho; el 35% en forma proporcional al número de votos obtenidos por cada una en las últimas elecciones pluripersonales y el 15% será destinado al Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral, cuyo funcionamiento estará a cargo del Consejo Nacional Electoral¹⁸.

En la práctica este mecanismo de reparto viene a favorecer a los partidos tradicionales, pues ellos se llevan en un inicio el 50% del presupuesto, siempre y cuando, cumplan con lo exigido dentro de la ley, y, un 35% extra con base en la proporcionalidad de los votos obtenidos en las últimas elecciones pluripersonales.

En conclusión, un partido pequeño que no obtenga los votos necesarios o que no cumpla con lo planteado en la norma simplemente no recibe dinero del Estado para su estructuración y funcionamiento permanente. El razonamiento de restringir el aporte estatal a cualquier organización política obedece a la extensa atomización de fuerzas y agrupaciones que este hecho generaría, propiciando un escenario político disperso, fragmentado y con pocos niveles de gobernabilidad. Con lo estipulado dentro del Código de la Democracia se limita paulatinamente el apareamiento fugaz de organizaciones que participan coyunturalmente o pretenden encontrar resquicios de poder dentro del sistema que les permita fortalecer sus intereses particulares.

En lo relacionado a las fuentes de financiamiento restringido, estas se encuentran determinadas en el art. 360

18 Sobre el financiamiento público podemos encontrar diversos criterios de gobierno para asignar los fondos a los partidos políticos, entre los cuales destacan 4 principales: 1. Montos iguales para cada partido; 2. Montos proporcionales en relación con el número de votos recibidos o de curules obtenidas en elecciones previas; 3. Una combinación de porciones equitativas y montos proporcionales a los votos recibidos; 4. Una combinación de montos proporcionales a los votos recibidos y montos proporcionales a la representación parlamentaria. Entre los 4 criterios, el más común es el segundo (Guerrero Gutiérrez, s/f.).

del Código de la Democracia. Las organizaciones políticas no pueden recibir directa o indirectamente aportes económicos de empresas estatales; de concesionarios de obras o servicios públicos de propiedad del Estado; de congregaciones religiosas de cualquier denominación; de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado, o de empresas, instituciones o Estados extranjeros. De lo anotado se desprende que esta disposición jurídica es casi una copia similar a la prohibición establecida para el financiamiento irregular de las campañas electorales que oportunamente lo había analizado.

Similarmente, en lo relativo a la administración de los fondos, es competencia y administración exclusiva del responsable económico o procurador común que será nombrado de acuerdo con su normativa interna, para lo cual deberá abrir una cuenta en alguna de las entidades del sistema financiero nacional. Es obligatorio también llevar un registro contable que deberá ser firmado por un contador público autorizado y que contará con todos los libros y documentos de respaldo de todas las transacciones, las cuales serán conservadas durante diez años después de realizadas las mismas.

En lo relacionado al régimen tributario las organizaciones políticas no pagan impuestos fiscales, municipales o especiales por los bienes raíces de su

propiedad y por la adquisición y transferencia de los mismos, únicamente cuando estos estén dedicados para fines políticos de la organización. Los bienes y las acciones que constituyan inversiones estarán sujetos al régimen tributario interno vigente. En esta sección del Código de la Democracia (art. 364), el legislador lo que hace es desgravar los bienes raíces que pertenezcan a un partido o movimiento político que se encuentre utilizando para los fines ordinarios y comunes del aparato partidista. En virtud que el precepto solo se remite a bienes raíces, no se podría tomar en consideración otras posibilidades como vehículos o rentas que sean producto de negocios emprendidos por la propia organización¹⁹.

Finalmente, dentro de este capítulo hay que destacar que el art. 365, ibídem, prevé que las organizaciones políticas deberán contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico conforme con sus estatutos o régimen orgánico. Y en lo concerniente al control externo de la actividad económico-financiera de los partidos, el órgano competente para fiscalizar²⁰ y examinar será exclusivamente el Consejo Nacional Electoral, al igual que sucedía en el caso de las campañas electorales²¹.

19 Un importante aporte que nos trae la doctrina se sustenta en la necesidad de establecer la desgravación fiscal en el Impuesto a la Renta de las personas físicas cuando un ciudadano done o contribuya económicamente a un partido político. Esta medida pretende –principalmente– lograr el reto de autofinanciación, pero también acercar los partidos hacia la sociedad, y, especialmente, servir de estímulo para la participación ciudadana en la política mediante los partidos y lograr una revalorización social de la imagen de los partidos (González Varas, 1995).

20 Los órganos fiscalizadores (sean agencias electorales, ejecutivas, legislativas o judiciales) deben ser independientes, apartidistas y, específicamente, deben contar con facultades para hacer citaciones, proteger a informantes y acceder a cuentas bancarias. Las sanciones deben incluir acciones reparatorias, multas, enjuiciamiento penal y prohibición tanto para ejercer un cargo público como para acceder posteriormente al financiamiento público (Guerrero Gutiérrez, s/f.).

21 El sistema de financiación pública de los partidos políticos y de las campañas electorales debe apuntalar fundamentalmente a lo siguiente: 1. Reducir la influencia del dinero mediante el acortamiento de las campañas y establecer topes de gasto; 2. Mejorar la orientación y uso del financiamiento; 3. Disminuir el tráfico de influencias; 4. Fortalecer la publicidad, divulgación y transparencia; 5. Promover la competencia equitativa; 6. Fortalecer los órganos de control; 7. Hacer más eficaz el sistema de sanciones (Njaim, s/f.).

6. Los medios de comunicación como ejes mediáticos de los sujetos políticos

Dentro del escenario político ecuatoriano los medios de comunicación han desempeñado un papel preponderante en el posicionamiento o caída de personajes públicos que han aspirado ocupar cargos de alta responsabilidad popular; han definido mediante sus actuaciones editoriales o noticiosas la agenda gubernamental o sectorial de muchos presidentes o gabinetes de turno²².

En el caso de varios líderes populares, éstos han sido desconocidos previo a su ingreso dentro de las lides electorales, pues no tenían cabida en la planificación comunicacional de los medios-o peor aún-, no irradiaban consistencia dentro del imaginario social del electorado. Sin embargo, como varios de estos candidatos contaban a su favor con el auspicio de extensas cadenas empresariales e industriales del país, dicha situación los colocaba fácilmente en el perfil ideal que los dueños de los medios de comunicación buscaban para capturar audiencia o para fortalecer sus intereses de cara a futuros gobiernos²³.

En Ecuador como en otros países de la región y el mundo, el principal acceso de información que han utilizado las masas para enterarse de los acontecimientos

diarios de su comunidad o de su país ha sido la televisión y la radio²⁴. Desde su apareamiento a finales de la década de los 70 (la televisión mucho después que la radio), tanto la televisión como la radio consolidaron una imagen de credibilidad y veracidad entre sus seguidores lo cual no siempre fue auténtico, pues en la práctica muchos de éstos se convirtieron en actores políticos de la información entregando noticias u opiniones con claros sesgos ideológicos o con matices contrapuestos a la auténtica realidad que se vivía.

Además, no se puede dejar de señalar la estrecha vinculación entre los propietarios de los medios de comunicación privados y un sector dominante del sistema financiero del país. Como ejemplos tenemos lo que sucedía en el pasado con la estación televisiva Teleamazonas, de la cual su propietario era el máximo accionista de Banco Pichincha; dicho sea de paso la institución financiera más fuerte del Ecuador entre todos sus competidores. O como ocurrió con la familia Isaías ex dueños de Gamavisión y Telecentro, canales actualmente incautados, quienes utilizaron precisamente sus medios de comunicación para transmitir información falsa, no verificada, no contrasta-

22 Los medios condicionan las formas de llevar adelante la movilización del electorado frente a un comicio, los ritmos y los temas de una campaña, influyen en el conocimiento de los candidatos y en la transmisión de sus mensajes. También se fija la agenda de discusión política para el gobierno y para la oposición en los períodos inter-electorales. En sus espacios se suele ganar o perder la legitimidad que permite o no una gobernabilidad eficaz. En este tiempo el político exitoso debe ser un comunicador, alguien con capacidad de enamorar a la cámara y encantar los micrófonos. Debe influir para lograr que el "priming", esa "imprimación" que los medios imponen a la opinión pública, sea favorable a sus intereses, creando una agenda pública que le permita llevar adelante sus decisiones de gobierno u obtener un buen resultado electoral (Rial, s/f.).

23 Para que un medio como la televisión desempeñe un papel realmente neutral durante la campaña electoral es necesario que la información política diaria de carácter no electoral se mantenga dentro de los límites determinados por la noticia ofrecida, un cierto equilibrio en las referencias a líderes de los partidos políticos y que se abstenga de favorecer tendenciosamente a una determinada opción (Del Castillo, 1985).

24 Comparándolo con el caso español, hasta finales de los años sesenta la radio era el principal vehículo de adquisición de información utilizado por los españoles. En los albores de los setenta la televisión sustituirá definitivamente a la radio en el desempeño de aquella función. Para muchos españoles la televisión se convertiría en el único medio de consumo de información. Ya entre los años 73 y 77 el volumen de espectadores aumentó considerablemente. No hay que olvidar que las elecciones de 1977 se celebraban en un contexto caracterizado por la falta de conocimiento previo de las distintas opciones políticas y, por consiguiente, la televisión se convertía en el medio más importante para hacer llegar al potencial votante la información electoral (Del Castillo, 1985).

da y que beneficiaba a determinados grupos políticos del país.

En Ecuador la mayoría de ciudadanos que escuchan radio y miran televisión provienen de los estratos socioeconómicos más humildes, pues las personas de los segmentos sociales más acomodados prefieren leer el periódico o revistas de opinión. Bajo esta realidad casi todos los sujetos políticos han optado por concentrar sus recursos en campañas televisivas y radiales que les posibilite captar audiencia y mejorar sus opciones de triunfo electoral²⁵.

Con el nuevo Texto Constitucional aprobado en el año 2008 y con la nueva legislación electoral vigente podemos comprobar que esta circunstancia pasó a ser ajena y distante de lo que ocurría comúnmente en el pasado²⁶.

En efecto, el modelo que adoptaron los medios de comunicación en nuestro país fue el de libre mercado, es decir, campañas políticas guiadas exclusivamente por el ánimo de lucro y que se sometían al vaivén de la oferta y la demanda sin ningún tipo de regulación jurídica o control institucional. En virtud de aquello, el acceso a los medios se construyó basándose en la capacidad de pago que en su debida oportunidad tenían los candidatos o los partidos. Esto condujo a que se produzcan abismales brechas entre unos y otros aspirantes, tratos discriminatorios y consolidación de determinadas tendencias ideológicas identificadas con los mismos propietarios de los medios.

En efecto, en Ecuador históricamente el principio de equidad para acceder a los medios de comunicación por



Foto: Luis Astudillo C. / Agencia de Noticias ANDES

25 Las campañas son cada vez más costosas. Dada su reducción a 45 días calendario la opción más eficaz para cubrir a la mayor audiencia posible es, sin duda alguna, la televisión. De allí que los costos electorales se dispararon en la última elección. De acuerdo con datos de la organización Participación Ciudadana, el 94,9% de los recursos se orientaron hacia la televisión (campaña presidencial año 2002) (Rowland, s/f.)

26 En Latinoamérica en cuanto al acceso de los partidos a los medios, cabe distinguir según se trate de la televisión, la radio o la prensa escrita. En el caso de la televisión existen cinco modalidades principales: a) Franja diaria y gratuita, como ocurre en Brasil y Chile; b) Sistema mixto, donde existe un acceso público gratuito, pero en el que predomina la modalidad de contratación publicitaria sin límite en los medios privados, tal como ocurre en Argentina; c) Acceso plural y permanente, gratuito y/o pagado pero con límites tanto para fines electorales como para la divulgación de sus programas ideológicos y de sus puntos de vista en relación con los asuntos de interés nacional, tal como sucede en Colombia y México; d) Acceso pagado sin topes, por ejemplo Guatemala y Honduras, y e) Acceso pagado con topes máximos, como en Costa Rica. Ecuador se incluía en éste último caso pero cambió debido a las reformas explicadas dentro del presente trabajo (Zovatto, s/f.).

27 La libertad de información presupone que cada fuerza partidaria puede expresar sus puntos de vista ideológicos y programáticos a través de sus dirigentes a todos los ciudadanos. La equidad parte de la idea de que todos tienen oportunidad de ser vistos, que hay un mínimo de tiempo-espacio que debe disponer cada fuerza política en los medios y que el mismo debe ser otorgado de acuerdo a la representatividad que tienen las fuerzas políticas en la ciudadanía; hecho medible, sea por medio del apoyo que reciben a través de encuestas de opinión pública o en la instancia de los comicios cuando cada fuerza es fácilmente mensurable por el número de votos que obtuvo (Rial, s/f.).

parte de todos los actores políticos involucrados, resultó una tarea difícil de garantizar. Los dueños y administradores de los medios de comunicación, frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos empresariales, económicos y políticos del país²⁷.

Se ha llegado inclusive a verificar que en medios constituidos como compa-

ñas, quienes controlan los paquetes accionarios mayoritarios de la empresa generalmente tienen intereses específicos para promover o defender determinados temas que los conducen a privilegiar mayores espacios de entrevistas o tiempos de cobertura a aquellos grupos políticos que manifiestan o representan sus intereses²⁸.

28 En síntesis, la relación de los medios de comunicación (en particular la televisión) con el financiamiento de la política es una relación de carácter complejo y hasta contradictorio. Por un lado, los medios juegan un papel central en la fiscalización de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos, pero por el otro, los medios electrónicos, en especial la televisión, son la causa principal –en la época actual de la “videocracia” y del homo videns– por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales. Zovatto, Daniel. “Dinero y política en América Latina: una visión comparada”, Tomado de: [http://www.idea.int/publications/money_la/upload/2%20Dinero%20y%20pol%C3%ADtica%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20-%20una%20visi%C3%B3n%20comparada.pdf], 25 de marzo de 2016.

Bibliografía

Del Castillo, P. (1985). *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

González Varas, S. (1995). *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Dykinson.

Guerrero Gutiérrez, E. (s.f.). *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia*. Recuperado el 25 de marzo de 2016, de http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc6.pdf

Holgado González, M. (s.f.). *Financiación de partidos y democracia paritaria*. Recuperado el 25 de marzo de 2016, de https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi_xtiu3ufLAhWJJB4KHQPR-Br0QFgggMAE&url=https%3A%2F%2Fdia.net.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F246165.pdf&usq=AFQjCNF-vtbUztYkNdGkLNtu2TIEh-oWD5A&sig2=UVt2A_f01Pd

Holgado González, M. (s.f.). *La financiación de los partidos políticos en España*. Recuperado el 25 de marzo de 2016, de https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi_xtiu3ufLAhWJJB4KHQPR-Br0QFgggMAE&url=https%3A%2F%2Fdia.net.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F246165.pdf&usq=AFQjCNF-vtbUztYkNdGkLNtu2TIEh-oWD5A&sig2=UVt2A_f01Pd

Mejía, A. (2002). Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación. En Fundación Konrad Adenauer, *Gobernabilidad democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*. Quito.

Njaim, H. (s.f.). *Financiamiento político en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. Recuperado el 25 de marzo de 2016, de http://www.idea.int/publications/good_practices_la/upload/parte2cap2.pdf

Rial, J. (s.f.). *Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación*. Recuperado el 25 de marzo de 2016, de http://www.idea.int/publications/good_practices_la/upload/Parte1Cap2.pdf

Rowland, M. (s.f.). *Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos Ecuador*. Recuperado el 24 de marzo de 2016, de https://www.researchgate.net/publication/237797789_ANALISIS_COMPARATIVO SOBRE FINANCIAMIENTO DE CAMPANAS_Y_PARTIDOS POLITICOS ECUADOR

Vela Puga, A. (s.f.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en el Ecuador*. Recuperado el 25 de marzo de 2016, de <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/regulacionjuridica.pdf>

Zovatto, D. (s.f.). *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. Recuperado el 25 de marzo de 2016, de http://www.idea.int/publications/money_la/upload/2%20Dinero%20y%20pol%C3%ADtica%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20-%20una%20visi%C3%B3n%20comparada.pdf

Normativa

Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador.

Asamblea Nacional Constituyente (2009). Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.