

## FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ECUADOR

Simón PACHANO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco jurídico*. III. *Experiencias y lecciones*. IV. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

Como parte del proyecto “Análisis comparado del financiamiento de los partidos políticos en América Latina: norma y práctica”, el presente trabajo se propone identificar los principales componentes del marco normativo vigente en Ecuador y analizar su aplicación a lo largo del tiempo. A partir del análisis de estos elementos se busca identificar las consecuencias que han tenido las modalidades de financiamiento tanto para los partidos políticos como para la democracia.

Ecuador presenta por lo menos cuatro características que lo convierten en un caso bastante singular dentro de América Latina. En primer lugar, fue uno de los primeros países de la “tercera ola de democratización” en adoptar el financiamiento de los partidos políticos.<sup>1</sup> En segundo lugar, es uno de los países que con mayor frecuencia ha realizado reformas a sus normas electorales, entre las que se cuenta obviamente la referida al financiamiento.<sup>2</sup> En tercer lugar, ha vivido un largo periodo de inestabilidad política, en el que han sido derrocados tres presidentes, lo que ha tenido profundas consecuencias en el plano institucional. Finalmente, ha visto derrumbarse el sistema de partidos que tuvo vigencia por más de dos décadas, con el consecuente impulso a los liderazgos personalistas y el

<sup>1</sup> Uruguay (1928), Costa Rica (1956), Argentina (1957) y México (1974) fueron antecesores en la inclusión del financiamiento de los partidos en sus respectivas legislaciones.

<sup>2</sup> En este periodo han sido promulgadas dos constituciones (1998 y 2008), que a la vez han obligado a cambiar o por lo menos a adaptar la legislación vigente. Pero, independientemente de estos eventos especiales, desde 1983 se ha producido una constante tendencia de reformas políticas que han erosionado la estabilidad institucional (al respecto véase Pachano, 2007).

apoyo electoral a personajes ajenos a la política (*outsiders*). Todos estos elementos han condicionado tanto el contenido como la aplicación de las normas de financiamiento de las organizaciones políticas.

El trabajo está organizado en tres secciones. La primera describe y analiza el marco jurídico que rige al financiamiento de los partidos políticos. En esta se pretende dar respuesta a una de las preguntas centrales de la investigación, que indaga sobre las causas que llevaron a elegir las modalidades adoptadas. Asimismo, en esta sección se hace un breve recuento de las reformas realizadas desde la promulgación de la primera norma al respecto. En la segunda sección se aborda la aplicación de las normas. El interés básico de ésta es detectar, en términos muy generales, el impacto que han tenido las disposiciones correspondientes sobre la vida de los partidos y en general sobre el desempeño de la democracia. Sin pretender hacer una evaluación, se busca identificar el grado en que la aplicación de las normas se ha acercado a los objetivos planteados en ellas. La tercera sección trata sobre las reformas en curso, definidas por la vigencia de una nueva Constitución y enmarcadas en un contexto claramente desfavorable para los partidos políticos.

## II. MARCO JURÍDICO

La Constitución aprobada por medio de un referéndum en 1978 busca constituir partidos políticos fuertes y estables. Con este fin les concedió el monopolio de la representación política al establecer que:

Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político (artículo 37).

Previamente señalaba que: “Se garantiza el derecho de fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento” (artículo 36).<sup>3</sup>

La protección a los partidos se materializó en la Ley de Partidos Políticos que, por primera vez en la historia nacional, estableció el financia-

<sup>3</sup> En 1994, por medio de una consulta popular, se aprobó la posibilidad de que candidatos independientes (no afiliados) pudieran presentarse como candidatos en las elecciones.

miento para estas organizaciones. El título séptimo de la ley —denominado precisamente “Financiamiento”— estuvo consagrado en su totalidad a este tema. El texto correspondiente comenzaba señalando que: “El patrimonio de los partidos políticos se integra con las contribuciones de los afiliados, los subsidios del Estado, las rentas de sus inversiones y las donaciones de sus simpatizantes” (artículo 59 [57 a partir de las reformas del año 2000]).<sup>4</sup> Por consiguiente, dado que los partidos podían recibir recursos públicos y privados se hacía necesario regular las modalidades y los montos para su asignación.

Un primer paso en esta regulación lo hizo la misma ley cuando definió los lineamientos generales. Así, con respecto a los recursos privados —provenientes de las contribuciones de sus afiliados, las rentas de sus inversiones y las donaciones— determinó que “Se prohíbe a los partidos recibir, directa o indirectamente, aportes económicos de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado o de empresas, instituciones o Estados extranjeros” (artículo 60 [58]). Para el resto de personas o instituciones, que no se encuentren dentro de estas restricciones, podían realizar donaciones que los partidos debían registrar en una cuenta especial (artículo 60 [58]). La violación a esta norma debía sancionarse con una multa equivalente al doble del monto de la contribución, que debía ser pagada por los donantes y los receptores (artículo 60 [58]).<sup>5</sup>

Cabe señalar que la facultad de recibir recursos privados y de obtener rentas de sus inversiones está en estrecha relación con la condición jurídica que la ley reconoce para los partidos. Estos son “personas jurídicas de derecho privado, en cuyo carácter pueden realizar actos y contratos de acuerdo con el derecho común” (artículo 4o.). Por consiguiente, los partidos deberían ser tratados como cualquier otra persona jurídica, en una condición relativamente similar a las organizaciones no gubernamentales en cuanto a la facultad de recibir aportes.

nes. A partir de ese momento las regulaciones se hicieron extensivas a todas las organizaciones que participan en los procesos electorales.

<sup>4</sup> En adelante se incluye entre corchetes el número del artículo que consta en la Ley que estuvo vigente entre 2000 y 2009 siempre que no exista correspondencia con la de 1978.

<sup>5</sup> La redacción del artículo no permite comprender si la multa se distribuye entre los donatarios y los receptores o si cada uno de ellos debe pagar por completo: “Los donantes y los donatarios que violen lo dispuesto en este artículo serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal” (artículo 60).

Para el financiamiento estatal se definieron dos modalidades, expresadas a su vez en dos fondos que debían alimentar a los partidos. La primera modalidad fue la de un apoyo permanente o estable, que debía mantenerse a lo largo del tiempo, independientemente de los periodos electorales. Así, la ley señalaba que: “El Estado contribuye al financiamiento de los partidos y para el efecto crea el Fondo Partidario Permanente. En el Presupuesto General del Estado constará anualmente una partida por un monto equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él” (artículo 61 [59]). Este fondo tiene dos criterios de distribución: “El sesenta por ciento en partes iguales a cada uno de ellos y el otro cuarenta por ciento en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones pluripersonales a nivel nacional” (artículo 61 [59]). Por consiguiente, busca combinar la universalización del apoyo estatal con el reconocimiento del apoyo ciudadano a cada partido, lo que constituye una manifestación adicional del objetivo central que es constituir partidos fuertes, mencionado antes.

La segunda modalidad tiene relación directa con la realización de elecciones, ya que en los años en que estas tengan lugar

constará otra partida equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él, que permitirá afrontar el gasto electoral realizado por los partidos. El Tribunal Supremo Electoral la distribuirá entre los partidos que tengan derecho, en proporción a los votos que hayan obtenido en las elecciones pluripersonales realizadas a nivel nacional (artículo 62 [59]).

Por tanto, a diferencia del fondo anterior, éste se distribuye sólo de manera proporcional.

A pesar de que estas disposiciones estuvieron orientadas a la conformación de un número relativamente pequeño de partidos fuertes, otras medidas de la misma ley tendían a debilitar ese impulso. De manera especial, un efecto negativo se derivaba de la ausencia de un umbral de representación, lo que constituía un aliciente para la proliferación de partidos. En su lugar se estableció una barrera de registro consistente en la certificación de un número mínimo de afiliados, equivalente al 1.5% de los integrantes del padrón electoral (artículo 9 [10]), por un lado y una condición de permanencia determinada por la obtención de un mínimo de votación en las elecciones pluripersonales, equivalente al 5% (artículo

36 [34]).<sup>6</sup> Estas barreras de registro y de permanencia no constituyeron instrumentos adecuados para limitar el número de partidos ni para que estos se convirtieran en organizaciones fuertes. Por el contrario, sus bajas exigencias, sumadas al financiamiento estatal y a la laxitud de las disposiciones al respecto, terminaron por convertirse en alicientes para la formación de numerosos partidos pequeños.

Además de esta disposición básica, la Ley de Partidos regulaba las condiciones generales para el uso de los recursos, con el fin de mantener el control o fiscalización por parte de los organismos correspondientes. Así, señalaba que:

Es obligación del Tesorero del Partido llevar contabilidad que deberá ir firmada por un contador federado y un libro de inventario pormenorizado de todos los bienes. Los documentos y comprobantes deberán estar debidamente organizados, fechados y foliados y se conservarán por lo menos durante cinco años contados a partir del último asiento (artículo 64 [62]).

Así mismo, determinaba que “Deberá llevar una cuenta separada de las subvenciones otorgadas por el Estado para el financiamiento de los partidos. Anualmente rendirá informe de su empleo al Tribunal Supremo Electoral” (artículo 64 [62]).

En consecuencia, la Ley de Partidos Políticos mantuvo a lo largo del tiempo, y pese a las constantes reformas a las que fue sometida, los principios generales con que fue concebida originalmente. Estos eran, por un lado, el reconocimiento de la facultad de los partidos para recibir recursos públicos y privados y, por otro lado, el control del uso de esos recursos, especialmente los de origen estatal. La ley no determinaba límites para ese financiamiento, no definía en detalle las modalidades y los procedimientos que debían seguirse para la captación, el uso y el destino de estos. Por consiguiente, se hizo necesario contar con regulaciones más precisas, lo que llevó a la expedición de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.<sup>7</sup> Este hecho tuvo lugar en marzo de

<sup>6</sup> Esta disposición fue eliminada en 1983 pero se la incluyó nuevamente en posteriores reformas, con variaciones del porcentaje señalado, hasta volver a la formulación original en 2000 en que quedó establecida en el artículo número 35.

<sup>7</sup> La condición de orgánicas de estas leyes las coloca en el nivel más alto de la jerarquía normativa, solamente por debajo de la Constitución (artículo 142 de la Constitución de 1998)

2001, esto es, 23 años después de la promulgación de la Ley de Partidos. Previamente, la Constitución expedida en 1998 por la Asamblea Constituyente estableció el antecedente para ésta cuando señaló que: “La ley fijará los límites de los gastos electorales. Los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales” (artículo 116).<sup>8</sup>

Los objetivos centrales de la Ley son lo de:

- a) Fijar los límites para los gastos electorales; b) Establecer procedimientos tendientes a conocer el origen y destino de los recursos correspondientes a los gastos electorales; c) Normar la presentación de cuentas de los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, y de las alianzas electorales, ante el Tribunal Supremo Electoral, respecto al monto, origen y destino de los fondos utilizados para gastos electorales; d) Regular, vigilar y garantizar la promoción y publicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva; y e) Normar los procedimientos que el Tribunal Supremo Electoral deberá dar a las cuentas que se presentaren sobre ingresos y egresos de los procesos electorales así como el juzgamiento de tales cuentas (artículo 2o.).

Se trata, estrictamente, de una ley de alcance electoral, de manera que no puede ser evaluada como una norma que busque controlar todos los aspectos relacionados con el financiamiento de los partidos.

El primer elemento que establece la ley es la definición de la autoridad competente para su aplicación. El Tribunal Supremo Electoral, en tanto organismo ejecutor de los procesos electorales y, sobre todo, en su condición de juez electoral, es la entidad que tiene a su cargo esa función (artículo 3o.). En los ámbitos provinciales les corresponde a los tribunales provinciales, manteniéndose al Tribunal Supremo como juez de última instancia (artículos 7o. y 53).<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Como se observa en el texto de la citada disposición constitucional, que se desarrolla posteriormente a lo largo de la ley, ésta se orientaba exclusivamente a la campaña electoral, sin cubrir otros temas que tienen relación con la vida cotidiana de los partidos. Esta ha sido la fuente de algunos conflictos que se han presentado en la aplicación de esta norma.

<sup>9</sup> El artículo 3o. señala que “La potestad privativa, controladora y juzgadora... la ejercerá el Tribunal Supremo Electoral a nivel nacional; y, los tribunales provinciales electorales en el ámbito de su jurisdicción”. El artículo 7o. determina que “De la reso-

En segundo lugar, la ley establece los límites del gasto electoral, entendiendo por éste al que “será utilizado en cada proceso eleccionario y/o consulta popular, revocatoria del mandato y de promoción electoral” (artículo 7o.). Estos límites fueron inicialmente determinados en valores absolutos en la ley, estableciendo US\$1 000 000 para cada binomio presidencial-vicepresidencial, más un 20% destinado a la segunda vuelta, 800 000 para cada lista de diputados, 50 000 para las listas de parlamentarios andinos, 265 000 para prefectos provinciales, 135 000 para cada lista de consejeros provinciales, 265 000 para alcaldes, 150 000 para cada lista de concejales municipales y 25 000 para cada lista de integrantes de las juntas parroquiales (artículo 10).

Debido a que eran los valores máximos y que no guardaban relación con la población de cada circunscripción, la misma ley determinó una operación para lograr el equilibrio entre el número de votantes y el monto máximo permitido. Esta consistía en dividir el “valor total máximo de gasto electoral para el número total de electores a nivel nacional; dicho resultado, que corresponde al valor unitario por elector se multiplicará por el número de electores de la circunscripción electoral correspondiente” (artículo 10). Sin embargo, las cifras resultantes en la mayor parte de los casos fueron extremadamente bajas y no guardaban relación con la realidad y con las necesidades de las campañas electorales, lo que llevaba a que el no respeto a la ley se convirtiera en práctica común. Por ello y por otras causas, en marzo de 2006 se promulgó la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.

Para fijar los montos máximos, la nueva ley utilizó dos criterios; el primero consistió en la fijación de un valor por cada elector que debía ser multiplicado por el número de electores de la respectiva circunscripción. En este caso se encuentran los binomios de presidente y vicepresidente, que pueden utilizar un monto máximo equivalente a “la cantidad que re-

lución de juzgamiento y promoción electoral emanadas de los tribunales provinciales electorales, cabe el recurso de apelación, para y ante el Tribunal Supremo Electoral”. El artículo 53 (que establece la “Jurisdicción coactiva”) determina que “Las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral en esta materia serán definitivas y de última instancia por lo que causarán ejecutoria”. Al parecer, en éste último el carácter de última instancia no se refiere al procedimiento interno de los órganos electorales (que puede desarrollarse fundamentalmente por la apelación a las resoluciones de los tribunales provinciales), sino más bien en relación a otras entidades como la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal Constitucional, que han actuado en ocasiones en el ámbito de la justicia electoral.

sulte de multiplicar el valor de 0.30 USD por el número de ciudadanos que consten en el padrón nacional” (artículo 3o.). El mismo cálculo se debe realizar para la elección de diputados y prefectos provinciales, pero multiplicando el valor de 0.30 USD por el número de personas que consten en el padrón electoral de la respectiva provincia, en tanto que para alcaldes municipales se lo debe multiplicar por el número de integrantes del padrón cantonal y para los integrantes de las juntas parroquiales por su respectivo padrón. Para parlamentarios andinos se mantuvo el criterio, pero con un valor de referencia de 0.02 USD, multiplicado por el número de personas del padrón nacional (artículo 3o.). El segundo criterio consistió en aplicar una proporción de algunos de esos montos para la elección de otras dignidades, específicamente para consejeros provinciales y concejales municipales. El monto máximo en estos casos sería el 30% de lo establecido para el prefecto provincial y para el alcalde municipal, respectivamente (artículo 3o.).

Para evitar las distorsiones señaladas antes, que se expresaban en la fijación de montos excesivamente bajos, la ley estableció montos mínimos para los casos en que ellas podían producirse. Para diputados y prefectos provinciales se definió un mínimo de 15 000 USD. Para alcaldes municipales se estableció en 10 000 para los cantones con menos de 35 000 habitantes y en 5000 USD para los que cuenten con menos de 15 000 habitantes. Finalmente, para las juntas parroquiales se estableció el mínimo en 1000 USD (artículo 3o.).<sup>10</sup>

En tercer lugar, la ley determina los mecanismos de financiación y control, en los que se definen los términos en que pueden recibir los recursos y la manera en que deben dar cuenta de estos a las autoridades de control. Con estos fines, la ley obliga a las organizaciones políticas a contar con registros contables de ingresos y egresos (artículo 14), utilizar cheques y contar con documentos de respaldo para gastos mayores a 30 USD (artículo 15), llevar contabilidad (artículo 16) y designar a los responsables de la campaña electoral (artículo 17). Adicionalmente, prohíbe la recepción de aportes de origen ilícito, especialmente de recursos originados en el narcotráfico, como también de personas jurídicas extranjeras,

<sup>10</sup> La ley original buscó solucionar este problema por medio de la agregación de un 200% del monto máximo autorizado en cada circunscripción en las provincias con menos de 150 000 electores y de un 500% en la provincia de Galápagos (artículo 10). La ley reformativa redujo ese porcentaje al 20% en las provincias amazónicas y en Galápagos (artículo 3o.).

de las instituciones financieras y de las personas naturales o jurídicas nacionales que tengan contratos con el Estado (artículo 21). Asimismo, la ley prohíbe a los organismos públicos, empleados y servidores públicos la utilización de los recursos y los bienes públicos para promocionar sus nombres o sus partidos en las obras a su cargo (artículo 21). Por último, en este campo se fijan los límites máximos de contribuciones, que es de 10% del monto de gasto electoral autorizado en el caso de las personas jurídicas (artículo 23).

En cuarto lugar, la ley determina las sanciones que se aplicarán para los casos de violación de sus disposiciones. Se trata, por lo general, de sanciones extremadamente fuertes que llevan incluso a la destitución de los mandatarios elegidos y a la inhabilitación para siguientes procesos electorales. Esto ocurre cuando no se reportan todos los gastos electorales (artículo 17), cuando los funcionarios, empleados o servidores públicos han utilizado recursos públicos para su propia promoción (artículo 21) y cuando haya recibido contribuciones provenientes del narcotráfico (artículo 37). Otras sanciones consisten en la pérdida de derechos políticos o destitución de funcionarios, como las que se aplican a los responsables del manejo económico de las organizaciones políticas que no hubieren presentado sus cuentas en el plazo establecido (artículo 33), a los responsables del manejo económico que hubieren recibido aportes ilícitos y a los aportantes en el mismo caso (artículo 37), a los funcionarios públicos que no guardaren la reserva prevista en la ley (artículo 38). Finalmente, hay sanciones que consisten en multas, como las que se aplican a los aportantes que hubieren excedido el monto establecido y las organizaciones que los hubieren recibido, que deberán pagar el doble del exceso de la aportación (artículo 36), a los candidatos que hubieren recibido aportaciones ilícitas, que además perderán la dignidad para la que fueron elegidos (artículo 37), a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que aportaren recursos prohibidos por la ley (artículo 39), a los representantes legales de las entidades públicas y privadas que no entregaren información requerida por la autoridad electoral, que además serán destituidos del cargo y privados de sus derechos políticos (artículo 40) y a los medios de comunicación y agencias de publicidad que no entregaren la información sobre la contratación de publicidad hecha por organizaciones políticas (artículo 45).

Finalmente, la ley define el papel y los límites de los medios de comunicación en los procesos electorales. Para ello determina que: “La pu-

blicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva solo podrá realizarse durante los cuarenta y cinco días inmediatamente anteriores a la fecha del cierre de la campaña electoral” (artículo 43). Asimismo, obliga a los medios y a las agencias de publicidad a “informar a los organismos electorales correspondientes en un plazo máximo de 30 días, contado a partir de la terminación de la campaña electoral, acerca de todas las contrataciones de publicidad electoral... con determinación de los espacios contratados, duración y frecuencia de los mismos, valores de los servicios” (artículo 45). Adicionalmente, la ley reformativa introdujo el sistema de franjas publicitarias que se añaden a los espacios contratados por las organizaciones políticas (artículo 10).

La Constitución elaborada por la Asamblea Constituyente y aprobada mediante referéndum en septiembre de 2008 mantiene la disposición de financiamiento estatal y privado de los partidos y movimiento políticos (artículo 110). En cuanto al control del gasto electoral limita la acción directa de las organizaciones políticas cuando determina que:

El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias (artículo 115).

Adicionalmente, “prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, para la campaña electoral” (artículo 115).<sup>11</sup>

De acuerdo a lo dispuesto en la nueva Constitución (en la primera disposición transitoria), el órgano legislativo creado por la Asamblea Constituyente aprobó una nueva ley electoral que incluyó también los temas referidos a los partidos políticos y al financiamiento electoral. Por consiguiente, la nueva ley aprobada en febrero de 2009 —denominada Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia— incluye en un solo cuerpo todas las materias que anteriormente se encontraban en las leyes de Partidos, de Elecciones y de Control del Gasto Electoral.

<sup>11</sup> Cabe destacar que al limitar el uso de la infraestructura estatales *para* y no *durante* la campaña electoral se deja abierta la posibilidad de que las autoridades hagan uso de esos elementos para la difusión de su obra y de sus acciones, lo que podrá tener efectos en términos electorales.

De la misma manera que las normas anteriores, esta ley mantiene el derecho de los partidos políticos para recibir financiamiento público y privado (artículo 353). Además del reconocimiento jurídico, que era la condición establecida en la ley anterior para que los partidos pudieran acceder al financiamiento estatal, en ésta se establecen cuatro condiciones: haber obtenido al menos el 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales a nivel nacional, contar con al menos tres representantes en la Asamblea Nacional (órgano legislativo), contar con el 8% de las alcaldías del país o contar con al menos un concejal en al menos el 10% de los municipios (artículo 355). Cualquiera de estas condiciones por separado es suficiente para que el partido pueda recibir el financiamiento estatal.

La ley mantiene el Fondo Partidario Permanente, pero lo reduce del 0.05% (0.5 por mil) de los egresos del presupuesto del Estado al 0.03% (artículo 355). La distribución de este fondo, que anteriormente era del 60% en partes iguales y el 40% en proporción a los votos obtenidos, será de 50% en partes iguales, 35% en proporción a los votos obtenidos y 15% para el Instituto de Investigación y Análisis Político, que estará a cargo del Consejo Nacional Electoral (artículo 355). A la vez, elimina el fondo de reposición del gasto electoral que, según la ley anterior (artículo 60) debía constituirse en los años electorales.

La nueva ley mantiene la tendencia a reducir el tratamiento del financiamiento a los periodos electorales. Con excepción de las disposiciones mencionadas acerca de los recursos asignados a los partidos, todos los artículos al respecto (desde el 202 hasta el 236) están contenidos en el Título Financiamiento y Control del Gasto Electoral, que trata exclusivamente de las campañas electorales. El periodo de éstas no podrá ser de más de 45 días (artículo 202), durante el que se mantienen las restricciones para la contratación de publicidad por parte de entidades estatales y de personas particulares, incluyendo a partidos políticos y otras organizaciones (artículos 203 y 208).<sup>12</sup>

En términos generales se mantienen los criterios para la fijación de límites del gasto electoral, aunque se los reduce con respecto a lo estipulado en las normas anteriores. Así, para la campaña presidencial se determina un máximo de 0.15 USD por elector (artículo 209), lo que equivale

<sup>12</sup> Ni en la ley original ni en la reformativa se encontraba una definición explícita de campaña electoral, tanto en términos de sus componentes como en lo que hace referencia a sus límites temporales. La nueva ley determina que “no podrá exceder de cuarenta y cinco días” (artículo 202).

a la mitad de la que establecía la ley anterior.<sup>13</sup> En general, para todos los cargos de elección se reduce el monto de gasto máximo por elector, lo que lleva a profundizar los problemas que ya se hicieron evidentes con la ley anterior y que serán tratados en la siguiente sección de este texto. Por consiguiente, hay un retroceso en este sentido.

Otro aspecto en el que se va hacia atrás es el de la rendición de cuentas que deben hacer los partidos. Sin atender al cambio introducido en la ley reformativa, la nueva ley retorna a la original y deja un plazo de 90 días para la presentación de la liquidación de los valores de ingresos y egresos (artículo 230). Por tanto, vuelve al criterio de la presentación y el juzgamiento de cuentas *ex post*, que limita seriamente las posibilidades de control efectivo por parte de la autoridad electoral. Tampoco se hace referencia, como lo hacían la ley original y la reformativa, a la información que deben entregar los medios de comunicación y que debía tener una frecuencia diaria. Se anula de esta manera el significativo avance que se logró cuando la ley reformativa buscó eliminar los vicios que se derivan de la ausencia de información oportuna.

En términos generales y como síntesis de lo señalado a lo largo de esta sección, se puede sostener que el objeto de las leyes expedidas hasta el momento ha sido el control del gasto que realizan las organizaciones políticas que compiten en procesos electorales. Solamente en un plano secundario se han preocupado de otros aspectos de la actividad política (básicamente cuando aluden a los aportes que pueden recibir los partidos). Por ello, las leyes han tenido muy poca capacidad para regular los gastos que realizan los partidos y en general las organizaciones políticas fuera de los procesos electorales. De esta manera se restringe la acción de la ley al tiempo relativamente corto de la campaña. Por consiguiente, el financiamiento de la política en sus aspectos más generales, fuera de las campañas electorales, no tiene más elementos de control que las disposiciones generales contenidas en la Constitución y en la parte correspondiente a los partidos en la nueva ley. De esta manera, se hace muy difícil asegurar las condiciones de igualdad y lograr el control de los recursos ilícitos, que son los objetivos básicos de toda esa legislación.

<sup>13</sup> La nueva ley contiene un error que, en una interpretación literal, puede dar lugar a conflictos muy graves, ya que fija los límites de gasto en centavos de dólar y no en referencia a la unidad, el dólar. Así, a manera de ejemplo, para la elección presidencial se fija en “cero como quince centavos de dólar” (artículo 209), lo que en términos estrictos eso significaría 15 centésimas de un centavo. Es imprescindible una reforma inmediata.

### III. EXPERIENCIAS Y LECCIONES

La experiencia ecuatoriana en materia de control del financiamiento político puede ser calificada como negativa por lo menos en tres aspectos. En primer lugar, las limitaciones de la ley han permitido solamente un control restringido a las campañas electorales y sin ninguna injerencia en otros campos de la actividad política. En segundo lugar, en todos los procesos electorales realizados desde la vigencia de la ley se han producido excesos de gasto en las campañas electorales, que no han podido ser regulados ni sancionados adecuadamente por la autoridad correspondiente. En tercer lugar, los procedimientos establecidos han sido insuficientes para asegurar la igualdad de oportunidades y de condiciones para todas las organizaciones políticas que participan en las contiendas electorales.

Sobre el primer aspecto ya se ha visto lo sustancial en la sección anterior, en especial lo referido a la limitación del ámbito de la ley a la campaña electoral. La ausencia de regulación de las otras actividades políticas ha dejado un campo muy amplio del financiamiento político sin control, lo que ha creado diferencias muy grandes entre los partidos políticos y ha posibilitado el ingreso de recursos ilícitos en la política. Las denuncias realizadas a lo largo del tiempo han hecho referencia no solamente a los periodos de campaña, sino también a otros momentos de la vida política. En este sentido ha desempeñado un papel fundamental la ausencia de una clara definición de lo que la ley entiende por campaña política, ya que al tener límites imprecisos se ha convertido en un aliciente para la violación de los principios planteados en ella. Pero es necesario considerar que la definición del periodo de campaña —como lo hace la nueva ley— seguirá siendo insuficiente debido a que deja fuera de control al resto de actividades políticas.

Sobre el segundo aspecto cabe señalar que se trata del problema más visible en los procesos electorales recientes. En todas las elecciones realizadas desde que se encuentra en vigencia la ley, especialmente en las presidenciales, los candidatos han excedido el límite del gasto electoral. En 2002 se comprobó que el candidato que ocupó el segundo lugar utilizó recursos por más del doble de lo permitido en la ley.<sup>14</sup> En 2006 los dos candidatos que pasaron a la segunda vuelta excedieron el gasto en pro-

<sup>14</sup> El candidato Álvaro Noboa había gastado alrededor de 2.3 millones de dólares, lo que fue castigado con una multa de 2 millones que la pagó con Certificados de Depósitos Reprogramados (que en ese momento tenían un valor inferior al 40% del nominal).

porciones relativamente similares. Problemas de este mismo tipo se han presentado en las candidaturas a diputados y al resto de cargos políticos, lo que indica que se trata de algo generalizado y que por tanto es necesario detectar sus causas para poder controlarlo.

Entre esas causas cabe destacar tres. En primer lugar, los bajos límites establecidos para el gasto electoral no están en proporción con las necesidades reales de una campaña. Cabe recordar que la ley original (de 2000) establecía montos fijos para cada tipo de candidatura, que en ningún caso superaban el 1 000 000 USD, que constituye una cifra significativamente baja si se consideran los requerimientos de una campaña. La reforma posterior (de 2006) elevó en alguna medida esas cifras cuando definió los límites por medio de una cifra básica por elector. Sin embargo, aún bajo este criterio los montos siguieron siendo insuficientes para cubrir todas las necesidades. Así, a manera de ejemplo, los 0.30 USD por elector que se establecía para la elección de presidente de la República daban un total de 2 706 532 USD en 2006. Para la elección de diputados (que hasta ese momento se realizaba exclusivamente por votación provincial) alcanza a 708 796 USD en Guayas, la provincia más poblada del país, y 105 399 USD en Tungurahua, una provincia intermedia. Se trata, sin duda de montos irreales que inevitablemente tienden a ser rebasados en la campaña. La ley recientemente aprobada, como se vio antes, reduce a la mitad estos límites, lo que tenderá inevitablemente a profundizar el problema.

En segundo lugar, los procedimientos establecidos en la ley para el control del gasto electoral no aseguran la eficacia en este sentido. Durante la mayor parte del periodo de vigencia de la ley se mantuvo el criterio de control *ex post*, ya que la ley determinaba que la liquidación de los valores debía hacer dentro de un plazo de noventa días después de cumplidas las elecciones (artículo 29). La reforma de 2006 buscó superar esto por medio de la disponibilidad de informes diarios por parte de los responsables de los partidos y de los medios de comunicación, pero la nueva ley deja sin efecto esta disposición.

En tercer lugar, la capacidad de la autoridad electoral para controlar se vio limitada por dos razones a lo largo del periodo. La primera es la conformación del Tribunal Supremo Electoral, que convertía a los partidos políticos en jueces y parte interesada de los procesos que se instauraban en este campo. Los principales problemas que se presentaron en torno al exceso de gastos no tuvieron la sanción correspondiente debido a los acuerdos que se produjeron entre los partidos representados en el Tribu-

nal. Las negociaciones entre ellos se han impuesto sobre la justicia electoral. La nueva Constitución eliminó la conformación partidista del órgano electoral, de modo que es probable que se pueda superar ese problema. La segunda razón es el carácter desmedido de las sanciones y a la vez su materialización posterior a la elección. La destitución de las autoridades elegidas cuando ya han asumido el cargo es una sanción que resulta muy problemática en su aplicación, ya que puede producir inestabilidad y generar conflictos políticos de grandes proporciones.

Sobre el tercer aspecto no es necesario abundar en detalles después de lo señalado en los párrafos anteriores. La concepción de control limitada a la campaña electoral, el escaso apego de algunas disposiciones a la realidad concreta, la debilidad de la autoridad electoral y la ausencia (durante la mayor parte del periodo) de procedimientos de control diario hicieron imposible asegurar similares condiciones para todos los participantes en las contiendas electorales. A esto se debe añadir la ventaja que tienen las autoridades que buscan la reelección, quienes se benefician de los vacíos de la ley y en general de la permisividad que ha existido al respecto.

#### IV. CONCLUSIONES

La revisión de las leyes que rigen sobre el financiamiento de la política permitió detectar un conjunto de vacíos y debilidades que inevitablemente afectan al desempeño de la política. La visión general de la aplicación de esas normas corrobora esa observación en tanto demuestra que a lo largo del tiempo no ha sido posible enfrentar con éxito los problemas que debían ser superados precisamente por aquellas leyes. A pesar de algunos avances logrados con las reformas que se hicieron inicialmente, no se logró avanzar en términos significativos hacia los objetivos centrales que deben guiar a las normas de control del financiamiento político. Se puede sostener también que el efecto de las últimas reformas será aún más negativo ya que se observan retrocesos en aspectos de mucha importancia.

Uno de los principales vacíos de esas normas es la ausencia de una concepción integral del financiamiento político. Su restricción a las campañas electorales constituye una limitación muy clara en términos de alcanzar los objetivos de equidad política y de eliminación de los recursos ilícitos en esta actividad. Por ello, aun en el caso de que se eliminaran los factores que impiden controlar eficientemente la campaña, no se lograría asegurar las condiciones de equidad. Mientras no se aborde el tema del

financiamiento de la política como un todo, y no solamente referido a la campaña electoral, no se podrán obtener resultados positivos. Las diferencias entre los participantes no surgen en la campaña, aunque sea allí en donde se hacen más evidentes. Son diferencias que podrían considerarse como estructurales y que, en consecuencia, deben ser enfrentadas de manera mucho más decidida por las leyes.

Las sucesivas reformas que se han hecho a las leyes electorales y en particular a la de control del gasto han sido insuficientes y se han limitado a determinados aspectos muy específicos. Adicionalmente, los pequeños avances logrados en algún sentido (especialmente en los procedimientos de control y en el incremento del nivel de gasto permitido) tendrán un gran retroceso con la expedición de la nueva ley. Por ello, es previsible que, en lugar de solucionarse, los problemas tiendan a agravarse y que el financiamiento de la política continúe como uno de los problemas que no se ha logrado solucionar en el caso ecuatoriano.