

UNIVERSIDAD DEL AZUAY

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS
ESCUELA DE DERECHO**

TEMA:

**“FINANCIAMIENTO POLITICO Y DEMOCRACIA, LEY ORGANICA DEL
CONTROL DEL GASTO ELECTORAL Y DE LA PROPAGANDA
ELECTORAL, EN ECUADOR”**

**Tesis previa a la obtención del Título de Doctora en Jurisprudencia y Abogado
de los Tribunales de la República del Ecuador.**

AUTORA: Mónica Eulalia Banegas Cedillo

DIRECTOR: Dr. Paúl Granda López

Cuenca – Ecuador

2006

DEDICATORIA

A Dios, por el milagro de mi vida.

A mis padres Mauro y Martha,
por formar mi carácter y apoyar todos mis proyectos y sueños.

A mis abuelitos,
por la esperanza en el día de mi graduación,
aún, cuando uno de ellos partió antes de esta cita.

A mi tío Víctor Hugo,
por quererme como a una hija y confiar tanto en mi futuro profesional.

A mi sobrina Ángela,
porque nos llena de alegría y de ternura
A mis hermanas María Augusta y Catalina,
por la confianza y la admiración que me brindan.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad del Azuay,
por darme la oportunidad de aprender y aportar.

Al Doctor Mario Jaramillo Paredes,
porque a través de su contribución a la comunidad nos permite construir ciudadanía.

A mis amigos políticos,
porque comparten conmigo la vocación sincera que nos une.

A Participación Ciudadana,
por permitirme aportar a su causa con la realización de esta tesis.

A mi Director de Tesis,
por su dedicación y paciencia para aportar al desarrollo de este trabajo.

A mis amigos y amigas,
que tuvieron la tarea de apoyarme y porque creen en mi

INDICE	Pag.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	8
DEMOCRACIA	
1.1 La tradición Antigua, concepciones básicas sobre democracia.	9
1.1.1 La democracia en Atenas.	9
1.1.2 Gobierno de la mayoría.	11
1.1.3. Democracia Participativa o Democracia Directa.	11
1.1.4. Aristóteles y Platón y su crítica a la Democracia.	12
1.2. La Tradición Medieval.	14
1.2.1. Los Modelos Representativos.	14
1.2.2. Gobierno del Pueblo, Soberanía Popular.	15
1.3. La Tradición Moderna sobre la Democracia.	17
1.3.1. Democracia Representativa.	19
1.3.2. Un sistema de gobierno representativo.	22
1.4. Definiendo la Democracia.	23
1.5. La Democracia en América Latina.	27
1.5.1. Papel de los Organismos Internacionales.	30
1.5.2. Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas.	31
1.5.3. La Democracia permanentemente inconclusa.	33
1.6. La democracia en el Ecuador.	34
1.6.1. “25 años de Democracia en Ecuador” (1979-2004)	34
1.6.2. Necesidad de mejorar la calidad de la política ecuatoriana. ¿Cómo precautelar el principio de igual de oportunidades entre los actores políticos?	38
CAPITULO II	40
SUJETOS POLITICOS: PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS	40
2.1. Origen de la Participación Política en el mundo.	40
2.1.1. Concepto de Partido Político.	41
2.1.2. Elementos constitutivos de los Partidos Políticos.	43
2.1.3. Función de los Partidos Políticos.	45
2.1.4. Tipos de Partidos Políticos.	49
2.2. Democracia Representativa y Partidos Políticos.	50
2.3. Importancia de la Participación Política.	51
2.3.1. Importancia de la Política.	51
2.3.2 La política como profesión.	52
2.3.2. La Política como vocación.	53
2.3.3. Política y conducción social.	54
2.3. Regulación sobre sujetos políticos en el Ecuador.	55
2.4.1. Partidos Políticos en el Ecuador.	56
2.4.2. Movimientos Políticos.	58
2.5. Representación Política y Participación Ciudadana.	61
2.5.1. Partidos Políticos y la Crisis Política.	63
2.5.2. El discurso antipolítico de los Movimientos Sociales.	66
2.5.3. Los siete pecados capitales de los partidos políticos.	67
2.6. Fortalecer la actividad política.	72
2.6.1. El renacer de los valores democráticos.	72
2.6.2. Características de los Partidos Políticos Modernos.	75

CAPITULO III	86
FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES	86
3.1. Financiamiento Político.	86
3.2. Tipos de Financiamiento: Público, Privado, Mixto.	88
3.2.1. Financiamiento Público.	88
3.2.2. Financiamiento Privado.	95
3.2.3. Financiamiento Mixto.	98
3.3. Corrupción en el Financiamiento de la Política.	99
3.3.1. Sujetos Políticos y Corrupción.	100
3.3.2. Corrupción en el Financiamiento de las Campañas.	101
3.3.3. El impacto de la corrupción política.	105
3.3.4. Democracia y Cleptocracia.	107
3.3.5. Financiamiento Político Legítimo apoyo electoral vs. Maniobra de corrupción clásica.	108
3.4. El papel del Marketing Político en el Financiamiento de las Campañas Electorales.	109
3.5. Principales tipos de financiamiento político vinculado con la corrupción.	113
3.5.1. La compra de votos.	113
3.5.2. Uso de recursos públicos para promocionar nombres y partidos políticos.	117
3.5.3. Clientelismo.	118
3.5.4. La parcialidad de los medios de comunicación.	120
3.6. Corrupción en las Campañas Electorales en el mundo.	122
3.6.1. Casos ecuatorianos de corrupción en el financiamiento de campañas electorales.	124
CAPITULO IV	131
SISTEMAS DE CONTROL DEL FINANCIAMIENTO Y DEL GASTO ELECTORAL	131
4.1. Medidas para regular el financiamiento político.	131
4.2. Control de gastos e ingresos electorales.	134
4.3. Efectiva aplicación de las normas.	136
4.4. Mecanismos de Control propuesto por organismos de la Sociedad Civil.	137
4.4.1. Mecanismos formales de control.	143
4.4.2. Sanciones.	145
4.5. Organismos de Control.	147
4.5.1. Órgano Especializado que fiscalice.	149
4.5.2. La necesidad de independencia de los Organismos de Control.	150
4.6. Iniciativas de la Sociedad Civil para el control.	151
4.7. Acceso de los Partidos Políticos a los Medios de Comunicación.	157
CAPITULO V	160
LEGISLACION COMPARADA: FINANCIAMIENTO POLITICO EN AMERICA LATINA	160
5.1. Marco normativo dentro del contexto político.	160
5.2. Debate sobre la Reforma a la Financiación Política.	163

5.2.1.	Campaña de Reforma del Financiamiento.	163
5.2.2.	Legislación gradual vs. Realismo normativo.	165
5.4.	Reformas respecto de la transparencia de la financiación política en Latinoamérica.	172
5.5.	El financiamiento político en Latinoamérica. Estudio comparativo: Características comunes y diferencias sustanciales entre algunos países latinoamericanos.	177
5.5.1	Países con financiamiento público en América Latina.	177
5.5.2.	Financiamiento público directo en América Latina: condiciones para acceder al financiamiento y barrera legal.	178
5.5.3.	Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas en América Latina: por origen y monto.	181
5.5.4.	Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina.	183
5.5.5.	Límites al monto de las contribuciones privadas en América Latina.	184
5.5.6.	Acceso a los medios de comunicación en América Latina.	186
5.5.7.	Rendición de cuentas y divulgación en materia de financiamiento de la política en América Latina.	191
5.5.8.	Órganos de control del financiamiento de la política en América Latina.	194
5.5.9.	Régimen de sanciones en materia de financiamiento de la política en América Latina.	196
5.5.10.	Resumen de los textos sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en América Latina.	199
5.6.	Recientes reformas respecto de la transparencia de las cuentas de partidos y candidatos en Sudamérica.	203
5.7.	El papel de la sociedad civil en América Latina en la lucha por transparentar el financiamiento de las Campañas.	204
5.7.1.	Organizaciones del Acuerdo de Lima:	204
5.7.2.	El papel de las organizaciones del Acuerdo de Lima en América latina.	209
5.7.3.	Pactos de Transparencia entre estos organismos de la sociedad civil y los partidos políticos y con los candidatos.	226
CAPITULO VI		229
LEY ORGANICA DEL CONTROL DEL GASTO ELECTORAL Y DE LA PROPAGANDA ELECTORAL VIGENTE EN ECUADOR, ANALISIS DEL PROYECTO DE REFORMA PROPUESTO POR LA PARTICIPACION CIUDADANA, VARIOS LEGISLADORES Y ORGANIZACIONES SOCIALES Y POLITICAS.		229
6.1.1.	Antecedentes de la Ley Orgánica de Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.	229
6.1.2.	Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana y varias organizaciones políticas y de la sociedad civil.	230
6.2.	Análisis de la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al: Título I. Ámbito de Aplicación, Objetivos y Órgano de Control.	239
6.2.1.	Ámbito de Aplicación.	239
6.2.2.	Objetivos.	239
6.2.3.	Organismos de Control.	240
6.2.4.	Suministro de Información.	241

6.2.5. Reserva de la Información.	242
6.3. Análisis de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto a la Constitución, Organización y Estructura de la Campaña Electoral y el Título II. Límite del Gasto Electoral.	243
6.3.1. Constitución, organización y estructura de la campaña electoral.	243
6.3.2. Gasto electoral sujeto a control.	245
6.3.3. Control y Juzgamiento del gasto electoral y de la propaganda electoral.	246
6.3.4. Recurso de Revisión.	247
6.3.5. Límites máximos de gasto electoral.	250
6.3.6. Directivas de las Campañas Electorales.	255
6.3.7 Determinación previa de límites de gasto en campaña y promoción electoral.	256
6.4 Análisis de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al Título III. Mecanismos de Financiación y Control. Capítulo I. Contabilidad y Registros. Límite del gasto Electoral.	257
6.4.1. Aportes para financiar Gastos Electorales.	257
6.4.2. Mecanismos y Procedimientos de Control.	258
6.4.3. Apertura de cuentas corrientes durante la campaña electoral.	259
6.4.4. Manejo de Registros Contables.	260
6.4.5. Registro de aportes y gastos.	261
6.4.6. Período de conservación de Registros.	263
6.5. Análisis de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al Título III. Mecanismos de Financiación y Control. Capítulo II. De los Ingresos.	264
6.5.1. Contribuciones y prohibiciones.	264
6.5.2. Prohibición de adquirir compromisos contrarios a la ley.	265
6.5.3. Contribuciones y aportes prohibidos.	265
6.5.4. Procedimiento para la aceptación de contribuciones.	267
6.5.5. Límite máximo de contribución por persona jurídica.	267
6.5.6. Aportes de los partidos y movimientos políticos.	268
6.5.7. Préstamos para las campañas electorales.	268
6.5.8. Reporte de todo espacio político contratado.	269
6.5.9. Obligatoriedad de declarar en el impuesto a la renta, los aportes de campañas electorales.	270
6.5.10. Prohibición de receptor contribuciones posteriores.	270
6.6. Análisis de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al Título III. Mecanismos de Financiación y Control. Capítulo III. Liquidación de los Fondos de Campañas Electorales.	271
6.6.1. Liquidación de los fondos de campañas electorales.	271
6.7. Análisis de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al Título III. Mecanismos de Financiación y Control. Capítulo IV. Presentación de las Cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral y Juzgamientos.	273
6.7.1. Presentación de Cuentas.	273

6.7.2.	Contenido de la documentación.	274
6.7.3.	Plazo para consignar la liquidación de cuentas.	274
6.7.4.	Sanciones.	275
6.7.5.	Aportes de personas naturales.	278
6.7.6.	Juzgamiento.	280
6.8.	Análisis de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al Título III. Mecanismos de Financiación y Control. Capítulo V. De las sanciones.	282
6.8.1.	Sanciones.	282
6.8.2.	Aportaciones ilícitas y prohibidas por la ley.	283
6.8.3.	Reserva de las investigaciones y deliberaciones.	284
6.8.4.	Multas.	285
6.8.5.	Faltas.	285
6.8.6.	Cancelación de las sanciones pecuniarias.	287
6.8.7.	Prescripción de la Acción Pública.	288
6.9.	Análisis de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al Título IV. De los Medios de Comunicación.	289
6.9.1.	Publicidad Electoral.	289
6.9.2.	Prohibición de contravenir disposiciones constitucionales o legales.	289
6.9.3.	Información sobre Publicidad Electoral.	290
6.9.4.	Notificación de la contratación de servicios de agencias de publicidad y encuestadoras.	291
6.9.5.	Conservación de los Registros de la Propaganda Electoral.	292
6.9.6.	Espacios Políticos Contratados.	293
6.9.7.	Monitoreo del pauta publicitario.	294
6.9.8.	Sanción por la transmisión o publicación de propaganda electoral fuera de tiempo.	295
6.9.9.	Mercadeo Político y Opinión.	296
6.9.10.	Publicación de resultados de encuestas o pronósticos electorales.	297
6.10.	Análisis de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al Título V. Disposiciones Generales.	298
6.10.1.	Jurisdicción Coactiva.	298
6.10.2.	Omisión de efectuar el control electoral.	298
6.10.3.	Acción Pública.	299
6.10.4.	Definiciones.	300
6.10.5.	Pérdida de la dignidad, o destitución del cargo.	302
6.10.6.	Disposiciones Finales.	303
6.11.	Seguimiento al Proyecto de Reforma propuesto por Participación Ciudadana en el Congreso Nacional. Matriz comparativa de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador y de su Ley Reformatoria.	303
6.12.	Matriz comparativa de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador y de su Ley Reformatoria.	309
CAPITULO VII		323
ANALISIS DEL MONITOREO AL GASTO ELECTORAL EN EL ECUADOR Y MULTAS IMPUESTAS.		323

7.1.	Monitoreo del Gasto Electoral de las Elecciones Presidenciales 2002.	323
7.1.1.	Primera vuelta electoral.	325
7.1.2.	El papel de los medios de comunicación en este proceso electoral.	326
7.1.3.	Segunda vuelta electoral.	327
7.2.	Presentación y Juzgamiento de las Cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral de las Elecciones Presidenciales 2002.	327
7.2.1.	Seguimiento realizado por la Corporación Participación Ciudadana.	327
7.2.2.	Juzgamiento por parte del Tribunal Supremo Electoral.	328
7.2.3.	Multas impuestas.	329
7.2.4.	Destino de las Multas.	329
7.2.5.	Situación actual del juzgamiento de cuentas y destino de sus multas.	330
7.3.	Monitoreo del Gasto Electoral de las Elecciones Seccionales 2004.	330
7.3.1.	Metodología del Monitoreo realizado.	330
7.3.2.	Límites establecidos.	331
7.3.3.	Alcaldía de Quito.	331
7.3.4.	Prefectura de Pichincha.	333
7.3.5.	Alcaldía de Guayaquil.	335
7.3.6.	Prefectura del Guayas.	337
7.3.7.	Uso de Recursos Públicos durante la Campaña Electoral del 2004.	339
7.4.	Seguimiento a la Presentación de las Cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral y Juzgamientos de las Elecciones Seccionales 2004.	340
7.5.	Juzgamiento de Cuentas en el Tribunal Electoral del Azuay.	341
7.5.1.	Gasto Electoral.	341
7.5.2.	Gastos en televisión, radio, prensa escrita y otros.	345
7.5.3.	Límites, excesos y posibles multas.	348
7.5.4.	Diferencia entre exceso al gasto, exceso al aporte y sanciones correspondientes.	349
7.6.	Conclusiones y Propuestas sobre el Monitoreo, la Presentación y Juzgamiento de las Cuentas.	350
	CONCLUSIONES	353
	BIBLIOGRAFIA	356

INTRODUCCION

En las democracias establecidas, la pérdida de fe en la política y la ausencia de confianza en los sujetos políticos, desafían a los valores democráticos; esta es una tendencia que se ha profundizado con la marcada exposición de la corrupción en las últimas décadas. En los Estados en transición y desarrollo, la corrupción política amenaza la efectiva viabilidad de la democracia y vuelve vulnerables a las recientes instituciones democráticas, pues es un obstáculo en la transparencia de la vida pública.

Creemos que en Democracia, la actividad política sin el uso de recursos económicos no es viable, no obstante el problema se presenta cuando ese dinero es utilizado en forma ilegal, se genera entonces grandes amenazas a los principios democráticos, a la justicia equitativa y a la representación limpia. La corrupción en la financiación de la política, se manifiesta de diversas formas; desde el enriquecimiento personal hasta el uso de recursos públicos para promocionar candidaturas.

No obstante, aunque es importante el financiamiento político, ya sea de las campañas o de los sujetos políticos, se refleja el hecho de que la corrupción política suele empezar por ahí. Hay una enorme preocupación sobre el costo de las elecciones tanto en las democracias nuevas como en las establecidas, al igual que sobre la influencia del dinero privado en las decisiones y la falta de información pública acerca de las fuentes reales de los fondos de la política.

De lo expuesto, se deduce, que la relación entre corrupción y política es mucho más profunda de lo que muchos políticos estarían dispuestos a admitir. La corrupción no sólo es una acción consagrada como delictiva y tipificada en las leyes, sino también un importante y ventajoso medio de influencia política que se manifiesta en forma de persuasión o coerción. Varios de los partidos y movimientos políticos no están dispuestos a renunciar completamente a esta forma de influencia, tanto en el ámbito político interno e internacional se visibiliza este tipo de corrupción, pues nos encontramos frente a situaciones en donde, están en juego enormes sumas de dinero e ilimitado poder.

Las irregularidades que se presentan en los partidos y movimientos políticos y sobretudo en las campañas electorales llevan a desconfiar en estas instituciones, y en los procesos electorales. Además existe una injusta ventaja de la que disfrutan solo ciertos candidatos en las elecciones representativas y democracias electivas, debido a una inequitativa distribución de la riqueza, situación que se agudiza más, en desmedro del principio de: *one man, one vote*, ocasionando que los resultados electorales no sean en absoluto consecuencia de la voluntad de un pueblo, si no de unas cuantas chequeras dispuestas a comprar votos. Circunstancia que va en contra de uno de los mínimos democráticos, que es: *elecciones limpias y transparentes*, considerando sobretudo, que el único momento en que los ciudadanos sienten la igualdad es cuando emiten su voto en forma libre y secreta en las urnas electorales.

En la última década el tema de financiamiento político ha sido largamente debatido en América Latina, como una necesidad de enfrentarse al excesivo gasto de las campañas electorales y al tema del paulatino desgaste en los estados financieros de los partidos políticos. Ante esta situación gobiernos y organizaciones de la sociedad civil han organizado comisiones de trabajo para preparar proyectos de ley que regulen las materias indicadas, dejando a la vista que, es imperante la necesidad de un sistema electoral que impida las malas prácticas políticas en el financiamiento de partidos y campañas electorales para asegurar una elección y representación justa y libre.

Por tanto, en esta tesis, surgen y se plantean algunos temas, a ser debatidos y analizados; por un lado el gerenciamiento eficiente de los recursos obtenidos se relaciona con la polémica en torno a la necesidad de regulaciones internas o externas que garanticen un manejo transparente de los fondos. Por otra parte, es necesario reducir la dependencia que los intereses privados pueden llegar a operar sobre los partidos y sus candidatos y esto, ha inspirado la articulación de mecanismos de financiación estatal. En un mismo sentido, la idea de financiamiento público se vincula con la pretensión de poner a todos los candidatos en un *pie de igualdad*, corrigiendo las distorsiones anti-democráticas generadas por un financiamiento exclusivamente privado de las campañas. Se especula que, sin la ayuda de fondos estatales, muchos candidatos no podrían competir con oportunidades de éxito frente a aquellos candidatos que cuentan con importantes fortunas personales, aquéllos

capaces de obtener importantes sumas de dinero de manos de particulares, o quienes cuentan con la ventaja de enfrentar la campaña desde un cargo público.

En el presente trabajo de investigación se contemplan algunas de las formas corruptas del financiamiento político, y dejamos al descubierto los obstáculos legales para limpiar las finanzas prohibidas de la política. A decir del caso ecuatoriano, nuestra Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente, es deficiente, carece de artículos claros en su interpretación y de vacíos legales en otros casos, que impiden aplicar sanciones efectivas a quienes exceden el gasto electoral o reciben donaciones no permitidas en esta ley.

El financiamiento político presenta problemas específicos en el Ecuador, pues no se logra establecer un marco legal en el que, candidatos, partidos y movimientos compitan en términos equitativos. Es preciso hacer algunas modificaciones que perfeccionen la actual ley ecuatoriana, algunos de los tópicos a modificar serían: cambios a los límites de gasto electoral, control a partir de candidaturas, no reserva de la información, límites de aportes individuales, fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral como instancia de control y jurisdicción coactiva del mismo, límites de publicidad política, franjas de publicidad, régimen de sanciones, prohibición de utilizar recursos y bienes públicos, procesos de juzgamiento y recurso de revisión, todos estos temas han sido debatidos en los siete capítulos de esta tesis.

Por último las organizaciones de la sociedad civil están cada vez más activas en promover una mejor divulgación y transparencia, trabajan por reformas en los partidos y en el control y monitoreo del financiamiento de las campañas. También la presión de las ONGs y de los medios de comunicación es importante para crear una atmósfera que promueva las iniciativas anticorrupción; sin duda la presión de la opinión pública y ciudadana es un camino viable. Ante esta situación gobiernos y organizaciones de la sociedad civil han organizado comisiones de trabajo para preparar proyectos de ley que regulen las materias indicadas. La Corporación Participación Ciudadana por ejemplo desde hace dos años se ha convertido en guardiana confiable del financiamiento, veeduría y control de los partidos políticos y de las campañas electorales.

El trabajo de investigación y recopilación que expongo, se encuentra estructurado en siete capítulos, de la siguiente manera: En el Primer Capítulo, nos referimos a la Democracia y su importancia, para contextualizar el tema del **financiamiento político** dentro de un régimen democrático, como lo tiene la mayoría de países en América Latina. Por tanto empezamos hablando de Democracia desde sus inicios, cuando era posible una democracia directa y participativa, la democracia en Atenas, es un ejemplo, cuya esencial característica era la participación directa del cuerpo ciudadano en el gobierno de la ciudad, idea que hoy por hoy ha sido bastante debatida, pues democracia significaba originalmente: Estado y Sociedad al mismo tiempo y la democracia ateniense era precisamente un *rechazo a cualquier división entre Estado y Sociedad*, la Democracia en Atenas fueron sin duda lo más cercano al *ideal democrático de un gobierno por el pueblo*, a través de una verdadera participación ciudadana en lugar de los actuales sistemas de representación o delegación. Luego hacemos un análisis de la necesaria evolución a los modelos de democracia representativa, donde juegan un papel fundamental los sujetos políticos y donde además la financiación de la política está vigente. Al final del capítulo Uno, hacemos además algunas consideraciones sobre la Democracia en América Latina, donde el apoyo que los ciudadanos dan a la democracia es un componente clave de su sostenibilidad y además como el papel de los Organismos Internacionales ha sido primordial para la promoción de la democracia. Hacemos un breve análisis de los progresos y regresiones que ha sufrido el régimen democrático ecuatoriano, una historia contada desde sus propios protagonistas e importantes opiniones de los espectadores que ha sido la ciudadanía en general. Por otro lado, analizamos como las crisis de poder y falta de representación de nuestros gobernantes en los últimos 25 años de Democracia, sin duda llevaron al nulo fortalecimiento de nuestras sociedades, se ha perdido el interés de involucrarse en los procesos políticos, pues no se queremos contagiarnos con aquello que creemos desgastado y desprestigiado.

En el Segundo Capítulo, hacemos referencia al origen de la participación política en el mundo, y de los partidos políticos, cuyo nacimiento fue una consecuencia directa del régimen democrático representativo, abordamos la importancia de estos, sus funciones y elementos que los conforman, pero sobretudo la imperante necesidad de tener vocación para ejercer adecuadamente la política. Creímos conveniente, tocar brevemente, el tema de la inestabilidad política de los países en

América Latina, a causa de una profunda crisis de las estructuras partidarias tradicionales y el fortalecimiento del discurso antipolítico que desvaloriza la política representativa, abanderado por los movimientos sociales. Finalmente en este capítulo, se aborda la manera como los sujetos políticos deberían ejercer su doble función de representación y de ejercicio del poder frente a una ciudadanía cada vez más participativa.

En el Tercer Capítulo, considero uno de los temas centrales de esta tesis, el Financiamiento de los Partidos Políticos y de las Campañas Electorales, la diferencia entre uno y otro, se comenta sobre la necesidad de obtener recursos para financiar la competencia política, lo cual obliga a tratar el tema de las fuentes de financiamiento electoral, sean éstas de origen privado, público o mixto, y su aplicación práctica en los países de América Latina. Por otro lado, nos preguntamos si el Financiamiento de la Política es un legítimo apoyo electoral o una maniobra de corrupción clásica, y hacemos referencia a varios de los escándalos de corrupción política suscitados con motivo de financiar las campañas electorales. Por último, en este capítulo abordamos el papel de los organismos internacionales en la lucha contra la corrupción en la financiación política.

En el Cuarto Capítulo, el tema central a tratar es el del Control de Financiamiento y del Gasto Electoral. Partimos de que, para muchos, el financiamiento de la política, es un hecho de buena fe, y algo necesario para la autonomía y la libertad de acción de los sujetos políticos, sin embargo, los manejos poco claros relacionados con la obtención, origen y desvío de los fondos fueron generando inquietudes, sospechas y desconfianza en torno a la actividad de estos, dejando entrever la necesidad de conferir un marco regulatorio a la actividad financiera de los partidos políticos, que realmente garantice la transparencia y la independencia en su accionar político. Las malas prácticas en el financiamiento de la política, han alcanzado el uso indebido de recursos del Estado, la falta de transparencia y publicidad en las finanzas partidarias, el incumplimiento en los límites impuestos a los gastos electorales, han encarecido la política y arriesgado la equidad en la contienda electoral, todo esto a pesar, de los mecanismos de control del financiamiento y gasto electoral que constan en diversas leyes, sumado a esto, la

poca claridad y débil aplicación, han hecho necesario optar por otros mecanismos de control y de otras instancias de rendición de cuentas del gasto.

En el Capítulo Quinto, se realiza un breve estudio comparado sobre la Financiación de la Política en América Latina, sobre los diferentes tipos de financiación, público, privado y mixto; los diversos mecanismos de control utilizados, los organismos e instituciones que regulan el tema, varios de los tipos de prohibiciones y sanciones administrativas, penales y pecuniarias que se aplican. Finalmente el papel que juegan los organismos de la sociedad civil en el control de la financiación de la política, y las importantes reformas propuestas en estos países.

En el Capítulo Sexto, abordamos el tema central de la realización de esta tesis, esto es, La Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador, y realizo un análisis comparativo de esta, con las diversas reformas propuestas por algunos legisladores, por organismos de la sociedad civil, y por la Corporación Participación Ciudadana. Al finalizar la investigación de esta tesis, fue acogido por el Congreso Nacional Ecuatoriano le Proyecto de Reforma de esta Ley propuesto por PC y por algunos legisladores. Algunas de estas reformas fueron consideradas, a estas nos referimos puntualmente en la última parte de este capítulo.

Por último en el Capítulo Séptimo, el tema central, es el monitoreo del gasto electoral en las elecciones presidenciales de octubre del 2002, en el caso puntual de los once candidatos a la presidencia de la República. Por otro lado, también hacemos referencia al gasto efectuado por las candidatos a Prefecto de Guayas, Pichincha y Azuay, y de los candidatos a Alcalde de Guayaquil, Quito y Cuenca en las elecciones seccionales de octubre de 2004. El monitoreo fue realizado tanto por la Corporación Participación Ciudadana como por el Tribunal Supremo Electoral a través de la Empresa Interview, contratada para el efecto por esta instancia pública. En este capítulo hemos creído conveniente analizar por un lado, las multas impuestas a los binomios presidenciales que se excedieron del gasto, así como el seguimiento realizado al tema hasta la presente fecha. Por otro lado, se analiza el gasto realizado en los diferentes medios de comunicación de los candidatos en las dignidades mencionadas en las seccionales del 2004.

Los temas de esta tesis, han sido recopilados desde las elecciones presidenciales del 2002, las seccionales del 2004, y otros tomados en estos primeros meses del 2006, cuando nos encontramos a las puertas de un nuevo e importante proceso electoral, se trata de las elecciones presidenciales 2006. Tratándose de un tema de vital importancia y de vigencia actual, muchos de los contenidos, como el seguimiento al cobro de multas impuestas por exceso del gasto en la campaña desde las elecciones presidenciales del 2002, no han tenido una resolución final, y hasta la fecha se debate en el seno del Tribunal Supremo Electoral. Así también, en el mes de abril de 2006, el Honorable Congreso Nacional del Ecuador realizó reformas importantes a la actual ley de gasto electoral, mismas que han sido analizadas en este trabajo, dejando entrever de alguna manera su importancia, y aquellas que quedaron excluidas, lo cual no cambia en gran parte las habituales reglas de juego electoral.

Por último, creo que un indispensable cambio en el sistema electoral ecuatoriano, va más allá de reformar las leyes vigentes, tiene que ver con un urgente cambio de conducta entre los partidos y movimientos políticos, que juegan un papel crucial en la vida pública de cualquier democracia, el mensaje es claro: los miembros y funcionarios del partido deben ser absolutamente probos y el propio partido debe depurar sus filas internas. Es indispensable apelar a la conciencia de la clase política respecto a que no podemos seguir con las actuales reglas electorales, aún cuando las mismas les puedan ser beneficiosas. De igual manera, mientras el sistema electoral actual siga representando a la sociedad en su estratificación económica y no como los ciudadanos y ciudadanas iguales que somos, seguiremos siempre ante la corrupción del sistema electoral.

CAPITULO I

DEMOCRACIA

He considerado empezar ha desarrollar esta tesis, hablando sobre la Democracia y su importancia, para contextualizar el tema de ***financiamiento político*** dentro de un regimen democrático, como lo tiene la mayoría de países en América Latina. De igual manera, la importancia de tocar el tema radica en demostrar la hipótesis planteada en el presente trabajo; de que uno de los mínimos democráticos es por tal, el financiamiento de la política en forma equitativa y con igual acceso de oportunidades entre los actores políticos, para comunicar a los ciudadanos sobre sus propuestas y programas de trabajo, así como para alcanzar su voto. Por tanto, es innegable la necesidad de recursos para llegar a los votantes. Si todos los que pretenden ganar las elecciones no contasen con suficientes requerimientos para llegar a los ciudadanos con sus ideas y planes de trabajo, no sería en ningún momento una **DEMOCRACIA LIBRE Y JUSTA**. De lo cual se deduce que, poder financiar la competencia política si es un prerequisite para que exista ***Democracia en un Sistema Representativo de Gobierno***

La pretensión de poner a todos los candidatos en un “pie de igualdad”¹, corrigiendo las distorsiones *anti-democráticas* generadas por un financiamiento exclusivamente privado de las campañas, por secretas y mal intencionadas vinculaciones de financistas ilegales e ilegítimos con los candidatos, y; por excesos de aportes y gastos no permitidos en la ley vigente; nos ha llevado a pensar en la necesidad de una financiación solamente pública, no obstante, para otros debe ser una fórmula mixta. ¿Cual es el tipo adecuado para Ecuador?, de este asunto nos ocupamos en capítulos posteriores, más el trasfondo del tema tratado, es que, debe revelar un sistema claro, transparente, justo y equitativo, que responda a un *régimen democrático*.

Por tanto empezaremos hablando de Democracia desde sus inicios, cuando era posible una democracia directa y participativa, así como su necesaria evolución a los modelos de democracia representativa, donde juegan un papel fundamental los

¹ Tomado del Documento de Presentación del Proyecto Reformativo a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral presentado por la Corporación Participación Ciudadana Ecuador, Quito, Febrero de 2004.

sujetos políticos y donde además la financiación de la política está vigente. Hacemos además algunas consideraciones sobre la Democracia en América Latina y específicamente en el Ecuador, un breve análisis de los progresos y regresiones que ha sufrido el régimen democrático, una historia contada desde sus propios protagonistas e importantes opiniones de los espectadores que ha sido la ciudadanía en general.

1. La tradición Antigua, concepciones básicas sobre democracia

1.1.1. La democracia en Atenas.

La esencial característica de la democracia ateniense era: “la participación directa del cuerpo ciudadano en el gobierno de la ciudad”², idea que hoy por hoy ha sido bastante debatida. Democracia significaba originalmente: Estado y Sociedad al mismo tiempo y la democracia ateniense era precisamente un “*rechazo a cualquier división entre Estado y Sociedad*”³.

El cuerpo ciudadano se gobernaba a sí mismo a través de una participación activa en la política, este deber recaía sobre cada uno de ellos, en cualquier. Debido al alto número de participantes, la actividad propiamente administrativa era ejercida por el “Consejo de los Quinientos que era la comisión ejecutora y organizadora constituida por hombres cuya edad no superaba de 30 años, con la cooperación de una comisión de 50 miembros, que permanecían en el cargo durante un mes, además existían unos cuantos cargos anuales. Todos ellos eran elegidos por sorteo y ostentaban su cargo por uno o dos años, no renovables, salvo para los 10 estrategas. Mediante la selección por sorteo y premio para los titulares de los cargos, representaban los cimientos de un sistema de democracia directa y participativa fundada en la praxis del debate deliberativo y en la ausencia de burocracia”⁴.

De hecho se tomaban todas las precauciones para impedir que este gobierno del pueblo fuera usurpado, pues su derecho a autogobernarse estaba por sobre todo, se intentaba que el Consejo de los Quinientos que era elegido más bien por la suerte,

² Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991, Pág. 31.

³ Ídem.

⁴ Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002, Pág.20.

no tuviera oportunidad de desarrollar un sentido corporativo y que tuviera una vida independiente,

Este Consejo al ser considerado solo como una muestra del ciudadano ateniense, sus opiniones debían coincidir con las del pueblo. “Este sistema de ciudadanos ocupando puestos por rotación aleatoria y el derecho a formar parte de la asamblea, significa que Atenas llegó lo más cerca que ha llegado cualquier comunidad al *ideal democrático de un gobierno por el pueblo a través de la participación ciudadana*, en lugar de los sustitutos modernos de representación e incluso delegación”⁵. La democracia y el debate abierto eran inseparables, la libertad de discurso era parte integral de la democracia, porque el proceso de autogobierno de parte de los ciudadanos necesariamente se llevaba a cabo a través de un debate en la asamblea y en el consejo.

La evolución de la polis griega esta marcada por una íntima relación entre politización y democratización. Para los atenienses clásicos “*la idea de que la política como tal debía mantenerse alejada de la democracia, era incomprensible*”⁶, así la imagen de la ciudadanía activa era central para el funcionamiento de la democracia en Atenas.

El éxito de esta democracia dependía de que los ciudadanos aceptaran sus responsabilidades cívicas; la experiencia griega plantea, por tanto, la cuestión de que: “la democracia activa y participativa requiere para su funcionamiento efectivo de un sentido de identidad comunal, de un interés colectivo compartido por todos los individuos buscando el bienestar del pueblo”.⁷ Sin embargo surge una interrogante: ¿quiénes eran el pueblo?, ya que tres grandes grupos quedaban fuera: “las mujeres quienes no gozaban de derechos políticos, los metecos o ciudadanos extranjeros y por último los esclavos”⁸. La Democracia practicada en Atenas aunque abolió en gran medida la brecha entre gobierno y gobernados; dejó inconcluso y en claro

⁵ Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002, Pág.21

⁶ Borja Cevallos Rodrigo, Derecho Político, Quito, 1979. Tomado de las copias de la materia de Derecho Político para primer año de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay, 1996.

⁷ Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991, Pág. 31.

⁸ Borja Cevallos Rodrigo, Derecho Político, Quito, 1979. Tomado de las copias de la materia de Derecho Político para primer año de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay, 1996.

debate la exclusión de este representativo grupo de individuos, y este ha sido a lo largo de la historia un tema de mantenidas críticas al sistema ateniense.

1.1.2. Gobierno de la mayoría

Aristóteles es claro al decir que: “Democracia es el gobierno del pueblo o de la mayoría, pero como la mayoría eran los pobres, significaba el gobierno de los pobres o de la muchedumbre”⁹. Sin embargo para Aristóteles los números no eran lo esencial. “Supongamos un total de mil trescientos; mil son ricos, no dan parte alguna del gobierno a los trescientos hombres pobres, quienes también son hombres libres y en otros aspectos son como ellos; nadie diría que estos trescientos hombres viven bajo democracia. Cuando los hombres gobiernan en virtud de su riqueza, sean pocos o muchos, ahí hay oligarquía, y donde los pobres gobiernan, ahí hay democracia”.¹⁰

Recordemos además que en Atenas existía una minoría conformada por las elites intelectuales, que a decir de muchos autores, se autollamaban “los ricos”, “los nobles”, “los bien nacidos” y para quienes, los pobres eran “la plebe”, por tanto democracia no era mas que el “gobierno de esta plebe”.¹¹

1.1.3. Democracia Participativa o Democracia Directa.

La democracia ateniense es considerada la única democracia participativa que se ha dado en toda la historia de la humanidad; esta se daba a través de una directa participación de la polis en el Gobierno. Tenían una Asamblea Popular a la que podían asistir todos los ciudadanos, quienes se reunían diez veces por año y tomaban las decisiones finales sobre política. Estamos frente a un pueblo que no elige a un representante para que lo gobierne cada cierto tiempo, sino frente al pueblo mismo gobernándose. Sin duda la “encarnación concreta de Soberanía Popular”.¹²

⁹ Tomado del material de estudio para la materia de Derecho Político para primer año de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay, 1996.

¹⁰ Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002, Pág. 105,106.

¹¹ Ídem.

¹² Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991.

Otra característica típica de este “experimento ateniense”¹³, como lo denominaba Platón fue, que los puestos del gobierno no eran asignados mediante elección, sino escogidos al azar, sin tomar en cuenta la pericia de estos, pues se creía que todos estaban capacitados para administrar la cosa pública. Estas dos características propias de la Democracia en Atenas fueron sin duda lo más cercano al *ideal democrático de un gobierno por el pueblo*, a través de una verdadera participación ciudadana en lugar de sistemas de representación o delegación.

1.1.4. Aristóteles y Platón y su crítica a la Democracia

Platón creía que gobernar era una habilidad especializada como tantas otras formas de trabajo especializado, consideraba que “lo realizado en Atenas era un experimento por el que sentía ira y desprecio”¹⁴. Si bien no muchos autores han adoptado la base particular de Platón para oponerse a la democracia, no dejemos de lado que la cuestión de la “*pericia en oposición a la supuesta ignorancia o incompetencia popular*”¹⁵, ha seguido siendo una cuestión central en el debate sobre la democracia.

Para “el Platón utopista y antidemocrático de la República”¹⁶ (su obra): “es justa la comunidad política en la que cada uno ejerce la actividad a la que naturalmente está destinado, cada hombre debe ejercer en la sociedad una sola función, aquella para la cual ha nacido; injusta o enferma es la comunidad política en la que las clases ya no están en su lugar y hay una equiparación de los roles entre gobernante y gobernados”¹⁷. De esta manera, Platón pone radicalmente en discusión uno de los postulados teóricos de la cultura democrática, “*el principio de administración común de la cosa pública*”¹⁸.

¹³ Platón, La República, 433 a. Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002, Págs. 30-34.

¹⁴ Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002, Págs. 30-37.

¹⁵ Tomado del material de estudio para la materia de Derecho Político para primer año de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay, 1996.

¹⁶ Expresión tomada del libro sobre Democracia del Anthony Arblaster, Editorial Patria, México, 1991.

¹⁷ Platón, La República, 433 a. Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002, Págs. 30-37.

¹⁸ Ídem.

De ahí que, como lo explicamos en un título anterior, la mayoría de los ciudadanos en Atenas eran trabajadores que necesitaban de la escasa retribución que se les otorgaba para cumplir con sus deberes públicos y compensarlos por la pérdida de sus ingresos cotidianos. “La retribución por el puesto se convirtió en un símbolo político, un símbolo que significaba para los demócratas: *que la pobreza no debería ser una barrera para la participación política*”¹⁹.

Varios de estos postulados son tomados y analizados por un reconocido sociólogo y autor de la famosa obra *La Política como Vocación*²⁰, Max Weber, a quien haremos referencia en el segundo capítulo de esta tesis, al referirnos a los sujetos políticos y a la imperante necesidad de tener vocación para ejercer adecuadamente la política.

Por otro lado, Aristóteles parte del principio de que “todo tipo de gobierno es bueno, siempre y cuando se adapte a la efectiva naturaleza del hombre y a las concretas circunstancias históricas”²¹, “hay que tener en mente un gobierno no sólo perfecto, sino también posible y que pueda adaptarse fácilmente a todos los pueblos”.²² Aristóteles comparte con Platón la idea de que la democracia es la peor de las constituciones buenas y la mejor de las malas. La base de la Constitución Democrática es la *libertad* que consiste en ser gobernados y en gobernar alternativamente y en la posibilidad de que *cada uno viva como quiera*^{23, 24}.

La concepción griega de Democracia fue la que dominó, hasta la época de Rousseau y su obra *El Contrato Social*. La democracia hasta entonces, significaba el gobierno por el pueblo mismo; “lo que hoy se denomina tendenciosamente

¹⁹ Greblo Edoardo, *Democracia Léxico de Política*, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002, Págs. 30-37.

²⁰ Weber Max, *La Política como vocación*, El Político y el Científico, Alianza Editorial Madrid, España.

²¹ Tomado del material de estudio sobre Aristóteles, *La Política*, 1288b 38-40, en la clase de Derecho Político en primer año de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay, 1996.

²² Aristóteles, *La Política*, 1288b 38-40. Greblo Edoardo, *Democracia Léxico de Política*, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002, Págs. 33-37

²³ Esta es una expresión citada por Aristóteles en su obra *La Política*.

²⁴ Para entender de mejor manera las obras y expresiones de estos dos autores, consideremos que en la Democracia de Atenas existía una constante lucha de clases y tanto Platón como Aristóteles pertenecían a una reconocida minoría, una elite de famosos intelectuales, reconocidos por la trascendencia de sus postulados hasta nuestros días.

democracia directa”.²⁵ La elección de representantes, en lugar de una selección dejada a la suerte, era considerada por los griegos como un “dispositivo aristócrata, no democrático”²⁶. Pero ¿que tan posible es la participación directa conforme el modelo griego en el mundo moderno?, es desde luego consideraba actualmente como impracticable.

1.2. La Tradición Medieval.

1.2.1. Los Modelos Representativos.

Los griegos fueron los primeros en concebir la idea de un sistema político en el que: “el *demos* dispone de todas las circunstancias necesarias para gobernarse a sí mismo”²⁷; rechazaron el principio de un gobierno extendido más allá de la polis y no profesaron un sistema estable de gobierno representativo. “En teoría el concepto de representación pertenece a la tradición romanista, que elabora el principio de soberanía popular, basado en que el pueblo que confiere el poder al monarca es el depositario originario de la soberanía”.²⁸

En el pensamiento político medieval se trató de construir sucesivamente un hilo conductor entre “*la titularidad y el ejercicio del poder, donde la doctrina de la representación*”²⁹ resultó ser el puente para afirmar, al mismo tiempo “la soberanía del pueblo legislador y la necesidad de una oficina civil ejecutora de las leyes sobre la base de criterios de funcionalidad social”³⁰. La representación de hecho está basada en la designación más que en la elección además el representante es un delegado que sigue instrucciones basadas en el mandato y del papel que deriva de la posición ocupada en la comunidad.

Tomás de Aquino hace una diferencia entre “*regimen politicum y regimen regale*, es decir entre un gobierno basado en las leyes y un gobierno no limitado por

²⁵ Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002, Pág. 35.

²⁶ Expresión usada por Aristóteles y Platón en varias de sus obras.

²⁷ Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002, Págs. 40-42

²⁸ Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991

²⁹ Ídem.

³⁰ Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002, Págs. 40-42.

ellas”³¹. Sin embargo, “el derecho de resistencia no se configura como un cambio de régimen ni asume el perfil de un llamado a la directa voluntad del pueblo ya que, el pueblo sólo puede resistir a través de la mediación de ministros y magistrados, quienes tienen la tarea de ser portavoces de las instancias populares y de hacer disuadir al soberano de sus inclinaciones tiránicas”.³²

1.2.2. Gobierno del Pueblo, Soberanía Popular.

La acepción más común de Democracia es “Gobierno del Pueblo”. Sin embargo en los estados modernos partiendo del enunciado de que el pueblo no puede gobernarse por si mismo: La Democracia es: “El Gobierno de los representantes elegidos por el Pueblo”. De una u otra forma, sea esta una democracia directa o una democracia representativa, lo esencial es: que el pueblo es el único soberano.

Recordemos la respuesta de Teseo, Rey de Atenas, al Heraldo cuando le pregunta a quien debería solicitar una respuesta del soberano de Atenas: “Este Estado no está sujeto a la voluntad de un solo hombre, sino que es una ciudad libre. El Rey aquí es el pueblo, quien gobierna año con año. No le damos un poder especial a la riqueza, la voz del hombre pobre manda con igual autoridad”.³³

Para Francois Hotman, “la fuente última de la autoridad real no es Dios o la tradición, sino el pueblo mismo, ya sea a través de su decisión de reconocer a un monarca o mediante la renovación constante de sus gobernantes”³⁴. Hotman dice: “que si bien puede haber un pueblo sin rey.... Un rey sin pueblo es tan inconcebible como un pastor sin rebaño”.³⁵ Sugiere que en el imaginario reino de Francogallia “el poder no esta sujeto a la ley de la herencia”³⁶, ya que no era un patrimonio privado, sino que habitualmente era transferido por los votos y la decisión del pueblo

El *poder político popular* se basa en el reconocimiento de un estatus igualitario de todos los ciudadanos frente a la ley y la democracia, y esta, es una

³¹ Señalado en el materia de estudio de Introducción al Derecho para primer año de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay, 1996.

³² Ídem.

³³ Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991, Pág. 36,37.

³⁴ Hotman Francois, Francogallia, Cambridge University Press, Cambridge, 1957, Pág. 401

³⁵ Ídem.

³⁶ Ídem.

garantía de que se preserva la igualdad. Para el autor de *Vindiciae*: “nunca ha nacido alguien con coronas en la cabeza y cetros en las manos y dado que ningún hombre puede ser rey por sí mismo, ni un reino existir sin un pueblo.....debe seguirse, necesariamente, que en un principio los reyes fueron erigidos como tales por el pueblo”.³⁷ Para George Buchanan: “la ley es más poderosa que el rey y el pueblo más poderoso que la ley”³⁸, pues “el pueblo es, por así decirlo, el padre de la ley y ciertamente el autor de ella”.³⁹ “Los súbditos no son creados por Dios para el beneficio del príncipe.... Por el contrario, el príncipe es creado para los súbditos”.⁴⁰

El desarrollo de estas teorías ha sido sin duda, el antecedente del nacimiento de la de soberanía absoluta cuyo mayor exponente fue Jean Bodin, autor de la conocida expresión “sus gobernantes también son sus servidores”.⁴¹ Para este importante autor, “La ley no es otra cosa que el mandato del soberano en el ejercicio de su poder.”⁴² Esta teoría ha sido objeto de múltiples debates entre antedemócratas y demócratas radicales, y además fue la base intelectual para el Absolutismo, que fue el patrón dominante de gobierno en Europa en los siglos XVII y XVIII, y en algunos países como Rusia y Austria incluso hasta el siglo XX. El radical William Hazlit llegó a afirmar que: “*Vox populi vox Dei*”⁴³, es la regla de todo buen gobierno. *La voz del pueblo es la voz de Dios*.

Para otros autores no tan radicales como John Wildman, el pueblo es el único que consiente o no en las decisiones que los involucran: “Me parece que la máxima innegable de gobierno es que todo gobierno reside en el libre consentimiento del pueblo”.⁴⁴

Y así podemos seguir citando una a una, las definiciones de autores que haciendo alusión a la raíz del término democracia: *demos* reiteran una y otra vez a través de sus obras que el poder reside inalterablemente en el *pueblo*.

³⁷ *Vindiciae contra Tyrannos*, traducida como *A Defence of Liberty Against Tyrants*, Editorial H. J. Laski, Londres, 1924, Pág.122.

³⁸ Buchanan George. *De Jure Regni* apud Scotos, Londres. 1689, Pág. 59.

³⁹ Buchanan George. *De Jure Regni* apud Scotos, Londres. 1689, Pág. 59.

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Arblaster Anthony, *Democracia*, Editorial Patria, México, 1991, Pág. 54.

⁴² Ídem.

⁴³ Ídem.

⁴⁴ Ídem.

1.3. La Tradición Moderna sobre la Democracia.

Para Ernest Weekley: “No fue sino hasta la Revolución Francesa cuando democracia dejó de ser una palabra meramente literaria y se convirtió en parte del vocabulario político”⁴⁵. Fue la “acción popular del siglo XVIII, más que las ideas de democracia”⁴⁶ y sobre todo la irrupción del pueblo francés en la política durante la Revolución Francesa lo que transformó la historia moderna de la democracia.

Al inicio de la era moderna tenemos, entonces, una doctrina de la soberanía popular bien desarrollada, ya que el pueblo ha conseguido hacer las leyes que lo rigen y seleccionar a los gobernantes que los representan. Sin embargo, a pesar del progreso de la democracia en el mundo moderno, hemos tenido que lidiar con fuertes críticas a las consecuencias de este avance, me refiero a las “amenazas reales o potenciales a la libertad individual, teoría sostenida por los *liberales*, quienes han considerado frecuentemente a la Democracia como una tiranía, sin dejar de lado además los frecuentes ataques a la opinión pública”⁴⁷. “*La tragedia de las democracias modernas consiste en que ellas mismas no han logrado aún realizar la democracia*”, afirmó Jacques Maritain hace más de medio siglo”⁴⁸. También a estas críticas se unió Alexis de Tocqueville con su conocida expresión: “la tiranía de la mayoría”.⁴⁹

Partiendo de la realidad mas que del simple enunciado de que las sociedades son propensas a dividirse, debido a la diversidad de pensamientos, intereses, y experiencias que le son propias; *el gobierno tiene que ser representativo*, no de todos, (a causa de esta mencionada diversidad), si no *de la mayoría*. En la actualidad cuando hablamos de un *regreso a la democracia* se tiene en mente un Gobierno electo por mayoría simple, sin embargo ***¿Cual es la base de la Democracia si no es un régimen de la mayoría?*** Ante la imposibilidad de alcanzar *unanimidad*, es lógico y racional, para quienes defienden esta teoría, igualar la

⁴⁵ Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991, Pág. 79

⁴⁶ Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991, Pág. 79

⁴⁷ Buchanan George. De Jure Regni apud Scotos, Londres. 1689, Pág. 54.

⁴⁸ <http://democraciaparticipativa.net/>

⁴⁹ De Tocqueville Alexis, La Democracia en América (EEUU).

voluntad del pueblo con la voluntad de la mayoría; pero, ¿de que manera pueden las minorías recordarles que ellos también son parte del pueblo?

Al respecto expone Rousseau en el Contrato Social: “¿como un hombre puede al mismo tiempo ser libre estando obligado a adaptarse a voluntades que no le son propias? ¿Cómo puede la minoría opositora ser al mismo tiempo libre y estar sujeta a leyes a las que se opone?”⁵⁰

Del texto deducimos, concordando con Rousseau: que esta minoría no se está gobernando a sí misma, está siendo gobernada por la mayoría, por lo tanto no es libre, ni ha logrado satisfacer mínimamente sus deseos y aspiraciones.

Para quienes defienden el régimen de la mayoría: la unanimidad es prácticamente imposible, por lo tanto la decisión mayoritaria sería lo más aceptable, en este sentido se puede decir que en un sistema de toma mayoritaria de decisiones, se debería optar, mas que por una decisión particular impuesta para todos, en una decisión basada en el consenso, decisión que sería aceptada por los ciudadanos en tanto en cuanto no los discrimine. Lo cual se vuelve absolutamente necesario, porque en una sociedad tan dividida donde la existencia de minorías permanentes cuyas aspiraciones y deseos no sean acogidos en los procesos colectivos de toma de decisiones, pueden fácilmente hacer inoperante una democracia mayoritaria.

Sin embargo podemos presentar, como ya lo hemos hecho, más argumentos que demuestran un claro rechazo a “cualquier ecuación cruda de democracia como un principio incalificable de régimen de mayoría”.⁵¹ A decir de varios autores “El pueblo no puede ser igualado solo con la mayoría del mismo, como tampoco el gobierno del pueblo puede igualarse con el gobierno de la mayoría”⁵². Es por demás cierto que las minorías también son parte del pueblo y sus intereses, posiciones y convicciones deben ser tomados en cuenta en los procesos de diseño de políticas y toma de decisiones.

⁵⁰ Rousseau Jean Jacques, El Contrato Social, Editorial Gráficas Modernas, Colombia, 1990.

⁵¹ Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991, Pág. 107.

⁵² Ídem.

Hacemos eco de lo que Jean Jacques Rousseau en su famosa obra El Contrato Social subrayaba: “el interés general de la sociedad no era la mera suma de intereses individuales, como tampoco la voluntad general era la mera suma de voluntades individuales, por lo tanto, las decisiones mayoritarias no necesariamente se materializarían en la voluntad general ni expresarían el interés general”⁵³. Rousseau concordaba con Madison y otros constitucionalistas estadounidenses, que tampoco las decisiones mayoritarias eran necesariamente correctas.

Para este filósofo de la *soberanía de la voluntad popular*, “Tal noción apuntaba hacia una *tiranía democrática o popular* y amenazaba los derechos de las minorías y de los individuos”⁵⁴. Expresión que hoy por hoy, es la bandera de protesta de los movimientos sociales y políticos pequeños, que reclaman respecto a su participación minoritaria.

1.3.1. Democracia Representativa

De diferentes maneras se ha demostrado que la democracia directa o participativa, si no es imposible, al menos muy difícil de practicar en el mundo moderno, y el modo de resolver este problema es a través de la representación. Si bien, esta, es la única forma o la más viable para que los gobernados consientan a sus gobernantes a actuar por ellos, se evidencia también la necesidad de realizar elecciones frecuentes, para garantizar que el pueblo supervise a sus autoridades. “Un verdadero representante, en otras palabras, es un delegado que lleva un mandato y actúa bajo instrucciones”.⁵⁵

James Mill en su obra Ensayo sobre el Gobierno, expresa que: “después de haber demostrado como pensaba (el autor) que las monarquías y las aristocracias perseguían inevitablemente su propio bien a expensas del bien común, me vi obligado a reconocer que sólo podía confiarse en la comunidad en su conjunto a perseguir el bien general, sin embargo una comunidad en masa está mal adaptada para el asunto del gobierno, así todas las asambleas numerosas son esencialmente

⁵³ Rousseau Jean Jacques, El Contrato Social, Editorial Gráficas Modernas, Colombia, 1990.

⁵⁴ Rousseau Jean Jacques, El Contrato Social, Editorial Gráficas Modernas, Colombia, 1990.

⁵⁵ Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991.

incapaces de gobernar”.⁵⁶ Para Mill quien compartía algo del elitismo Platónico: “La idea de una democracia racional no es que el pueblo gobierne por si mismo, sino que tenga la seguridad de un buen gobierno y el mejor gobierno debe ser el gobierno de los más sensatos y estos necesariamente serán pocos”.⁵⁷ Thomas Paine “radicalmente aceptó la inevitabilidad de la democracia representativa en lugar de la directa, pero advirtió que a fin de que los elegidos no puedan llegar a constituir un interés separado de aquel de los electores, la prudencia apunta a la conveniencia de tener elecciones frecuentes”.⁵⁸

Hamilton⁵⁹ opinaba que una democracia representativa evitaba los peligros inherentes de una democracia simple: “Dad todo el poder a los muchos y oprimirán a los pocos. Dad todo el poder a los pocos y oprimirán a los muchos” “Cuando los poderes legislativo y judicial están depositados total o parcialmente en el cuerpo colectivo del pueblo, debe esperarse error, confusión e inestabilidad. Pero una democracia representativa, donde el derecho de elección esté bien asegurado y regulado y el ejercicio de las autoridades legislativa, ejecutiva y judicial esté depositado en personas elegidas real y no nominalmente por el pueblo, será probablemente, en mi opinión, feliz, regular y durable”.⁶⁰

Al respecto citemos lo que sucede en Gran Bretaña: La doctrina oficial sostiene que la soberanía reside en el Parlamento, no en el pueblo. Por tanto cuando el Parlamento realiza un referéndum, aclara que se trata de una consulta. Pues el Parlamento no está obligado a seguir la opinión pública, independientemente de cuan clara se exprese.⁶¹ Es cierto que en el mundo moderno se hace imposible o por lo menos impracticable la efectiva realización de una democracia directa, sin embargo, si bien es cierta la necesidad de adoptar una democracia representativa o indirecta, es también cierto que debería hacerse todo lo posible para que el pueblo en su totalidad se encuentre bien representado. En títulos anteriores expusimos ya, sobre el peligro

⁵⁶ Señalado por Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991. Mill James, Ensayo sobre el gobierno,

⁵⁷ Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ Fue un reconocido constitucionalista estadounidense.

⁶⁰ Señalado por Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991. Traducción al español directa de la cita de V. L. Parrington, Main Currents in American Thought, Pág. 317.

⁶¹ Ejemplo tomado del libro sobre Democracia de Edoardo Greblo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002,

que conlleva para una sociedad tan dividida, el no tomar en cuenta las opiniones, aspiraciones y necesidades de las minorías. Para el efecto, se ha propuesto optar por un régimen de representación proporcional que acoja a estas minorías y sus diversas corrientes de opinión. El principio general de la representación proporcional es sin duda el más democrático, por lo menos frente a otros sistemas que conllevan el peligro de *sobre representar a las mayorías o subrepresentar a las minorías y eso cuando han podido ser representadas de algún modo.*

Hay diversos mecanismos para representar con precisión a la opinión popular y a las minorías. Una forma es que el representante no vote individualmente, sino que vote proporcionalmente al número de votos emitidos por aquellos que representa. Otra es tener más de un representante para cada grupo o distrito electoral y que los representantes tengan un mandato en proporción a la forma en que se distribuye la opinión entre sus representados. (Importantes propuestas de Reforma Política al respecto se discuten en el país, mientras realizo la presente tesis).

Existen quienes se oponen al principio general de representación proporcional, usualmente no lo hacen en función de la democracia y los sistemas de representación, si no que más frecuentemente subrayan la necesidad de un gobierno fuerte y estable. Puede considerarse un factor importante no obstante, como muchos otros argumentos para restringir el control o la influencia popular en los sistemas políticos y asambleas de representantes, no es un argumento democrático. (A este importante tema, haremos referencia con mayor profundidad en capítulos posteriores)

Este sigue siendo el caso, pero es preciso reconocer que una de las principales virtudes de este mecanismo de gobierno es, la de ser **perfectible**. “La democracia evoluciona hacia un grado cada vez mayor de participación en un clima de libertad y de respeto mutuo, que son sus pilares fundamentales. Apunta a una meta que trasciende al parlamentarismo. No obstante, la democracia participativa no ha pasado aún de su etapa teórica y en ningún país se han dado los pasos fundamentales que trasciendan los límites de las actuales democracias representativas”⁶².

⁶² <http://democraciaparticipativa.net/>

1.3.2. Un sistema de gobierno representativo.

En el desarrollo de la democracia moderna, constituye sin duda un papel fundamental el nacimiento de quienes han sido considerados el primer partido político en el mundo: “*Los Levellers*”⁶³ quienes fueron un movimiento republicano de carácter democrático nacido en la época de la primera revolución inglesa. Fue el primer movimiento político moderno cuya principal herencia constituye su importante trabajo por poner en práctica “*el principio de soberanía popular*”⁶⁴. Este principio promovió un “ideal de igualdad política, que luego se convertiría en el punto de partida para la contrición de los sucesivos sistemas políticos de inspiración democrática”⁶⁵

En la base de la *democracia representativa americana* hay una pluralidad de sujetos cuya soberanía encuentra expresión en las reglas comunes de una constitución que es democrática, porque esta se deriva del poder constituyente que es el pueblo soberano y la delegación de la acción gubernativa se da a un pequeño número de ciudadanos elegidos por otros, que pueden extender su influencia en un mayor número de ciudadanos y en una mayor extensión electoral.

En este contexto, la representación política no es concebida como una “forma de reproducción imitativa de los intereses y por lo tanto como una función puramente ejecutiva, sino como una acción sustitutiva de comportamientos”.⁶⁶ El gobierno representativo anula los excesos de la democracia directa, que reproduce fielmente la inestabilidad del cuerpo político, pero también los defectos de las democracias de tipo asambleístas de la antigua Grecia, en las que muchas de las funciones del gobierno no eran ejercidas directamente por el pueblo, sino por exponentes electos que los representaban en la función ejecutiva.

También el gobierno de la mayoría sobre la minoría, propio de la democracia, constituye un régimen despótico, en tanto, necesariamente, es el gobierno de una

⁶³ Señalado por Arblaster Anthony, *Democracia*, Editorial Patria, México, 1991

⁶⁴ Señalado por Arblaster Anthony, *Democracia*, Editorial Patria, México, 1991

⁶⁵ Greblo Edoardo, *Democracia* Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002, Pág. 60

⁶⁶ Ídem.

parte, por más amplia que esta pueda ser desde el punto de vista numérico. La Constitución republicana coincide con una forma de gobierno donde el verdadero poder soberano es el legislativo, al cual resulta subordinado también el poder ejecutivo, pero para “Kant esto no coincide con una formación de tipo democrático por tanto para este autor el órgano legislativo debería concentrar el poder supremo del Estado es decir, a este le compete la representación de la voluntad general”⁶⁷.

Mientras Kant, es considerado uno de los inspiradores de la democracia de tipo liberal y representativa, a Rousseau se lo ve como el fundador de la democracia en su forma más radical, para él: “la soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada, en tanto esta consiste en la voluntad general y la voluntad general no se representa o es ella misma o es otra, una vía intermedia no existe”.⁶⁸ “La voluntad de todos es una suma heterogénea de las voluntades particulares, por tanto no es igual a la voluntad general pues esta es absoluta, pura, inmutable e inalterable. Si bien la soberanía popular es indivisible, inalienable e ilimitada, el ejercicio del poder puede ser delegado, a través de *un mandato provisorio y revocable* otorgado por el pueblo a sus representantes”⁶⁹. Rousseau entiende la Democracia como una forma de gobierno con una práctica de auto administración popular en la que los poderes legislativo y ejecutivo tienden a coincidir. A manera de conclusión: “Un Estado solo será democrático cuando las leyes emanen del pueblo mismo reunido en Asamblea, más no de sus representantes”.⁷⁰

1.4. Definiendo la Democracia.

Luego de analizar la Democracia, en relación al tiempo que fue concebida, nos ocuparemos ahora de su definición, haciendo énfasis en los cambios de su significado en concordancia a quienes y cuando la definieron. Democracia, como la mayoría de términos relacionados a la Política tiene un origen griego: “demos y kratos. **Demos** significa el cuerpo ciudadano que vive en una ciudad o estado

⁶⁷ Tomado del material de estudio de Introducción al Derecho para primer año de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay, 1996.

⁶⁸ Rousseau Jean Jacques, El Contrato Social, Editorial Gráficas Modernas, Colombia, 1990.

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ Ídem.

particular, también se usa para referirse a *la plebe* o *la muchedumbre*. **Kratos** significa *poder* o *gobierno*”⁷¹. Sin embargo, poder y gobierno no deberían ser considerados sinónimos, pues en gran medida en los Estados son ciertos individuos o grupos los que ostentan el poder, sin necesariamente gobernar.

“La Democracia, al igual que en la tipología clásica, no es solamente una forma de gobierno; más que una forma de gobierno *es un ideal o un conjunto de ideales*”⁷² es una “palabra símbolo, un termino irrenunciable de la batalla política, dotado, además de características descriptivas, de fuertes connotaciones prescriptibles.”⁷³ Para el reconocido Aristóteles: “Democracia es el gobierno del pueblo o de la mayoría, pero la mayoría también eran los pobres, por eso es el “gobierno de los pobres” o de la “muchedumbre”.

No tenía importancia para Aristóteles el número de pobres o ricos en una ciudad, bastaba con que los ricos gobernaran en virtud de su riqueza, para encontrarnos frente a una “oligarquía”, donde los pobres gobernaban ahí había “democracia”. Cuando los griegos crearon el término Democracia, quisieron referirse a una constante evolución de la sociedad, en donde la ciudadanía se gobernara a si mismo, sin embargo a lo largo de la historia ha tenido significados y connotaciones distintas y esto ha dependido del contexto del sistema social y económico al que se aplique.

Existen tantas definiciones de Democracia, cuantas personas han intentado definirla, se trata por tanto de una abstracción, a la que es difícil asignarle un significado único, exacto, o generalmente aceptado. Ligado como esta, este término a la sociedad, es fruto de una constante dinámica y de un fenómeno que difícilmente se define como parte de una ciencia exacta. Lo que hoy concebimos como democracia no es lo mismo que fue aceptado como tal en el pasado, ni aquello que será definido y aceptado por futuras generaciones. Es necesario redefinir el concepto de Democracia, según sea aplicable a la tradición antigua, a la medieval o a la moderna, (a este tema hicimos referencia en títulos anteriores), la diferencia abismal entre lo ideal y la realidad se da porque en nuestra sociedad contemporánea son

⁷¹ Definición según la Tipología Clásica. Tomado de las clases de Derecho Político, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay, 1996.

⁷² Sartori Giovanni, *Democratic Theory*, Nueva York Praeger Publishers, Nueva York, 1967.

⁷³ Arblaster Anthony, *Democracia*, Editorial Patria, México, 1991

difícilmente aplicables las concepciones clásicas de democracia. Lo explica ya, Edoardo Greblo en su obra Democracia: “la libertad de los antiguos no es igual a la libertad de los modernos”⁷⁴.

Para entender de mejor manera las diferentes descripciones de Democracia que se aplicaron en nuestros países citemos algunos ejemplos, que he tomado del Libro Democracia de Anthony Arblaster:⁷⁵ En Alemania en el año 1933 Hitler fue electo Canciller con el *mayor porcentaje de voto popular*, consecuentemente podemos afirmar que contó con una amplia base democrática para asumir el poder, sin embargo nadie cree que su ejercicio en el gobierno fue democrático⁷⁶.

En el año 1984 en Nicaragua se llevaron a cabo elecciones con una pluralidad de partidos, *muchos de ellos con una total oposición* al Gobierno Sandinista, quien ganó nuevamente con un apoyo popular auténtico y según las encuestas realizadas a los nicaragüenses las elecciones fueron totalmente libres⁷⁷.

Otro ejemplo: en los últimos años de acuerdo el sistema electoral que posee Gran Bretaña ningún gobierno ha sido electo con una mínima mayoría de los votos emitidos, si no por la *minoría mas grande de los votantes*, pues el voto popular se polariza entre más de dos partidos. Lo que en consecuencia, nos lleva a deducir que más del setenta por ciento del electorado termina siendo gobernado por quienes no eligió. De los ejemplos que hemos citado, surge la pregunta: *¿Cuáles de estos Estados son democráticos y cuales no?*

Hasta ahora hemos hecho referencia al término democracia como un tipo de gobierno sin embargo, este concepto analizado exclusivamente como tal es limitado, según lo han expresado varios autores es necesario ampliar este concepto a la sociedad misma, ya que en la raíz de la definición de Democracia, está la idea del poder popular y generalmente se piensa en este poder como algo simplemente político y se toma al pueblo como la autoridad política última, no obstante la

⁷⁴ Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002.

⁷⁵ Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991, Págs. 18-22.

⁷⁶ Tomado del libro sobre Democracia de Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991

⁷⁷ Tomado del libro sobre Democracia de Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991

Democracia no debería ser entendida solo como una forma de gobierno, más bien debería ser aplicada a toda la sociedad. Un ejemplo de esto es el estudio sobre La democracia en América (EEUU) de Alexis de Tocqueville, en esta obra el autor “analiza a la sociedad estadounidense y no solamente el sistema político y gubernamental de este país”⁷⁸, aunque sabemos que democracia es una de las ideas más perdurables en la Política.

Otro aspecto importante al que vamos hacer referencia son las tensiones o paradojas que revela el *concepto de Democracia*: Según C. B. Macpherson “la Democracia fue considerada por los *educados e iluminados* como el peor tipo de gobierno, pues *gobierno del pueblo* era sinónimo de *gobierno de la plebe*”.⁷⁹ “Democracia solía ser una mala palabra. Cualquiera sabía que la Democracia, en su sentido original de Gobierno del Pueblo, o gobierno de acuerdo con la voluntad de la mayoría de la gente, sería algo malo, fatal para la libertad individual y para todas las excelencias de una vida civilizada. Esa fue la posición que adoptaron casi todos los hombres ilustrados e inteligentes desde los primeros tiempos históricos hasta hace aproximadamente cien años. Luego en el transcurso de los últimos cincuenta años, la Democracia se volvió algo bueno”⁸⁰

No obstante, el poder del pueblo, no se refiere únicamente a la titularidad sino también al ejercicio del mismo, pero solo es, en la Edad Media donde estos dos valores: titularidad y ejercicio empiezan a delinearse a través de la *doctrina de la representación*. Según el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, Democracia significa: “El predominio popular en el Estado, el gobierno del pueblo por el pueblo; o, al menos, *a través de sus representantes legítimamente elegidos*, que ejercen indirectamente la soberanía popular, en ellos delegada”⁸¹.

Finalmente, a lo largo de toda la historia de la humanidad observamos que la democracia se ha visto constantemente asociada a formas de gobierno sujetas a la inestabilidad del poder político y a la inconstancia de la voluntad popular. De los

⁷⁸ Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002, Págs.89-92.

⁷⁹ Macpherson C. B., The Real World of Democracy, Oxford, Clarendon Press, 1966.

⁸⁰ Traducción al español directa de la cita de C. B. Macpherson, The Real World of Democracy, Oxford, Clarendon Press, 1966, Pág.1.

⁸¹ Cabanellas de Torres Guillermo Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Brasil, 2001.

casos más recientes haremos referencia al analizar el Informe sobre la Democracia en América Latina, elaborado por las Naciones Unidas⁸².

1.5. La Democracia en América Latina.

El apoyo que los ciudadanos dan a la democracia es un componente clave de su sostenibilidad. La experiencia histórica nos enseña que las democracias fueron derribadas por “fuerzas políticas que contaban con el apoyo o por lo menos la pasividad de una parte importante y en ocasiones mayoritaria de la ciudadanía”⁸³. “Las democracias se tornan vulnerables cuando, entre otros factores, las fuerzas políticas autoritarias encuentran en las actitudes ciudadanas terreno fértil para actuar”.⁸⁴ De ahí que resulta sumamente importante conocer el Informe sobre el estado de la democracia en América Latina, pues nos permite entender y analizar el apoyo y la oposición de la ciudadanía al régimen democrático.

Según el mencionado informe en el año 2002 el 48,1 por ciento de los encuestados (que fueron en un número de 18.643 en 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), decían que preferían la democracia a cualquier otro régimen.⁸⁵ Por otro lado, el 44,9 por ciento que manifestaban apoyar la democracia, decía además que estaban dispuestos a apoyar un gobierno autoritario si se resolvía los problemas económicos de su país.⁸⁶ Buena parte de los entrevistados (uno de cada tres) a pesar de considerarse demócratas, demostraba actitudes hostiles sobre algunas reglas básicas de la democracia; para ellos un régimen democrático podría funcionar

⁸² PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

⁸³ Expresión tomada de Dante Caputo, Director del Informe. PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

⁸⁴ PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.Ídem.

⁸⁵ Ídem.

⁸⁶ Ídem.

prescindiendo del Parlamento y los partidos políticos.⁸⁷ Al respecto, de este último, recordemos que al preguntarles cual que la institución más corrupta en su país, respondieron que son los partidos políticos.⁸⁸

Luego de la realización de este Informe, según el mismo, una de las conclusiones es que en nuestra América Latina los ciudadanos y ciudadanas según las opiniones vertidas, sobre el régimen democrático en sus países, han conformado tres grupos: “demócratas, ambivalentes y no demócratas”⁸⁹.

Los demócratas en todos los asuntos que les fueron consultados dan respuestas favorables a la democracia, y expresan su preferencia a cualquier otro régimen democrático. Para ellos la democracia es indispensable para un país desarrollado. Están de acuerdo con la delegación para resolver los problemas del país y no consienten que el Presidente prescinda del Parlamento, controle los medios de comunicación o imponga fuerza en épocas de crisis.⁹⁰

Para un segundo grupo los ambivalentes: Sus opiniones son ambiguas y contradictorias, están de acuerdo con un régimen democrático aunque consienten que el gobierno tome decisiones antidemocráticas en circunstancias necesarias. Comparten con los demócratas en su preferencia de un régimen democrático a un autoritario, “la democracia soluciona problemas”⁹¹; sin embargo están de acuerdo con los no demócratas en que lograr el desarrollo del país es más importante que el preservar la democracia. Para este grupo de ciudadanos en épocas de crisis, aprueban que el presidente deje de lado al Parlamento y a los partidos políticos y controle a los medios de comunicación. Es evidente en estas expresiones una tensión o paradoja, por un lado admiten un liderazgo con base democrática, y por otro, están de acuerdo con que su líder tenga un tinte autoritario, que de más eficacia en su gestión.

⁸⁷ PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.Ídem

⁸⁸ Ídem.

⁸⁹ Ídem.

⁹⁰ PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

⁹¹ Ídem.

“Los no demócratas en todos los asuntos consultados dan respuestas contrarias a la democracia, prefieren un régimen autoritario a un democrático. Para ellos lograr el desarrollo del país es más importante que la democracia, apoyan que “Un gobierno no democrático llegue al poder si este resuelve los problemas económicos” Para los no demócratas si el país se encuentra en serias dificultades, el Presidente debería dejar de lado al Parlamento y los partidos políticos”.⁹²

En el 2002, de los consultados: el 43 por ciento eran demócratas, el 30,5 por ciento ambivalentes y los no demócratas alcanzaron el 26,5 por ciento. A manera de conclusión el Informe al respecto de este tema, expone: “En la mayor parte de los países latinoamericanos, la existencia de una mayoría que respalde a la democracia depende de la capacidad de los demócratas para atraer a sus posiciones a los ambivalentes”.⁹³

Por otro lado, las crisis de poder y falta de representación de nuestros gobernantes, sin duda conllevan al nulo fortalecimiento de nuestras sociedades. Somos una sociedad débil que ha perdido el interés en involucrarse en los procesos políticos y no queremos contagiarnos con aquello que creemos desgastado y desprestigiado. La poca fe en nuestros gobernantes deriva en la apatía y quemeimportismo de los ciudadanos hacia el manejo de la cosa pública, que debería ser asimilada como nuestra y no de quienes bien o mal la administran. Aunque talvez nuestros propios gobernantes han hecho indirectamente el intento de defraudarnos hasta cansarnos y volvernos poco interesados, lo cual les permite tener el camino libre para seguir trabajando y decidiendo en su propio beneficio, haciendo caso omiso a las aspiraciones ciudadanas. Si duda, “una autoridad débil es también la contraparte de un ciudadano débil”.⁹⁴ Es un llamado entonces a crecer como ciudadanos y fortalecer la tan mencionada sociedad civil a fin de contribuir a fortalecer a nuestras autoridades.

⁹² PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004Ídem

⁹³ Ídem.

⁹⁴ Montúfar César, Gobernabilidad y Participación Seis ensayos y un epílogo para la reflexión y la crítica, Editorial AH, Quito, 2004, Pág. 160.

1.5.1. Papel de los Organismos Internacionales: Promoción de la Democracia

Las sociedades contemporáneas reconocen que el ser humano tiene derechos, por el solo hecho de ser tal. No solo los Estados han reconocido los derechos de estos a través de sus Constituciones, también la comunidad internacional se ha ocupado de estos, reconociendo que las democracias se deben y se sustentan en los individuos reconocidos como sujetos en igualdad de condiciones.

Las Naciones Unidas y varios organismos internacionales a través de sus programas promueven la realización de elecciones libres y limpias, la promoción de la democracia, el fortalecimiento del estado de derecho y el desarrollo sostenible. Cada vez más la comunidad internacional está convergiendo hacia la visión más amplia de la democracia. Por tanto el informe al que hemos hecho referencia, “propone que para prevenir retrocesos en el proceso democrático, es necesario analizar el régimen democrático como parte, y no aisladamente, del marco de las ciudadanías política, civil y social. El gran reto está en consolidar este consenso emergente y traducirlo en apoyo a reformas que fortalezcan las democracias latinoamericanas”.⁹⁵

Estos son algunos de los avances en la materia de Democracia, impulsados por los organismos internacionales:

La Declaración y Programa de Acción de Viena en 1993: “la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero”⁹⁶. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas proclamó en 1999, la promoción del derecho a la democracia.⁹⁷

⁹⁵ PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

⁹⁶ PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

⁹⁷ www.undp.org.

La Asamblea General de la Naciones Unidas en el año 2000 establece la “Declaración del Milenio: no escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo”.

Además la ONU a través de su Programa para el Desarrollo PNUD, promueve la realización de programas de gobernabilidad, promoción de diálogos democráticos, programas de reforma del Estado y desarrollo económico.

La OEA, Organización de Estados Americanos ha demostrado su compromiso con la democracia de la región, cuando en Santiago de Chile en 1991, dio un paso fundamental, cuando los países miembros adoptaron mecanismos para reaccionar ante situaciones en las que la democracia fuera interrumpida.⁹⁸ Un paso clave constituyó la aprobación de la Carta Democrática Interamericana en el 2001.⁹⁹

Finalmente, estas iniciativas han impulsado la definición de una agenda política para la región que resalta la importancia de la política y de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y la participación ciudadana en los diversos procesos de la vida pública, la cultura democrática, las instituciones garantes de la transparencia y eficacia gubernamental, la gobernabilidad democrática, el estado de derecho, la reducción de la pobreza y el impacto de la nueva economía sobre el desarrollo económico.

1.3.2. Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas

“El desafío global del relanzamiento democrático es el pasaje de la democracia electoral a la democracia de la ciudadanía”¹⁰⁰ En repetidas ocasiones hemos sostenido que el término Democracia debería trascender de un exclusivo y limitado tipo de gobierno y mucho menos de una situación de “pauta electoral a un

⁹⁸ <http://www.upd.oas.org>

⁹⁹ <http://www.oas.org/main/>

¹⁰⁰ PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

paradigma de sociedad en su conjunto”¹⁰¹, como una forma o estilo de vida que implica y conlleva una convivencia diaria. Para Wordsworth: “Democracia es un tipo particular de sociedad y no simplemente una forma particular de gobierno o de elección de un gobierno”¹⁰²

Esta concepción amplia, explica la obra de Alexis de Tocqueville, la Democracia en América (EEUU)¹⁰³, (citada anteriormente) como un estudio de toda sociedad estadounidense y no exclusivamente de su forma de gobierno. Un estudio más preocupado por la igualdad social y económica y sus consecuencias políticas, que por la democracia concebida estrechamente como un sistema puramente político. Para James Bryce: “El progreso social de la democracia ha superado a su progreso político”. “No hay nada más peligroso que una sociedad democrática sin instituciones democráticas”¹⁰⁴

Así se establece un vínculo inevitable entre democracia e igualdad: solo cuando un número suficiente de personas posee un fuerte sentido de su propio valor y sus derechos, puede tener efecto la demanda de sufragio popular y de igualdad de derechos políticos. “Hay por ende una tensión o paradoja entre *la existencia de las desigualdades económicas y sociales que confieren ventajas políticas a algunos grupos y desventajas a otros* y el principio democrático de *igualdad política que debe en principio significar no meramente la igualdad en la urna electoral, sino también igualdad de acceso en la toma de decisiones políticas, así como igualdad de oportunidades para influir sobre la dirección que debe tomar la sociedad en su conjunto*”¹⁰⁵.

Como lo expusimos al inicio de este capítulo, la razón de contemplar el tema de la democracia, ha sido demostrar la hipótesis de *presentar el financiamiento de la política dentro de esta*, ya que si la esencia de la democracia es elegir entre élites que compiten para gobernar, el asunto mismo de elegir difícilmente puede resumirse a

¹⁰¹ Ídem.

¹⁰² Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991.

¹⁰³ Señalado en Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991.

¹⁰⁴ Ídem.

¹⁰⁵ PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

presentarse en un recinto electoral. Debe permitirse a los partidos publicar sus programas y plantear sus razones para aspirar al cargo, el elector debe tener la posibilidad de cuestionarlos, expresar sus dudas y apoyo.

La información verás y oportuna, la libre elección requieren, por tanto, de un nivel de educación, de un entendimiento societal, que las personas tomen conciencia por sí mismas de ser objeto de persuasión y propaganda y en consecuencia estén capacitadas para resistir estas presiones. Se requiere una distribución de los recursos para la propaganda y la persuasión que asegure que el poder para influir en nuestra mente se distribuya desacomodo con el grado de diversidad de opinión en la sociedad.

En una democracia sana, la forma de medir el trabajo exitoso de esta, será la forma en que “el hombre y la mujer ordinarios que votaron sean informados por la discusión pública ampliamente difundida”¹⁰⁶. La esencia de la democracia es el poder de los pueblos para conformar gobiernos y hacer que sus representantes cumplan con la voluntad y demandas populares. La democracia incluye debate y discusión, pero estos no bastan si permanecen inconclusos y poco efectivos en la determinación de políticas, sin embargo el resultado de este debate debe contener decisiones populares y demandas populares; y dado que, en una democracia el pueblo es el soberano, (no el gobierno ni el Parlamento), corresponde entonces al gobierno aceptar e instrumentar la voluntad popular.

1.3.3. La Democracia permanente mente inconclusa.

Hablar hoy en día de “la defensa de la democracia como si estuviéramos defendiendo algo que conocemos y poseemos desde hace muchas décadas o muchos siglos es un autoengaño y una falsificación.”¹⁰⁷ Deben buscarse los criterios, no en la sobre vivencia de las instituciones tradicionales, sino preguntándose donde, reside el poder y como debe ejercerse. En este sentido, la democracia es una cuestión de grado.

¹⁰⁶ www.democraciaparticipativa.org.

¹⁰⁷ Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991

Algunos países hoy en día son más democráticos que otros, pero ninguno tal vez sea muy democrático de aplicarse una estricta definición de democracia. “La democracia masiva es un territorio difícil y hasta ahora en gran medida inexplorado, nos acercáramos al objetivo y tendríamos un lema mucho más convincente si habláramos de la necesidad no de defender la democracia, si no de crearla”.¹⁰⁸

La democracia para Giovanni Sartori es un ideal: “La democracia es, antes que nada y sobre todo, un ideal. Sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas, las democracias son difíciles, tiene que ser promovidas y creídas”¹⁰⁹.

1.6. La democracia en el Ecuador.

1.6.1. “25 años de Democracia en Ecuador” (1979-2004)

Cuando evaluamos el nivel de la política y del desarrollo social en el país, vemos que difícilmente quienes han sido protagonistas de alguna manera de representar al Ecuador, podrían ser llamados verdaderos líderes, la mayoría de las consecuencias de sus actuaciones de una u otra manera han sido la causa de múltiples desatinos en el manejo del país. Si hacemos un balance sobre las prácticas democráticas en Ecuador, concluimos que, “en mucho hemos fracasado, pues difícilmente se ha logrado un verdadero desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes”¹¹⁰, de ahí que existen numerosas dudas sobre el régimen democrático, lo cual ha ocasionado que en repetidas ocasiones existan importantes pronunciamientos a favor de otro tipo de gobierno, aún apoyando *un régimen dictatorial*, si este mejora de algún modo las elementales necesidades del ciudadano.

¹⁰⁸ Carr E. H., La nueva sociedad, Señalado en PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

¹⁰⁹ Sartori Giovanni, Democratic Theory, Nueva York Praeger Publishers, Nueva York, 1967.

¹¹⁰ Barriga Andrés, 25 años de Democracia en Ecuador, 1979.2004, Producciones Culturales Odisea, Quito, 2004.

Si enfocamos nuestro punto de vista en las autoridades elegidas por voto popular, para muchos el problema surge en la calidad de nuestros representantes, pues si hacemos un recuento de la historia de nuestro país veremos, que a través del tiempo no ha existido un liderazgo capaz de articular y satisfacer los múltiples pedidos de los ecuatorianos.

Talvez aquí cabe la pregunta: *¿es posible que surja un líder con las capacidades necesarias para realizar el tan anhelado cambio estructural político, económico y social en el Ecuador, tomando en consideración el contexto nacional en que vivimos?* Desde el retorno a la democracia (en 1979), muchos se han considerado con las capacidades suficientes para lograr *sacar adelante* a nuestro país, “han apostado su *liderazgo en las urnas*, buscando el apoyo de sus seguidores y al mismo tiempo rodeándose de *grupos políticos representativos* (aunque resulten contradictorios y en un pasado no muy lejano acérrimos contrincantes ideológicos) para captar el **voto** necesario para ser quien lidere a esta nación ha caminos de bienestar”¹¹¹..... Esta ha resultado la constante en los últimos 25 años de democracia, sin embargo, dicha estrategia ha desgastado el concepto de la política como servicio, transformando su esencia en beneficio para quien ostenta el poder y para los grupos económicos que lo auspician.

Siendo así, “es claro que no existe un liderazgo político, entendiendo como liderazgo a la capacidad de poder imprimir entre sus seguidores una nueva cultura con valores vivenciales”¹¹², mas bien se ha generado una barrera entre candidatos y electores, en donde los ofrecimientos de campaña se dan, en tanto en cuanto, “*se apoderan de la banda presidencial*”¹¹³; y al final solo queda el desencanto de sus seguidores.

Por otro lado, no es menos cierto que en cada elección el voto nulo y blanco (en algunos casos) es mayor que el voto de los que eligen. Es falso por tanto, que estos líderes han vuelto su mirada a las aspiraciones de la gente, aunque en cada

¹¹¹ Señalado por Amartyan Sen, Premio Nóbel de Economía 1998.

¹¹² Tomado del documento “Líderes Nacionales” preparado por la Asamblea Popular de Cuenca durante sus reuniones en el Parque Calderón en los meses de abril y mayo de 2005.

¹¹³ Tomado del documento “Líderes Nacionales” preparado por la Asamblea Popular de Cuenca durante sus reuniones en el Parque Calderón en los meses de abril y mayo de 2005.

elección la ciudadanía apueste a una nueva esperanza, “se sabe de antemano que, una nueva elección (por lo general) no es el significado de que llegarán mejores días”¹¹⁴, al contrario; “la trampa esta tendida, cada vez es más *lo que se quita que lo que se da*”.¹¹⁵

Al respecto, Teleamazonas TV, plasmó un importante trabajo sobre los 25 años de Democracia en el país, realizando entrevistas a los ex presidentes de la República durante este período (1979-2004), el mismo que, intenta escuchar y entender desde sus propias opiniones los avances y retrocesos que en Democracia ha vivido el país.

Uno de los realizadores, Gonzalo Abad Ruíz, con toda certeza expresa: “Desde el retorno al régimen democrático en 1978, la cotidianidad del sistema político ecuatoriano ha sido por lo menos de las más sorprendentes del continente. Tal pareciera que aquel dicho popular de nuestra Sierra “el rato menos pensado” rigiera cual hilo conductor nuestra evolución democrática”¹¹⁶.

He considerado importante, tomar de este trabajo audiovisual, así como del libro editado, algunas de las respuestas de los entrevistados, a la preguntas sobre el significado de democracia y puntualmente acerca de los últimos 25 años de democracia ecuatoriana. La posición y contraposición de sus respuestas, editadas por los autores, en forma secuencial a los acontecimientos suscitados en el Ecuador, nos permite hacer un fundamental contraste sobre sus opiniones, y sobre su actuar cuando fueron presidentes, de lo cual concluyo, que es muy cierto el dicho popular: “una cosa es lo que se dice y otra lo que se hace”. Este antagonismo, sin duda, es lo que ha llevado a muchas organizaciones de la sociedad civil, a nuevas figuras de la política ecuatoriana, a movimientos sociales y a la ciudadanía en general a solicitar con premura un mejoramiento en la calidad de nuestros representantes, y la formación de nuevos cuadros de gobierno. (Tema que abarcaremos en el siguiente capítulo).

¹¹⁴ Ídem.

¹¹⁵ Ídem.

¹¹⁶ Abad Ortiz Gonzalo. 25 años de Democracia en Ecuador, 1979.2004, Producciones Culturales Odisea, Quito, 2004.

Así por ejemplo para Jamil Mahuad Witt, ex presidente constitucional del Ecuador desde el 10 de agosto de 1998 hasta el 21 de enero de 2000 (fecha en que fue defenestrado del poder –a decir de muchos- por un grupo de indígenas apoyados por militares golpistas); cuando le preguntaron su opinión sobre democracia, contesta: “la democracia tiene que ver con tres cosas. Tiene que ver con que los gobiernos sean elegidos, tiene que ver con que los gobiernos gobiernen respetando a los ciudadanos y respetando las leyes; y tiene que ver con que los gobiernos mejoren la calidad de vida de la población”.¹¹⁷ Sin embargo, de estos tres postulados, creemos que sin bien conforme al primero, Mahuad ganó en elecciones libres con el 51.17%, respecto a los dos siguientes enunciados, hay mucho que decir, en primer lugar en este gobierno existió un frontal favoritismo al sistema financiero en detrimento del bienestar de los ciudadanos, por tanto no hubo tal respeto a las leyes ni a los ciudadanos. Su involucramiento desde la campaña electoral con el banquero Fernando Aspiazu, nos da la respuesta a su actuar.

Es así, que como ya se ha comentado antes, todas las buenas intenciones de gobernar a favor de la gente, pueden quedar de lado cuando un presidente llega (por así decirlo) *atado al poder*. (De este caso de corrupción el financiamiento de la campaña electoral nos referimos en el tercer capítulo de esta tesis). De esta manera he querido hacer referencia, entre otros temas, en como una vinculación y dependencia peligrosa entre las personas jurídicas y los políticos, puede recaer en una burla al sistema democrático ecuatoriano.

No obstante, (hablando de militares golpistas), el primero en ser llamado tal, es el Ing. Lucio Gutiérrez Borbua, también ex presidente de la República y también defenestrado del poder el 20 de abril de 2004. Cuando le preguntan: “Presidente, el 21 de enero marcó su vida y la de este país. ¿Desde cuándo usted empezó a participar en esa conspiración para derrocar al presidente Jamil Mahuad? Contesta: Yo creo que esa idea, si se la podría llamar idea, no era un objetivo: se plasmó el mismo 21 de enero de 2000. Surgió desde finales del año 98, cuando yo escribí un documento pidiendo a las autoridades militares que hagan algo, que promuevan reuniones entre civiles y militares para buscar un cambio de actitud en el país, porque no se podía

¹¹⁷ Entrevista a Jamil Mahuad Witt en Miami, el 11 de septiembre de 2004, 25 años de Democracia en Ecuador, 1979.2004, Producciones Culturales Odisea, Quito, 2004.

permitir que los recursos del Estado se los dilapide en beneficio de 11, 13 o 14 banqueros que engañaron al pueblo ecuatoriano, que se aprovecharon de la confianza que los ecuatorianos tenían en sus bancos, donde depositaron sus recursos.....¹¹⁸

Recordemos por último que también Gutiérrez fue acusado de recibir dinero del narcotráfico para financiar su campaña y además apoyo de los movimientos sociales de México, prohibición que está establecida en la Ley Orgánica del Control de Gasto Electoral y Propaganda Electoral vigente en Ecuador, (tema central del esta tesis.)

1.6.2. Necesidad de mejorar la calidad de la política ecuatoriana. ¿Cómo precautelar el principio de igualdad de oportunidades entre los actores políticos?

La situación política de nuestro país requiere de una activa participación de la ciudadanía que permita revertir el ambiente de inestabilidad, las permanentes rupturas constitucionales, y las continuas vinculaciones entre partidos políticos (o sus candidatos) con personas jurídicas. Es necesario rectificar y profesar un profundo respecto a la democracia, a la constitución y a las leyes que regulan el financiamiento de la política en el país. Los propios actores políticos deberían apoyar las propuestas ciudadanas que demandan una profunda transformación en las estructuras del Estado ecuatoriano y apoyar la reforma de un sistema político que tenga como actor fundamental al ciudadano común.

La participación de los partidos políticos deberá fortalecer con su actuar un sistema democrático que vaya más allá de elecciones justas y libres, requiere de reglas de juego claras en el momento de hacer campaña, demanda de un acceso igualitario para captar el voto del electorado. Esta tesis en los siguientes capítulos pretende demostrar como la reformas a las leyes pertinentes especialmente a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y la Propaganda Electoral podría mitigar en gran parte una desleal competencia entre los actores políticos. La equidad en las oportunidades para todos los sujetos políticos demanda que los candidatos que

¹¹⁸ Entrevista a Lucio Gutiérrez Borbúa en Quito, el 29 de julio de 2004, 25 años de Democracia en Ecuador, 1979.2004, Producciones Culturales Odisea, Quito, 2004.

posean mayores recursos económicos propios no tengan por ello ventajas frente a candidatos sin un gran patrimonio personal, lo que ha propiciado que “sean unas cuantas chequeras las que compren el voto de los ciudadanos”¹¹⁹, dejando atrás el principio democrático de *una persona, un voto*. La medida alentaría además a la “democratización de la política”¹²⁰, al promover que los candidatos busquen activamente el apoyo de otros ciudadanos al financiamiento de sus campañas electorales.

¹¹⁹ Tomado del Documento Conceptual para la Campaña de Recolección de Firmas en apoyo a la presentación de un Proyecto Reformatorio sobre la Ley Orgánica de Control del Gasto y Propaganda Electoral vigente en Ecuador.

¹²⁰ Ídem.

CAPITULO II

SUJETOS POLITICOS: PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS

2.1. Origen de la Participación Política en el mundo

La formación de los partidos políticos comienza a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, luego de la declaración de la independencia de los Estados Unidos de América en 1776, y de la Revolución Francesa de 1789. Estos dos históricos acontecimientos trajeron consigo una mayor participación del pueblo en la actividad política. Sin embargo durante estos acontecimientos los partidos políticos fueron mirados con desconfianza y culpados de la falta de convivencia pacífica en que tales sucesos se desarrollaron.

El nacimiento de los partidos ha sido una consecuencia necesaria del régimen democrático representativo. “Este, y los partidos han surgido y se han desarrollado en estrecha vinculación y la transformación de la naturaleza de los segundos ha influido sobre el funcionamiento del primero”¹²¹. Simultáneamente se empieza a dar forma a la democracia, con la estructuración del estado moderno, con la clásica división tripartita del poder, y la “consagración del principio de legalidad como el ente rector de la actuación del poder político”¹²².

En todos los países en donde se implantó el régimen democrático representativo, los partidos políticos se fueron legitimando y modificando en el orden político, a través del tiempo; “contribuyeron a esa transformación los cambios introducidos en los regímenes electorales y, en particular, la extensión cada vez mayor al derecho del sufragio”¹²³. El surgimiento de los partidos políticos en el mundo fue consecuencia además, entre tantas otras, de la falta de medios que permitieran la participación social, sobre todo en materia laboral, situación a la que aspiraban los grupos sociales urbanos, tanto conjuntos medios como proletarios, escenario que a su vez, contribuyó al crecimiento y consolidación de los mismos. La

¹²¹ Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991

¹²² Ídem.

¹²³ Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002

integración de los mencionados grupos buscaba, al mismo tiempo *democratizar* la sociedad.

Los Levellers, surgieron como fuerza política significativa en Inglaterra a fines de la década de 1640. Han sido considerados “el primer partido político democrático radical organizado del mundo”¹²⁴. Según A. L. Morton¹²⁵, publicaron un programa de reformas políticas, tenían líderes y miembros que pagaban cuotas y estaban organizados en grupos locales. No fueron sin embargo un partido parlamentario, tuvieron algún apoyo en el Parlamento, pero su fuerza residía fuera de él, “su estrategia consistía en movilizar este apoyo a través de manifestaciones y creando una organización dentro del ejército”¹²⁶. Los Levellers articularon y canalizaron un conjunto de coherente de demandas políticas democráticas.

El Parlamento inglés se convirtió en el centro de lucha por la Democracia, no obstante para los Levellers la soberanía no residía en el Parlamento, “el pueblo era el soberano y los miembros del Parlamento eran sus agentes y estaban ahí para ejecutar la voluntad popular, y aquellos que no cumplieran deberían ser reemplazados”¹²⁷.

2.1.1. Concepto de Partido Político.

El concepto *partido político*, como hoy se conoce en la política y en el Derecho, es mucho más reciente que la existencia de su contenido, es un “concepto móvil que se ha ido transformando en función de la evolución de la sociedad”¹²⁸. Los partidos políticos son organizaciones que se caracterizan por su singularidad, de base personal y relevancia constitucional, creadas con el fin de “ayudar de una forma democrática a la determinación de la política nacional y a la formación y orientación de la voluntad de los ciudadanos”¹²⁹.

¹²⁴ Señalado por Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991

¹²⁵ Ídem.

¹²⁶ Ídem.

¹²⁷ Ídem.

¹²⁸ Granda López Paúl, Gobernabilidad y Cultura Política, Escuela de Gobierno y Liderazgo, IERSE-UDA, Cuenca, 2006.

¹²⁹ Nogueira Humberto y Cumplido Francisco, Las Fuerzas Políticas, Santiago de Chile, Chile, 1986.

Los partidos políticos son “fuerzas políticas orgánicas”¹³⁰, es decir, “protagonistas colectivos con órganos propios”¹³¹ de la actividad política. Son grupos de ciudadanos que comparten normas e ideas de cómo se debe organizar el Estado y la finalidad que debe perseguir este.

Los sociólogos Max Weber y Robert Michels, escribieron sus clásicos trabajos en las primeras décadas del siglo, “inaugurando una visión de los partidos, tanto desde sus funciones en la sociedad, como desde sus estructuras internas”¹³². En la clásica definición de Max Weber los partidos políticos constituyen una “asociación dirigida a un fin deliberado”¹³³. Y esa asociación puede buscar tanto “fines materiales o ideales como la realización de un programa; o fines personales tales como beneficios, poder y honor para sus jefes y seguidores”¹³⁴.

En la actualidad, los partidos son definidos en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos; lo cual resulta en ciertos casos negativo, debido a que, para muchos los partidos políticos tienden a dividir a la sociedad, se les acusa además de gobernar en beneficio de unos pocos, por lo tanto su definición a menudo va ligada a la noción de *fracción*. Prácticamente no existen definiciones globales de ellos, más bien encontramos conceptualizaciones referidas a problemas como la representación, la articulación de intereses, la legitimidad, la presencia de diversas ideologías. Ligado a estos aspectos señalados, encontramos además, que debido a la variedad de los sistemas políticos, vinculados a paradigmas y comparaciones, nos obligan a la utilización de enfoques alternativos para definirlos y analizarlos.

Tomando en consideración estos elementos, Humberto Nogueira y Francisco Cumplido¹³⁵, nos exponen el siguiente concepto de partido político: “Partido político es una asociación permanente y voluntaria de ciudadanos que sustentan unos mismos principios o ideología sobre el quehacer social, cuya finalidad es participar en la

¹³⁰ García Cotarelo R., Los partidos políticos, Sistema, Madrid, 1985.

¹³¹ Von Beyme K., Los partidos políticos en las democracias occidentales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

¹³² Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

¹³³ Weber Max, La Política como vocación, El Político y el Científico, Alianza Editorial Madrid, España.

¹³⁴ Señalado por Weber Max, La Política como vocación, El Político y el Científico, Alianza Editorial Madrid, España.

¹³⁵ Señalado por Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

formación de la voluntad política del Estado y realizar una acción política coherente con sus principios o ideología implícita o explícita de acuerdo al apoyo popular obtenido a través de la presentación de candidatos para ocupar los cargos de gobierno del estado en los distintos niveles o en los plebiscitos o referéndum”.¹³⁶

Sin embargo, esta construcción conceptual ha sido criticada señalando que enfatiza aspectos normativos; es decir “lo que los partidos deberían ser según estos autores, descuidando en gran medida lo que los partidos son”¹³⁷. No obstante, “es difícil conceptuar a los partidos políticos, pues son y siguen siendo heterogéneos”¹³⁸.

Es así que, la “politología contemporánea”¹³⁹ ha buscado construir un concepto más preciso, subsanando debilidades de definiciones anteriores, y distinguiéndolos nítidamente de otras fuerzas políticas tales como grupos de presión, movimientos sociales, fuerzas armadas. Sin perjuicio de las dificultades conceptuales anotadas, los actuales analistas del tema coinciden en que “los partidos se conforman de ciertos elementos y cumplen determinadas funciones en todo sistema político”¹⁴⁰; temas que anotaremos a continuación.

2.1.2. Elementos constitutivos de los Partidos Políticos.

Los principales elementos constitutivos de un partido político, son: “sus integrantes, un fin inmediato y sus medios de acción”¹⁴¹.

Integrantes. Forman una organización permanente, los une un mismo proyecto general que lo expresan a través de su doctrina y de una plataforma electoral. Según su involucramiento y “su organización en la estructura interna de un partido político se dividen en miembros y no miembros”¹⁴²; los *miembros* pueden ser “dirigentes,

¹³⁶ Nogueira Humberto y Cumplido Francisco, Las Fuerzas Políticas, Santiago de Chile, Chile, 1986.

¹³⁷ Citado y observado por Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

¹³⁸ Granda López Paúl, Gobernabilidad y Cultura Política, Escuela de Gobierno y Liderazgo, IERSE-UDA, Cuenca, 2006.

¹³⁹ Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

¹⁴⁰ Ramos Jiménez A., Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas, Universidad de los Andes, Mérida, 1995.

¹⁴¹ Di Tella T., Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo XX, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1993.

¹⁴² Granda López Paúl, Gobernabilidad y Cultura Política, Escuela de Gobierno y Liderazgo, IERSE-UDA, Cuenca, 2006.

permanentes, militantes y afiliados y los *no miembros* son los simpatizantes y votantes fieles”¹⁴³. Algunos de ellos son ocupantes de cargos públicos. Sus integrantes deberían formar “una organización duradera, cuya esperanza de vida sea superior a la de sus dirigentes, una organización local, estable y aparentemente perdurable, dotada de relaciones regulares y diversificadas a nivel nacional”¹⁴⁴.

Un fin inmediato. Se trata de conseguir que sus integrantes ocupen cargos públicos o por lo menos influir en el proceso de adopción de las decisiones políticas. Para los autores Joseph La Palombara y Myron Weiner¹⁴⁵: “Su fin inmediato debería ser el de ejercer una voluntad deliberada de los dirigentes locales y nacionales para tomar y ejercer el poder ya sea solos o en coalición, y no sólo de influir sobre él”¹⁴⁶.

Los elementos que conforman la definición de La Palombara y Weiner, hacen impreciso cualquier concepto de partido político que derive de los mismos, según Humberto Nogueira y Francisco Cumplido¹⁴⁷, quienes realizan ciertas observaciones críticas y ante algunos de los problemas que generan las características aportadas, proponen agregar dos elementos más a dicha definición:

1. Sustentar iguales fines, doctrina o ideología sobre el quehacer societal; y,
2. Desarrollar un programa político coherente con sus principios.

No obstante, existen muchos partidos políticos fuertemente divididos ideológicamente y otros que una vez llegados al poder no desarrollan políticas coherentes con sus programas y sus principios.

Para Mario Fernández Baeza: “tanto La Palombara como Weiner indican en su conceptualización, con claridad que los partidos quieren el poder, pero no señalan con igual precisión a través de qué medios buscan lograrlo, por lo cual la búsqueda

¹⁴³ Granda López Paúl, Gobernabilidad y Cultura Política, Escuela de Gobierno y Liderazgo, IERSE-UDA, Cuenca, 2006.

¹⁴⁴ Parlamento Latinoamericano, IRELA, Manual de los partidos políticos de América Latina, IRELA, Madrid, 1997.

¹⁴⁵ Criterios de los mencionados autores han sido citados con frecuencia por Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

¹⁴⁶ Señalado por Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

¹⁴⁷ Nogueira Humberto y Cumplido Francisco, Las Fuerzas Políticas, Santiago de Chile, Chile, 1986.

del apoyo popular se podría realizar mediante el empleo de métodos violentos, como la guerrilla, el sabotaje y el golpe de Estado. Obviamente esto hace indistinguible a los partidos de grupos terroristas, movimientos guerrilleros o fuerzas armadas golpistas”.¹⁴⁸

Sus medios de acción. Son participar por sí mismos en las competencias electorales, lo cual significa un “aspecto representativo o electoral”¹⁴⁹. El deseo de la organización es buscar un apoyo popular a través de las elecciones o de cualquier otro medio. Sin duda, la aspiración de los partidos políticos será ganar las elecciones, concientes de que el opuesto a este anhelo puede ser el resultado. No obstante sabemos que, en un régimen democrático competitivo las “fuerzas electoralmente perdedoras”¹⁵⁰ se convierten en la oposición. Aunque el papel de las oposiciones es muy diverso, se destacan en él, las tareas de control y fiscalización sobre los actos del gobierno y de las demás fuerzas electoralmente ganadoras.

2.1.3. Función de los Partidos Políticos.

Los partidos políticos realizan una gran cantidad de funciones dentro del sistema político-democrático, sin embargo algunas de ellas, las comparten con otros actores sociales. La “articulación y canalización de los intereses y necesidades de la sociedad, es un oficio que realizan al mismo tiempo con la burocracia pública; y la socialización política simultáneamente con los medios de comunicación social”¹⁵¹.

Las funciones de los partidos políticos creados para actuar de acuerdo con el régimen democrático constitucional son las siguientes¹⁵²: 1.Encauzar la voluntad popular. 2. Educar al ciudadano para encarar su responsabilidad política 3.Servir de eslabón entre la opinión pública y el gobierno. 4. Seleccionar la elite que debe conducir los destinos del país. 5. Proyectar la política de gobierno y controlar su ejecución.

¹⁴⁸ Señalado por Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

¹⁴⁹ Señalado por Granda López Paúl, Gobernabilidad y Cultura Política, Escuela de Gobierno y Liderazgo, IERSE-UDA, Cuenca, 2006.

¹⁵⁰ Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

¹⁵¹ Sartori Giovanni, Partidos políticos y sistema de partidos, Alianza, Madrid, 1980.

¹⁵² Citadas y desarrolladas por Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

Para Giovanni Sartori¹⁵³, las principales funciones de los partidos políticos son las siguientes¹⁵⁴:

Comunicación de la Sociedad con el Estado. Sartori se refiere a la “comunicación básica necesaria para que exista interacción”¹⁵⁵. Considera esta, como un “requisito fundamental para el funcionamiento básico de cualquier sistema político; incluso aunque no existieran los partidos políticos otros agentes deberían desarrollarla”¹⁵⁶.

Sin embargo, esta función debe estar dirigida de mejor manera desde la Sociedad hacia el Estado y esto efectivamente ocurre cuando el “sistema de partidos es competitivo”¹⁵⁷; no así en las autocracias, en donde al no existir política competitiva, es mucho menor la comunicación *Sociedad-Estado*, y “se acentúa más bien un flujo desde el sistema político a la base social”¹⁵⁸.

Precisamente Sartori en su definición de partido político, como un “grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos en cargos públicos”, incluye en este concepto “el qué y el cómo de estos grupos políticos”¹⁵⁹, destacando de esta manera, la necesaria comunicación entre Sociedad y Estados. Señala: El qué, está dado por “el fin de llegar al poder ocupando los cargos de dirección del sistema político”¹⁶⁰. “El medio utilizado para conseguir este objetivo son las elecciones”¹⁶¹.

Estas dos cuestiones constituirían la característica fundamental de la fuerza política llamada partido y permitirían distinguirla con nitidez de otras organizaciones que también interactúan entre el Estado y la Sociedad.

¹⁵³ Sartori Giovanni, Partidos políticos y sistema de partidos, Alianza, Madrid, 1980.

¹⁵⁴ Citadas por Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

¹⁵⁵ Sartori Giovanni, Partidos políticos y sistema de partidos, Alianza, Madrid, 1980.

¹⁵⁶ Ídem.

¹⁵⁷ Ídem.

¹⁵⁸ Ídem.

¹⁵⁹ Ídem.

¹⁶⁰ Ídem.

¹⁶¹ Ídem

Canalización de las “peticiones de la población hacia los poderes”¹⁶². La canalización consiste en “la posibilidad de transportar al sistema político demandas e intereses”¹⁶³. Todos los sistemas de partidos, incluso en un régimen político autocrático, cumplen la función de comunicación y canalización. Pero, si el sistema de partidos políticos es “competitivo la función de canalización hace prevalecer los intereses de la sociedad”¹⁶⁴, en cambio en los no competitivos tienden a prevalecer los intereses del Estado. Esta función está ligada a los partidos políticos, es decir, si una sociedad carece de partidos políticos, esta función no se realiza, ya que “el voto convierte a los partidos políticos en canales de expresión política y representantes de sus intereses”¹⁶⁵.

Expresión. Esta actividad se da sólo en los sistemas de partidos competitivos. Ella consiste en que la sociedad hace presente, y expresa sus demandas a los centros decisorios a nivel político; “pero en dicha expresión de demandas, acompañadas de la presión política propia de la competencia partidista, la que se expresa es la sociedad”.¹⁶⁶

La presión política deriva de que para los partidos el considerar las demandas y transportarlas a los centros decisorios, no queda librado a su voluntad. La función expresiva es tal, en la medida que “la sociedad (el electorado) resta su apoyo a un partido trasladando sus votos hacia otro”¹⁶⁷, si el primero no cumple con la expresión societal. Esta función no se realiza en los sistemas no competitivos, ya que en ellos “no hay canales alternativos al partido único o hegemónico”¹⁶⁸, hacia los cuales la sociedad pueda trasladar sus apoyos.

Según Mario Fernández Baeza, “las funciones de los partidos políticos se relacionan con la razón de ser y el desarrollo de estos”¹⁶⁹. Este autor expone las siguientes funciones:

¹⁶² Granda López Paúl, Gobernabilidad y Cultura Política, Escuela de Gobierno y Liderazgo, IERSE-UDA, Cuenca, 2006.

¹⁶³ Ídem.

¹⁶⁴ Sartori Giovanni, Partidos políticos y sistema de partidos, Alianza, Madrid, 1980.

¹⁶⁵ Granda López Paúl, Gobernabilidad y Cultura Política, Escuela de Gobierno y Liderazgo, IERSE-UDA, Cuenca, 2006.

¹⁶⁶ Sartori Giovanni, Partidos políticos y sistema de partidos, Alianza, Madrid, 1980.

¹⁶⁷ Ídem.

¹⁶⁸ Ídem.

¹⁶⁹ Señalado por Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

Para él, los partidos políticos cumplen una “labor genérica, primaria”¹⁷⁰, que es la de mediación entre Sociedad y Estado; pero desde el punto de vista de la relación de los partidos políticos con la Sociedad, su labor y su función genérica es la de *representación*. Como los partidos políticos, también tienen una relación con el Estado desde ese ángulo la función genérica es de *ejercicio del poder*.

La macro “*función de representación*”¹⁷¹ se ejerce en dos direcciones:

Desde la sociedad a los partidos políticos; a través de una articulación de demandas, reclutamiento político, integración de los individuos a la sociedad y al sistema político y de la movilización política.

Desde los partidos políticos a la sociedad; se ejerce esencialmente a través de la socialización política. Los partidos *articulan* demandas de la sociedad y de los grupos sociales, y esta función es cumplida principalmente a través del proceso electoral. Los candidatos o postulantes a serlo deben percibir los problemas de sus electores, debido a lo cual las campañas se orientan preferentemente a ese fin. También, “el otorgamiento de preferencias del electorado a los partidos les indica a éstos la cercanía entre sus ideas y programas con los problemas que los electores aspiran a que sean resueltos por el sistema político”¹⁷².

Según el autor, “el reclutamiento político y la integración de individuos y grupos a la sociedad y al sistema político serían funciones inmersas en la articulación, la movilización y la socialización política, que deberían ser además, temas centrales para la estabilidad y el cambio de un sistema político”¹⁷³. Sin embargo estas, deberían ser asuntos de real importancia y urgencia para los partidos políticos, no sólo durante los procesos electorales, si no en forma constante.

La macro “*función de ejercicio del poder*”¹⁷⁴ hace referencia a la realización de programas y políticas, formación del gobierno, selección del personal dirigente y ejercicio de la oposición. Los partidos proponen programas y políticas que articulan

¹⁷⁰ Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

¹⁷¹ Ídem.

¹⁷² Nogueira Humberto y Cumplido Francisco, Las Fuerzas Políticas, Santiago de Chile, Chile, 1986.

¹⁷³ Señalado por Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

¹⁷⁴ Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

las demandas sociales y permiten formar y ejercer el gobierno. Estas funciones son claves en todo sistema político pero en las democracias se cumple principalmente a través de las elecciones, sin embargo es posible postular y alcanzar cargos de gobierno sin pertenecer a partidos políticos.

La selección del personal dirigente se vincula a la tarea de reclutamiento político y tiende a ser cada vez más “una labor crecidamente especializada y exigente”¹⁷⁵. Incluso en países con sistemas de servicio civil muy desarrollado y profesional, son los partidos los que proveen de personal para los cargos superiores del gobierno y de la administración.

La “generación competitiva del gobierno en los regímenes democráticos, significa que las fuerzas electoralmente perdedoras quedan en oposición”¹⁷⁶. Esto último hace referencia a una función que deberían ejercer los partidos políticos, y esta es, *la de reforzar y estabilizar el sistema político*, tanto “el gobierno como la oposición deben reforzar el sistema político, volviéndolo estable y asegurando continuidad”¹⁷⁷. Aunque el papel de las oposiciones es muy diverso, en él destacan las tareas de control y fiscalización de las fuerzas gobernantes.

2.1.4. Tipos de Partidos Políticos:

Partidos de ideología: Estos partidos basan su influencia en la fuerza de sus ideas y conceptos sobre la realidad presente y futura y sobre la manera que a su pensar, debería dirigirse un país. A este tipo, se asigna fundamentalmente “la formación de cuadros políticos y de una estructura orgánica”¹⁷⁸.

Partidos de masas: Estos son los partidos que se asientan en la población basándose en los atractivos de sus líderes y no tanto en apoyo de su fuerza orgánica-estructural.

¹⁷⁵ Nohlen D., Sistemas electorales y partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México 1998.

¹⁷⁶ Ídem.

¹⁷⁷ Granda López Paúl, Gobernabilidad y Cultura Política, Escuela de Gobierno y Liderazgo, IERSE-UDA, Cuenca, 2006.

¹⁷⁸ Von Beyme K., Los partidos políticos en las democracias occidentales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

Partidos de cuadro: Son aquellos que sus militantes son formados “política e ideológicamente basándose en la doctrina y principios de este”¹⁷⁹. Tienen fuerte organización y disciplina. Sus estructuras directivas van de las dirigencias nacionales hasta las locales, pasando por regionales, comunales y provinciales. Su influencia en la población está dada por “el trabajo político de sus militantes, más que por la influencia de sus líderes”¹⁸⁰.

2.2. Democracia Representativa y Partidos Políticos

No se puede hablar de una verdadera Democracia si no existe una auténtica vigencia de partidos políticos como instituciones serias y capaces de articular las demandas sociales, económicas y culturales de los ciudadanos. “En una diversidad ideológica, de intereses y valores, en un sistema político democrático basado en el pluralismo, los partidos políticos son el principal instrumento de participación política”¹⁸¹.

Un partido gobernante puede pretender que tiene un mandato para cumplir su plataforma electoral o las promesas electorales a que se comprometió antes de ser electo. Puede significar que las personas que votaron por ese partido conocían sus planes y en consecuencia consintieron con ellos, no obstante es posible que los electores no conozcan sus planes. Pero incluso si los conocieran, no podemos asegurar que los aprobarían. Es posible por lo tanto que las personas voten por un partido, pese a algunos de sus planes e intenciones específicos y las encuestas de opinión indican que la mayoría apoyan a un partido sin embargo están en contra de una o varias de sus políticas. “Los votos se emiten a favor de candidatos y partidos, no se puede comprobar si son en apoyo de determinada política. De modo que no es un mandatario si no un representante”¹⁸². “El principio del mandato se sigue invocando, pero en relación a partidos y no de representantes individuales”¹⁸³.

¹⁷⁹ Von Beyme K., Los partidos políticos en las democracias occidentales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986

¹⁸⁰ Ramos Jiménez, A.: Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas, Universidad de los Andes, Mérida, 1995.

¹⁸¹ Granda López Paúl, Gobernabilidad y Cultura Política, Escuela de Gobierno y Liderazgo, IERSE-UDA, Cuenca, 2006.

¹⁸² Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991

¹⁸³ Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002

Un partido no tiene el encargo de ejecutar políticas particulares, en el sentido que antes hemos usado el término *mandato*, de modo que ya sea que consideremos la “práctica corriente **de representación** en relación con los representantes individuales o en relación con los partidos y quienes votan por ellos”¹⁸⁴, es claro que el control popular y la responsabilidad en el mejor de los casos, están encarnados en esa práctica.

En cierta medida hemos avanzado de la concepción griega de democracia como gobierno del pueblo por el pueblo mismo. Lo importante, es el derecho del pueblo a elegir a sus representantes y hacerlos responsables.

2.3. Importancia de la Participación Política

2.3.1. Importancia de la Política.

La Política tiene un papel fundamental dentro del marco general de la conducta humana, entendida esta, no como un fin en si misma, sino como un medio para alcanzar el poder. A su vez llegar al poder en si, no es un fin, contrariamente de lo que actualmente sucede, sin duda es utilizar ese poder como un medio para la consecución de fines colectivos. Quien hace política aspira el poder, no obstante, no se puede conseguir este, tan solo para “gozar de un sentimiento de prestigio o para compensar la vanidad personal; para satisfacer intereses personales o de ciertos grupos”¹⁸⁵.

Se puede acceder a este poder a través de tres medios¹⁸⁶: *la costumbre*: el caso más claro es, el de los principados o reinados que permiten heredar ese poder como quien hereda una casa; *la gracia*: que hace referencia a las cualidades del caudillo, a su carisma y a la confianza que en otros inspira; por último *la legalidad* basada en la validez de los preceptos legales. Entiendo que Max Weber en su obra La

¹⁸⁴ Von Beyme K., Los partidos políticos en las democracias occidentales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986

¹⁸⁵ Weber Max, La Política como vocación, El Político y el Científico, Alianza Editorial Madrid, España.

¹⁸⁶ La costumbre, la gracia y la legalidad, temas señalados por Max Weber en su obra ya citada.

Política como Vocación, intenta resaltar el importante tema, que quien desea gobernar y hacer Política debe tener vocación para ello.

2.3.2 La política como profesión¹⁸⁷. ¿Quiénes son los políticos profesionales? Existen dos formas de hacer de la política una profesión: Se puede vivir de la política o se vive para la política. Para Weber, “vivir de la política deriva entonces en hacer las cosas materialmente”¹⁸⁸, no así, *vivir para la política*, pues esto deriva en hacer las cosas idealmente y darle sentido a la vida poniendo esta, al servicio de los demás.

Surge entonces la duda, de si para esto, es necesario ser “¿económicamente independiente?”¹⁸⁹ Y que solo un patrimonio propio posibilita esa independencia, si es cierto, “¿se vuelve forzosamente necesario un reclutamiento plutocrático de los dirigentes?”¹⁹⁰ Lo dice Weber: ¿Cambiar el programa objetivo e ideológico de acuerdo a las posibilidades de captar votos? Por lo tanto, siendo coherentes con el pedido clásico de hacer de la política una verdadera vocación, quienes deseen hacer política deberían vivir para ella y no de ella. El mismo autor, destaca la importancia de definir el rol de los funcionarios profesionales y funcionarios políticos y al respecto dice que: el “auténtico funcionario debe limitarse a realizar su trabajo imparcialmente y no a hacer política”¹⁹¹.

La mayoría de los ciudadanos atenienses eran trabajadores que necesitaban de la escasa retribución que con el tiempo se les otorgaba para cumplir con sus deberes públicos y compensarlos por la pérdida de sus ingresos cotidianos. La retribución por el puesto se convirtió en un símbolo político, un símbolo de determinación de los demócratas de que, la pobreza no debería ser una barrera para la participación política.

Según Max Weber, el reclutamiento de los dirigentes políticos y sus seguidores debería ser plutocrático, y esta empresa política debería proporcionarles ingresos regulares y seguros. ¿De dónde obtendrán ese capital necesario? Deberían realizar política solo las élites económicas o se refiere a las élites intelectuales. Al

¹⁸⁷ Weber Max, La Política como vocación, El Político y el Científico, Alianza Editorial Madrid, España.

¹⁸⁸ Ídem.

¹⁸⁹ Ídem,

¹⁹⁰ Ídem.

¹⁹¹ Ídem.

respecto pienso que sí hay algo de elitismo en la visión de Weber. Para él quien se dedica a la política debería tener sus necesidades materiales satisfechas.

2.3.3. La Política como vocación: ¡Hay que tener vocación para ser Político!¹⁹²

“Dos pecados mortales en el terreno de la Política son: la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad”¹⁹³. De hecho las dos se dan comúnmente. Nos comenta además Weber sobre la necesidad de la pasión ardiente y la mesurada frialdad al hacer Política, y la conveniencia de conseguir que las dos vayan juntas, pues dice que la Política debería hacerse con la cabeza y no con otras partes del cuerpo o del alma, no obstante, “la entrega a una causa nace y se alimenta de la pasión más no de una actitud humanamente frívola. A pesar de que, esta habilidad es la que distingue al político apasionado del político estérilmente agitado pues la excitación no es esencialmente ni siempre una pasión auténtica”¹⁹⁴. Tener convicción y responsabilidad nos dará una auténtica vocación política, que requiere de pasión y medida. Si bien existe una clara diferencia entre la “Ética de la convicción y la Ética de la responsabilidad”¹⁹⁵; no creo que sean excluyentes pero sí son distintas en la medida de que “las acciones políticas no deben evaluarse por sus intenciones sino por sus consecuencias”¹⁹⁶. *No se consigue lo posible si no solamente intentando lo imposible*, anota Weber.

Me queda clara la posición del autor y la comparto en gran parte. Quien desee ser Político debe tener la vocación para ello, de lo contrario todas las buenas intenciones quedarían como tales, si no se encuentra un equilibrio entre la pasión por la política y una indudable medida en el actuar que quien la ejerce.

Quiero rescatar la opinión sobre el poder, no entendido como la dominación de unos a otros, si no como *multiplicación de la efectividad de la acción colectiva*, de

¹⁹² Tema recogido por Max Weber en la obra anteriormente citada. He considerado hacer extensa referencia a la misma por la importancia que considero, aporta a la realización de la presente tesis, cuyo tema central es el “Financiamiento Político”.

¹⁹³ Weber Max, *La Política como vocación*, El Político y el Científico, Alianza Editorial Madrid, España.

¹⁹⁴ Ídem.

¹⁹⁵ Ídem.

¹⁹⁶ Señalado por Montúfar César, *Módulo sobre Democracia*, Escuela para la Democracia, Participación Ciudadana, Guayaquil, 2006.

Talcott Parsons¹⁹⁷. En mi opinión este criterio está ligado a la buena actitud, de no alcanzar el poder por el solo hecho de disfrutar de este, con miras a engrandecer el ego y la vanidad del hombre. Sin duda el poder hace bien pero también mal, a la persona que lo posee y más aun a quienes se vuelven beneficiarios o víctimas de este. El poder utilizado para alcanzar fines colectivos y causar un efecto multiplicador de bienes y bondades en los ciudadanos, es el que debería aspirarse. Me parece muy sugerente este comentario, pero creo que según Weber “una política basada en la vocación puede hacer bien a la sociedad en la que se practica, pero ello no quiere decir que logrará el bien (moral) a la persona del político. Hay un cierto sentido trágico en el sentido de que, a pesar de no ser excluyentes, sí se producen casi siempre discrepancias entre la ética de los principios y la ética de la responsabilidad”¹⁹⁸

Por último, creo que es necesaria la reformulación de las instituciones políticas, entre ellas los partidos, no se debería apuntar a su destrucción, y a la negación de la política como actividad humana esencial al desarrollo de una sociedad moderna y pacífica.

2.3.4. Política y conducción social.

“La vida de los pueblos está signada por las realidades culturales presentes en un momento histórico dado, estas configuran la naturaleza de la organización sociopolítica en cada lugar”¹⁹⁹. Hoy en día en occidente la democracia es aceptada como un modelo de gobierno y de vida, con un especial interés en el respeto de la vigencia de los derechos humanos. Se han creado instituciones y estructuras a las que se les confió la tarea de garantizar una adecuada conducción de la vida política y social, buscando que todos los actores sociales pudieran alcanzar sus objetivos de desarrollo humano. Es decir aparece “la política como actividad orientadora del quehacer humano”²⁰⁰. “Política que evoluciona en sus formulaciones conceptuales y

¹⁹⁷ Citado por Montúfar César, Gobernabilidad y Participación Seis ensayos y un epílogo para la reflexión y la crítica, Editorial AH, Quito, 2004.

¹⁹⁸ Montúfar César, Gobernabilidad y Participación Seis ensayos y un epílogo para la reflexión y la crítica, Editorial AH, Quito, 2004.

¹⁹⁹ Tomado del documento “Líderes Nacionales” preparado por la Asamblea Popular de Cuenca durante sus reuniones en el Parque Calderón en los meses de abril y mayo de 2005.

²⁰⁰ Vallespín Fernando, El Futuro de la política, Madrid, España, 2000.

en sus diseños orgánicos en la medida en que las sociedades también se complejizan”²⁰¹

El logro más importante de la política moderna ha sido la construcción del estado democrático, como entidad rectora de la vida de las naciones, y dentro de ellas, como herramienta articuladora de los ciudadanos, la estructuración de los partidos políticos, a quienes ha correspondido la tarea de manejar el Estado, y de ser canales de comunicación con ese universo de ciudadanos.

Resulta importante entonces, que los partidos políticos sean capaces de recoger las complejas demandas de la sociedad, de procesarlas y de ofrecerles respuestas eficaces a sus aspiraciones.

2.3. Regulación sobre sujetos políticos en el Ecuador

En primer lugar la Constitución Política de la República en su Capítulo III, De los Partidos y Movimientos Políticos, Art. 114, “garantiza el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la Ley”. Además establece el mismo artículo, que, “los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento”²⁰²

La Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política de la República, codificó la Ley Orgánica de Partidos Políticos²⁰³, y luego de cumplir con los presupuestos que manda el artículo 160 de la Constitución, publicó esta Ley, el 20 de octubre del 2000.

A continuación citaremos algunos de sus artículos, para conocer la forma en que dicha ley regula la participación política en el Ecuador.

²⁰¹ Presentación del Dr. César Pérez Vivas, Diputado a la Asamblea Nacional y Secretario General Nacional del Partido Demócrata Cristiano COPEI, en la Conferencia Internacional “Conceptos y Estrategias de Partidos Políticos Modernos”, celebrada en el Hotel Eurobuilding de Caracas-Venezuela, el día Martes 11 de Marzo de 2.003, promovido por la ODCA y la KAS.

²⁰² Art. 114 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

²⁰³ Esta codificación fue elaborada por la Comisión de Legislación y Codificación, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política de la República. COMISION DE LEGISLACION Y CODIFICACION. Cumplidos los presupuestos del artículo 160 de la Constitución, publíquese esta codificación en el Registro Oficial. Quito, 20 de octubre del 2000.

En su Art. 1., manifiesta que esta ley: “rige la constitución, actividad y extinción de los partidos políticos y garantiza su libre y autónomo funcionamiento, de acuerdo con sus estatutos y reglamentos legalmente aprobados”.

Ya mencionamos en títulos anteriores varios conceptos sobre partidos políticos, de igual manera esta Ley Orgánica de Partidos Políticos los define en su Art. 3., de la siguiente manera: “Los partidos son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado”²⁰⁴. El mismo artículo reza que: “constituyen un elemento fundamental del sistema democrático: expresarán y orientarán la voluntad política del pueblo, promoverán la activa participación cívica de los ciudadanos, capacitarán a sus afiliados para que intervengan en la vida pública, y seleccionarán a los mejores hombres para el ejercicio del Gobierno”²⁰⁵.

Los partidos políticos son reconocidos como personas jurídicas de derecho privado según lo manifiesta el Art. 4 de la misma Ley, además se los faculta para “realizar actos y contratos de acuerdo con el derecho común”²⁰⁶. Este mismo artículo les otorga *personería política* para ejercer los derechos que esta Ley y otras leyes les reconocen.

De igual manera la Ley en su Art. 7. “garantiza el derecho de los ciudadanos para afiliarse o desafiliarse libremente de un partido político”²⁰⁷. Afiliación que solo les está permitida a los ecuatorianos mayores de dieciocho años. Se prohíbe más de una afiliación, pues la nueva afiliación implica la renuncia a la anterior, por último quien conste afiliado a más de un partido político será reprimido con la pérdida de los derechos de ciudadanía por un año.

2.3.1. Partidos Políticos en el Ecuador

La Ley Orgánica de Partidos Políticos a la que hicimos referencia anteriormente en su Título Segundo, *Reconocimiento*, en su Art. 9, establece “Se

²⁰⁴ Art. 3 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos vigente en Ecuador.

²⁰⁵ Ídem.

²⁰⁶ Art. 4 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos vigente en Ecuador.

²⁰⁷ Art. 7 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos vigente en Ecuador.

garantiza el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en esta Ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento”²⁰⁸. Manifiesta además el mismo artículo en su inciso segundo que “La vida jurídica de los partidos se inicia con su inscripción en el Registro correspondiente, previo reconocimiento por el Tribunal Supremo Electoral. Solo los partidos legalmente reconocidos gozarán de la protección establecida en esta Ley”²⁰⁹.

Los artículos 10 y 12 de la misma Ley establecen los requisitos que un partido político debe cumplir para ser registrados en el Tribunal Supremo Electoral.

Art. 10. “El movimiento político o los ciudadanos que se hayan agrupado con el propósito de constituir un partido presentarán al Tribunal Supremo Electoral, a través de su representante, una solicitud a la que se acompañará lo siguiente:

- a) Acta de fundación del partido político;
- b) Declaración de principios ideológicos;
- c) Programa de gobierno que contenga las acciones básicas que se propone ejecutar;
- d) Estatutos;
- e) Símbolos, siglas, emblemas y distintivos;
- f) Nómina de la directiva;
- g) Registro de afiliados cuyo número no sea inferior al uno punto cinco por ciento de los inscritos en el último padrón electoral; y,
- h) Prueba de que cuenta con una organización de carácter nacional de conformidad a lo previsto en el artículo 12 de esta Ley”²¹⁰.

El Art. 12, dice “El partido que solicita su reconocimiento debe contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país, entre las cuales dos deberán corresponder a las tres de mayor población”²¹¹

²⁰⁸ Art. 9 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos vigente en Ecuador.

²⁰⁹ Art. 9, inciso segundo de la Ley Orgánica de Partidos Políticos vigente en Ecuador.

²¹⁰ Art. 10 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos vigente en Ecuador.

²¹¹ Art. 12 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos vigente en Ecuador.

Al respecto, en la página web²¹² del Tribunal Supremo Electoral del Ecuador se reconocen como Partidos Políticos los siguientes:

- Partido Social Cristiano
- Partido Izquierda Democrática
- Partido Sociedad Patriótica 21 de enero
- Partido Roldosista Ecuatoriano
- Partido Democracia Popular
- Partido Concentración de Fuerzas Populares
- Partido Renovador Institucional Acción Nacional
- Partido Movimiento Popular Democrático
- Partido Socialista Frente Amplio
- Partido Unión Nacional Uno
- Partido Liberal Radical Ecuatoriano
- Partido Libertad
- Partido Alfarismo Nacional
- Partido de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País

El Art. 10, en su literal b, en concordancia con el Art. 3, inciso tercero, que dice: “Para que un partido político sea reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, ***deberá sustentar principios doctrinarios que lo individualicen***, presentar un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático, estar organizado en el ámbito nacional y contar con el número de afiliados que exija esta Ley”²¹³

Claramente estos artículos hacen referencia al requerimiento específico de que los partidos políticos cuenten con un enunciado de principios doctrinarios que los individualicen ante otros.

2.3.2. Movimientos Políticos

La Constitución Política de la República no define los partidos y movimientos políticos, es la Ley Orgánica de Partidos Políticos en su Art. 3, que define lo que debemos entender como partido político, sin embargo ninguno de los

²¹² www.tse.gov.ec

²¹³ Art. 10 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

dos cuerpos legales define por separado partido político y movimiento político, y tampoco establecen diferencias entre ellos, que de hecho las hay. Para comprenderlas, citaremos conceptos de varios autores que intentan encontrar estas diferencias.

Los partidos son “*instituciones permanentes* que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación”²¹⁴.

Los “*movimientos políticos* son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones”²¹⁵.

De la definición antes transcrita, se colige que el autor utiliza el criterio de **permanencia** como elemento diferenciador de los dos conceptos: los partidos se definen como instituciones permanentes; los movimientos, en cambio, son asociaciones de ciudadanos constituidos libremente. Desde el punto de vista de los fines, los partidos están constituidos para acceder al poder, a los cargos de elección popular y para influir en las decisiones políticas y democráticas del país; **los movimientos políticos lo están para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones**, no sin antes observar que también tienen vocación y poder, de acuerdo con las funciones a ellos asignadas, los movimientos políticos reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen en la formación y manifestación de la voluntad popular.

La Ley citada anteriormente no distingue entre partidos y movimientos políticos y no solo no lo hace, sino que cae en el error de atribuir a éstos últimos las características que la misma ley le atribuye a los primeros. De igual manera sucede con respecto a los requisitos que se deben cumplir para realizar su inscripción en el Tribunal Supremo Electoral.

²¹⁴ Ramos Jiménez A., Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas, Universidad de los Andes, Mérida, 1995

²¹⁵ Ídem.

En cuanto a los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por Partidos Políticos que pueden presentarse como candidatos, la Constitución enuncia el derecho, sin embargo el Legislador no ha desarrollado el contenido de la norma, sino excepcionalmente.

Según los enunciados de la Constitución lo que se intenta es ampliar el ámbito de participación política bajo ***una corriente no ideológica y supuestamente pragmática***, donde un grupo de ciudadanos a través de Movimientos tengan la posibilidad de acceso al poder del Estado, cuyas consecuencias negativas, (sin por ello generalizar a todos) las estamos viendo en América, antes en Perú y luego en Ecuador.

Para Jorge Moreno Yánes, Ex Presidente del Tribunal Electoral del Azuay: “las agrupaciones independientes son transitorias, para el logro exclusivo de objetivos electorales, donde impera el oportunismo político y la desorientación pública, sin que deban responder por sus actos a nadie”²¹⁶.

En todo caso, el Sistema de Participación Política, es amplio, se permite, que los ciudadanos, movimientos independientes y los propios partidos políticos participen, no debemos dejar de mencionar además que dentro del sistema de partidos en el Ecuador funciona el *Multipartidismo*, fórmula distinta al de Partido Único propio de las corrientes totalizadoras, o, del Bipartidismo que se mantiene en Inglaterra, Estados Unidos, o Australia, donde las fuerzas políticas de dos agrupaciones arrastran a otras menores.

Los siguientes son los Movimientos Políticos que a la fecha se encuentran inscritos en el Tribunal Supremo Electoral.

- Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País
- Movimiento Realidad 2000
- Movimiento Renovación Democrática
- Movimiento Ciudadanos Nuevo País
- Movimiento Transformación Social Independiente

²¹⁶ Moreno Yánes Jorge, Módulo de Derecho Constitucional, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay, abril, 2004.

- Movimiento Nuevo Amanecer
- Movimiento Patria Solidaria
- Movimiento Justicia
- Movimiento Independiente Proyecto Patriótico Popular
- Movimiento Inquilinos por la Patria
- Movimiento Independiente Amauta Jatari
- Movimiento Independiente Nacional por la Concertación Social
- Movimiento de Integración Nacional "Min"
- Movimiento Fuerza Activa de Desarrollo Ecuatoriano "Fade"
- Movimiento Patriótico Simón Bolívar "MPSB"
- Movimiento de Auto Gestión Popular "MAP"
- Movimiento por la Segunda Independencia
- Movimiento Agrupaciones Unidas "Por Una Patria Digna"
- Movimiento Republicano del Pueblo Ecuatoriano II República
- Movimiento Independiente Cambio Americano "Mica"
- Movimiento Revolución Intelectual del Pueblo "PRIP"
- Movimiento Esperanza Transformación y Acción

2.4. Representación Política y Participación Ciudadana.

Fuera del sufragio electoral, el pueblo, *los representados*, tienen un control mínimo sobre lo que sus representantes hacen en su nombre. Por lo tanto, “la premisa de que sólo a través de un partido político puede llegarse al poder, nos lleva a concluir que ese mecanismo ha sido rebasado por dos situaciones: la creciente participación ciudadana que a diario exige mayores espacios y el notable aumento de partidos políticos en los últimos veinte años como resultado del agotamiento del partido único”²¹⁷.

La crisis de representación, de la cual se acusa a los partidos políticos tradicionales, ha llevado a que diversos movimientos sociales se adjudiquen la representación, a través de una directa participación ciudadana en los temas de interés nacional.

²¹⁷ Rodríguez Iturbe José, Repensar la política, Caracas, 1997.

Por lo que es menester una articulación entre representación y participación, entre “la política representativa de los partidos y la política constitutiva de las organizaciones sociales”²¹⁸, que permitan construir una democracia con la capacidad de producir los resultados que la sociedad demanda y consolidar una “institucionalidad política que garantice las libertades fundamentales e igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos”²¹⁹.

La representación política y los controles al ejercicio del poder a través de una activa participación ciudadana son dos condiciones básicas para la democracia, aunque “solo esta última se ha fortalecido en la última década, precisamente como consecuencia de la conflicto de la primera”²²⁰.

Si bien la palabra participación tiene diferentes significados políticos²²¹, en un sentido más estrecho se suele restringir su alcance a la participación electoral, en un sentido más amplio, supone alguna forma de conexión con la toma de decisiones públicas, principalmente a través de la mediación de partidos políticos o de las organizaciones de la sociedad civil.

El Art. 26 de la Constitución Política del Ecuador²²² manifiesta que los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas. Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la ley.

Aunque así lo establece el citado artículo, resulta un tanto complejo analizar la participación ciudadana en democracias tan débiles como la nuestra. La sociedad ecuatoriana he hecho fuertes críticas al régimen democrático, por no sentirse

²¹⁸ Tomado del documento “Líderes Nacionales” preparado por la Asamblea Popular de Cuenca durante sus reuniones en el Parque Calderón en los meses de abril y mayo de 2005.

²¹⁹ Ídem.

²²⁰ Tomado del Módulo sobre Democracia, Escuela para la Democracia, Participación Ciudadana. Guayaquil, 2006.

²²¹ Ídem.

²²² Art. 26 de la Constitución Política de la República.

representado en él, sin duda el discurso antipolítico ha ganado terreno en el Ecuador y América Latina, así lo anota el Informe sobre la Democracia en América Latina²²³.

Según el citado informe, los consultados creen que “una mayor participación en cualquiera de sus formas tiende a fortalecer el funcionamiento de las instituciones democráticas”²²⁴. También hay coincidencia en que “más participación a través de los partidos políticos es saludable para la democracia”²²⁵.

Para la gran mayoría de consultados: “la participación de la población en sentido amplio, es decir, tanto en lo que se refiere a la elección de los gobiernos como a la definición de sus políticas, ha aumentado significativamente durante la última década”²²⁶.

2.4.1. Partidos Políticos y la Crisis Política.

La inestabilidad política de los países de América Latina, trae consigo una profunda crisis de las estructuras partidarias tradicionales y el fortalecimiento del discurso antipolítico que desvaloriza la política representativa, se asimila a la clase política y a los partidos con la corrupción, se los acusa de ser los causantes principales de las crisis nacionales. Casos claros de esta afirmación se dieron en Perú en la década de los noventa, en Venezuela en 1998, en Bolivia en 2003 movimientos sociales se manifestaron en contra del sistema de partidos del país. “En el Ecuador desde la década de los años 30 tuvo su origen el discurso antipolítico a cargo del ex presidente José María Velasco Ibarra, luego esta misma posición fue la de los militares que tomaron el poder en los años sesenta y setenta. Posteriormente similar discurso antipolítico lo utilizó otro ex presidente León Febres Cordero quien quiso conducir el país con un estilo empresarial”.²²⁷

²²³ PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

²²⁴ PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

²²⁵ Ídem.

²²⁶ Ídem.

²²⁷ Montúfar César, Gobernabilidad y Participación Seis ensayos y un epílogo para la reflexión y la crítica, Editorial AH, Quito, 2004.

No siempre se puede desarrollar una política capaz de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, ya sea porque los “modelos estructurales del sistema político lo impiden, los programas de desarrollo resultan insuficientes o porque las condiciones del entorno no lo facilitan”²²⁸. Cuando estas situaciones se hacen presentes, estamos frente a “crisis políticas y la inestabilidad social, de hecho, los partidos políticos que no han podido dar respuestas a estas crisis, han puesto en serio riesgo a la democracia”²²⁹.

La decepción de la sociedad, los lleva a un quemeimportismo sobre la cosa pública, a una “marcada apatía con mínimas oportunidades de ser superada”²³⁰; todo esto más la extrema pobreza, la mínima educación, el desempleo y la nula atención a la salud, problemas del día-día de la población, la llevan a caer en una más grave enfermedad del cuerpo social: “la anomia”, definida por Abbagnano²³¹ como: “ausencia o deficiencia de organizaciones sociales, y por lo tanto, de reglas que aseguren la uniformidad de los acontecimientos sociales”²³².

“A la anomia no se llega en ninguna sociedad, por un hecho repentino. No es un fenómeno instantáneo. Se desarrolla, con mayor o menor rapidez, pero siempre paulatinamente. La anomia para llegar de veras a ser socialmente tal, resulta de un vaciamiento muy significativo del orden social. Supone, pues, un deterioro de la vida institucional tendiente al vacuum. Tal vacío resulta la antesala de la anarquía y la violencia”²³³

“Los partidos políticos no estuvieron capacitados para hacer frente al progresivo deterioro de la sociedad, se agotó la capacidad de reflexión y estudio en torno a la marcha de la sociedad, pero sobre todo se perdió la capacidad para hacer política”²³⁴. Estos son los términos en los que se refiere Carlos Pérez Vivas,

²²⁸ Ídem.

²²⁹ Tomado del Módulo sobre Democracia, Escuela para la Democracia, Participación Ciudadana. Guayaquil, 2006

²³⁰ Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003.

²³¹ Abbagnano N., Diccionario de Filosofía, México, 1987. Pág. 76.

²³² Ídem.

²³³ Rodríguez Iturbe José, Repensar la política, Caracas, 1997.

²³⁴ Presentación del Dr. César Pérez Vivas, Diputado a la Asamblea Nacional y Secretario General Nacional del Partido Demócrata Cristiano COPEI, en la Conferencia Internacional “Conceptos y

reconocido político venezolano, cuando hace un recuento de la Venezuela de esta última década.

“Nuestra política dejó de ser una labor de progreso, se dejó de lado la dimensión cultural de la política como un factor básico en la construcción de referentes éticos y sociológicos para garantizar una cohesión de la sociedad. Aspectos entre otros que dieron paso a una política clientelar, una política que tiene como centro el marketing y el espectáculo, perdiéndose por completo la cercanía con la gente y la genuina búsqueda por el bien común. Situaciones que han puesto en serio riesgo a la democracia y a sus instituciones, fruto de la frustración social”²³⁵

Cuando *la anomia* hizo su aparición en la sociedad venezolana, estimulada además por importantes factores de poder que contribuyeron de manera intensa a satanizar la política, y por ende a las instituciones, se produjo el inmenso vacío sentido a lo largo de toda la última década del siglo pasado. Se hace presente entonces, “una mutación hacia lo antipolítico, a través de la cual se promovió un acceso a la conducción del estado, **de factores no políticos, de dudosa factura democrática**”²³⁶

Los partidos tradicionales son incapaces de comprender los efectos políticos de la presencia popular en las ciudades, de la descomposición de la sociedad, por tanto, de interpretar las nuevas condiciones sociales del país, sus viejas ideas no responden a los problemas sentidos por la base sociedad y sus organizaciones partidarias no son adecuadas para encauzar a las masas populares emergentes, entonces se produce la inevitable crisis de hegemonía de la clase política tradicional y la aparición de los movimientos sociales.

Estrategias de Partidos Políticos Modernos”, celebrada en el Hotel Eurobuilding de Caracas-Venezuela, el día Martes 11 de Marzo de 2.003, promovido por la ODCa y la KAS.

²³⁵ Presentación del Dr. César Pérez Vivas, Diputado a la Asamblea Nacional y Secretario General Nacional del Partido Demócrata Cristiano COPEI, en la Conferencia Internacional “Conceptos y Estrategias de Partidos Políticos Modernos”, celebrada en el Hotel Eurobuilding de Caracas-Venezuela, el día Martes 11 de Marzo de 2.003, promovido por la ODCa y la KAS

²³⁶ Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003.

2.5.2. El discurso antipolítico de los Movimientos Sociales.

En los años noventa, si bien las fuerzas que enarbolaron este discurso no lograron derrotar definitivamente a los partidos políticos que nacieron y se consolidaron luego del retorno democrático de 1979, lo antipolítico retornó como comodín para que los grupos emergentes de la sociedad civil, con la intención de convertirse en actores electorales, accedan a puestos nacionales y locales de representación.

Es así que, “alrededor del movimiento indígena ecuatoriano y de la movilización de sectores gremiales y poblacionales organizados en la Coordinadora de Movimientos Sociales, desde 1995 se articuló un frente político electoral”²³⁷, identificado como Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País. Este movimiento tuvo incidencia en la elección para la Constituyente de 1997 y ha participado con candidatos nacionales y locales desde 1996. Luego la alianza militar-indígena que derrocó en el año 2000 al presidente Jamil Mahuad y que alcanzó la presidencia con el Coronel Lucio Gutiérrez en el 2002. Este movimiento “se afincó en la idea de que los grupos excluidos de la sociedad, encabezados por el movimiento indígena, no se encontraban representados en el sistema de partidos dominante y que por tanto debían buscar medios y espacios alternativos de participación política desde la sociedad civil”²³⁸. Para ellos la única manera de profundizar y legitimar las democracias vigentes sería estableciendo formas alternativas de participación política que trasciendan en la mediación ofrecida por los partidos.

Este discurso antipolítico va de la mano del actual debate público de que, ante la actual crisis de representación y la incapacidad de los partidos políticos de solventar las demandas de la sociedad, se debería cambiar el modelo representativo a una democracia participativa o directa.

²³⁷ Montúfar César, *Gobernabilidad y Participación Seis ensayos y un epílogo para la reflexión y la crítica*, Editorial AH, Quito, 2004.

²³⁸ Echeverría Julio, *El Desafío Constitucional*, Ediciones ABYA-YALA, ILDIS-FES, Quito, 2006.

Este discurso sin duda, tiene tintes antidemocráticos, al admitir que grupos minoritarios con intereses particulares decidan sobre asuntos de interés público general.

“La premisa de que oponer al modelo de democracia representativa la participación de los ciudadanos constituye un falso dilema. La representación no excluye a la participación, siendo que más bien puede y debe apoyarse en ella, a través de mecanismos diversos de colaboración con la autoridad legítimamente constituida, petición independiente de cuentas, expansión de derechos e innovación política. La participación no debe verse como una alteración de la representación sino como un mecanismo para fortalecerla y legitimarla”²³⁹

2.5.3. Los siete pecados capitales de los partidos políticos.²⁴⁰

Carlos Mendoza²⁴¹, guatemalteco, catedrático de la Universidad Autónoma de México nos invita a reflexionar sobre las peculiaridades de los partidos políticos tradicionales guatemaltecos, situación que sustancialmente es igual en nuestros países de América Latina. Se aclara primero que “no se trata de una crítica al sistema de partidos, *fundamental en una democracia representativa*, sino en un llamado de atención a la lógica que rige el actuar de quienes tienen el poder al interior de los partidos”²⁴².

Los pecados de los partidos políticos son: 1.centralismo, 2.caudillismo, 3.autoritarismo, 4.intolerancia, 5.corporativismo, 6.monoculturalismo, y 7.visión de corto plazo.

En su opinión, éstos son problemas de actitud y parte de la cultura política del país, cultura política entendida como “la trama invisible que subyace al

²³⁹ Montúfar César, Gobernabilidad y Participación Seis ensayos y un epílogo para la reflexión y la crítica, Editorial AH, Quito, 2004, Pág. 135.

²⁴⁰ Mendoza Carlos, Los siete pecados capitales de los partidos políticos en Guatemala, Universidad Autónoma de México, México.

²⁴¹ Participante y Expositor en el Foro Internacional de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIV Reunión de la OEA en Quito, Ecuador, Hotel Hilton Colón, abril de 2004, Quito-Ecuador.

²⁴² Ídem.

comportamiento de los individuos, estas orientaciones dan los supuestos y normas que guían el comportamiento del sistema político”²⁴³.

Estos pecados son “el fruto, a su vez, de dos pecados originales, para seguir utilizando la metáfora religiosa”²⁴⁴, que son: **las instituciones informales:** convenciones, reglas morales y normas sociales que se han enraizado a lo largo de la historia, y **los defectos en el diseño de nuestras instituciones formales**²⁴⁵ **recientes:** Constitución Política de la República, y Leyes Electorales y de Partidos Políticos. La misma Ley Orgánica de Control de Gasto y Propaganda Electoral vigente en Ecuador y objeto principal de esta tesis, contiene omisiones que han impedido regular con eficacia aspectos básicos sobre las **reglas de juego electoral** de los partidos y movimientos políticos.

1. **Centralismo:** Siempre ha existido el predominio de la ciudad capital, del centro, para la toma de decisiones, “es una herencia colonial”²⁴⁶. Aunque las leyes contemplan la existencia de asambleas municipales, y regionales, el poder se otorga a la Asamblea Nacional y al Comité Ejecutivo Nacional de cada partido.

2. **Caudillismo:** Este segundo pecado se vincula con el primero, porque el problema *de donde* se toman las decisiones, está unido al factor *de quienes* toman las decisiones. Surge la imagen del *dueño del partido*, generalmente es su mayor patrocinador, lo cual representa una de las principales contradicciones de nuestra democracia. La “renuncia a la autonomía individual, a favor de un ciego seguimiento al líder”²⁴⁷, es uno de los mayores peligros de toda democracia. Es, entonces, este caudillo el que tiene la máxima autoridad, “su carisma o su poder económico le

²⁴³ Granda López Paúl, Gobernabilidad y Cultura Política, Escuela de Gobierno y Liderazgo, IERSE-UDA, Cuenca, 2006.

²⁴⁴ Mendoza Carlos, Los siete pecados capitales de los partidos políticos en Guatemala, Universidad Autónoma de México, México.

²⁴⁵ Al momento de la realización de esta tesis en el Congreso Nacional Ecuatoriano se realizan reformas a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral y a la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

²⁴⁶ Mendoza Carlos, Los siete pecados capitales de los partidos políticos en Guatemala, Universidad Autónoma de México, México.

²⁴⁷ Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003.

otorgan el monopolio en la toma de decisiones, todo se le consulta y requiere de su aprobación”²⁴⁸.

“Los viejos partidos políticos del siglo XIX, fueron básicamente estructuraciones humanas de corte caudillezco, verdaderas montoneras, articuladas para tomar el poder por la vía de la fuerza, sin que se acercaran a las características que definen el partido político moderno”²⁴⁹.

3. Autoritarismo: Por tanto el mismo caudillo del partido, “se convierte en el libertador, es el dictador del partido, y sus seguidores son los feudos autoritarios”²⁵⁰, sin embargo seguimos hablando de un sistema democrático. El software autoritario, del que habla Bernardo Arévalo²⁵¹, (no es exclusivo de los partidos políticos), se instala en la mente de las personas desde su hogar, iglesia y escuela. “En esos lugares es donde los niños aprenden que hay dogmas que no se pueden cuestionar; que sólo el papá, el sacerdote o pastor, y el maestro tienen la razón y la última palabra, que las órdenes de la autoridad no se desafían, sino que se obedecen”²⁵².

4. Intolerancia. Y quien se atreve a cuestionar el *status quo* o la última palabra del gran jefe es fuertemente castigado. Y lamentablemente “son estos modelos mentales compartidos y profundamente arraigados los que difícilmente se modifican para responder adecuadamente a las instituciones formales que presuponen la existencia de una cultura ciudadana, que incluye la participación activa, informada, y crítica de los electores”²⁵³.

5. Corporativismo. La existencia de intereses corporativos en los partidos políticos es “el reflejo del diseño de representación en diversas instancias

²⁴⁸ Rodríguez Iturbe José, Repensar la política, Caracas, Venezuela, 1997.

²⁴⁹ Citado por Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003.

²⁵⁰ Mendoza Carlos, Los siete pecados capitales de los partidos políticos en Guatemala, Universidad Autónoma de México, México.

²⁵¹ Citado por Vallespín Fernando, El Futuro de la Política, Madrid, España, 2000.

²⁵² Mendoza Carlos, Los siete pecados capitales de los partidos políticos en Guatemala, Universidad Autónoma de México, México.

²⁵³ Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003.

del Estado”²⁵⁴. Los grupos de interés no sólo invierten en “el cabildeo con las autoridades de gobierno, sino que participan directamente en los partidos políticos para garantizar la conservación o ampliación de sus privilegios”²⁵⁵. De ahí que según Estudiantes de la Universidad Central del Ecuador²⁵⁶: “no se deben reconocer partidos o movimientos que claramente estén vinculados a grupos económicos”²⁵⁷.

6. Monoculturalismo. Existe una “visión de intereses sectoriales que nubla la visibilidad a los pueblos indígenas, como comunidades de interés con lazos culturales y territoriales más fuertes que los vínculos puramente gremiales”²⁵⁸. Y esto aún más se ahonda cuando los partidos políticos hacen uso de su “monopolio legal para la postulación de candidatos al Congreso y a la Presidencia”²⁵⁹, son el único vehículo para acceder al poder; por ello, el racismo y la discriminación racial, étnica y cultural prevalecen en nuestros países. Esta “exclusión política conduce a que los partidos no entiendan lo que significa multiculturalidad e interculturalidad, y no puedan aplicarla al ejercer el poder”²⁶⁰.

7. Visión de corto plazo. La falta de visión de largo plazo, hace que los partidos políticos se constituyan en maquinarias electorales, “en función de un evento específico: las elecciones cada cuatro años”²⁶¹. Su objetivo principal no es el desarrollo del país sino el triunfo electoral, y debido a la crisis institucional en el país, “ambos objetivos resultan excluyentes”²⁶². “Entre los años electorales, los partidos entran en letargo y sus miembros se movilizan sólo para tomar su parte del botín, *si es que le apostaron al caballo ganador*”²⁶³. Ligado a esto están las formas

²⁵⁴ Rodríguez Iturbe José, Repensar la política, Caracas, Venezuela, 1997.

²⁵⁵ Mendoza Carlos, Los siete pecados capitales de los partidos políticos en Guatemala, Universidad Autónoma de México, México.

²⁵⁶ Conjuntamente con estudiantes de las Universidades Internacional SEK, Católica del Ecuador y Escuela Politécnica del Ecuador conforman el FORO UNIVERSITARIO SOBRE LA REFORMA, convocados por el ILDIS, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y Fundación Esquel, elaboraron una Propuesta de Reforma.

²⁵⁷ Democracia en los Partidos Políticos, Foro Universitario sobre la Reforma, Aportes Democráticos, Cartilla No. 7, ILDIS-FES, Quito, 2006.

²⁵⁸ Ídem.

²⁵⁹ Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003.

²⁶⁰ Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003.

²⁶¹ Ídem.

²⁶² Rodríguez Iturbe José, Repensar la política, Caracas, Venezuela, 1997.

²⁶³ Mendoza Carlos, Los siete pecados capitales de los partidos políticos en Guatemala, Universidad Autónoma de México, México.

corruptas de hacer política, entre ellas: “los cambios de camisetas, la compra de votos y la articulación de mayorías”²⁶⁴ que responden al único interés electoral de *ganar las elecciones*.

“El número siete es simbólico”²⁶⁵. Por lo tanto, hay más pecados en los partidos políticos. Esta por ejemplo “el amiguismo, que se traduce en nepotismo cuando se ejerce el poder”²⁶⁶. “El clientelismo y el populismo como estrategias electorales van de la mano”²⁶⁷. En el primer caso, se le otorga a los patrocinadores y colaboradores de campaña “un vale por cobrar”²⁶⁸. En el segundo caso, “se le ofrece a las masas hasta lo imposible a cambio de su voto”²⁶⁹, y a veces no lo imposible, una camiseta basta o la afiliación obligatoria a cambio de la remota probabilidad de ganarse una casa.

Estos pecados de los partidos se convierten en pecados del Estado mismo, y “retroalimentan el marco legal, pues los diputados son militantes de los partidos políticos y responden a sus lineamientos”²⁷⁰. De esta manera, se crea un círculo vicioso del que no se puede salir.

Por ello es obvio que la reforma a las leyes electorales no avanza, al menos en los términos deseados. Cuando “el regulador se regula”²⁷¹ a sí mismo es casi seguro que los resultados estarán muy alejados de lo óptimo. De la mano de una reforma profunda y valedera de estas leyes, se hacen necesarios “buscar mecanismos que posibiliten un control ciudadano de los partidos y movimientos,”²⁷² de igual manera,

²⁶⁴ Democracia en los Partidos Políticos, Foro Universitario sobre la Reforma, Aportes Democráticos, Cartilla No. 7, ILDIS-FES, Quito, 2006.

²⁶⁵ Mendoza Carlos, Los siete pecados capitales de los partidos políticos en Guatemala, Universidad Autónoma de México, México

²⁶⁶ Ídem.

²⁶⁷ Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003

²⁶⁸ Mendoza Carlos, Los siete pecados capitales de los partidos políticos en Guatemala, Universidad Autónoma de México, México.

²⁶⁹ Ídem.

²⁷⁰ Rodríguez Iturbe José, Repensar la política, Caracas, Venezuela, 1997.

²⁷¹ Ídem.

²⁷² Democracia en los Partidos Políticos, Foro Universitario sobre la Reforma, Aportes Democráticos, Cartilla No. 7, ILDIS-FES, Quito, 2006.

“generar mecanismos que permitan sancionar el incumplimiento de ofertas de campaña”²⁷³.

2.5. Fortalecer la actividad política.

2.6.1. El renacer de los valores democráticos

“Hoy nuestras sociedades luchan en las calles por rescatar la plena vigencia de la democracia. Hoy como nunca habíamos visto hay una clara conciencia que están en juego los valores básicos de una sociedad moderna y democrática, y ello ha movilizado a la mayoría de los ciudadanos. Hoy lo público y lo político retoma un espacio en la vida de la gente. Muchos son los ciudadanos que han hecho su propia reflexión y han comprendido que dejando lo político de lado, solo han conseguido una destrucción del país, y aunque en buena parte de ellos hay plena conciencia de que su actividad principal no es ni será la política, han comprendido que tienen un deber ciudadano que los invita a participar y a asumir una conducta de mayor responsabilidad social”²⁷⁴.

Por tanto el fortalecimiento de la actividad política en el país conlleva un doble trabajo desde la ciudadanía y desde los partidos políticos, empecemos proponiendo lo que un partido político debería ser: “una institución integradora de las personas que comparten una cosmovisión, un proyecto ideológico y un programa político mediante el cual se busca influir en la conducción de la vida social y en la orientación del Estado, con el fin de elevar la calidad de vida de todo el hombre y de todos los hombres.”²⁷⁵

No obstante, para el lograr esa efectiva conducción social y orientación del Estado que tenga como fin último elevar la calidad de vida de los gobernados, se requiere de partidos políticos modernos, “capaces de representar de manera orgánica a la mayoría de los ciudadanos, aún hoy refugiados en los vericuetos del

²⁷³ Ídem.

²⁷⁴ Cita Textual de la Presentación del Dr. César Pérez Vivas, Diputado a la Asamblea Nacional y Secretario General Nacional del Partido Demócrata Cristiano COPEI, en la Conferencia Internacional “Conceptos y Estrategias de Partidos Políticos Modernos”, celebrada en el Hotel Eurobuilding de Caracas-Venezuela, el día Martes 11 de Marzo de 2.003, promovido por la ODCa y la KAS

²⁷⁵ Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003.

independentismo, de las ONGs politizadas, o peor aún en los espacios de indiferencia que aún persisten en el cuerpo social”²⁷⁶.

Además fortalecer los partidos políticos implica democratizarlos en su interior, es necesario “normar un sistema de selección interna de candidatos a toda dignidad y establecer elecciones primarias.”²⁷⁷ De igual manera, a pesar de que, hemos pasado por “intensos procesos de debate doctrinario e ideológico, hasta la proclamación del fin de las ideologías;”²⁷⁸ una propuesta de Reforma Política del Foro Universitario²⁷⁹ citado anteriormente, aún rescata la importancia de las ideologías, en tanto en cuanto los partidos políticos tengan la: “obligatoriedad de presentar su ideario, programa de gobierno y declaración de principios y su estricto cumplimiento”²⁸⁰.

Una verdadera democracia en los partidos políticos, implica serias modificaciones de forma y de contenido en la vida de estos, es necesario y urgente establecer la “obligatoriedad de dirigir los recursos que les asigna el Estado a crear centros de formación política y ciudadana para sus militantes,”²⁸¹ además según el mismo Foro, se debería “fijar un perfil básico para aspirar a ser candidato de elección popular a cualquier dignidad, por preparación, tiempo de militancia y experiencia”²⁸².

Si consideramos que los partidos políticos son instituciones, estamos hablando de “entidades que deben trascender a las personas que lo fundan o lo conducen en un momento dado”²⁸³, por ello, el autor citado, precisa que: “las agencias que no tienen la vocación institucional, es decir que son una repetición de los viejos esquemas caudillezcos e individualistas, podrán llamarse partidos tanto en la nomenclatura jurídica como en la acción política, pero para la ciencia política,

²⁷⁶ Ídem

²⁷⁷ Democracia en los Partidos Políticos, Foro Universitario sobre la Reforma, Aportes Democráticos, Cartilla No. 7, ILDIS-FES, Quito, 2006.

²⁷⁸ Ídem.

²⁷⁹ Conjuntamente con estudiantes de las Universidades Internacional SEK, Católica del Ecuador y Escuela Politécnica del Ecuador conforman el FORO UNIVERSITARIO SOBRE LA REFORMA, convocados por el ILDIS, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y Fundación Esquel, elaboraron una Propuesta de Reforma.

²⁸⁰ Democracia en los Partidos Políticos, Foro Universitario sobre la Reforma, Aportes Democráticos, Cartilla No. 7, ILDIS-FES, Quito, 2006.

²⁸¹ Ídem.

²⁸² Ídem.

²⁸³ Rodríguez Iturbe José, Repensar la política, Caracas, Venezuela, 1997.

debemos ubicarlos en la categoría de entes efímeros.”²⁸⁴ Esta ha sido una expresión que ha caracterizado a los procesos de individualización de la cultura política del fin del milenio latinoamericano.

Los partidos políticos están llamados a trascender en tanto en cuanto fortalezcan a la agrupación, compartiendo una “cosmovisión del hombre y de la sociedad.”²⁸⁵ Por otro lado, es imperante que los partidos hagan suyo “un conjunto de valores que afirmen la acción política de la organización”²⁸⁶; ello conlleva el compromiso de promover en la vida societaria ese conjunto de principios; asumiendo, además, los integrantes de dicha organización, y más concretamente sus líderes, “el compromiso de dar testimonio en la vida pública y privada”²⁸⁷, deben actuar conforme a los deberes que su propuesta axiológica. Es lo que conocemos como la exigencia de “la autenticidad”²⁸⁸.

Al respecto la propuesta “Una Reforma Constitucional Orgánica conducente a una Reforma Política estructural,”²⁸⁹ en las reformas propuestas sobre los partidos políticos en el país, exponen: “es necesario fortalecer los partidos políticos, democratizar la representación tanto en los niveles e instancias de decisión y dirección partidista como en el acceso a candidaturas para dignidades de elección popular, establecer como principio institucional la obligación de las agrupaciones políticas de establecer, en consuno acuerdos nacionales, objetivos y políticas de Estado”²⁹⁰.

²⁸⁴ Ídem.

²⁸⁵ Tomado del Módulo sobre Democracia, Escuela para la Democracia, Participación Ciudadana. Guayaquil, 2006

²⁸⁶ Ídem.

²⁸⁷ Rodríguez Iturbe José, Repensar la política, Caracas, Venezuela, 1997.

²⁸⁸ Este texto ha sido tomado del Discurso ofrecido por el Dr. César Pérez Vivas, Diputado de la Asamblea Nacional y Secretario General Nacional del Partido Demócrata Cristiano, en la Conferencia Internacional “Conceptos y Estrategias de Partidos Políticos Modernos”. Caracas, Venezuela 11 de marzo del 2003.

²⁸⁹ Partidos Políticos, Una Reforma Constitucional Orgánica conducente a una Reforma Política Estructural, La Izquierda Democrática frente a la Reforma, Aportes Democráticos, Cartilla No. 10, ILDIS-FES, Quito, 2006.

²⁹⁰ Ídem.

2.6.2. Características de los Partidos Políticos Modernos²⁹¹.

Anteriormente hemos descrito los siete pecados capitales de los partidos políticos, a continuación anotaremos, a decir de varios autores las características que deberían tener los sujetos políticos modernos:

1. Agrupación con sentido estable.

Necesitamos verdaderos actores políticos, agrupaciones de personas que tengan la plena decisión de mantenerse en el tiempo y en el espacio, guiados por ideologías, por visiones a largo plazo, instituciones cuyos líderes gocen de vocación para gobernar, partidos políticos que con su permanencia consigan trascender, fruto de una efectiva ayuda y trabajo entre quienes los han seguido.

Es importante “desechar del contexto político aquellos movimientos coyunturales, que aparecen para luchar por determinados temas o acontecimientos específicos como respuesta meramente coyuntural”²⁹², que si bien son legítimos, aparecen con intenciones claramente electorales, pues su objetivo es básicamente de naturaleza mediática, son “*franquicias políticas*, que aspiran llegar al poder y que en la mayoría de los casos no cuentan con valores ni principios que guíen su actuar”²⁹³; y mucho menos con programas de acción y agendas políticas para el país.

No obstante, no podemos respetando el acertado criterio de los autores citados, en el caso ecuatoriano, generalizar a todos los movimientos políticos que ha surgido en los últimos años, pues hay honrosas excepciones, que han demostrado desde sus inicios hasta la fecha, contar con un ideario y hacer eco de este a través de sus propuestas de gobierno, y sobre todo por el actuar de sus miembros, y el trabajo que ha sobrepasado la mera participación electoral. Estos movimientos surgieron precisamente como respuesta a la inoperancia y a la incapacidad para articular y

²⁹¹ Rodríguez Iturbe José, Repensar la política, Caracas, Venezuela, 1997., Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003., Ramos Jiménez A., Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas, Universidad de los Andes, Mérida, 1995., Vallespín Fernando, El Futuro de la Política, Madrid, España, 2000.

²⁹² Vallespín Fernando, El Futuro de la Política, Madrid, España, 2000.

²⁹³ Ramos Jiménez A., Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas, Universidad de los Andes, Mérida, 1995.

satisfacer las necesidades de los ciudadanos, así como, por no sentirse representados por los partidos políticos tradicionales.

Según anota el Informe sobre la Democracia en América Latina²⁹⁴; en palabras de un líder argentino entrevistado: “Los políticos hablan mucho de candidaturas, de internas, de elecciones, de mecanismos electorales, y hablan muy poco de desempleo, de pobreza, de marginación, de inseguridad pública, que son los temas que están preocupando a la gente. (...) Esta crisis (en América Latina) provino de una dirigencia política que se negó a aceptar ninguna responsabilidad y ningún esfuerzo, básicamente el único objetivo fue durar el mayor tiempo posible”

De acuerdo a los autores Joseph La Palombara y Myron Weiner, las condiciones necesarias para la existencia de un sujeto político, son las siguientes: “Una organización duradera, cuya esperanza de vida sea superior a la de sus dirigentes”²⁹⁵.

2. Agrupación con doctrina, ideología y programa político.

La ausencia de democracia interna en los partidos, la lógica clientelar de manejo del electorado que incentiva los personalismos, el olvido de las plataformas político-partidista, la falta de diferenciación ideológica, la carencia de programas, la generación de escisiones personalísimas y no ideológicas, su vinculación a poderes fácticos y alianzas en las que se confunden las identidades políticas, entre otras han sido las causantes del fracaso de los partidos políticos tradicionales en América Latina,

En Ecuador hechos recientes han puesto en evidencia que la política no puede avanzar “sin una cosmovisión y sin una ética porque de lo contrario se corre el riesgo de mutar hacia formulas superadas de perversión y autoritarismo”²⁹⁶.

²⁹⁴ PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

²⁹⁵ Citado por Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

²⁹⁶ Este texto ha sido tomado del Discurso ofrecido por el Dr. César Pérez Vivas, Diputado de la Asamblea Nacional y Secretario General Nacional del Partido Demócrata Cristiano, en la Conferencia Internacional “Conceptos y Estrategias de Partidos Políticos Modernos”. Caracas, Venezuela 11 de marzo del 2003.

“Un partido que no se sustente en un cuerpo de valores, que no tenga clara una propuesta ideológica para su sociedad, probablemente exista como agencia política, logre espacios de poder como resultado de contar con líderes carismáticos, fruto de hechos heroicos, o del espectáculo deportivo, farandulero, o de otra naturaleza, o de una presencia espectacular en los medios, pero nunca se le podrá elevar a la categoría de partido político moderno”²⁹⁷.

El actual discurso antipolítico ha consagrado la inutilidad de los referentes ideológicos, “como si los conflictos de la sociedad pudieran despacharse con la misma celeridad que un software resuelve un proceso cibernético”²⁹⁸.

Para rechazar la tesis del fin de las ideologías, se expone que: “No hay política sin conflicto de valores e intereses, la política es por naturaleza adversarial y siempre habremos de ubicarnos en alguno de los dos o más polos”²⁹⁹. Para Carlos Pérez Vivas las ideologías políticas, frente a nuestra posición respecto de los conflictos políticos, cobran una importante coherencia interna por estar sustentada sobre principios más o menos firmes o sobre una determinada concepción del mundo o un discurso filosófico.

Si la compleja conducta del hombre no se ordena a partir de esquemas simples, es allí donde la cosmovisión juega un papel fundamental. Nuestras ideologías son mapas que permiten orientarnos en la política, nos ofrecen criterios más o menos razonados sobre como evaluar lo que ocurre y posicionarnos frente a lo dado.

En todas las ideologías políticas clásicas hay una cierta narrativa interna, una *doctrina* o un conjunto de *ideas*, capaz de afianzar una identidad política personal o de grupo y de ofrecer una imagen del mundo. Esta funciona también como “instrumento *racionalizador-ideológico*, de los intereses que sostenemos, nos

²⁹⁷ Este texto ha sido tomado del Discurso ofrecido por el Dr. César Pérez Vivas, Diputado de la Asamblea Nacional y Secretario General Nacional del Partido Demócrata Cristiano, en la Conferencia Internacional “Conceptos y Estrategias de Partidos Políticos Modernos”. Caracas, Venezuela 11 de marzo del 2003.

²⁹⁸ Ídem.

²⁹⁹ Vallespín Fernando, El Futuro de la Política, Madrid, España, 2000.

facultad para ofrecer razones más o menos argumentadas para justificar nuestra posición ante los diversos conflictos y para guiar nuestra acción”.³⁰⁰

Y en tiempos de proponer reformas, el Movimiento Democracia Ahora expone: que en forma complementaria a las reformas (propuestas por ellos y por otras organizaciones del país), “que se incentive a los partidos políticos a la conformación de alianzas, *sin renunciar a sus ideologías políticas.....*de manera que se evite acuerdos poco transparentes de última hora y favorecer alianzas políticas que permanezcan desde la primera vuelta”³⁰¹.

Por último esta cosmovisión que le sirve de referente en el mapa político es lo que debe permitirle al partido respectivo para construir su programa político concreto, que ya no es otra cosa que el plan de acciones concretas con las cuales logrará hacer efectivo el conjunto de valores y principios que postula.

3. Agrupaciones democráticas y transparentes.

El partido político moderno tiene que ser inequívocamente democrático y transparente. Si alguna circunstancia afectó sensiblemente la confianza de los ciudadanos en la política, en los políticos y en los partidos, fue precisamente “la carencia de democracia a su interior y la transparencia en su manejo político y económico”³⁰².

Una fortaleza de las agrupaciones políticas es, “la de poder exhibir ante la sociedad un liderazgo fruto de la participación de sus integrantes”³⁰³, que supere el esquema de los partidos como “el club de amigos.”³⁰⁴ Es necesario desterrar de los partidos políticos “el espacio para el desarrollo político *solo de los incondicionales*

³⁰⁰ Ídem.

³⁰¹ Propuesta del Movimiento Democracia Ahora, ¿Es suficiente la Reforma Política?, Aportes Democráticos, Cartilla No. 1, ILDIS-FES, Quito, 2006.

³⁰² Rodríguez Iturbe José, Repensar la política, Caracas, Venezuela, 1997., Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003., Ramos Jiménez A., Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas, Universidad de los Andes, Mérida, 1995., Vallespín Fernando, El Futuro de la Política, Madrid, España, 2000.

³⁰³ Ramos Jiménez A., Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas, Universidad de los Andes, Mérida, 1995

³⁰⁴ Este texto ha sido tomado del Discurso ofrecido por el Dr. César Pérez Vivas, Diputado de la Asamblea Nacional y Secretario General Nacional del Partido Demócrata Cristiano, en la Conferencia Internacional “Conceptos y Estrategias de Partidos Políticos Modernos”. Caracas, Venezuela 11 de marzo del 2003.

que avalan sin derecho a mayor discusión, las posturas de quien tiene el control al interior de este”³⁰⁵.

La ciudadanía requiere reconocer en los partidos políticos “la seguridad de que la política sostenida por dicha entidad, es el fruto de una discusión abierta y sincera”³⁰⁶ de todos los integrantes de la organización, y no del antojo de uno o dos, a cuya visión tienen que adherirse los demás miembros del partido, “sin ejercer ni siquiera el derecho a la disidencia democrática”³⁰⁷.

El concepto de la democracia interna debería ser una característica sinequanon de las instituciones políticas, y no un valor olvidado, que ha venido afectando a nuestras débiles democracias en los últimos tiempos, dando lugar a la llamada “aceptabilidad”³⁰⁸³⁰⁹

No es un secreteo que existen además, “conductas fraudulentas que han pretendido abrir espacio a la negación de las reglas democráticas *de saber ganar y perder a la hora de la consulta al ciudadano*”³¹⁰. Ya, la falta de transparencia en la política había venido teniendo espacio creciente, “entonces surgió una fuerte corriente de negar la legitimidad del ganador, alegando la presencia del fraude en los procesos de consulta democrática”³¹¹.

Se creó una “fuerte corriente de no aceptar la mayoría del competidor,”³¹² con lo cual, creció la desconfianza en la democracia., en los partidos, en la política, y en el ánimo popular, pues “los ciudadanos no cuentan con suficientes elementos para ubicar la verdad, y para determinar cuando la denuncia del fraude es cierta, está bien fundada; y cuando es una maniobra para descalificar al electo, y para presentarse ante sus electores como víctima de un fraude”³¹³.

³⁰⁵ Vallespín Fernando, El Futuro de la Política, Madrid, España, 2000.

³⁰⁶ Rodríguez Iturbe José, Repensar la política, Caracas, Venezuela, 1997.

³⁰⁷ Rodríguez Iturbe José, Repensar la política, Caracas, Venezuela, 1997.

³⁰⁸ Ídem.

³⁰⁹ En el ejemplo que nos ocupa, “aceptabilidad” ha sido usada en sentido negativo.

³¹⁰ Ramos Jiménez A., Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas, Universidad de los Andes, Mérida, 1995

³¹¹ Citado por Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003.

³¹² Ídem.

³¹³ ³¹³ Este texto ha sido tomado del Discurso ofrecido por el Dr. César Pérez Vivas, Diputado de la Asamblea Nacional y Secretario General Nacional del Partido Demócrata Cristiano, en la Conferencia

La transparencia en el ejercicio de la política, y más concretamente la transparencia en el ejercicio de la democracia, junto con la “aceptabilidad”³¹⁴ son valores que debe tener el partido político moderno.

De manera general puede decirse que, salvo excepciones, el escepticismo hacia los partidos está muy extendido y la disposición a vincularse a ellos tiende a disminuir en toda América Latina ¿Cuáles son las razones que fundamentan ese juicio? La acusación más frecuente es el personalismo y la ausencia de democracia interna. “En palabras de un líder costarricense: Son las mismas caras, es la misma gente en los últimos cuarenta años, es darle vuelta a la misma masa, es que el que hoy es diputado mañana es embajador, y otra vez le toca un ministerio, y luego de nuevo le toca a él”³¹⁵

Es como politizar la democracia; porque como dijo Norberto Bobbio “el problema de la democracia es el exceso de democracia”³¹⁶.

4. Agrupaciones capaces de representar la diversidad social.

Un partido político moderno tiene que ser necesariamente “una agrupación con vocación para representar la diversidad social y geográfica de la sociedad donde quiere ejercer su liderazgo”³¹⁷. La necesidad de impregnar de sus valores al todo social es un requisito básico, si se desea tener la voluntad de conducir a la sociedad, o de participar de manera importante en su orientación. Sin pretender copar el todo social, si es importante establecer vínculos con todos los sectores sociales, a los efectos de poder percibir los sentimientos y las expectativas de los ciudadanos actuantes en dichos escenarios socio geográficos.

Es necesario y urgente que los partidos políticos dejen de ser “instituciones frágiles, divorciadas de las necesidades ciudadanas, sometidos a caudillismos”³¹⁸,

Internacional “Conceptos y Estrategias de Partidos Políticos Modernos”. Caracas, Venezuela 11 de marzo del 2003.

³¹⁴ En el ejemplo que nos ocupa “aceptabilidad” ha sido usada en su sentido positivo.

³¹⁵ PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

³¹⁶ Ídem.

³¹⁷ Citado por Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003.

³¹⁸ Vallespín Fernando, El Futuro de la Política, Madrid, España, 2000.

que se ocupan sólo de la sociedad incluida y pierden contacto con sus bases sociales y actúan a veces como verdaderas mafias.

5. Agrupaciones amplias y flexibles.

La característica de la flexibilidad y amplitud de los partidos modernos, busca “poner de lado el viejo esquema del centralismo estalinista”³¹⁹, que imponía a los miembros de los partidos políticos una conducta de compromiso de tal naturaleza que llegaba a convertirse en un “cercenar de la libertad de pensamiento y de acción”³²⁰.

En los partidos modernos el compromiso es con los valores, con el programa y con las bases políticas fundamentales que defiende la organización, pero deja amplio espacio a sus miembros para adecuarlas a la realidad concreta en que le corresponde desenvolverse, sin tener que esperar la línea trazada desde los centros de dirección.

Hoy en día la amplitud y la flexibilidad de las organizaciones modernas permiten un “pleno respeto a la autonomía del afiliado en las tareas de su vida social, y además ofrece nuevos esquemas organizacionales”³²¹ a través de los cuales va más allá de las estructuras tradicionales que caracterizaban al partido de antes.

6. Agrupaciones, escuela de ciudadanos y de líderes políticos.

Los partidos modernos tienen el deber de ser verdaderas *escuelas para la democracia*. Se debe retomar un especial interés por el tema político, aún persiste la confusión sobre la valía de la política, los postulados de la política democrática y el rol de los partidos democráticos, por tanto es imperiosa la necesidad de lanzar programas de educación política a los ciudadanos y a los dirigentes de las respectivas organizaciones. Solo así se podrá reconstruir una sociedad democrática estable y próspera, de lo contrario estaremos sometidos a un permanente “zigzaguo

³¹⁹ Citado por Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003.

³²⁰ Ídem.

³²¹ Vallespín Fernando, El Futuro de la Política, Madrid, España, 2000.

institucional³²²”, que impedirá el crecimiento económico y en consecuencia la superación de la pobreza.

Otra importante propuesta al respecto, la hace la Corporación Participación Ciudadana que solicita que: “las organizaciones políticas deberán destinar un 30 por ciento de su presupuesto anual a la capacitación interna y formación de cuadros de gobierno”³²³

Un importante papel lo deben cumplir los medios de comunicación social, con miras a cumplir este objetivo, ellos son piezas claves en el proceso de reeducación y reinstitucionalización democrática de la sociedad.

7. Agrupaciones no hegemónicas.

Los partidos políticos modernos tienen la obligación de comprender el espacio para su actuación. Pretender colonizar el todo social como ocurrió en el pasado no corresponde a la sociedad en que vivimos. Si bien fueron precisamente los partidos los promotores de todas las expresiones de organización social del pueblo, “el error de los partidos estuvo en pretender conservar, durante largas décadas, en función de estrategias de poder, un cordón umbilical con las organizaciones creadas por ellos.”³²⁴

Los partidos políticos modernos no pueden hegemonizar dichas organizaciones, lo cual no quiere decir que no mantengan vínculos con dichas agrupaciones, que militantes suyos no puedan formar parte de las mismas, o que hasta produzca alianzas estratégicas con algunas de ellas en un momento dado, para el mejor cumplimiento de fines superiores a las que están llamados todos los entes sociales.

Lo que si definitivamente no debe volver a ocurrir es precisamente la instrumentalización de las mismas, o el condicionar su vida interior a la direccionalidad que se ofrezca desde un determinado partido político. Esa conducta del control es una expresión de la vieja política que estamos obligados a liquidar,

³²² Ídem.

³²³ Propuesta de Participación Ciudadana y del Cedime, La Reforma Urgente: Partidos Políticos y Sistema Electoral, Aportes Democráticos, Cartilla No. 6, ILDIS-FES, Quito, 2006.

³²⁴ Rodríguez Iturbe José, Repensar la Política. Caracas, Venezuela 1997.

pues hoy en día, gracias al mismo desarrollo de la cultura democrática, “los partidos políticos deben afianzar su esfuerzo en la tarea que nos es más específica”³²⁵.

8. Agrupaciones útiles a los ciudadanos.

Los partidos políticos deben asumir una tarea de servicio directo a los ciudadanos, contribuir a su crecimiento espiritual, cultural y material. Este elemento convierte a las organizaciones políticas “en una forma de prestar un servicio civil por parte de los militantes políticos y de muchos ciudadanos al resto de la sociedad”³²⁶, lo cual abonaría en un incremento de los valores de solidaridad y responsabilidad social.

La actual crisis política que vive nuestro país, entre otras causas, por el debilitamiento de los partidos políticos tradicionales, es un llamado, a decir de varios autores anteriormente citados, “para que los nuevos partidos acojan entre sus funciones indispensable y esencialmente: *la articulación política, la socialización política y el reclutamiento político*”³²⁷.

a. Articulación Política. Los partidos políticos canalizan tanto demandas, como apoyos de la sociedad al sistema político. En este sentido, cumplen “su papel mediador considerando las distintas demandas sociales y convirtiéndolas en diseños de *alternativas políticas y programáticas* que tengan presente el interés general, del todo social”³²⁸.

En las sociedades surgen ciertas demandas tales como: defensa externa, protección del medio ambiente, seguridad ciudadana, incorporación de la mujer, superación de la pobreza; de las cuales los partidos políticos no constituyen un simple *buzón*, ya que no las reciben pasivamente comunicándolas al Estado. Justamente la “función de articulación implica que las demandas sean organizadas,

³²⁵ Ídem.

³²⁶ Pérez Vivas César, Conceptos y estrategias de partidos modernos, Partidos políticos, entorno cultural y conducción social, Caracas-Venezuela, marzo, 2003.

³²⁷ Rodríguez Iturbe José, Repensar la Política. Caracas, Venezuela 1997.

³²⁸ Citado por Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

priorizadas, jerarquizadas y dotadas de una coherencia orgánica”³²⁹. A partir de lo anterior se generan políticas y programas de acción.

b. Socialización política. Es la educación y el desarrollo del aprendizaje de los roles políticos. Se vincula a procesos en virtud de los cuales los miembros de una sociedad asumen creencias, principios, normas, valores y conductas con incidencia relevante en el funcionamiento del sistema político. Los partidos, especialmente a través de las campañas electorales influyen fuertemente en la “socialización política secundaria de la población”³³⁰.

Estas tareas permiten no sólo aumentar el apoyo a los partidos sino también al sistema político del cual participan. Debido a lo anterior, la ideología constituye un aspecto de gran importancia, esta no sólo dota a los partidos de un proyecto ideal de sociedad que orienta sus acciones y lo distingue ante la comunidad, sino que también permite “la captación de adherentes para las políticas partidarias y la configuración y el mantenimiento de la identidad colectiva, factores imprescindibles para la existencia de un partido”³³¹.

Asimismo, la ideología es un poderoso mecanismo para que los ciudadanos estén dispuestos a diferir en el tiempo los beneficios del desarrollo social y acepten los sacrificios que el logro de éste, muchas veces supone. Lo anterior ayuda a mantener los apoyos políticos que dan estabilidad al sistema social.

c. Reclutamiento político. En todo sistema político deben ser realizadas tareas o funciones tendientes a proveer de titulares a los cargos públicos que componen el vértice del Estado y permiten su conducción; parlamentos, ministerios y burocracias públicas requieren de personal político.

La función de reclutamiento consiste en ubicar, seleccionar y colocar personas en los cargos y roles del sistema político. Este reclutamiento político implica: nombramientos de personas a puestos y cargos en los niveles formales del Estado, la designación de candidatos a cargos públicos electivos y la formación adecuada del personal político.

³²⁹ Vallespín Fernando, El Futuro de la política, Madrid, 2000.

³³⁰ Vallespín Fernando, El Futuro de la política, Madrid, 2000.

³³¹ Ídem.

De hecho esta función de reclutamiento político no es banal, como lo prueba la experiencia histórica contemporáneo de muchos sistemas políticos, el que ella se realice prevalentemente vía los partidos puede evitar aventuras políticas tan catastróficas para los países, como las provocadas por algunos dirigentes *outsiders*, que han sido electos para cargos en distintos niveles o ámbitos del Estado. Por lo demás, “la teoría del control electoral de los representados, vía la sanción de no reelección, parece coadyuvar a una relativa estabilidad de las organizaciones partidarias”³³².

Es urgente, no solo necesaria, “la creación de un régimen de partidos y movimientos políticos representativo, democrático, transparente y no fragmentado, para lo cual, deberán actualizarse los registros de todos los partidos y movimientos, lo que obligará a actualizar sus principios y programas, rehacer su militancia y recoger nuevamente las firmas necesarias, equivalentes al cinco por ciento de los empadronados en la circunscripción electoral en la que se realice la inscripción del partido”³³³

³³² Fernández Baeza Mario, Más allá de la Transición, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.

³³³ Propuesta de Participación Ciudadana y del Cedime, La Reforma Urgente: Partidos Políticos y Sistema Electoral, Aportes Democráticos, Cartilla No. 6, ILDIS-FES, Quito, 2006.

CAPITULO III

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES

3.1. Financiamiento Político.

La cuestión del financiamiento político es un tema central que no se debe ignorar. Sin embargo, al menos en nuestro país, la problemática de los fondos de campañas es considerada por muchos un tema *tabú*. A decir de algunos autores se mantiene una especie de “pacto de silencio entre los protagonistas del proceso electoral”³³⁴ sobre las circunstancias referidas al origen y destino del dinero, “todo se desenvuelve en una atmósfera de misterio”³³⁵.

En “Economía y Sociedad”³³⁶ dice **Max Weber** lo siguiente: “las finanzas de los partidos constituyen para la investigación, por razones comprensibles, el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes”³³⁷.

En la última década el tema del financiamiento político ha sido largamente debatido en América Latina, como “una necesidad de enfrentarse al excesivo gasto de las campañas electorales y al tema del paulatino desgaste en los estados financieros de los partidos políticos”³³⁸. Ante esta situación gobiernos y organizaciones de la sociedad civil han organizado comisiones de trabajo para preparar proyectos de ley que regulen las materias indicadas, temas a los que haremos referencia en capítulos posteriores.

³³⁴ Muda Juan Martín, Introducción a la problemática del Financiamiento Político, La Plata, Argentina, 2005. Tomado del trabajo, que es sólo un extracto de una investigación que el autor esta realizando sobre el financiamiento partidario en América Latina.

³³⁵ Nohlen Dieter y otros, Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, en prensa, México, 2004.

³³⁶ Dalla Vía Alberto Ricardo, El Control del Financiamiento Partidario, Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral, Vicepresidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Argentina 2003.

³³⁷ Señalado por Dalla Vía Alberto Ricardo, El Control del Financiamiento Partidario, Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral, Vicepresidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Argentina 2003.

³³⁸ García R. Juan Ignacio, Proyecto sobre Financiamiento Político en Chile, Santiago de Chile, Chile, 2003.

El desafío de llevar adelante una campaña en términos económicos involucra dos responsabilidades básicas: “recaudar fondos y administrarlos apropiadamente”³³⁹. La necesidad de obtener recursos obliga a tratar el tema de las fuentes de financiamiento electoral, sean éstas de origen privado, público o mixto. El “gerenciamiento eficiente de los recursos obtenidos”³⁴⁰ tiene que ver con la necesidad de “regulaciones internas o externas que garanticen un manejo transparente de los fondos”³⁴¹.

La temática del financiamiento proselitista crece en importancia a medida que los costos de las campañas se incrementan notablemente. “Concluye así la mayor parte de la ciudadanía que no importan la ideología y las propuestas programáticas y sólo cuentan los recursos económicos para acceder a la presidencia. Se desacreditan las identidades partidarias y las estrategias políticas de largo plazo y sólo se piensa en beneficios inmediatos e individuales”³⁴².

La necesidad de reducir la dependencia, que los intereses privados pueden llegar a operar sobre los partidos y sus candidatos “ha inspirado la articulación de mecanismos de financiación estatal”³⁴³. En un mismo sentido, la idea de financiamiento público se vincula con la pretensión de poner a todos los candidatos en un “pie de igualdad”³⁴⁴, corrigiendo las “distorsiones antidemocráticas generadas por un financiamiento exclusivamente privado de las campañas”³⁴⁵.

³³⁹ Navarro Carlos, Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral. Estudio Comparado de 19 países de América Latina, Instituto Federal Electoral, México, 2003.

³⁴⁰ Muda Juan Martín, Introducción a la problemática del Financiamiento Político, La Plata, Argentina, 2005. Tomado del trabajo, que es sólo un extracto de una investigación que el autor esta realizando sobre el financiamiento partidario en América Latina.

³⁴¹ Ídem.

³⁴² Navarro Carlos, Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral. Estudio Comparado de 19 países de América Latina, Instituto Federal Electoral, México, 2003.

³⁴³ Zovatto Daniel, América Latina, Dinero y Contienda Político Electoral, Reto de la Democracia, Coordinadores Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro, Daniel Zovatto, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

³⁴⁴ Ídem.

³⁴⁵ Documento de Reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Reforma Electoral vigente en Ecuador y presentado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Febrero, 2003.

Se reconoce que, sin la ayuda de fondos estatales, muchos candidatos no podrían competir con oportunidades de éxito frente a aquellos candidatos que cuentan con importantes fortunas personales, aquéllos capaces de obtener importantes sumas de dinero de manos de particulares, o quienes cuentan con la ventaja de enfrentar la campaña desde un cargo público.

La Ley Orgánica de Partidos Políticos Ecuatoriana en su Art. 57 establece: “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 y legados de sus simpatizantes”³⁴⁶. Establece también “la obligación de los afiliados al partido de pagar una contribución periódica”³⁴⁷. Y en su último inciso reza que “solo los partidos políticos que hayan recibido el 0.04 de los votos válidos en las elecciones pluripersonales nacionales tendrán derecho a recibir financiamiento del Estado”³⁴⁸.

3.2. Tipos de Financiamiento: Público, Privado, Mixto.

3.2.1. Financiamiento Público. Consta del financiamiento, ya sea en dinero o en especies, que el Estado hace a los partidos políticos, a quienes les asista este derecho según las leyes de cada país, para el desarrollo de las actividades propias de estas instituciones.

Los aportes públicos pueden asumir distintas formas y abarcar una variada gama de actividades. En general, los fondos estatales destinados al financiamiento de las campañas se canalizan como aportes directos de sumas de dinero. No obstante, “el estado puede financiar a los partidos en forma indirecta mediante la concesión de franquicias para la utilización de algunos de sus servicios públicos, tales como

³⁴⁶ Art. 57 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos vigente en Ecuador. Esta codificación fue elaborada por la Comisión de Legislación y Codificación, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política de la República. COMISION DE LEGISLACION Y CODIFICACION. Cumplidos los presupuestos del artículo 160 de la Constitución, publíquese esta codificación en el Registro Oficial. Quito, 20 de octubre del 2000.

³⁴⁷ Ídem.

³⁴⁸ Ídem.

medios de transportes, comunicaciones telegráficas o postales y espacios gratuitos en los medios de difusión”³⁴⁹.

Otras modalidades de financiamiento público son “de naturaleza fiscal”³⁵⁰. Entre ellas se destacan “las exenciones o deducciones concedidas a los partidos y el llamado *impuesto partidario*”³⁵¹, consiste en la “detracción de un porcentaje del sueldo de los cargos públicos para su posterior pago a los respectivos partidos”³⁵².

El financiamiento público para partidos políticos y candidatos pueden llegar a ellos en forma directa o indirecta.

Financiamiento Público Directo. Constituyen las partidas de dinero, cuyo monto puede determinarse “según el porcentaje del PIB, Producto Interno Bruto de cada país, en referencia al presupuesto nacional o en referencia al número de votos obtenidos por los sujetos políticos”³⁵³. De igual manera es menester, determinar “el tiempo en que se realizará el desembolso: permanente, durante las campañas electorales, antes o después de las elecciones”³⁵⁴.

Financiamiento Público Indirecto. Una manifestación de este tipo de financiamiento son los espacios gratuitos en los Medios de Comunicación, a través de “franjas publicitarias tanto en la televisión, radio o prensa escrita”³⁵⁵, los mismos que podrían ser otorgados en forma “concedida, compensada o pagada”³⁵⁶.

³⁴⁹ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997, México, 1997.

³⁵⁰ Ídem.

³⁵¹ Ídem.

³⁵² Ídem.

³⁵³ García R. Juan Ignacio, Proyecto sobre Financiamiento Político en Chile, Santiago de Chile, Chile, 2003.

³⁵⁴ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997, México, 1997.

³⁵⁵ Propuesta del Movimiento Democracia Ahora, ¿Es suficiente la Reforma Política?, Aportes Democráticos, Cartilla No. 1, ILDIS-FES, Quito, 2006.

³⁵⁶ Propuesta de Participación Ciudadana y del Cedime, La Reforma Urgente: Partidos Políticos y Sistema Electoral, Aportes Democráticos, Cartilla No. 6, ILDIS-FES, Quito, 2006.

Por último, tanto en el caso del Financiamiento Público Directo e Indirecto, se deben establecer los criterios para adjudicarlos, ya sea en forma igualitaria, en forma proporcional o aplicar una forma mixta.

En Ecuador, si existe financiamiento del Estado para los partidos políticos y esta regulado en la Ley Orgánica de Partidos Políticos en su Título VII, Financiamiento. El Art. 59, dice: “El Estado contribuye al financiamiento de los partidos y para el efecto crea el Fondo Partidario Permanente”³⁵⁷. Además dice el Art. 57 del mismo cuerpo legal, en su inciso segundo: “Solo los partidos que hayan recibido al menos el cuociente del 0.04 de los votos válidos en las elecciones pluripersonales nacionales tendrán derecho a recibir financiamiento del Estado”³⁵⁸.

En el Presupuesto General del Estado constará anualmente una partida por un monto equivalente al cero punto por mil de los egresos fiscales constantes en él. Además el mismo artículo atribuye al Tribunal Supremo Electoral la distribución entre los partidos que tengan derecho.

La Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral del Ecuador, vigente establece dentro del Título V Disposiciones Generales en su Art. 56: “Definiciones: Financiamiento de Elecciones: Constituyen los medios y recursos institucionales, humanos, materiales y económicos necesarios que le permitan participar en un proceso electoral, bajo los principios de igualdad de oportunidades, protección pública, independencia y control del órgano electoral”³⁵⁹.

En general la legislación electoral reserva la denominación de **partido político nacional**, y el consecuente goce de todos los derechos y prerrogativas establecidos por la Constitución y la propia legislación electoral, incluido el relativo a recibir financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, a las organizaciones políticas que hayan obtenido su registro ante el Tribunal Supremo Electoral.

³⁵⁷ Art. 59 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, Título VII, Financiamiento. De la misma codificación citada anteriormente.

³⁵⁸ Art. 57 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, Título VII, Financiamiento. De la misma codificación citada anteriormente.

³⁵⁹ Art. 56 de la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral del Ecuador, Título V, Disposiciones Generales.

Cada país ha establecido prerequisites, para que estos partidos políticos puedan recibir este financiamiento, uno de ellos es, “el uso que se debe darse a este fondo”³⁶⁰. Cito a continuación algunos parámetros³⁶¹:

Para la realización de actividades permanentes. Una interesante propuesta al respecto se da en México, donde se exige a los partidos políticos que “el 2% del monto que reciben se destine a sus fundaciones e institutos de investigación”³⁶². En algunos países (incluido México) “el fondo se suministra mensualmente según un calendario presupuestal que se aprueba cada año”³⁶³.

En otros casos, un porcentaje de este financiamiento es distribuido entre todos los partidos que hayan obtenido representación en las Cámaras de Diputados (incluido Senadores, en los países que existe)³⁶⁴ en forma igualitaria, y otro porcentaje se adjudica de acuerdo “a la votación que estos partidos hayan captado en las elecciones inmediatas anteriores”³⁶⁵.

Para gastos de campañas electorales. Siguiendo con el caso de México, se establece que los partidos políticos reciban por este concepto “una cantidad similar a la que reciben por la realización de actividades permanentes”³⁶⁶. Por otro lado, el monto que deben recibir para la campaña electoral se calcula de la siguiente manera: “Se aplica el índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México. Este costo mínimo de una campaña se multiplica por el total de diputados a elegir y luego por el número de partidos políticos con representación en las

³⁶⁰ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997, México, 1997.

³⁶¹ Tomado de la Propuesta sobre Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

³⁶² Ídem.

³⁶³ Ídem.

³⁶⁴ En México.

³⁶⁵ En Ecuador.

³⁶⁶ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997, México, 1997.

Cámaras”³⁶⁷. Este procedimiento es realizado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral³⁶⁸. De igual manera se efectúa el cálculo para los Senadores.

Por otro lado, el costo mínimo de gastos de campaña para Presidente se debe calcular “multiplicando el costo mínimo de gastos de campaña para diputado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa; cifra que a su vez se divide entre los días que dura la campaña para diputado por este principio y finalmente se multiplica por los días que dura la campaña para Presidente”³⁶⁹. La suma de todas estas operaciones constituye el monto que por concepto de financiamiento político público deben recibir los partidos.

Por actividades específicas que realizan los Partidos Políticos como Entidades de Interés Público. En este rubro se entienden todas las “actividades que se realicen anualmente por educación y capacitación política, investigación socio-económica y política, y tareas editoriales”³⁷⁰. Se exige además que los gastos efectuados para estas actividades sean comprobados, de tal manera que les corresponde a los partidos políticos recibir una reposición del 75%.

La legislación Mexicana ha regulado una forma de asignar recursos a los partidos políticos que “obtengan registro posteriormente a la última elección”³⁷¹. Estos recibirán el “2% del monto total de financiamiento que les corresponda a los partidos políticos, como concepto de actividades permanentes y una cantidad idéntica por gastos de campaña”³⁷². Por último les corresponde un monto por las actividades específicas como entidades de interés público.

En fin, haciendo referencia al Título que nos compete en este Capítulo Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, podemos concluir de

³⁶⁷ Ídem.

³⁶⁸ Tomado de la Propuesta sobre Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

³⁶⁹ Ídem.

³⁷⁰ Tomado de la Propuesta sobre Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

³⁷¹ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

³⁷² Ídem.

lo expuesto sobre el Regimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para México en 1997, este es uno de los pocos países en América Latina que, en lo que se refiere, a financiamiento público hace una clara diferenciación sobre los aportes de financiación a las instituciones políticas para sus actividades permanentes y el financiamiento exclusivo para las campañas electorales.

Por otro lado, la legislación mexicana, expone claramente los usos debidos para este financiamiento por parte de los partidos políticos, sin duda destinar un importante rubro para actividades de educación y capacitación política, investigaciones sociales, económicas y políticas, contribuye al mejoramiento de la Política como actividad para el servicio, y favorece a la formación adecuada de nuevos y mejores cuadros de gobierno.

En Ecuador la diferencia entre Financiación de las Elecciones y Financiamiento de los Partidos Políticos, se deduce de su regulación en diferentes leyes, así: “El financiamiento de las organizaciones políticas está regulado por la Ley Orgánica de Partidos Políticos”³⁷³, de la siguiente manera: la constitución de su patrimonio está establecida en el Art. 57 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos,³⁷⁴ y en los Art., 59 y 60 de la misma ley, se hace referencia al Fondo Partidario Permanente y al Fondo de Reposición del Gasto Electoral respectivamente.

En tanto que, “la Constitución Política de la República establece, en el artículo 209, que una de las funciones del Tribunal Supremo Electoral, es la de “juzgar las cuentas que rindan los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos, que utilicen en las

³⁷³ Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

³⁷⁴ Art. 57 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, Integración del Patrimonio de los partidos políticos. “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 y legados de sus simpatizantes. Los afiliados a un partido están obligados a pagar una contribución periódica. Solo los partidos que hayan recibido al menos el cuociente del 0.04 de los votos válidos en las elecciones pluripersonales nacionales tendrán derecho a recibir financiamiento del Estado”.

campañas electorales”³⁷⁵. Y en el artículo 116 dispone que: “la ley fijará los límites de los gastos electorales”^{376,377}.

“En aplicación de estos preceptos constitucionales, en marzo del año 2000 se expidió la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, con los siguientes objetivos:

Art. 2.- Objetivos. La presente Ley tiene como objetivos:

- 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 de los procesos electorales así como el juzgamiento de tales cuentas”³⁷⁸

Algunas organizaciones de la sociedad civil en Ecuador, movimientos sociales y políticos realizaron una importante propuesta de Reforma Política en el año 2005. Se solicitaba que “los recursos que por concepto de Fondo Partidario Permanente³⁷⁹ y por Fondo de Reposición de Gasto Electoral³⁸⁰, que reciben los

³⁷⁵ Art. 209 de la Constitución Política del Ecuador.

³⁷⁶ Art. 116 de la Constitución Política del Ecuador.

³⁷⁷ Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

³⁷⁸ Señalado por Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

³⁷⁹ Art. 59 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, Fondo Partidario Permanente. “El Estado contribuye al financiamiento de los partidos y para el efecto crea el Fondo Partidario Permanente. En

partidos políticos en el país, se utilicen en un 30% para actividades de capacitación, formación, e investigación dentro de los partidos políticos, con el objetivo de fortalecerlos a su interior, a través de una democratización interna y la constitución de Escuelas de Formación Política, se sugería además que este dinero sea entregado directamente a Universidades u otros centros educativos, y administrado a través de becas de estudio y capacitación para sus militantes”³⁸¹.

Sin embargo, esta como otras importantes propuestas de Reforma no fueron tratadas ni acogidas, talvez porque en el Ecuador existe “un contexto favorable para los llamados a consensos y reformas cuya convocatoria tiende a pasar por alto a los actores del sistema de representaciones; a estos se convoca a personalidades y actores que no están directamente implicados con el mundo de la política y la representación; empresarios, sindicalistas, académicos e intelectuales se unen para discutir y deliberar sobre la situación del país, pero sus conclusiones no siempre unívocas ni claramente definidas, justamente por su ubicación en un limbo de pertenencia institucional, se diluyen en un mar de buenas intenciones sin ninguna incidencia efectiva en la marcha de la política nacional”³⁸².

3.2.2. Financiamiento Privado. El financiamiento privado está integrado por todos los aportes que recibe el sujeto político y que no son estatales.

Sobre la integración del patrimonio de los partidos políticos, dice el Art. 57 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos del Ecuador: “El Patrimonio de los partidos políticos se integra con las contribuciones de los afiliados, los subsidios del

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. El Tribunal Supremo Electoral la distribuirá entre los partidos que tengan derecho, de la siguiente manera: 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”.

³⁸⁰ Art. 60 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, Partida Presupuestaria para afrontar gastos electorales. “En los años que se realicen las elecciones, en el Presupuesto General del Estado constará otra partida equivalente a cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él, que permita 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”.

³⁸¹ Propuesta de Participación Ciudadana y del Cedime, La Reforma Urgente: Partidos Políticos y Sistema Electoral, Aportes Democráticos, Cartilla No. 6, ILDIS-FES, Quito, 2006.

³⁸² Echeverría Julio, El Desafío Constitucional, Ediciones ABYA-YALA, ILDIS-FES, Quito, 2006.

Estado, las rentas de sus inversiones y las donaciones y legados de sus simpatizantes. Los afiliados a un partido están obligados a pagar una contribución periódica”³⁸³.

No obstante, si un sistema electoral privilegia los aportes privados como principal fuente de financiamiento y no establece limitaciones más o menos institucionalizadas, conlleva el riesgo de afectar seriamente los principios democráticos de un sistema político. Ello debido a que las personas con más recursos económicos se encuentran en condiciones de ejercer una mayor influencia sobre los actores del proceso electoral, dando lugar así a una eventual “compra de influencias”³⁸⁴. De este modo, los candidatos se constituyen en “meros representantes de los intereses particulares de sus contribuyentes”³⁸⁵.

La gran mayoría de países que han reglamentado al respecto, aceptan como fuentes privadas de financiamiento las siguientes:

Por militancia. Comprenden aquellas cuotas obligatorias periódicas y extraordinarias que los sujetos políticos imponen a sus afiliados. Además son las aportaciones de sus organizaciones sociales, las cuotas voluntarias de los candidatos, que constituyen aportes específicos a la campaña electoral. Este último rubro debería fijarse y aportarse de acuerdo al límite establecido por el órgano encargado de regular el ingreso y gasto electoral.

De simpatizantes. Son las aportaciones en dinero o especie que realizan en forma libre y voluntaria las personas individuales. Al respecto está regulado que “deben residir en el país, y además se fija un límite en el monto, se han regulado además prohibiciones”³⁸⁶. Los partidos políticos deben “expedir recibos de los montos

³⁸³ Art. 57 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, Esta codificación fue elaborada por la Comisión de Legislación y Codificación, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política de la República. COMISION DE LEGISLACION Y CODIFICACION. Cumplidos los presupuestos del artículo 160 de la Constitución, publíquese esta codificación en el Registro Oficial. Quito, 20 de octubre del 2000.

³⁸⁴ García R. Juan Ignacio, Proyecto sobre Financiamiento Político en Chile, Santiago de Chile, Chile, 2003.

³⁸⁵ Nohlen Dieter y otros, Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, en prensa, México, 2004.

³⁸⁶ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

aportados, de tal manera que se pueda identificar al simpatizante que aporta”³⁸⁷. “Los bienes muebles e inmuebles que componen aportaciones en especie deben constar en un contrato celebrado según las leyes vigentes y el objeto debe destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político”³⁸⁸.

La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral ecuatoriana en el Art. 56 define: “Aporte en especie. Comprenden a todos los bienes, sean éstos muebles o inmuebles, materiales fungibles que contengan impresos, avisos, promoción por medios de difusión social, pancartas que se refieran a las organizaciones políticas, alianzas o candidatos, que hayan sido entregados a favor de éstos a cualquier título”³⁸⁹.

Autofinanciamiento. Son todos aquellos ingresos que se han obtenido mediante la realización de “actividades promocionales del partido, por ejemplo: conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, venta de artículos promocionales como gorras, esferos, calendarios, etc.”³⁹⁰.

Por Rendimientos Financieros. Son “ingresos generados a través de los fondos o fideicomisos a cargo de los partidos políticos, los mismos que pueden crearse con su propio patrimonio o con aportaciones recibidas dentro de la ley”³⁹¹. Por último, se prescribe que, “con excepción de la adquisición de acciones bursátiles, todos los fondos y fideicomisos que se constituyan para este efecto serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político estime conveniente”³⁹², “sujetándose en todo

³⁸⁷ García R. Juan Ignacio, Proyecto sobre Financiamiento Político en Chile, Santiago de Chile, Chile, 2003.

³⁸⁸ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

³⁸⁹ Art. 56 de La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, vigente en Ecuador.

³⁹⁰ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

³⁹¹ García R. Juan Ignacio, Proyecto sobre Financiamiento Político en Chile, Santiago de Chile, Chile, 2003.

Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

³⁹² Tomado del Proyecto de García R. Juan Ignacio, Proyecto sobre Financiamiento Político en Chile, Santiago de Chile, Chile, 2003.

caso a las leyes aplicables y destinando los rendimientos financieros generados por estas vías al cumplimiento de los objetivos del partido político”³⁹³.

Algunos aportes privados suelen ser: cuotas de los afiliados, contribuciones de los simpatizantes, donaciones de individuos o empresas privadas, aportes de fundaciones partidarias. En cuanto a “géneros no monetarios; aportes en servicios o especie: equipos técnicos, infraestructura, locales, redes informáticas, medios de transporte y canje publicitario”³⁹⁴.

Prohibiciones al Financiamiento Partidista. La gran mayoría de legislaciones electorales en el mundo de manera expresa “prohíben ciertos donativos ya sea en dinero o especie, agregan también que estos, no podrán hacerse por interpuesta persona”³⁹⁵. Estas restricciones abarcan a ³⁹⁶:

- El Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- Organismos o dependencias de la administración pública.
- Los partidos políticos, personas jurídicas o naturales extranjeras.
- Organismos internacionales de cualquier naturaleza
- Ministros de culto, iglesias, agrupaciones de cualquier religión.
- Personas naturales que vivan o trabajen en el extranjero.

3.2.3. Financiamiento Mixto. Hasta ahora, hemos analizado los tipos de financiamiento, digamos de alguna manera en forma *pura* o independiente, sin embargo esto no es real, pues en la práctica se dan aportaciones privadas, en tanto; en el mejor de los casos siempre se da un sistema mixto de financiamiento. Se vuelve indispensable entonces, establecer límites entre los aportes privados y los públicos.

³⁹³ Tomado del Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

³⁹⁴ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

³⁹⁵ Documento de Reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Reforma Electoral vigente en Ecuador y presentado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Febrero, 2003.

³⁹⁶ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

3.3. Corrupción en el Financiamiento de la Política.

Concepto de corrupción: Según el pensamiento político clásico, “la corrupción era el abuso autoritario del poder, hasta llegar incluso a su ejercicio tiránico como se expresa en la tan citada frase de Lord Acton: el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”³⁹⁷.

En la actualidad, podemos diferenciar entre la “**corrupción personal** que es aquella que consiste en el enriquecimiento ilegal o ilegítimo de los políticos o, en general, de las autoridades”³⁹⁸ y la “**corrupción oficial** que es el favorecimiento ilegal o ilegítimo a las causas u organizaciones a las que están integrados, gracias a los cargos que desempeñan o sus conexiones con quienes los tienen”³⁹⁹.

La corrupción política es el abuso del poder que se les ha confiado por parte de líderes políticos para obtener ganancias, con el objetivo de aumentar su poder o su riqueza. Sin embargo, no se identifica únicamente como el dinero que pase a otras manos; “también puede tomar la forma de concreción de favores”⁴⁰⁰. Jurídicamente existen varios tipos en que, el fenómeno corrupción se puede presentar; por ejemplo, soborno, extorsión, concusión, tráfico de influencias, peculado, abuso de información privilegiada, etc.

Dentro del marco lógico para la realización de esta tesis sobre *Democracia y Financiamiento Político, Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador*, nos concretaremos en el contenido y significado de corrupción en relación al tema citado.

³⁹⁷ Crevari Esteban Luis, El Clientelismo Político como fenómeno enraizado socialmente, La Deformación de la Representación, Capítulo V, Chile, 2001.

³⁹⁸ Dalla Vía Alberto Ricardo, El Control del Financiamiento Partidario, Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral, Vicepresidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Argentina 2003.

³⁹⁹ Ídem.

⁴⁰⁰ García R. Juan Ignacio, Proyecto sobre Financiamiento Político en Chile, Santiago de Chile, Chile, 2003.

3.3.1. Sujetos Políticos y Corrupción

El financiamiento legal de los partidos políticos busca “aliviar la carga financiera de los mismos y fortalecer su independencia ante poderosos grupos económicos, crear condiciones de mayor equidad, y disminuir en la medida de lo posible las causas del financiamiento ilegal, del narcofinanciamiento y de la corrupción política”⁴⁰¹. “En la realidad, el tema del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales se identifica como una de las principales causas de corrupción política”⁴⁰².

Para los partidos y movimientos políticos, que juegan un papel crucial en la vida pública de cualquier democracia, el mensaje es claro: “los miembros y funcionarios del partido deben ser absolutamente probos y el propio partido debe depurar sus filas internas”⁴⁰³.

“La relación entre corrupción y política es mucho más profunda de lo que quisiéramos y los políticos estarían dispuestos a admitir”⁴⁰⁴. La corrupción no sólo es una acción consagrada como delictiva y tipificada en las leyes, sino también un importante y ventajoso “medio de influencia política que se manifiesta en forma de persuasión o coerción”⁴⁰⁵.

Los partidos y movimientos políticos no están dispuestos a renunciar completamente a esta forma de influencia, tanto en el ámbito político interno e internacional se visibiliza este tipo de corrupción, pues nos encontramos frente a situaciones en donde, están en juego enormes sumas de dinero e ilimitado poder.

⁴⁰¹ Nohlen Dieter y otros, Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, en prensa, México, 2004.

⁴⁰² Ídem.

⁴⁰³ Nohlen Dieter y otros, Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, en prensa, México, 2004.

⁴⁰⁴ García R. Juan Ignacio, Proyecto sobre Financiamiento Político en Chile, Santiago de Chile, Chile, 2003.

⁴⁰⁵ Nohlen Dieter y otros, Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, en prensa, México, 2004.

Según Sánchez Viamonte en América Latina⁴⁰⁶ constatamos que “se pasa del uso del término corrupción administrativa o peculado (desde la década de los cuarenta hasta mediados de los setenta del siglo XX), al empleo predominante del vocablo corrupción política o, simplemente, corrupción”⁴⁰⁷.

“Los movimientos democratizadores en esta época reivindicaban frente a las dictaduras la causa de la honestidad en el manejo de los recursos públicos, propugnando la estricta separación entre lo privado y lo público”⁴⁰⁸. En esta época ya se hablaba de la erradicación de la corrupción electoral mediante “la implantación del sufragio universal y la creación de organismos electorales independientes”⁴⁰⁹.

Esta causa, obtuvo resultados algo exitosos en los diferentes países, sin embargo “ingenuamente se creyó que con la aparición de democracia, este mal (la corrupción) desaparecería”⁴¹⁰, de modo que, “esta afectaría eventualmente a los funcionarios y no así a los dirigentes políticos, pues habían manifestado su batalla en contra de este fenómeno”⁴¹¹. Se esperaba que estos dirigentes actuaran como “garantes y vigilantes de que, no se volvería a la corrupción”⁴¹².

3.3.2. Corrupción en el Financiamiento de las Campañas.

Ningún país en Latinoamérica se ha escapado de los escándalos provocados por la corrupción en el Financiamiento de las Campañas Electorales. Constituye pues, un inmenso riesgo la vinculación del sector privado con los sujetos políticos⁴¹³, ya que

⁴⁰⁶ Citado por Navarro Carlos, Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral. Estudio Comparado de 19 países de América Latina, Instituto Federal Electoral, México, 2003.

⁴⁰⁷ Navarro Carlos, Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral. Estudio Comparado de 19 países de América Latina, Instituto Federal Electoral, México, 2003.

⁴⁰⁸ Ídem.

⁴⁰⁹ Navarro Carlos, Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral. Estudio Comparado de 19 países de América Latina, Instituto Federal Electoral, México, 2003.

⁴¹⁰ García R. Juan Ignacio, Proyecto sobre Financiamiento Político en Chile, Santiago de Chile, Chile, 2003.

⁴¹¹ Ídem.

⁴¹² Ídem.

⁴¹³ A lo largo del desarrollo de esta tesis, hemos citado el término *sujetos políticos*, para hacer referencia a partidos políticos, movimientos políticos o específicamente a candidatos, según el contexto que nos ocupe.

se crean entre ellos relaciones peligrosas, fruto de la llamada “inversión”⁴¹⁴ que el empresario hace en el candidato o en el partido político. Se estima que lo más probable será, que al cabo de días de posesionado en el cargo, empiecen “unas cuantas retribuciones entre ellos”⁴¹⁵.

La realidad es que, los candidatos deben llegar a los electores con sus propuestas, planes y programas de trabajo, por tanto, es innegable la necesidad de recursos para obtener este objetivo. Si todos los que pretenden ganar las elecciones no cuentan con suficientes recursos para difundir entre sus votantes sus ofertas de campaña, no sería en ningún momento una **DEMOCRACIA LIBRE Y JUSTA**. De lo cual se deduce que, poder financiar la competencia política si es un prerequisite para que se considere Democrático un Sistema Representativo de Gobierno, como se supone es el régimen ecuatoriano, así se establece en el Art. 1 de nuestra Constitución Política”⁴¹⁶.

Solo excepcionalmente los candidatos podrían financiar su competencia electoral con recursos propios. En una democracia moderna y sobretodo en la actualidad la posibilidad de costear una campaña únicamente con recursos del candidato resulta iluso, pero además dentro del contexto y del análisis planteado para la realización de esta tesis, es antidemocrático que el poderío económico de un candidato sobrepase las reglas justas y legales de una elección libre, democrática y en igualdad de condiciones entre varios candidatos, por tanto, a más de los recursos del candidato, se vuelven necesarios los del partido o movimiento, donaciones privadas y hasta subsidios del Estado.

⁴¹⁴ Muda Juan Martín, Introducción a la problemática del Financiamiento Político, La Plata, Argentina, 2005.

⁴¹⁵ Ídem.

⁴¹⁶ Art. 1 de la Constitución Política del Ecuador. “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución.

Según lo regula las leyes ecuatorianas citadas anteriormente⁴¹⁷, se permiten aportes de los coidearios o afiliados al partido o movimiento político, “se pide además una colaboración especial a aquellos representantes o funcionarios que han obtenido cargos a través del partido”⁴¹⁸, pero esto no es suficiente para convertir a un partido o movimiento en un “ente económicamente consolidado”⁴¹⁹. Aún más, si consideramos que las nuevas técnicas utilizadas en las campañas electorales, según el Marketing y la Comunicación Política, “cuyo eje es la coordinación estratégica de tres niveles de planeamiento y ejecución: la estrategia política, la estrategia comunicacional y la estrategia publicitaria,”⁴²⁰ los partidos deben utilizar mejores canales de comunicación y constituirse en “verdaderas máquinas de movilización si desean llegar a la mayoría o al total de los electores”⁴²¹, no siendo suficiente entonces la movilización de sus simpatizantes y miembros; más recursos se hacen necesarios.

Con estos antecedentes, es innegable el supuesto de que en nuestros países de democracias tan débiles e inestables, “sean unas cuantas chequeras las que compren los votos”⁴²², quedando rezagada la igualdad de los ciudadanos por el principio “one man, one vote”⁴²³, pues lo que se da es, una evidente compra de votos.

Mientras el sistema electoral actual siga representando a la sociedad en su estratificación económica y no, como los ciudadanos y ciudadanas iguales que somos, seguiremos inmersos en la corrupción del sistema electoral.

El Informe Global de la Corrupción 2004⁴²⁴ se ocupa de este importante tema en la vida política de los países: “el abuso de dinero en el sistema político por

⁴¹⁷ Constitución Política de la República, Ley Orgánica de Partidos Políticos, Ley Orgánica de Control del Gasto y de la Propaganda Electoral.

⁴¹⁸ García R. Juan Ignacio, Proyecto sobre Financiamiento Político en Chile, Santiago de Chile, Chile, 2003.

⁴¹⁹ Ídem.

⁴²⁰ Señalado por Martínez Pandiani Gustavo, El Marketing Político, Asociación Argentina de Marketing Político, Buenos Aires, Argentina. 2003.

⁴²¹ Ídem.

⁴²² Documento de Reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Reforma Electoral vigente en Ecuador y presentado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Febrero, 2003.

⁴²³ Citado por García R. Juan Ignacio, Proyecto sobre Financiamiento Político en Chile, Santiago de Chile, Chile, 2003.

⁴²⁴ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

parte de los candidatos y de los funcionarios políticos; la falta de transparencia sobre los movimientos de dinero en la política; la posibilidad de que el sector privado vea aumentar su influencia, distorsionando así tanto el mercado como la adecuada representación del interés público; la corrupción del proceso electoral; y los modos en que las características de cada sistema legal pueden afectar la capacidad de los Estados para impartir justicia en los grandes delitos de corrupción”⁴²⁵.

La importancia del financiamiento político, ya sea financiamiento de las campañas financiamiento de los partidos, “refleja el hecho de que la corrupción política suele empezar por aquí”⁴²⁶. Existe mucha preocupación sobre el “costo de las elecciones tanto en las democracias nuevas como en las establecidas”⁴²⁷, al igual que sobre “la influencia del dinero privado en las decisiones y la falta de información pública acerca de las fuentes reales de los fondos de la política”⁴²⁸.

Cuando contemplamos las formas corruptas del financiamiento político, “se eluden y quedan al descubierto los obstáculos legales y sistémicos para limpiar las finanzas de la política”⁴²⁹. A decir del caso ecuatoriano, nuestra vigente Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral es deficiente, carece de artículos claros en su interpretación y de vacíos legales en otros casos, que impiden aplicar sanciones efectivas a quienes en la actualidad evaden las leyes o las infringen, corrompiendo el sistema electoral y la democracia.

La corrupción política abarca un “amplio espectro de delitos y actos ilícitos cometidos por líderes políticos antes, durante o después de abandonar la función”⁴³⁰. Es diferente a la “corrupción menuda o burocrática en cuanto es perpetrada por líderes políticos o funcionarios electos que han sido investidos de autoridad pública y

⁴²⁵ www.globalcorruptionreport.org, Resumen Ejecutivo e Índice, La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁴²⁶ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁴²⁷ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁴²⁸ Dalla Vía Alberto Ricardo, El Control del Financiamiento Partidario, Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral, Vicepresidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Argentina 2003.

⁴²⁹ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁴³⁰ Ídem.

que tienen la responsabilidad de representar el interés público”⁴³¹. Por otro lado, esta el “aspecto concomitante a la corrupción política: los sobornos pagados a los políticos”⁴³².

En las democracias establecidas, la pérdida de fe en la política y la ausencia de confianza en políticos y partidos ponen en riesgo a los valores democráticos, “una tendencia que se ha profundizado con la exposición de la corrupción en la última década”⁴³³. En los Estados en transición y desarrollo, la corrupción política amenaza la “efectiva viabilidad de la democracia y vuelve vulnerables a las recientes instituciones democráticas”⁴³⁴. La corrupción política es un obstáculo a la transparencia de la vida pública.

3.3.3. El impacto de la corrupción política.

Revelar la corrupción política suele generar “sacudidas en una sociedad,”⁴³⁵ y el Ecuador no ha sido la excepción, si no recordemos el caso entre el ex presidente Jamil Mahuad y el banquero Fernando Aspiazú, escándalo generado por la denuncia de aportaciones que superaban los tres millones de dólares entregadas por Aspiazú a la campaña de Mahuad, tema al que haremos referencia en el último título de este capítulo.

Sin embargo, a pesar de las fuertes demandas de justicia, la posibilidad de juzgar y condenar estos actos de corrupción, ha sido difícil si no imposible. Según el Informe de Transparencia Internacional citado anteriormente, “muchos líderes han dejado su cargo o muerto antes de que sus delitos salieran a la luz”⁴³⁶.

Transparencia Internacional ha reunido una lista de presuntos criminales, en donde se muestran los estimados del dinero que supuestamente se han robado

⁴³¹ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁴³² Ídem.

⁴³³ Ídem.

⁴³⁴ Lo cita el Informe sobre La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁴³⁵ Ídem.

⁴³⁶ Ídem.

comparados con el ingreso per cápita. “Esta lista es un poderoso recordatorio de cuán extendida y devastadora puede ser la magnitud del abuso”⁴³⁷.

La opinión pública de todo el mundo ha tomado nota de la corrupción política. El Barómetro Global de Corrupción de Transparencia Internacional⁴³⁸ es un nuevo instrumento que “da cuenta de las experiencias y las actitudes de la opinión pública ante la corrupción”. Ya se ha dicho: “si los ciudadanos dispusieran de una varita mágica para eliminar la corrupción de al menos una institución, la mayoría elegiría limpiar los partidos políticos antes que cualquier otra”⁴³⁹.

Para los partidos, que juegan un papel crucial en la vida pública de cualquier democracia, el mensaje es claro: los miembros y funcionarios del partido deben ser absolutamente probos y el propio partido debe depurar sus prácticas internas. Y lo repetiremos tantas cuantas veces sea necesario.

Según una investigación del Foro Económico Mundial⁴⁴⁰ “los hombres de negocios también perciben los efectos de la corrupción política. Ellos creen que las donaciones legales tienen un alto impacto en la política, que el soborno figura entre los medios habituales para alcanzar objetivos políticos en alrededor del 20 por ciento de los países analizados y que las contribuciones políticas ilegales son una práctica común en casi la mitad de los países considerados”⁴⁴¹

La corrupción política se vincula con la falta de transparencia pero “también con preocupaciones conexas sobre la equidad y la justicia,”⁴⁴² la corrupción “aumenta los males que afectan a los derechos humanos y evita que se satisfagan las necesidades humanas básicas”⁴⁴³. La ex Alto Comisionada de Naciones Unidas para

⁴³⁷ Informe sobre La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁴³⁸ www.transparency.org. Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

⁴³⁹ Ídem.

⁴⁴⁰ Citada por PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

⁴⁴¹ Ídem.

⁴⁴² Ídem.

⁴⁴³ Ídem.

los Derechos Humanos Mary Robinson⁴⁴⁴ sostiene que “la corrupción obstaculiza la participación en la vida política y un adecuado acceso a la justicia”⁴⁴⁵.

3.3.4. Democracia y Cleptocracia

La cleptocracia, palabra compuesta de dos términos griegos, ladrón y mando, mando de los ladrones, “es una forma de gobierno conocida desde muy antiguo, aludiendo a un elevado grado de corrupción política”⁴⁴⁶.

Según lo expuesto en los citados Informes, todas estas experiencias (locales como internacionales) nos conducen a un concepto de corrupción, “que no se limita a la burocracia y a las sociedades en desarrollo sino que es utilizado con un alcance universal y como un fenómeno básico para entender el desempeño y la consistencia de los sistemas políticos”⁴⁴⁷.

Una consecuencia es que, “se ponen en boga planteamientos teóricos que ponen el énfasis en el clientelismo, el populismo y hasta la *cleptocracia*,”⁴⁴⁸ prácticas políticas vinculadas a la corrupción que se han puesto de moda en los países atrasados y “su influencia ha sido nefasta”⁴⁴⁹.

De los textos expuestos, se deduce que según las diferentes corrientes y formas de abordar el tema, “la corrupción no es específica de la dictadura o la democracia, del subdesarrollo o del desarrollo, del capitalismo o del socialismo, de la pobreza o de la riqueza sino que hay que investigar las modalidades cómo se

⁴⁴⁴ Lo señala el Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁴⁴⁵ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁴⁴⁶ Señalado por Muda Juan Martín, Introducción a la problemática del Financiamiento Político, La Plata, Argentina, 2005.

⁴⁴⁷ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004., PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

⁴⁴⁸ PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

⁴⁴⁹ Muda Juan Martín, Introducción a la problemática del Financiamiento Político, La Plata, Argentina, 2005.

presenta en cada una de estas situaciones”⁴⁵⁰. Los políticos (no todos) son concebidos como “buscadores y capturadores de rentas”⁴⁵¹, es decir que éstos aprovechan para “beneficio propio las *escaseces* que se generan en el llamado mercado político,”⁴⁵² estos, buscan “maximizar sus votos y su reelección incluso a fuerza de corrupción”⁴⁵³.

3.3.5. Financiamiento Político “Legítimo apoyo electoral vs. Maniobra de corrupción clásica”⁴⁵⁴.

En el caso de la corrupción política se produce la necesidad de aclarar “cómo se conforma en cada país el discurso anticorrupción, tanto el político, como el jurídico y, en general, el académico”⁴⁵⁵, además el concepto nacional de corrupción que se deriva de este discurso y de sus relaciones a nivel internacional.

Es decir “la combinación peculiar en cada sistema político entre ambos factores y los efectos que tiene sobre aspectos cruciales como la legitimidad o la deslegitimización de dicho sistema.”⁴⁵⁶

Para solucionar el problema de la corrupción, las sociedades han optado por “la subversión hasta la revolución pasando quizá por el cambio constitucional; y las políticas públicas contra la corrupción y su eficacia o

⁴⁵⁰ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004., PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

⁴⁵¹ Muda Juan Martín, Introducción a la problemática del Financiamiento Político, La Plata, Argentina, 2005.

⁴⁵² Ídem.

⁴⁵³ Ídem.

⁴⁵⁴ Título señalado en La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁴⁵⁵ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004., PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

⁴⁵⁶ www.transparency.org, Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

ineficacia.”⁴⁵⁷ Sin embargo, para el tema que nos ocupa en la presente tesis, nos interesan “las repercusiones sobre el financiamiento político, la organización electoral e, incluso el sistema electoral”⁴⁵⁸.

El Informe Global de la Corrupción⁴⁵⁹ de este año se centra en la corrupción dentro del proceso político y su impacto en la vida pública de las nuestras sociedades. Se ocupa de las siguientes áreas en el contexto de la corrupción política⁴⁶⁰:

1. La regulación del financiamiento político
2. La divulgación de los movimientos de dinero en la política y la aplicación de leyes de financiamiento de la política
3. Elecciones, específicamente compra de votos
4. El sector privado, con énfasis en los sectores de armas y petróleo
5. La lucha contra el abuso de los funcionarios, incluyendo la reducción de conflictos de intereses; y,
6. La limitación del recurso de la inmunidad, la búsqueda de extradiciones y la repatriación de las riquezas robadas.

3.4. El papel del Marketing Político en el Financiamiento de las Campañas Electorales.

Podría decirse que el Marketing Político se ocupa de “descubrir, analizar, interpretar y recrear aquellos aspectos estratégicos y tácticos que están presentes en toda campaña electoral y que nutren, hoy por hoy, la actividad partidaria y la acción de gobierno”⁴⁶¹.

En el marco del "paradigma mediático"⁴⁶² en el cual se desempeña actualmente la mayoría de los actores políticos y gubernamentales, se hace menester desarrollar

⁴⁵⁷ www.transparency.org, Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

⁴⁵⁸ Ídem.

⁴⁵⁹ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004

⁴⁶⁰ www.transparency.org, Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

⁴⁶¹ Martínez Pandiani Gustavo, Marketing Político, Campañas, Medios y Estrategias Electorales, Ugerman Editor, Tercera Edición con Prólogo de Dick Morris, Buenos Aires, Argentina, 2003.

⁴⁶² Ídem.

“una visión estratégica adecuada a los tiempos modernos”⁴⁶³. Si embargo, como lo cita y hace énfasis el Dr. Gustavo Martínez Pandiani, “esta visión no debería ignorar la relevancia de los contenidos sustantivos, ideológicos e históricos del proceso político”⁴⁶⁴.

Por el contrario, los profesionales del Marketing Político cuyo eje es “la coordinación estratégica de tres niveles de planeamiento y ejecución: la estrategia política, la estrategia comunicacional y la estrategia publicitaria”⁴⁶⁵, deberían ofrecer a los candidatos y sus equipos “un portafolio de herramientas comunicacionales y publicitarias cuyo fin es, precisamente, fortalecer las ideas y propuestas políticas, presentándolas al electorado en forma más atractiva”⁴⁶⁶.

Para establecer contrastes básicos entre la forma de llegar al electorado antiguamente y la forma que requiere ser diseñada en la actualidad, es necesario hacer una diferenciación importante entre lo que antes y hoy por hoy es considerado un líder político, de tal manera que, es primordial analizar los escenarios en que se desarrollan “el líder antiguo y el líder actual”⁴⁶⁷.

Antes la política colocaba en primer plano los contenidos ideológicos de cada tendencia, por tanto el político de antes “era un personaje mítico que realizaba discursos brillantes sobre escenarios, gozaba de una magnífica oratoria y no importaba su rostro o vestimenta”⁴⁶⁸, y la gente tenía contacto con él solo en las campañas electorales. Ya que “los líderes políticos conocían a buena parte de los electores era posible mantener relaciones personales con ellos”⁴⁶⁹.

⁴⁶³ Martínez Pandiani Gustavo, *Homo Zapping. Política, Mentiras y Video*, Ugerman Editor, Buenos Aires, Argentina, 2004.

⁴⁶⁴ Conferencia sobre Marketing y Comunicación Política, Martínez Pandiani Gustavo, Cumbre de Liderazgo de las Américas, Auditoría Democrática Andina, Quito, Junio del 2003.

⁴⁶⁵ Citado anteriormente por Martínez Pandiani Gustavo, *El Marketing Político*, Asociación Argentina de Marketing Político, Buenos Aires, Argentina, 2003.

⁴⁶⁶ Martínez Pandiani Gustavo, *Marketing Político, Campañas, Medios y Estrategias Electorales*, Ugerman Editor, Tercera Edición con Prólogo de Dick Morris, Buenos Aires, Argentina, 2003.

⁴⁶⁷ Izurieta Roberto, Perina M. Rubén, Arterton Christopher, *Estrategias de Comunicación para Gobiernos*, The Graduate School of Political Management, Washington DC, USA, 2000.

⁴⁶⁸ Durán Barba Jaime, *Estrategias de Comunicación Política para Gobiernos*, The Graduate School of Political Management, Washington DC, USA, 2000.

⁴⁶⁹ Ídem.

A diario se escucha entre la ciudadanía, “antes la política se oía, ahora se la ve, pues la imagen se impone a la palabra”⁴⁷⁰. El escenario es otro, “las ideologías están por debajo de las necesidades de la gente común”⁴⁷¹. La democracia latinoamericana actual es mucho más amplia que la de hace años, debido a que “la gente es más libre en sus criterios y es más individualista”⁴⁷². Entonces el líder actual debe actuar en un marco y contexto diferente.

Vivimos en una “democracia más horizontal”⁴⁷³, por tanto se han debilitado “los mecanismos tradicionales de captación del voto y de toma de posición política”⁴⁷⁴ “Las ideologías y visiones teóricas de la realidad han cedido el paso a una visión mucho más pragmática”⁴⁷⁵, puesto que la gente vota por alguien que les agrada, sin tomar en consideración sus declaraciones de principios, o programas de gobierno. “El líder es alguien cotidiano, la gente forma su criterio de él por sí sola a través de lo que ve en la pantalla del televisor”⁴⁷⁶.

Por tanto, frente a lo expuesto ¿Cuál es la real influencia de los medios de comunicación frente a la opinión pública? Es real y es bastante la influencia, pues se asegura que “la opinión pública ha modificado sustancialmente las prácticas políticas en Occidente”⁴⁷⁷, de ahí que muchos asimilan la “comunicación política a un conjunto de recetas para manejar con éxito las técnicas del test mediático”⁴⁷⁸.

De hecho también los partidos políticos han cambiado y establecido sus nuevas prioridades políticas, lo que ha llevado a debilitar las fidelidades partidarias, y ha disminuido la confianza en las instituciones públicas. Ahora los

⁴⁷⁰ Giugras Anne-Marie, El imparto de las comunicaciones en las prácticas políticas, Lectura crítica, Université Laval, Québec, Canadá, 1990.

⁴⁷¹ Durán Barba Jaime, Estrategias de Comunicación Política para Gobiernos, The Graduate School of Political Management, Washington DC, USA, 2000.

⁴⁷² Durán Barba Jaime, Estrategias de Comunicación Política para Gobiernos, The Graduate School of Political Management, Washington DC, USA, 2000.

⁴⁷³ Izurieta Roberto, Perina M. Rubén, Arterton Christopher, Estrategias de Comunicación para Gobiernos, The Graduate School of Political Management, Washington DC, USA, 2000.

⁴⁷⁴ Giugras Anne-Marie, El imparto de las comunicaciones en las prácticas políticas, Lectura crítica, Université Laval, Québec, Canadá, 1990.

⁴⁷⁵ Ídem.

⁴⁷⁶ Giugras Anne-Marie, El imparto de las comunicaciones en las prácticas políticas, Lectura crítica, Université Laval, Québec, Canadá, 1990.

⁴⁷⁷ Ídem.

⁴⁷⁸ Durán Barba Jaime, Estrategias de Comunicación Política para Gobiernos, The Graduate School of Political Management, Washington DC, USA, 2000.

líderes políticos ya no dan prioridad al “input directo de los militantes, son los especialistas en consulta política, las empresas de sondeos y los expertos en relaciones públicas los que hoy guían la acción de los políticos”⁴⁷⁹.

A todo esto, añadamos que hoy por hoy es sumamente difícil reclutar personal político como efecto de la “creciente preeminencia de las comunicaciones pues la intromisión de los medios en la vida privada, así como el énfasis que pone la cobertura mediática en los candidatos que poseen más posibilidades de ganar, les quitan a los partidos políticos la función de seleccionar a las personalidades políticas que corresponden”⁴⁸⁰.

La misma influencia de los medios nos ha llevado a la personalización y dramatización de las prácticas políticas a través de los partidos políticos. Aunque la “**personalización** es una característica inherente a la vida política, ya que las organizaciones partidarias están dirigidas por individuos”⁴⁸¹, sin embargo existe una tendencia generalizada (y nuestro país no es la excepción) de que, “las causas se encarnan en determinadas personalidades;”⁴⁸² la consecuencia directa de este mal, ha sido que la política aparezca como una mera lucha entre personalidades públicas, y esto implica una “descontextualización de los problemas y desaparición de las tendencias sociológicas”⁴⁸³. Finalmente la personalización favorece “la adopción de una concepción egocéntrica de los problemas sociales en detrimento de una concepción social”⁴⁸⁴.

Por otro lado debido a la **dramatización** de las prácticas políticas, se da la asimilación de la política a “un espectáculo o a una competencia deportiva y a la utilización de las emociones”⁴⁸⁵ de los electores. Esto nos lleva a analizar los resultados de las actuaciones de los adversarios desde “el punto de vista estratégico

⁴⁷⁹ Giugras Anne-Marie, El imparto de las comunicaciones en las prácticas políticas, Lectura crítica, Université Laval, Québec, Canadá, 1990.

⁴⁸⁰ Ídem.

⁴⁸¹ Ídem.

⁴⁸² Packard Vance, Las Formas Ocultas de la Propaganda Electoral, Editorial Sudamericana, 1973.

⁴⁸³ Durán Barba Jaime, Estrategias de Comunicación Política para Gobiernos, The Graduate School of Political Management, Washington DC, USA, 2000.

⁴⁸⁴ Ídem.

⁴⁸⁵ Sartori Giovanni, Homo Videns, La Sociedad Teledirigida, Punto de Lectura Editores, Título original Homo Videns, Televisione e post-pensiero, Traducción Ana Díaz Soler, Nueva Edición, Febrero, España, 2005.

en detrimento de una reflexión sobre las proposiciones, las ideologías y los programas”⁴⁸⁶.

En consecuencia de la dramatización se da una “fragmentación de los mensajes políticos”⁴⁸⁷, lo que consiste en n presentar los hechos y las cuestiones de todo tipo en forma de “información-cápsula”⁴⁸⁸, a través de concreciones como: “candidatos que elaboran proposiciones de política pública clara, buscan que el público esté atento a tales proposiciones y que los electores elijan en función de estas, por último que quienes ganen cumplan estas propuestas”⁴⁸⁹. Por tanto las prácticas políticas se apartan cada vez más de su objetivo teórico. “Existe una brecha entre los objetivos democráticos de las prácticas políticas y sus efectos reales”⁴⁹⁰. Se produce un “empobrecimiento de los contenidos políticos y un desvanecimiento de la política”⁴⁹¹.

3.5. Principales tipos de financiamiento político vinculado con la corrupción.

3.5.1. La compra de votos.

Con la intención de establecer relaciones a largo plazo con los electores, los candidatos durante las elecciones realizan quizá una de las peores manifestaciones de corrupción, “la compra de votos”⁴⁹², no obstante a decir de varios actores talvez deberíamos llamar a esta “mala practica como delito electoral tipificado”⁴⁹³ y constar así en las leyes de cada país. Es común en nuestros países que se intente sobornar a quienes votan o dicho de mejor manera asegurar su voto utilizando la vía de

⁴⁸⁶ Sartori Giovanni, Homo Videns, La Sociedad Teledirigida, Punto de Lectura Editores, Título original Homo Videns, Televisione e post-pensiero, Traducción Ana Díaz Soler, Nueva Edición, Febrero, España, 2005.

⁴⁸⁷ Durán Barba Jaime, Estrategias de Comunicación Política para Gobiernos, The Graduate School of Political Management, Washington DC, USA, 2000.

⁴⁸⁸ Giugras Anne-Marie, El imparto de las comunicaciones en las prácticas políticas, Lectura crítica, Université Laval, Québec, Canadá, 1990.

⁴⁸⁹ Sartori Giovanni, Homo Videns, La Sociedad Teledirigida, Punto de Lectura Editores, Título original Homo Videns, Televisione e post-pensiero, Traducción Ana Díaz Soler, Nueva Edición, Febrero, España, 2005.

⁴⁹⁰ Ídem.

⁴⁹¹ Giugras Anne-Marie, El imparto de las comunicaciones en las prácticas políticas, Lectura crítica, Université Laval, Québec, Canadá, 1990.

⁴⁹² Botana Natalio, La Argentina Electoral. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1985.

⁴⁹³ www.transparency.org, Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

“satisfacer en forma inmediata una necesidad”⁴⁹⁴, por ejemplo: a través de la entrega de víveres, lo cual es lo más usado.

Pero también se da la compra de votos a través de peticiones de afiliarse al partido llenando una solicitud de plan de vivienda, con la oferta de que si gana el candidato en cuestión, serán los primeros en optar por esta vivienda. Prácticas que se dan con frecuencia en las regiones más pobres y el Ecuador no es la excepción.

La corrupción electoral, se puede manifestar entre otras formas como: “los arreglos entre partidos o candidatos y sus donantes”⁴⁹⁵, por un lado, o “partidos o candidatos y las autoridades electorales”⁴⁹⁶ por el otro. En el primer caso, las donaciones a las campañas electorales “son devueltas o compensadas por favores luego de que el candidato llega al poder”⁴⁹⁷. En el segundo, “los partidos o candidatos manipulan la elección sobornando a los electores”⁴⁹⁸. Es el caso de la compra de votos, en donde partidos y candidatos tratan directamente con sus representados; los votantes, quienes “son sobornados para que se comprometan a un particular comportamiento electoral”⁴⁹⁹.

No obstante sobre este tema surgen algunas preguntas⁵⁰⁰: “¿Por qué vende la gente sus votos? ¿Están sacrificando sus derechos políticos y deberes democráticos a cambio de beneficios materiales inmediatos, o están emitiendo sus votos con el criterio correcto de las preferencias individuales? ¿Dejan los políticos de lado el principio de llegar al poder por medio de una convincente plataforma electoral cuando compran los votos de la gente, o es una forma legítima de influir la conducta de los votantes antes de la elección? ¿Y cómo puede la compra de votos resultar un

⁴⁹⁴ www.transparency.org, Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

⁴⁹⁵ Ídem.

⁴⁹⁶ Ídem.

⁴⁹⁷ Muda Juan Martín, Introducción a la problemática del Financiamiento Político, La Plata, Argentina, 2005.

⁴⁹⁸ Ídem.

⁴⁹⁹ www.transparency.org, Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

⁵⁰⁰ Ídem.

negocio rentable cuando el secreto del sufragio debe seguramente garantizar que los votantes tomarán su decisión independientemente de compromisos previos?”⁵⁰¹

Según el análisis sobre el tema que realiza Transparencia Internacional, se señala que: “la compra de votos, siendo un aspecto rutinario de la corrupción electoral, es necesario comprender mejor el problema”⁵⁰². A continuación citamos algunos ejemplos:⁵⁰³

- En las elecciones municipales de marzo de 2001 en Brasil, al 7 por ciento de los votantes se les ofreció dinero por sus votos.
- Diferentes estudios en México ubican la frecuencia de la compra de votos entre el 5 y el 26 por ciento.
- Mientras que una encuesta en Argentina descubrió que el 24 por ciento de los entrevistados conocía a alguien que había vendido su voto

Pero, “¿que se compra y se vende? Pues, el elector puede terminar no cumpliendo con el compromiso”⁵⁰⁴. En los casos en que el compromiso de votar de una manera específica se cumple, el votante puede no haberse guiado por el pago.

Sin embargo, no siempre se usa dinero en efectivo para comprar los votos de los electores, también las ofertas incluyen alimentos, ropa, bienes para la casa, remedios, infraestructura, materiales de construcción, insumos agrícolas y la provisión de otros servicios.

Una cantidad de partidos han desarrollado campañas centradas en disociar la aceptación de la oferta del voto real: por ejemplo, en la campaña presidencial

⁵⁰¹ He creído conveniente transcribir una a una, todas las preguntas que recoge el Informe Global de la Corrupción 2004, realizado por Transparencia Internacional, debido a la importancia que encierra cada una.

⁵⁰² La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁵⁰³ Tomados del Informe La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁵⁰⁴ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

mexicana del 2000, los candidatos de la oposición llamaban a los votantes a “tomar el obsequio y votar como se quiera”⁵⁰⁵.

En la campaña presidencial colombiana de 2002⁵⁰⁶ se negociaron trabajos de corto plazo y contratos públicos. Además a los votantes se los puede sobornar, asegurándoles acceso a los programas sociales u otros servicios públicos, todo esto a cambio de su voto.

“En el caso peruano se llegó hasta las amenazas”⁵⁰⁷. La estrategia de reelección de Alberto Fujimori en Perú en 2000 fue “amenazar con quitarles beneficios si no votan como se les ordenaba”⁵⁰⁸. Esas amenazas fueron “uno de los fundamentos de los beneficiarios del programa nacional de ayuda alimenticia”⁵⁰⁹. Según el Informe citado, los quienes se beneficiaban de este Programa de Ayuda Social “fueron presionados para que dieran su voto a Fujimori, asistieran a los actos de campaña y llevaran distintivos que promovían su partido, como una condición tácita para recibir subsidios de alimentos”⁵¹⁰.

Todos estos ejemplos citados, dan muestra de “como la compra de votos suele ir acompañada de un segundo delito: la malversación de fondos públicos para financiar adquisición de votos”⁵¹¹, tema al que nos referimos de inmediato.

⁵⁰⁵ www.transparency.org, Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

⁵⁰⁶ Ejemplo tomado de: www.transparency.org, Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

⁵⁰⁷ PNUD, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

⁵⁰⁸ Ejemplo tomado de: www.transparency.org, Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

⁵⁰⁹ www.transparenciaperu.org Es la página Web de Transparencia Perú un organismos de la sociedad civil cuya misión institucional es transparentar los procesos políticos y la gestión de los partidos políticos en Perú. Es una organización que pertenece al Acuerdo de Lima, ente que articula a varias organizaciones de este tipo de la región. Al papel de la sociedad civil nos referimos con más detalle en el Capítulo V de esta tesis.

⁵¹⁰ www.transparenciaperu.org Es la página Web de Transparencia Perú un organismos de la sociedad civil cuya misión institucional es transparentar los procesos políticos y la gestión de los partidos políticos en Perú. Es una organización que pertenece al Acuerdo de Lima, ente que articula a varias organizaciones de este tipo de la región. Al papel de la sociedad civil nos referimos con más detalle en el Capítulo V de esta tesis.

⁵¹¹ Ejemplo tomado de: www.transparency.org, Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

3.5.2. Uso de recursos públicos para promocionar nombres y partidos políticos

A medida que la compra y venta de votos se enraíza en la cultura política de un país, y como ya lo hemos dicho en reiteradas ocasiones, el Ecuador no es la excepción, se “estimula al comprador para que busque más recursos con qué incentivar la actividad”⁵¹².

“En Colombia, alcaldes del departamento de Nariño, al sudeste del país, fueron acusados de usar fondos del Plan Colombia (una iniciativa sostenida por Estados Unidos para terminar con la producción y tráfico de drogas) para financiar sus actividades de compra de votos”⁵¹³.

En otro ejemplo⁵¹⁴, los gobernadores del partido oficialista mexicano, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el 2000 amenazaban a los votantes con que les serían retirados los bonos distribuidos en los estados del sur por medio del programa Progresá, paliativo de la pobreza, si votaban por la oposición en las elecciones presidenciales.

En el caso ecuatoriano, el uso indebido de recursos públicos no escapa de ser una práctica por demás usada. Al respecto, existe una prohibición establecida en la Ley, el Art. 21 inciso quinto de la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador,⁵¹⁵ establece: “Prohíbese, a todo

⁵¹² Dalla Vía Alberto Ricardo, El Control del Financiamiento Partidario, Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral, Vicepresidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Argentina 2003.

⁵¹³ Ejemplo tomado de: www.transparency.org, Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

⁵¹⁴ Ídem.

⁵¹⁵ Art. 21 de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral. Contribuciones y aportes prohibidos. “Prohíbese la recepción de aportes, contribuciones o entrega de cualquier tipo de recursos de origen ilícito, tales como los provenientes de operaciones o recursos originados en el narcotráfico o en cualquier tipo de actividad, operación u organización prohibida por la ley. Igualmente prohíbese la aceptación de aportaciones que provengan de personas jurídicas extranjeras; así como de las instituciones financieras y, de las personas naturales o jurídicas nacionales, que tengan contratos con el Estado, siempre y cuando el contrato haya sido celebrado para la ejecución de una obra pública, la prestación de servicios públicos o la explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual. Se exceptúan las concesiones de frecuencias de radio y televisión otorgadas a favor de los medios de comunicación social. Está prohibido aceptar aportaciones de personas naturales o jurídicas que mantengan litigios judiciales con el Estado, como consecuencia de relaciones contractuales por la ejecución de obras o servicios, o por cualquier otra causa, directamente o por interpuesta persona. Prohíbese, a todo organismo o entidad pública, funcionario empleado o servidor público, la utilización de los recursos y bienes públicos, al igual que promocionar sus nombres o partidos en la obra o

organismo o entidad pública, funcionario empleado o servidor público, la utilización de los recursos y bienes públicos, al igual que promocionar sus nombres o partidos en la obra o proyectos a su cargo. Quien infringiere esta disposición será sancionado con la revocatoria del mandato o destitución del cargo, según el caso, sin perjuicio de las acciones que el caso amerite, conforme lo determine el Código Penal. Concédese acción pública para denunciar las violaciones de esta norma ante el Tribunal Supremo Electoral, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y, además, ante la Contraloría General del Estado en caso de que también entrañaren desvío o mal uso de recursos públicos, y ante los jueces competentes, si implicare la comisión de un delito”.

En las últimas elecciones seccionales de octubre de 2004 la Corporación Participación Ciudadana realizó una campaña para erradicar este acto de corrupción, tema al que haré referencia posteriormente, como iniciativas de la sociedad civil. Finalmente el financiamiento público no debe ser confundido con propaganda gubernamental y uso de recursos del Estado.

3.5.3. Clientelismo

Ocurre algo diferente cuando la compra de votos sucede en el contexto de relaciones de largo plazo entre los candidatos, sus agentes y la población de una comunidad. En este caso, “las relaciones son cultivadas a lo largo de todo el ciclo electoral”⁵¹⁶.

“En las comunidades en las que el sistema de servicios públicos es disfuncional o no accesible, los agentes privados quienes actúan como intermediarios entre los políticos y el electorado, establecen redes de clientelismo dentro de la

proyectos a su cargo. Quien infringiere esta disposición será sancionado con la revocatoria del mandato o destitución del cargo, según el caso, sin perjuicio de las acciones que el caso amerite, conforme lo determine el Código Penal.

Concédese acción pública para denunciar las violaciones de esta norma ante el Tribunal Supremo Electoral, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y, además, ante la Contraloría General del Estado en caso de que también entrañaren desvío o mal uso de recursos públicos, y ante los jueces competentes, si implicare la comisión de un delito”.

⁵¹⁶ Packard Vance, *Las Formas Ocultas de la Propaganda Electoral*, Editorial Sudamericana, 1973.

comunidad”⁵¹⁷. En Brasil esos agentes se han ganado un sobrenombre distintivo, “cabos eleitorais”⁵¹⁸, estos operan en una “red de contactos y favores y son una importante referencia de la comunidad en la medida en que tienen el poder para garantizar el acceso a los servicios públicos y proveer algún otro tipo de ayuda para solucionar problemas”⁵¹⁹.

Dado que garantizan el acceso a los servicios estatales, “generan confianza, compromiso pero, sobre todo, dependencia”⁵²⁰. Esta mala práctica, a decir de varios autores, si da sus frutos el día de las elecciones, ya que “los compromisos de voto generados en esas condiciones resultan en altas tasas de cumplimiento”⁵²¹. El vínculo entre clientelismo y compra de votos parece indicar que los sectores de bajos ingresos son “más proclives a ser abordados por los compradores de votos”⁵²².

Por otro lado, el 6 por ciento de quienes respondieron a un estudio en la Argentina⁵²³ señalaron que habían recibido algo de un candidato o partido en las elecciones legislativas, este porcentaje se elevaba al 17 por ciento entre los encuestados de bajos ingresos. Los estudios mexicanos⁵²⁴ confirman que los vecindarios de ingresos más bajos son más proclives a quedar sujetos a la compra de votos.

De igual manera la Corporación Participación Ciudadana en su intento por fortalecer la democracia en el Ecuador emprendió en agosto del 2004 con objeto de las Elecciones Seccionales para Prefecto, Alcalde, Consejeros y Concejales, una Campaña denominada del “Voto Responsable e Informado”, iniciativa a la que me refiero en los siguientes capítulos.

⁵¹⁷ Durandin Guy, *La Mentira en la Propaganda Política y en la Publicidad*, Paidós, Buenos Aires Argentina, 1995.

⁵¹⁸ Figueiredo Rubens, *O Que é Opinião Pública. Coleção Primeiros Passos*, Brasil, 1996

⁵¹⁹ *La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004*. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁵²⁰ Speck Bruno, *Brasileño*, Director de Transparencia Brasil, Expositor en la Mesa de Financiamiento Político y Democracia, en el Foro Internacional de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIV Asamblea de la OEA en Quito, Ecuador, Abril del 2004, Quito.

⁵²¹ Ídem.

⁵²² Packard Vance, *Las Formas Ocultas de la Propaganda Electoral*, Editorial Sudamericana, 1973.

⁵²³ Ejemplo tomado de: *La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004*. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁵²⁴ Ídem.

3.5.4. La parcialidad de los medios de comunicación

Varios estudios sobre el rol de los medios de comunicación en la política, han sido drásticos en determinar grandes niveles de corrupción en estos, no sólo por “el interés de obtener primeros la información, sino por deslegitimar los procesos políticos.”⁵²⁵

Tanto es así, que muchos de los propios medios de comunicación⁵²⁶ se han lanzado a afirmar que “Lo que no fue publicado en los medios, no existió”⁵²⁷. Y de hecho, continuando con esta premisa, “si no salió en los medios fue porque la noticia no tenía la virtud requerida para merecer tener cobertura”⁵²⁸.

En primer lugar, creo que esto se debe a que la gran mayoría de los medios de comunicación tiene una “visión monopólica”⁵²⁹, observan y comentan lo sucedido desde una sola perspectiva o punto de vista, más si bien la vinculación entre medios de comunicación, el poder político y la democracia parte del hecho de que, en una sociedad moderna estos conceptos están invariablemente ligados, pues bien, no existe democracia sin una prensa libre.

Un Estado democrático moderno, por un lado debe asegurar a sus ciudadanos que reciban información real, garantizar su derecho a la expresión de sus opiniones, y por otro lado debe regular una profesión periodística legal y ética, que se traduce en su deber de informar. Max Weber en su obra *La Política como Vocación* analiza sobre “el destino político de los periodistas”⁵³⁰. Dice que “solo el periodista en un político profesional, y no deberían involucrarse en política electoral, su rol es

⁵²⁵ Packard Vance, *Las Formas Ocultas de la Propaganda Electoral*, Editorial Sudamericana, 1973.

⁵²⁶ Es importante hacer referencia, a que no son todos los medios de comunicación, ya que tanto en el Ecuador como en otros países, existen aquellos que si han demostrado un rol imparcial y una actitud ética en su actuar.

⁵²⁷ Sartori Giovanni, *Homo Videns, La Sociedad Teledirigida*, Punto de Lectura Editores, Título original *Homo Videns, Televisione e post-pensiero*, Traducción Ana Díaz Soler, Nueva Edición, Febrero, España, 2005.

⁵²⁸ Mena Paúl, *Módulo de Comunicación Política, Escuela para la Democracia, Participación Ciudadana Ecuador*, marzo, Quito, 2006.

⁵²⁹ Giugras Anne-Marie, *El imparto de las comunicaciones en las prácticas políticas*, Lectura crítica, Université Laval, Québec, Canadá, 1990.

⁵³⁰ Weber Max, *La Política como vocación, El Político y el Científico*, Alianza Editorial Madrid, España.

diferente, empezando por la independencia económica de la que debe gozar, sea cual fuera su posición o pensamiento político”⁵³¹.

Sin embargo, esto no sucede en la realidad. Según lo expuesto anteriormente el papel de los medios en una democracia moderna es claro, están llamados a dar información más no, a adoctrinar según su limitada visión o su monopolístico punto de vista. En un caso muy concreto, el de las elecciones populares, el rol de los medios debería ser, el de ayudar a los electores a elegir el gobierno, más la cobertura de las noticias referentes a la campaña electoral es cada vez “más abundante pero también más superficial”⁵³², es cada vez “más atrayente pero aún menos programática”⁵³³.

Lamentablemente los medios de comunicación centran el debate político en las encuestas, en los sondeos de opinión, focalizándose en la forma más no en el fondo, lo cual “ha reducido a la política a una estadística y a los ciudadanos, en números”⁵³⁴. Se trata a decir de Giovanni Sartori de “una obsesión por el proceso a expensas del contenido”⁵³⁵.

Los medios de comunicación, no solo se hacen llamar el cuarto poder, también se dice que han asumido funciones de “antipoder”⁵³⁶, por un lado, “se introducen casi formalmente en el ámbito de las decisiones políticas, ejercen roles políticos, por tanto determinan y condicionan, de alguna forma el rol de los otros poderes públicos”⁵³⁷. Su función de antipoder se da, porque los medios de comunicación se definen como un *actor político*, sin embargo “no lo hacen dentro

⁵³¹ Señalado por Weber Max, La Política como vocación, El Político y el Científico, Alianza Editorial Madrid, España.

⁵³² Sartori Giovanni, Homo Videns, La Sociedad Teledirigida, Punto de Lectura Editores, Título original Homo Videns, Televisione e post-pensiero, Traducción Ana Díaz Soler, Nueva Edición, Febrero, España, 2005

⁵³³ Ídem.

⁵³⁴ Giugras Anne-Marie, El imparto de las comunicaciones en las prácticas políticas, Lectura crítica, Université Laval, Québec, Canadá, 1990.

⁵³⁵ Sartori Giovanni, Homo Videns, La Sociedad Teledirigida, Punto de Lectura Editores, Título original Homo Videns, Televisione e post-pensiero, Traducción Ana Díaz Soler, Nueva Edición, Febrero, España, 2005

⁵³⁶ Tomado de <http://chasqui.comunica.org/colome71.htm>

⁵³⁷ Giugras Anne-Marie, El imparto de las comunicaciones en las prácticas políticas, Lectura crítica, Université Laval, Québec, Canadá, 1990.

de un margo legalmente regulado, lo cual conlleva en gran medida a un desequilibrio social”⁵³⁸.

Lamentablemente es muy cierta esta frase: “los conocimientos políticos adquiridos a través de la televisión (y otros medios, sin embargo no todos) difieren de los que normalmente debe tener una persona informada en una democracia”⁵³⁹.

Además “no existe un Código de Ética”⁵⁴⁰ que autorregule a los periodistas y a los medios de comunicación y esto ha llevado a que varios de ellos se alineen claramente a favor de un candidato”⁵⁴¹. La última campaña electoral presidencial 2002, en Ecuador, se caracterizó por la puesta en marcha de un mecanismo mediante el cual la propaganda electoral directa se veía acompañada por propaganda electoral indirecta: es decir, “la cobertura noticiosa condicionada las actividades de los candidatos”⁵⁴². Algunos políticos además son propietarios de medios de comunicación, lo que les permite autopromoverse a bajos costos.

3.6. Corrupción en las Campañas Electorales en el mundo

La corrupción en el financiamiento político, no es tema nuevo, data de años atrás. En 1970, en los Estados Unidos⁵⁴³, la política interna desencadenó revelaciones sobre como algunas compañías sobornaban para obtener contratos en el exterior. Las investigaciones de una subcomisión del Senado sobre compañías multinacionales presidida por el senador demócrata Frank Church conjuntamente con agencias del gobierno, especialmente la Securities and Exchange Commission y el Internal Revenue Service, condujeron a lo que una

⁵³⁸ Giugras Anne-Marie, El imparto de las comunicaciones en las prácticas políticas, Lectura crítica, Université Laval, Québec, Canadá, 1990.

⁵³⁹ Ídem.

⁵⁴⁰ Algunos gremios de periodistas han realizado su propio Código de Ética, que lo cumplen algunos y otros no.

⁵⁴¹ Giugras Anne-Marie, El imparto de las comunicaciones en las prácticas políticas, Lectura crítica, Université Laval, Québec, Canadá, 1990.

⁵⁴² Según el Monitoreo al Gasto Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito y Guayaquil, 2002.

⁵⁴³ Ejemplo tomado de: www.transparency.org, Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

revista calificó muy expresivamente como “el apresuramiento corporativo a confesarlo todo”⁵⁴⁴,

Un caso que se desencadenó por un problema de financiamiento político, fue el de Watergate⁵⁴⁵, que desencadenó con la renuncia del Presidente Nixon en 1974, las investigaciones revelaron una serie de actuaciones del gobierno de Nixon para poner a su servicio político a la SEC y al IRS⁵⁴⁶. Estas actuaciones tenían como objetivo, primero “que mantuviera una actitud complaciente frente a los desembolsos de compañías norteamericanas para las campañas electorales nixonianas”⁵⁴⁷, especialmente la reelección de 1972, y segundo “ceder a presiones políticas para emplear informaciones impositivas como medio de presión y represalia políticas contra los adversarios del gobierno”⁵⁴⁸. Además “los fondos destinados para el financiamiento de operaciones electorales legales o ilegales internas, se encontraban depositados en cuentas off shore que también se utilizaban para los sobornos de las multinacionales en el exterior”⁵⁴⁹. Otros casos polémicos fueron:⁵⁵⁰

- En Brasil, el del “cerebro financiero de la campaña electoral de Fernando Collor de Mello, Paulo Cesar Farías.
- En España, está el caso del ex-jefe de la Guardia Civil Española, Luis Roldán.
- En los Estados Unidos en las elecciones de 1996 se dilapidaron 600 millones de dólares en concepto de gastos de campaña.

⁵⁴⁴ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁵⁴⁵ Ejemplo tomado de: www.transparency.org, Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

⁵⁴⁶ Securities and Exchange Commission y Internal Revenue Service.

⁵⁴⁷ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁵⁴⁸ Bowler Shaun, Farrell David M., Electoral Strategies and Political Marketing, USA, 1992.

⁵⁴⁹ Ídem.

⁵⁵⁰ Tomados del Informe sobre La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

En Argentina⁵⁵¹, las elecciones de 1989 significaron un gasto cercano a los 12 millones de dólares, de los cuales un 70% se volcó a la publicidad televisiva. “Una década más tarde, el costo de la emisión durante quince días de un solo aviso televisivo se estimó en 8 millones de dólares”⁵⁵². En efecto, la proyección del polémico comercial “Menem lo Hizo, interrumpida anticipadamente ante las críticas despertadas, hubiera significado un desembolso equivalente a dos tercios del presupuesto total de la elección que lo consagró presidente por primera vez”⁵⁵³.

La polémica en torno a Campaña Publicitaria: “Menem Lo Hizo”⁵⁵⁴, fue “una clara muestra del crecimiento de los gastos proselitistas”⁵⁵⁵ de igual forma fueron “las previsiones realizadas para las campañas de Eduardo Duhalde y Fernando De la Rúa en 1999”⁵⁵⁶. “La disputa por el sillón presidencial llevaría a ambos candidatos a gastar alrededor de 50 millones de dólares”⁵⁵⁷.

3.6.1. Casos ecuatorianos de corrupción en el financiamiento de campañas electorales:

En las elecciones de 1998⁵⁵⁸, cuando la candidatura de Mahuad, según las cifras del TSE, gastó 19.124 millones de sucres, más del doble de lo que declaró su seguidor, Álvaro Noboa, quien asegura que gastó 7.725 millones de sucres, mientras que la Red Civil, gastó 3,2 millones de sucres y ocupó el último lugar.

El congelamiento bancario volvió muy impopular a Mahuad⁵⁵⁹. Sus días estaban contados desde julio de 1999, cuando Fernando Aspiazú, cabeza del poderoso Banco del Progreso, reveló desde la prisión que había financiado la

⁵⁵¹ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁵⁵² Botana Natalio, La Argentina Electoral, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 2001.

⁵⁵³ Ídem.

⁵⁵⁴ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁵⁵⁵ Ídem.

⁵⁵⁶ Ídem.

⁵⁵⁷ Ídem.

⁵⁵⁸ Vivanco Patricio, Ex presidente del Tribunal Supremo Electoral, Informe presentado al Congreso, Para la campaña electoral todos los partidos habrían contado con los recursos del Estado que fueron entregados por el TSE, Nota en El Expreso, Guayaquil, 2000.

⁵⁵⁹ Entrevista realizada por Diario El Expreso al Diputado Ramiro Rivera del Bloque Legislativo Democracia Popular, 2000.

campaña de Mahuad y de la Democracia Popular con una suma de tres millones cuatrocientos mil dólares.

“Corrían rumores de que Mahuad iba a proclamarse dictador civil. Desde el Partido del presidente le pedían la renuncia”⁵⁶⁰. El 27 de abril de este año, la Comisión Cívica Contra la Corrupción envió a la fiscal Mariana Yépez un documento de 13 páginas con todos los argumentos legales y constitucionales, según los cuales el ex presidente de la República, Jamil Mahuad, y varios miembros de su frente económico deben ser enjuiciados como responsables del feriado bancario y el congelamiento de los depósitos en marzo de 1999, pues con su ejercicio abusivo del poder perjudicó el patrimonio económico de millones de personas e instituciones.

En el mismo documento la Comisión Cívica contra la Corrupción, mencionó que Mahuad financió parte de su campaña electoral con 3,1 millones de dólares provenientes de Fernando Aspiazú, quien fue presidente del Banco del Progreso; que personas vinculadas con el sistema financiero nacional desempeñaron altos cargos durante su gobierno, como Guillermo Lasso, ex secretario de Economía, Álvaro Guerrero, ex presidente ejecutivo del CONAM y Alfredo Arízaga, ex ministro de Finanzas, lo cual demuestra sus compromisos con el sistema financiero nacional.

El 24 de diciembre de 1999, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el decreto 685 del 11 de marzo de 1999, mediante el cual se hizo efectivo el congelamiento. El TC señaló que el ex presidente “se extralimitó en sus funciones y violentó derechos constitucionales en perjuicio de los ecuatorianos”⁵⁶¹.

En el documento se dice que: “el decreto 685 impide la disposición del dinero confiado a las instituciones financieras por parte de sus clientes, con lo cual el derecho de propiedad fue conculcado”⁵⁶². Por lo tanto “los derechos de libertad individual, contratación, trabajo y calidad de vida fueron afectados”⁵⁶³.

⁵⁶⁰ Entrevista realizada por Diario El Expreso al Diputado Ramiro Rivera del Bloque Legislativo Democracia Popular, 2000.

⁵⁶¹ Informe del Tribunal Constitucional sobre el Decreto No. 685 del 11 de marzo de 1999, emitido el 24 de diciembre de 1999.

⁵⁶² Ídem.

⁵⁶³ Ídem.

“No podíamos dudar de Aspiazu.”⁵⁶⁴ “La Democracia Popular y los responsables de su campaña electoral de 1998 tienen dos argumentos con los cuales dicen poner a salvo la imagen de su partido, respecto del polémico manejo de las contribuciones:”⁵⁶⁵ primero, expusieron militantes de este partido político: “al momento de recibir el dinero de Aspiazu nunca sospechamos ni de que este, fuera contratante con el Estado, ni que los fondos pudieran provenir de empresas o personas extranjeras”⁵⁶⁶, de igual manera no se podía adivinar que Aspiazu sería un año después el responsable del más grande escándalo bancario de la historia del país”⁵⁶⁷, cuando se descubrió que había retenido ilegalmente los fondos provenientes del Impuesto a la Circulación de Capitales.

Según Ramiro Rivera, Director Nacional de la Democracia Popular, para esas fechas, “Aspiazu gozaba de la confianza de casi un millón de clientes del Banco del Progreso, de las autoridades y de los representantes de los distintos sectores económicos y, “¿cómo íbamos a dudar de alguien como Aspiazu?”⁵⁶⁸ “Siempre que hubo sospechas de algún contribuyente a la campaña se pidieron informes, incluso a la Dirección Antinarcóticos de Estados Unidos, DEA.

Otro argumento es que, “la campaña se financió con una suma interminable de pequeñas gestiones como subastas de cuadros, cócteles y aportes de personas particulares que en pocas ocasiones rebasan el millón de sucres”⁵⁶⁹. Lo cual “consta en el informe que entregó el partido al TSE. Allí se ofrecen nombres de numerosos funcionarios del Municipio de Quito, varios dueños de empresas medianas, ex reinas de Quito, unos cuantos futbolistas, varios artistas plásticos, dos o tres periodistas y presentadores de televisión, en fin, nadie capaz de salvar ni hundir al país”⁵⁷⁰.

Otro polémico caso fue el del ex presidente Lucio Gutiérrez, “a menos de un año de haber asumido la presidencia del Ecuador con gran respaldo popular y con la

⁵⁶⁴ Entrevista realizada por Diario El Expreso al Diputado Ramiro Rivera del Bloque Legislativo Democracia Popular, 2000.

⁵⁶⁵ Ídem.

⁵⁶⁶ Tomados de varias notas de prensa, Diario el Expreso. Guayaquil, 2000.

⁵⁶⁷ Ídem.

⁵⁶⁸ Entrevista realizada por Diario El Expreso al Diputado Ramiro Rivera del Bloque Legislativo Democracia Popular, 2000.

⁵⁶⁹ Ídem.

⁵⁷⁰ Ídem.

expectativa de que su gestión iba a modificar la política económica neoliberal que se había impuesto en los últimos tiempos, Lucio Gutiérrez defraudó a la mayoría y enfrentó un escándalo de presuntos vínculos de su campaña electoral con el narcotráfico⁵⁷¹, sin embargo esto no fue lo que puso fin a su mandato.

El presidente de la República, Lucio Gutiérrez, exigió al periódico El Comercio que revele la identidad de sus informantes sobre un supuesto donativo que habría hecho un implicado en narcotráfico a la campaña electoral del mandatario. De no hacerlo, Gutiérrez dijo que acudirá a "los métodos legales para que este Diario revele los nombres"⁵⁷².

El Comercio publicó que "Sociedad Patriótica, el partido político que llevó al poder a Gutiérrez, habría recibido un donativo para la campaña de 30 mil dólares de la familia de César Fernández Cevallos."⁵⁷³ Fernández fue gobernador de la Provincia de Manabí, fue detenido a fines de octubre del 2003, bajo cargos de narcotráfico, "cuando se disponía a enviar a Estados Unidos 428 kilos de cocaína"⁵⁷⁴.

La policía lo vinculó con los carteles de droga de Sinaloa, México, y de Cali, Colombia. La fuente, cuya identidad fue mantenida en reserva, dijo que "el Director de ese partido en Manabí, el teniente coronel (r) Glauco Bustos, hizo contacto con los Fernández Cevallos, quienes le desembolsaron 30 mil dólares"⁵⁷⁵. Esa suma, no se reportó oficialmente al Tribunal Supremo Electoral, y fue entregada al jefe de campaña, Carlos Vega, quien ocupó el cargo de director ejecutivo del CONAM.

En respuesta a las amenazas presidenciales, "el Comercio anunció el 16 de noviembre, amparándose en el Art. 81 de la Constitución⁵⁷⁶, que garantiza el

⁵⁷¹ Nota en Diario El Comercio sobre el Financiamiento de la Campaña de Gutiérrez, del 14 de noviembre de 2003, Quito.

⁵⁷² Ídem.

⁵⁷³ Ídem.

⁵⁷⁴ Ídem.

⁵⁷⁵ Ídem.

⁵⁷⁶ Art. 81 de la Constitución Política del Ecuador, Sección Décima: De la comunicación. "El Estado garantizará el derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés

derecho al secreto profesional de los periodistas, que no revelará sus fuentes de información, las que sostiene son fidedignas y confiables”⁵⁷⁷.

Al respecto, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que "todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales"⁵⁷⁸, lo correcto en estos casos es "retomar las denuncias hechas por la prensa e investigar diligentemente en las estructuras y finanzas partidarias para verificar si se recibieron o no fondos del narcotráfico"⁵⁷⁹.

Debido al escándalo con el narcotráfico, la Fiscalía decidió iniciar una investigación para esclarecer la denuncia aparecida en la prensa sobre el supuesto uso de dinero proveniente del narcotráfico durante la campaña electoral del presidente Lucio Gutiérrez.

El Ministerio Público procedió a las investigaciones, “luego que el propio mandatario solicitara a esa instancia tomar carta en el asunto acerca de la versión manejada por el diario El Comercio”⁵⁸⁰. “Diversas fuentes relacionan a un hermano de Fernández con colaboradores cercanos del Gobierno y parlamentarios oficialistas”⁵⁸¹.

El Congreso Nacional también inició una investigación sobre el tema. Un diputado opositor hizo hincapié en los intentos del gobierno por ocultar cualquier

general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales. Asimismo, garantizará la cláusula de conciencia y el derecho al secreto profesional de los periodistas y comunicadores sociales o de quienes emiten opiniones formales como colaboradores de los medios de comunicación. No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley. Los medios de comunicación social deberán participar en los procesos educativos, de promoción cultural y preservación de valores éticos. La ley establecerá los alcances y limitaciones de su participación. Se prohíbe la publicidad que por cualquier medio o modo promueva la violencia, el racismo, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y cuanto afecte a la dignidad del ser humano.

⁵⁷⁷ Nota en Diario El Comercio sobre el Financiamiento de la Campaña de Gutiérrez, del 16 de noviembre de 2003, Quito.

⁵⁷⁸ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁵⁷⁹ Nota en Diario El Comercio sobre el Financiamiento de la Campaña de Gutiérrez, del 16 de noviembre de 2003, Quito.

⁵⁸⁰ Tomado de la página Web: www.presidencia.gov.ec, información del año 2003.

⁵⁸¹ Nota en Diario El Comercio sobre el Financiamiento de la Campaña de Gutiérrez, del 14 de noviembre de 2003, Quito.

vínculo con Fernández, pese a que entonces sólo era conocido como un empresario exitoso. Sin embargo surgió otro elemento que preocupó a los diputados, “la relación del cuñado de Gutiérrez y director del partido de gobierno Sociedad Patriótica, Napoleón Villa, con integrantes de la misma banda de presuntos narcotraficantes”⁵⁸². El congresista Luis Fernando Torres, del Partido Social Cristiano, aseguró, por su parte, que de comprobarse los vínculos del narcotráfico con la campaña presidencial, “los días de Gutiérrez estarían contados”⁵⁸³.

Gutiérrez siempre negó los nexos con César Fernández en la campaña electoral del Partido Sociedad Patriótica, pero “ante pruebas gráficas y testimoniales salidas a la luz, reconoció lo evidente”⁵⁸⁴. Sin embargo, hasta la fecha sigue rechazando que el acusado de liderar una banda internacional del narcotráfico haya aportado un solo centavo al partido para su labor proselitista.

En un cambio de discurso, Gutiérrez dijo que en el supuesto de haber ocurrido ese apoyo, nada significaría “pues hace un año el señor Fernández era una persona honorable”⁵⁸⁵. Pero como analizamos en el caso anterior, esto ya lo habían dicho varias personalidades.

Gutiérrez aseguró que renunciaría a su investidura, de demostrarse el vínculo financiero, sin embargo se mostró siempre confiado en que nada se comprobará, pues según el, “nunca llegaron al Partido Sociedad Patriótica narcodólares”⁵⁸⁶.

Al cierre de la realización de esta tesis “Gutiérrez ha sido llamado a declarar ante el Tribunal Supremo Electoral dentro del proceso de investigación sobre las donaciones recibidas para su campaña, al respecto, Marco Benavides, vocal de la Democracia Popular ante el Tribunal, informó que el aporte de Gutiérrez será clave

⁵⁸² Nota en Diario El Comercio sobre el Financiamiento de la Campaña de Gutiérrez, del 14 de noviembre de 2003, Quito.

⁵⁸³ Entrevista a Luis Fernando Torres, Partido Social Cristiano PSC, Congreso Nacional, realizada por el Diario El Comercio, diciembre, Quito, 2003.

⁵⁸⁴ Nota en Diario El Comercio sobre el Financiamiento de la Campaña de Gutiérrez, del 14 de noviembre de 2003, Quito.

⁵⁸⁵ Ídem.

⁵⁸⁶ Ídem.

dentro de esta última etapa de investigación”⁵⁸⁷, que esperan terminar antes de que la convocatoria a elecciones el próximo 15 de julio del 2006.

⁵⁸⁷ Nota de prensa, El martes declarará Gutiérrez en el caso donaciones para su campaña, Agencia de Noticias, Ciudadanía Informada, www.ciudadaníainformada.com

CAPITULO IV

SISTEMAS DE CONTROL DEL FINANCIAMIENTO Y DEL GASTO ELECTORAL

4.1. Medidas para regular el financiamiento político

Desde la aparición de los partidos políticos en la vida pública, lo relativo al modo en que estas instituciones obtienen sus recursos y efectúan sus erogaciones, ha sido considerado “irrelevante para el común de la sociedad”⁵⁸⁸, “carente de interés para el Estado e inaccesible a quien por alguna razón quisiese conocer los orígenes y destinos de los fondos partidarios”⁵⁸⁹. Algunos autores consideran este tema, “como un hecho de buena fe”⁵⁹⁰, y fundamentalmente “un instrumento necesario para la autonomía y la libertad de acción de los sujetos políticos”⁵⁹¹.

Sin embargo, el tiempo y los manejos poco claros relacionados con la obtención, origen y desvío de los fondos fueron generando inquietudes, sospechas y desconfianza en torno a la actividad de estos sujetos políticos, sus funcionarios y sus relaciones con determinados sectores y grupos de intereses, “dejando entrever la necesidad de conferir un marco regulatorio a la actividad financiera de los partidos políticos”⁵⁹², que realmente garantizara tanto a estas instituciones, como a sus militantes, afiliados, y a la comunidad toda, “la transparencia y fundamentalmente independencia en su accionar político”⁵⁹³.

La incertidumbre de la sociedad en general se extiende asimismo a los *mecanismos de control y las instancias de rendición de cuentas del gasto*. Es en ese

⁵⁸⁸ Muda Juan Martín, Introducción a la problemática del Financiamiento Político, La Plata, Argentina, 2005.

⁵⁸⁹ Ídem.

⁵⁹⁰ Nohlen Dieter y otros, Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, en prensa, México, 2004.

⁵⁹¹ Ídem.

⁵⁹² Muda Juan Martín, Introducción a la problemática del Financiamiento Político, La Plata, Argentina, 2005.

⁵⁹³ Balderrama Gabriel, Cilley Gonzalo y Mora Jozami. El Financiamiento de las Campañas Electorales en América Latina, México, 2002.

sentido que la temática del financiamiento proselitista puede ser catalogada como una “asignatura pendiente”⁵⁹⁴ del sistema político.

Según la experiencia Latinoamericana, los sistemas de financiamiento del gasto electoral han ocasionado graves problemas de gobernabilidad, no se han logrado democratizar en lo más mínimo y se encuentran desprestigiados ante la opinión pública.

Las malas prácticas en el financiamiento de la política, han alcanzado el uso indebido de recursos del Estado, la falta de transparencia y publicidad en las finanzas partidarias, el incumplimiento en los límites impuestos a los gastos electorales, que “encarecen la política y arriesgan la equidad en la contienda electoral”⁵⁹⁵. “Lo cual, ha generado una nueva desconfianza social hacia los partidos políticos, los candidatos y aun de los funcionarios electos, que afecta, sin ninguna duda, la legitimidad del sistema político en su conjunto”⁵⁹⁶.

La aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político, demanda de un sistema de normas jurídicas que determinen de manera precisa⁵⁹⁷:

- El objeto y ámbito de la ley,
- El organismo u organismos encargados de aplicar y hacer cumplir dichas normas
- Los sujetos de esa normativa
- Las sanciones o penalidades derivadas de su incumplimiento, y
- Los procesos jurisdiccionales y administrativos necesarios para su aplicación y cumplimiento.

⁵⁹⁴ Muda Juan Martín, Introducción a la problemática del Financiamiento Político, La Plata, Argentina, 2005.

⁵⁹⁵ Aguirre Charlín Pedro, Vicepresidente y Administrador de Gastos Electorales, Perfeccionar la Ley de Gasto Electoral, Chile, 2002.

⁵⁹⁶ Ulloa Félix. Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Estudio de caso nacional, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, El Salvador, 2003.

⁵⁹⁷ Aguirre Charlín Pedro, Vicepresidente y Administrador de Gastos Electorales, Perfeccionar la Ley de Gasto Electoral, Chile, 2002.

Los sistemas jurídicos electorales están totalmente ligados a la madurez y a la cultura política de sus países, por tanto, “en gran medida la falta de efectividad de las leyes, es responsabilidad de sus propios actores”⁵⁹⁸. La clase política de nuestros países debería apostar a la “consecución de un gran consenso, para realizar leyes más confiables, y sobretodo viables”⁵⁹⁹. Se requiere además de un compromiso para cumplirlas, y de un sólido y estable sistema institucional.

Para Transparencia Internacional⁶⁰⁰ el Financiamiento Político y Discrecionalidad deberían estar basados en “los valores de integridad, equidad, transparencia y rendición de cuentas”⁶⁰¹. Precisamente la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, surge de “la preocupación por la influencia del dinero y los favores en política”⁶⁰², lo que afecta al proceso democrático y a la vigencia de la ley.

El texto de dicha Convención, debió ser adoptado en diciembre del 2003, por todos los países que acordaron en ella. La Organización Transparencia Internacional con sede en Alemania ha monitoreado la ratificación, esta necesita de 30 países antes de entrar en vigencia y ponerla en práctica. Se espera que estos países firmantes adopten y apliquen las leyes nacionales que viabilicen este instrumento jurídico internacional.

Este organismo internacional está particularmente interesado en que se cumplan las disposiciones de la Convención acerca de la recuperación de los fondos mal invertidos en el financiamiento de la política. “La riqueza robada debe ser regresada a sus legítimos dueños”⁶⁰³.

⁵⁹⁸ Ulloa Félix, Estudio de caso nacional, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, El Salvador, 2003.

⁵⁹⁹ Ulloa Félix. Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Estudio de caso nacional, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, El Salvador, 2003.

⁶⁰⁰ La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁶⁰¹ Ídem.

⁶⁰² www.globalcorruptionreport.org, Transparencia Internacional. Informe Global sobre la Corrupción 2004.

⁶⁰³ Ídem.

4.2. Control de gastos e ingresos electorales.

Gasto Electoral. “Constituye todo egreso efectuado para una campaña electoral, entendiéndose como el empleo de cualquier tipo de recurso, valorables económicamente para promover candidaturas, o para promocionar planteamientos de una Consulta Popular o de un Proceso de Revocatoria del Mandato⁶⁰⁴”. Así lo establece el Art. 56 de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador.

El mismo artículo define lo que debe entenderse como **Ingreso Electoral**. “Es todo aporte, contribución en dinero o en especie, traducidos en servicios gratuitos u onerosos con descuentos o sin ellos, valorables econonómicamente que sirven para financiar campañas electorales”⁶⁰⁵.

Un proyecto sobre control del financiamiento político en Chile⁶⁰⁶ plantea una definición de lo que debe concebirse por gastos electorales. Define al gasto electoral como, “el que se incurre para el financiamiento de los equipos, oficinas y servicios de los partidos políticos y candidatos, con ocasión y a propósito de actos electorales⁶⁰⁷”.

El mismo proyecto plantea una enumeración de los gastos electorales y los siguientes conceptos⁶⁰⁸:

- Propaganda y publicidad dirigida, directa o indirectamente, a promover el voto para un candidato o candidatos determinados, cualquiera sea el lugar, la forma y el medio que se utilice.

⁶⁰⁴ Art. 56 de la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

⁶⁰⁵ Ídem.

⁶⁰⁶ Mújica Pedro, Abogado y Coordinador Académico de Corporación Participa, Financiamiento y Gasto Electoral, Corporación Participa, Chile, 2004.

⁶⁰⁷ García R. Juan Ignacio. Proyecto sobre Financiamiento Político en Chile, Santiago de Chile, Chile, 2002, Mújica Pedro, Abogado y Coordinador Académico de Corporación Participa, Financiamiento y Gasto Electoral, Corporación Participa, Chile, 2004.

⁶⁰⁸ Lo señala Mújica Pedro, Financiamiento y Gasto Electoral, Corporación Participa, Chile, 2004.

- Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles destinados al funcionamiento de los equipos de campaña o a la celebración de actos de proselitismo electoral.
- Pagos efectuados al personal que presta servicios a las candidaturas.
- Gastos realizados para el desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos y del personal al servicio de la candidatura, otros gastos realizados para el transporte de implementar la propaganda y para la movilización de personas con motivo de actos de campaña.
- Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral.
- Las erogaciones o donaciones realizadas por los candidatos a organizaciones o, a personas naturales o jurídicas, mediante el patrocinio de actos culturales, deportivos o de cualquier otro tipo, a celebrarse dentro del ámbito territorial respectivo.
- Todo otro gasto, en que incurran los partidos políticos y candidatos, con ocasión y, a propósito de los actos electorales, según determine el Director del Servicio Electoral en el ejercicio de las atribuciones que la presente ley le encomiende.

Hasta aquí la copia textual de lo que indica del Proyecto de Reforma Chileno, Al respecto llama la atención la amplia facultad que el mencionado proyecto le otorga al Director del Servicio Electoral para determinar lo que debe entenderse por gasto electoral. La legislación ecuatoriana, citada anteriormente, de igual manera, permite que al rendir cuentas sobre los gastos de la campaña, expongan en su informes: gastos en medios diferenciando en televisión, radio y prensa escrita, gastos en vallas y pancartas, gastos de diagramación e impresión; y si más destacan un rubro de “*gastos varios o gastos generales*, que no permiten determinar en que ha sido gastado ese monto”⁶⁰⁹ y que en muchas ocasiones se trata de una cantidad elevada.

⁶⁰⁹ Durán F. Jorge, Periodista de Diario El Mercurio, Martes 13 de diciembre de 2005, Cuenca, Ecuador.

4.3. Efectiva aplicación de las normas

De manera correlativa con la ampliación y fortalecimiento que han experimentado las disposiciones relacionadas con el régimen financiero de los partidos políticos, se han ido desarrollando “los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y fidedigna la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros conseguidos y manejados por los partidos políticos”⁶¹⁰.

Transparencia Internacional promoverá mejores legislaciones al mismo tiempo que su aplicación tanto a nivel nacional como internacional, con la expectativa de que “regímenes legales más fuertes contra la corrupción política tengan un impacto directo para alcanzar la justicia”⁶¹¹.

Este organismo exige que se provea a los actores de la sociedad civil en todo el mundo de acceso a la información y de recursos legales a fin de permitirles cumplir un papel constructivo en el control del financiamiento político. “La corrupción política es un abuso del sistema político, de la confianza y de los principios que hacen funcionar a la democracia”⁶¹².

La corrupción vinculada al financiamiento de la política, especialmente de los partidos y los candidatos durante las campañas electorales, “aparece en sistemas políticos y culturales tan distintos como los de Estados Unidos, Italia, Japón, España, Colombia o Alemania”⁶¹³. Se repite entonces la secuencia: ***“escándalo-dictado de leyes -nuevos escándalos-corrección a las normas”***⁶¹⁴, y así sucesivamente.

⁶¹⁰ Mújica Pedro, Abogado y Coordinador Académico de Corporación Participa, Financiamiento y Gasto Electoral, Corporación Participa, Chile, 2004.

⁶¹¹ www.globalcorruptionreport.org, Transparencia Internacional. Informe Global sobre la Corrupción 2004.

⁶¹² http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2004 Transparencia Internacional. Informe Global sobre la Corrupción 2004.

⁶¹³ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁶¹⁴ Ídem.

Los intentos normativos para enfrentar estos problemas han recurrido a dos tipos de herramientas, según lo expone Transparencia Internacional⁶¹⁵:

1. El establecimiento de regulaciones cada vez más detalladas, con la fijación de límites y restricciones específicas para cada tipo de actividad, conducta o situación problemática: y,
2. La creación de mecanismos de transparencia que pongan en evidencia la relación dinero-política.

Sin embargo, es evidente que ninguna de las dos herramientas por sí solas, garantizan la eliminación o, por los menos, la disminución sustancial de la corrupción, la compra de influencias, el uso indebido de recursos públicos, “la colonización del poder por parte de sectores económicamente poderosos”⁶¹⁶, el enriquecimiento ilícito, etc. “La combinación de elementos de uno y otro tipo debe guardar relación con las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas de cada país, en cada momento histórico”⁶¹⁷.

4.4. Mecanismos de Control propuesto por organismos de la Sociedad Civil.

La ONG internacional Transparencia Internacional, a la que hemos mencionado anteriormente sugiere que, toda legislación electoral en el mundo, debería recoger los siguientes principios básicos sobre *Transparencia en el Financiamiento Político*⁶¹⁸.

- **Eliminar la venta de influencias y los conflictos de intereses.**

Lamentablemente en nuestros países se utilizan los donativos a los partidos políticos y sus campañas electorales, como un fácil camino para obtener retribuciones tales como cargos en instituciones públicas, acceso a servicios públicos o en general favores económicos. Se hacen necesarios entonces dos caminos

⁶¹⁵ http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2004 Transparencia Internacional. Informe Global sobre la Corrupción 2004.

⁶¹⁶ www.transparency.org/surveys/barometer, Barómetro de la Corrupción de Transparencia Internacional, Alemania, 2003.

⁶¹⁷ www.transparency.org/surveys/barometer, Barómetro de la Corrupción de Transparencia Internacional, Alemania, 2003.

⁶¹⁸ http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2004 Transparencia Internacional. Informe Global sobre la Corrupción 2004.

de solución; el primero que sean los sujetos políticos quienes transparenten su actuar, que debería ser ético y en favor de los intereses sociales de quienes los eligieron. Por otro lado, la implementación de una efectiva legislación que “vigile y sancione el tráfico de influencias y el conflicto de intereses, con sanciones drásticas como la destitución del su cargo”⁶¹⁹.

Sobre la necesidad de recibir donaciones para una campaña electoral, Joyce de Ginatta, reconocida empresaria ecuatoriana manifestó, “que el gran inconveniente de los gobiernos ecuatorianos es, que cuando llegan la poder, llegan atados y comprometidos, con quienes hicieron *inversiones* y no donaciones a su campaña”⁶²⁰.

- **Transparencia por medio de la difusión y la publicación.**

Dos situaciones deben ser legisladas al respecto: primero, “que información de debe ser difundida por los sujetos políticos: el patrimonio del que disponen, sus ingresos y gastos”⁶²¹. La segunda situación que debería legislarse adecuadamente es “el tiempo en que estos sujetos políticos deben presentar esta información, quiero hacer especial énfasis en que la publicación debe ser antes de las elecciones y sobre todo ante un organismo independiente”⁶²². De ninguna manera es admisible lo que sucede en el caso ecuatoriano, en donde la entidad encargada es el Tribunal Supremo Electoral, organismo conformado por los propios partidos políticos, quienes al ser juez y parte se enfrentan a un conflicto de intereses, lo que, nos lleva a una situación difícil de resolver, cuyo resultado final es la impunidad.

“No se puede ocultar el sol con un solo dedo y si existen consecuencias negativas derivadas del control partidario del organismo electoral rector del sufragio

⁶¹⁹ <http://www.transparency.org/publications/gcr> Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.

⁶²⁰ Entrevista realizada por el periodista Fernando Correa en el Programa “Primeras Planas” en ETV Telerama. Martes 22 de noviembre del 2005.

⁶²¹ Ulloa Félix. Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, El Salvador, 2003.

⁶²² Esta ha sido la Propuesta de varios movimientos sociales y políticos en el Ecuador.

y estas las podemos catalogar en aquellas que tienen un grado importante de influencia política y otras de injerencia partidaria”⁶²³.

- **Efectividad en la aplicación y la supervisión de las medidas de regulación**

Las organizaciones deben supervisar efectivamente la situación que nos ocupa. Para un adecuado funcionamiento se les debe dotar de infraestructura, y todos los recursos necesarios. Mas necesario es aún “dotarles de poder y sobretodo independencia”⁶²⁴, solo cortes independientes podrán realizar un positivo juzgamiento y asegurar que quienes infrinjan las leyes sean debidamente sancionados.

Existen tres sistemas básicos sobre la conformación de los órganos electorales:⁶²⁵

- Uno constituido por ciudadanos independientes no vinculados con los partidos políticos.
- Otro sistema integrado por nominación o representación de los partidos.
- Un mixto que combina la integración partidista y la independiente.

En cuanto al “número de órganos electorales existen la categoría de órganos únicos como el caso de Ecuador”⁶²⁶.

⁶²³ Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

⁶²⁴ Nohlen Dieter y otros, Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, en prensa, México, 2004.

⁶²⁵ Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

⁶²⁶ Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

- **Diversidad de ingresos y límites al gasto**

Por un lado deberían limitarles y regularse de forma más real el financiamiento estatal a los sujetos políticos. Las donaciones pequeñas de personas naturales deben ser incentivadas, al mismo tiempo deben establecerse límites a los ciudadanos. Se debe restringir los apoyos de las corporaciones y no admitir aportaciones del extranjero⁶²⁷.

No obstante, como ya analizaremos más adelante en el Capítulo VI, nuestra Ley Orgánica de Control del Gasto y de la Propaganda Electoral, establece algunas de estas prohibiciones, pero ha resultado difícil su cumplimiento por parte de los sujetos políticos y más difícil aún la implementación de sanciones reales y efectivas por parte del respectivo órgano de control.

- **Equidad e integridad en el acceso a los medios de comunicación**

En primer lugar considerando que el papel de los medios de comunicación es independiente, es importante e indispensable evitar el control de estos, sobre los procesos políticos. Es necesario garantizar a todos los sujetos políticos sobretodo en épocas electorales, espacios de cobertura sobre sus propuestas de campaña, en forma democrática e imparcial. Un acceso equitativo, es una forma segura de que sus planes de gobierno serán conocidos por igual ante los votantes. “La legislación electoral y otras deberían propender a evitar coberturas parciales de la política”⁶²⁸.

- **Participación de la sociedad civil**

Constituye sin duda, un papel trascendental, sin embargo “esta participación de la sociedad civil debe ser canalizada y organizada para garantizar de igual manera

⁶²⁷ En esto coinciden la mayoría de propuestas de los movimientos sociales y políticos en el Ecuador.

⁶²⁸ Ulloa Félix y otros, Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, Costa Rica, 2003.

un resultado imparcial y legítimo”⁶²⁹. Estos son algunos de los papeles que podría tener⁶³⁰:

- Promover activamente una legislación adecuada sobre financiamiento político, sobre el control de las finanzas políticas y su impacto sobre la representación política.
- Pero esto no es suficiente, la misma legislación debe permitir a las organizaciones de la sociedad civil, en conjunto con los medios independientes, hacerse cargo de estas actividades.
- Se debe garantizar el acceso a la información y la posibilidad de que la sociedad civil pueda incidir en los debates sobre nueva legislación, entre otras medidas.

Precisamente “el fenómeno de la corrupción política ha servido para que la ciudadanía en general tome especial interés en involucrarse en la búsqueda de la transparencia política”⁶³¹.

Talvez la mayor participación organizada de la sociedad civil es la de Transparencia Internacional quienes han afirmado que seguirán denunciando la corrupción política y permanecerán dedicados en su compromiso por una mayor transparencia del proceso político. “Precisamente los criterios de este organismo sobre Financiamiento Político y Discrecionalidad son un aspecto de sus esfuerzos globales de denuncia”⁶³².

⁶²⁹ González Luna Corvera Teresa, Foro Género, gobernabilidad y agendas locales. PNUD. México. Elementos para la construcción de la agenda de educación cívica, Género, Participación y Gobernabilidad, Instituto Federal Electoral, Consejera Electoral, Agosto 6 de 2004, México

⁶³⁰ Esta es una Propuesta de Transparencia Internacional y otros organismos de la sociedad civil, publicada en: <http://www.acuerdodelima.org/estatuto.htm> y <http://www.transparency.org/publications/gcr>

⁶³¹ Ulloa Félix y otros. Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Proyecto OEA -IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, Costa Rica, 2003.

⁶³² Tomado de <http://www.transparency.org/publications/gcr>

“Sin veedurías ciudadanas no hay control ciudadano.”⁶³³ Según el Dr. Carlos Aguinaga⁶³⁴, “por mucho tiempo se confió a la clase política el control de los procesos electorales”⁶³⁵, sin embargo, el Ecuador ha sido presa de “escándalos y las dudas que han generado algunos procesos y etapas de las elecciones han gestado lo que se denomina observación nacional e internacional de las elecciones”⁶³⁶.

El proceso de veeduría nacional es más efectivo y consistente que el internacional, según el mencionado autor, “por cuanto éste último tiene ciertas limitaciones con relación a la soberanía, la autodeterminación de los pueblos y el respeto a las decisiones de los nacionales”⁶³⁷; esto, porque según Aguinaga “la observación nacional está dentro del ordenamiento jurídico con sus consiguientes derechos y obligaciones”⁶³⁸, y esto hace que sea “más efectivo al momento de denunciar un acto de corrupción electoral o uno que distorsione la voluntad popular o que limite la participación política”⁶³⁹.

Para el Dr. Aguinaga. “deben ser establecidas por la ley bajo un marco regulatorio especial que garantice la intervención ciudadana durante todo el proceso electoral, desde las etapas preparatorias hasta las post electorales”⁶⁴⁰.

Cuando la organización de la sociedad civil Participación Ciudadana Ecuador, realizó la Observación Cualitativa y Cuantitativa de las Elecciones Presidenciales del 2002 y de las Elecciones Seccionales del 2004, este ejercicio

⁶³³ Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

⁶³⁴ Fue Presidente del Tribunal Supremo Electoral en el año 2001-2002, en representación del Partido Político Democracia Popular.

⁶³⁵ Ídem.

⁶³⁶ En las Elecciones Presidenciales del 2002, la OEA, Organización de Estados Americanos supervisó estas elecciones.

⁶³⁷ Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

⁶³⁸ Ídem.

⁶³⁹ Ídem.

⁶⁴⁰ Ídem.

ciudadano fue aceptado a través de una Resolución del Tribunal Supremo Electoral en Pleno, quienes luego emitieron un Reglamento de Observación Electoral.

4.4.1. Mecanismos formales de control.

Además de estos principios básicos inherentes a toda legislación, deben establecerse claramente en artículos de las Leyes Electorales, obligaciones a los partidos políticos antes y después de las campañas electorales. Hago referencia a algunos⁶⁴¹:

- **Presentación de Informes Anuales.** Todos los sujetos políticos deberían estar obligados a presentar un informe anual sobre el manejo financiero de sus fondos, en este, “debe rendirse cuenta sobre todos los ingresos y gastos ordinarios realizados durante el año, y deben ser entregados en fechas y formatos determinados, de tal manera que sean sancionados de cumplirlo como establece la respectiva ley”⁶⁴². La legislación mexicana a la que hicimos referencia en el capítulo anterior, reduce el tiempo para la presentación de estos informes a 60 días.
- **Presentación de Informes de Campaña.** Todo sujeto político está obligados a presentar un informe sobre el ingreso y gasto electoral realizado en las campañas electorales. A decir de lo establecido en el Art. 29 y siguientes de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral en Ecuador, esto es, la presentación de cuentas correspondientes a ingresos y egresos de la campaña electoral del proceso eleccionario de realizarse en el plazo de noventa días después de cumplido el acto del sufragio⁶⁴³.

⁶⁴¹ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

⁶⁴² Ulloa Félix y otros. Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, Costa Rica, 2003.

⁶⁴³ Art. 29 de la Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y Propaganda Electoral, Liquidación de los fondos de campañas electorales, Capítulo III. “En el plazo de noventa días después de cumplido el acto del sufragio, el responsable del movimiento económico de la campaña, con intervención de un contador público federado, liquidará los valores correspondientes a ingresos y egresos de la campaña electoral presentando para ello un balance consolidado, la determinación de los montos correspondientes y el listado de contribuyentes con los justificativos que esta Ley prevé. Dicha liquidación será conocida y aprobada por el candidato o los candidatos, por el correspondiente organismo fiscalizador interno que por estatuto, le corresponda su aprobación; y, por la organización política o alianza que patrocine la candidatura. Una vez cumplido lo determinado en los incisos

En general las legislaciones electorales solicitan informes sobre los siguientes gastos⁶⁴⁴:

- a. **De propaganda:** Son los gastos efectuados en volantes, pancartas, vallas, eventos o mítines políticos, u otra propaganda utilitaria.
- b. **Gastos operativos de campaña:** Comprenden sueldos y salarios de personal eventual, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles también de carácter eventual, gastos de transporte de material y personal, viáticos.
- c. Propaganda en presa escrita, televisión y radio: tales como anuncios publicitarios y otros mensajes que tengan como objetivo obtener votos de los electores.

La legislación ecuatoriana en la misma Ley, hace referencia a definiciones y diferencias que deben entenderse sobre publicidad y propaganda electoral, cuyo vacío y débil regulación, a propósito (que será analizado en los Capítulos VI y VII) son pretexto para iniciar las Campañas Electorales antes del tiempo permitido en las Leyes.

Art. 56. **‘Publicidad Electoral.** Se entiende por publicidad electoral la que realizan las organizaciones políticas para promover las candidaturas que patrocinan en los medios de comunicación social dentro del periodo permitido por la ley”⁶⁴⁵.

El mismo artículo sobre **Propaganda Electoral** dice: “Se entiende el conjunto de acciones que, técnicamente elaboradas, surgidas de estudios, investigaciones, hipótesis, etc., pretenden influir colectivamente utilizando fundamentalmente los medios de comunicación social”⁶⁴⁶.

precedentes se presentará ante el organismo electoral competente para dictamen correspondiente según lo determinado en esta Ley, en un plazo de treinta días adicionales. Si al realizar dicha liquidación hubiere saldo sobrante, la organización política, alianzas o candidatos, destinarán tales valores a programas de orientación cívica, capacitación política o de beneficio social del INNFA; los mismos que, deberán ser liquidados de conformidad con los plazos previstos en la presente Ley.

⁶⁴⁴ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

⁶⁴⁵ Art. 56. Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador.

⁶⁴⁶ Ídem.

4.4.2. Sanciones.

Es menester que las legislaciones electorales regulen el tipo de sanciones aplicables, así como la clase de sanciones: administrativas, penales, y pecuniarias.

En México por ejemplo⁶⁴⁷, la legislación electoral ha tipificado con precisión las faltas administrativas y es el Consejo General del Instituto Federal Electoral el facultado para fijar las sanciones. Entre las *faltas administrativas* que la ley precisa en asuntos relacionados con el régimen financiero de los partidos políticos, destacan las siguientes⁶⁴⁸:

- Contravenir su obligación de permitir la práctica de las auditorias y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, así como, la de entregar la documentación que la propia Comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos.
- Aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no están expresamente facultadas para ello, o solicitar crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.
- Aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados por concepto de financiamiento de simpatizantes.
- No presentar los informes anuales o de campaña en los términos y plazos establecidos.
- Sobrepassar durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En este sentido, el mencionado instituto “está facultado para conocer de las faltas administrativas e irregularidades en que presumiblemente incurra un partido o agrupación política, realizar el desahogo de pruebas y formular el dictamen correspondiente, el cual se debe someter al Consejo General para su determinación”⁶⁴⁹.

⁶⁴⁷ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público en México.

⁶⁴⁸ Ídem.

⁶⁴⁹ Ídem.

El Consejo General está facultado para fijar la sanción correspondiente, tomando en cuenta las circunstancias y gravedad de la falta. En todo caso, las resoluciones del Consejo General pueden ser apeladas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las *sanciones* que puede imponer el Consejo General son las siguientes⁶⁵⁰:

- Multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
- Reducción de hasta el 50% de las donaciones del financiamiento público que les corresponda y por el periodo que, en su caso, señale la resolución.
- Supresión total de la entrega de donaciones del financiamiento que les corresponda y también por el periodo que, en su caso, señale la resolución.
- Suspensión del registro como partido o agrupación política.
- Cancelación del registro como partido o agrupación política.

Es importante hacer notar que la propia ley dispone que las tres últimas, de entre estas sanciones, sólo pueden imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático, y que en caso de reincidencia el Consejo General debe aplicar una sanción más severa.

Talvez el Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral de México, debería ser tomado en cuenta por otros países en América Latina, sobre todo con respecto a su régimen de faltas y sanciones, ya que clasifican en diferente escala de contravención las infracciones cometidas por los sujetos políticos y de igual manera diferencian y aplican, según el grado de gravedad de la falta, sanciones administrativas, penales, y pecuniarias.

⁶⁵⁰ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

4.5. Organismos de Control

En cada país los partidos políticos deberían contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y los que adquieran para sus campañas electorales. No obstante, es necesario otro *organismo de control externo* a los sujetos políticos para presentar informes sobre el origen, monto y aplicación de los ingresos que reciban por concepto de financiamiento. Estos organismos encargados del control deben contar con la facultad de solicitar a los sujetos políticos la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo que estos informen.

La tendencia dominante en los países de América Latina, es otorgar a los Organismos Electorales la función de control y aplicación de las normas y demás leyes electorales vigentes. También se observa una “marcada orientación a involucrar a las entidades contraloras como coadyuvantes de los órganos electorales”⁶⁵¹.

En algunos países, existen sistemas de control, en los cuales “la función de control de la jurisdiccionalidad en materia electoral y la administración de las elecciones está encargada a un solo órgano”⁶⁵².

El sistema de dos órganos, “uno que tiene a su cargo la administración de justicia electoral y otro que es responsable de la organización de los procesos electorales”⁶⁵³, este es el caso de México.

Por último, existe “una especie de tríada de órganos que es el caso de Perú, que está confiado la administración de justicia a un órgano jurisdiccional independiente, a otra institución la administración técnica del proceso y un tercero encargado del padrón electoral”⁶⁵⁴.

⁶⁵¹ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁶⁵² Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

⁶⁵³ Ídem.

⁶⁵⁴ Ídem.

Entre los sistemas de dualidad de órganos, que administran justicia electoral, caben varias alternativas⁶⁵⁵:

- Unos, en donde la administración de justicia está encargada a un órgano jurisdiccional independiente especializado, distinto y no dependiente de la Función Judicial, cuyas decisiones son de última y definitiva instancia,
- Otros, que si forman parte de la organización judicial, México por ejemplo, sin embargo mantiene independencia y sus decisiones son de última instancia.
- Otros sistemas, en donde las decisiones pueden ser recurridas ante la Justicia Ordinaria, para que adopte decisiones de última y definitiva instancia.
- Y otros que otorgan esa facultad de jurisdicción a órganos constitucionales o al Consejo de Estado, como el caso de Colombia.

Ante estas diversas clases de sistemas, el Dr. Carlos Aguinaga, dice que: “cabe responderse cuál ha sido el sistema más óptimo de los expuestos, y se refiere al sistema Mexicano, “la formación de un Tribunal o Corte Electoral independiente, autónoma, con atribuciones de control de la jurisdiccionalidad e incluso de control constitucional en materia electoral y la creación de un Instituto u organismo técnico especializado que administre las elecciones, que las organice y que dirija el registro de las personas”⁶⁵⁶.

De igual manera Aguinaga manifiesta: “que las diferentes propuestas expuestas por varias organizaciones de la sociedad civil van en el sentido correcto”⁶⁵⁷, sin embargo agrega que: “deben definirse con claridad las competencias

⁶⁵⁵ Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

⁶⁵⁶ Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

⁶⁵⁷ Ídem.

del órgano que administre justicia electoral del que administre las elecciones, evitando la injerencia de otros órganos jurisdiccionales constitucionales o de la justicia ordinaria”⁶⁵⁸.

Por último, expresa el Dr. Carlos Aguinaga “en mi experiencia, por el paso en el Tribunal Supremo Electoral, tanto como Presidente y representante legal del organismo como integrante del cuerpo colegiado, debo manifestar enfáticamente que se debe separar las atribuciones, ya que tienden indebidamente los órganos colegiados inmiscuirse en actividades administrativas, lo cual dificulta una administración del proceso electoral adecuada. En definitiva, son siete jefes administrativos que actúan y este sistema debe cambiar y equilibrarse adecuadamente con un marco de competencias bien definido”⁶⁵⁹.

En cuanto a los partidos políticos y organismos especializados de la sociedad civil, existe una clara diferencia; varias legislaciones asignan a los partidos un rol importante en el control financiero, mientras que ninguna otorga a las ONGs ese reconocimiento, no obstante existe una destacada función de la mayoría de ellas a nivel de América Latina, situación a la que haremos referencia en el Capítulo V.

4.5.1. Órgano Especializado que fiscalice.

Los informes presentados por los sujetos políticos deben ser presentados ante un organismo independiente, que tenga poder y autoridad para cumplir las siguientes funciones⁶⁶⁰:

- Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes sobre el origen, monto, y aplicación de los ingresos que reciban los sujetos políticos por concepto de financiamiento.

⁶⁵⁸ Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

⁶⁵⁹ Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

⁶⁶⁰ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

- Vigilar que el financiamiento de los sujetos políticos se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.
- Revisar los informes enviados por estos sujetos políticos sobre el origen monto y destino de sus recursos, ya se los anuales o los de campaña.
- Realizar auditorias directamente o a través de terceros, a las finanzas de estas agrupaciones políticas.
- Verificar a través de visitas a los sujetos políticos el cumplimiento de sus obligaciones y la idoneidad de sus informes.
- Presentar los exámenes respecto de las auditorias y verificaciones practicadas.
- Informar de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y aplicar las sanciones que correspondan.

Este organismo de fiscalización “debe contar con un plazo establecido en la Ley para realizar las atribuciones antes citadas, y otro plazo para hacer público ante los medios de comunicación y la ciudadanía en general los resultados del juzgamiento”⁶⁶¹.

Se requiere establecer las debidas sanciones y el tiempo para aplicarlas. Por otro lado “los sujetos políticos también requieren amparo ante un órgano independiente, para impugnar sobre estas resoluciones en caso de sentir que no se apegan a la ley, de la forma y dentro de plazo establecidos por la ley en la materia”⁶⁶².

4.5.2. La necesidad de independencia de los Organismos de Control

La composición de estos órganos es clave para el éxito de su misión. La idea de nombrar funcionarios independientes que generen confianza en el público y entre los mismos actores que participan en la contienda, será una “garantía adicional a la

⁶⁶¹ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

⁶⁶² Ídem.

idoneidad y profesionalismo”⁶⁶³. “La percepción que tengan los medios y la opinión pública sobre la actuación de los integrantes de un organismo de esta naturaleza, se refleja en casos concretos que pueden afectar no sólo el resultado en una investigación, sino la credibilidad misma del ente y, en consecuencia, del proceso”⁶⁶⁴.

4.6. Iniciativas de la Sociedad Civil para el control.

“Se hace necesario el impulso y la generación de un sistema de defensa ciudadana de sus derechos y de sus garantías y de los cambios que el Ecuador requiere”⁶⁶⁵; aun cuando tengamos que “competir en las mismas esferas y campos de los actores políticos; es indispensable vencer los obstáculos impuestos por una clase política tradicional, enquistada en el poder; es imperativo una conciencia social ciudadana para cambiar la política”⁶⁶⁶.

Expondremos algunas de las iniciativas de la sociedad civil en el país:

Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador⁶⁶⁷. Amparados en lo que manifiesta el Art. 146 de la Constitución de la República: “Podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral”⁶⁶⁸ se inició en enero del 2004 una Jornada de recolección de firmas para presentar un Proyecto de

⁶⁶³ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004

⁶⁶⁴ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

⁶⁶⁵ Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

⁶⁶⁶ Ídem.

⁶⁶⁷ Proyecto realizado por Participación Ciudadana Ecuador, febrero de 2003, Quito, Ecuador.

⁶⁶⁸ Art. 146 de la Constitución Política del Ecuador. “Podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral. Se reconocerá el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional, a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley. La ley regulará el ejercicio de este derecho. Mediante estos procedimientos no podrán presentarse proyectos de ley en materia penal ni en otras cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República.

Reforma a la mencionada ley. En Cuenca, El Parque Calderón, la Plaza de Santo Domingo, fueron los puntos en los que se ubicarán las primeras mesas de recolección de firmas de respaldo para la presentación del proyecto. Lanzamientos de dicha jornada se efectuaron de manera simultánea en todas las provincias del país. En Quito, el lanzamiento fue en la Plaza de la Independencia. En Guayaquil en el Parque Centenario. En las diferentes provincias también se instalaron mesas de recolección de firmas en diversos sitios de concentración ciudadana.

Esta iniciativa, sin duda significó un paso histórico en el convivir democrático, pues fue la primera vez que se presentó al Congreso un proyecto legal con firmas de respaldo de la ciudadanía, en cumplimiento de lo que dispone el Art. 146 de la Constitución. El proyecto buscó “convertir a dicha Ley en un instrumento eficaz para que exista una auditoria ciudadana al financiamiento de las campañas electorales”⁶⁶⁹.

Fue un llamado a que la ciudadanía asuma su papel de “actor de los procesos democráticos”⁶⁷⁰ y la elaboración de un Proyecto de Reforma a esta ley, con amplio apoyo ciudadano fue fundamental en ese sentido. Posteriormente la Corporación entregó el Proyecto de Reforma, el lunes 2 de febrero de 2004 al Honorable Congreso Nacional.

Otra iniciativa importante fue la **Campaña en contra del uso indebido de recursos públicos**⁶⁷¹ que empezó el miércoles 16 de junio del 2004, en donde, varios ciudadanos acudimos a la Contraloría General del Estado, para expresar ante su titular, nuestra preocupación por la utilización indebida de recursos públicos por parte de determinadas autoridades nacionales y seccionales, “práctica que se extiende aún más en etapas preelectorales y electorales”⁶⁷².

Al ser la Contraloría la instancia responsable de instrumentar y operar a través de su personal, a nivel nacional, el seguimiento y la sanción por el uso

⁶⁶⁹ Proyecto realizado por Participación Ciudadana Ecuador, febrero de 2003, Quito, Ecuador.

⁶⁷⁰ Ídem.

⁶⁷¹ Campaña en contra del uso de recursos públicos para promocionar nombres y partidos políticos promovida por Participación Ciudadana Ecuador, Quito, Ecuador, 2004.

⁶⁷² OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica, 2004.

indebido de recursos públicos. “Uno de los ámbitos de dicho uso indebido tiene que ver con la promoción de nombres de funcionarios o partidos políticos en obras públicas”⁶⁷³.

El artículo 21 en su inciso quinto, de la vigente Ley de Control del Gasto Electoral, objeto principal del estudio de esta tesis, establece: “Prohíbese, a todo organismo o entidad pública, funcionario, empleado o servidor público, la utilización de los recursos y bienes públicos, al igual que promocionar sus nombres o partidos en la obra o proyectos a su cargo. Quien infringiere esta disposición será sancionado con la revocatoria del mandato o destitución del cargo”⁶⁷⁴

Luego se inició una jornada de concientización, por medio de la entrega de adhesivos y carteles a la ciudadanía. A través de estos, se recordaba la prohibición de promocionar nombres en obras. Brigadas de jóvenes de colegios y universidades en todo el país, se movilizaron como parte de “un proceso de combate a las prácticas políticas indebidas que se desarrollaron a lo largo de la campaña electoral de octubre del 2004”⁶⁷⁵.

Muy importante fue además **la Campaña por el Voto Responsable e Informado**⁶⁷⁶. Esta iniciativa implicaba un salto importante respecto del papel que realiza la sociedad civil en Ecuador. Se había ejercido un papel primordialmente de *observadores de los procesos políticos*. Las principales actividades realizadas como: el monitoreo del gasto electoral, la observación cualitativa y el conteo rápido de las elecciones, nos colocaron en una situación externa al proceso político. En las elecciones de octubre del 2004, sin dejar de lado la misma función de **observación imparcial**, se asumió un **papel más activo**, intentaron incidir, no a favor de ningún candidato o partido, sino en la actitud de los votantes al momento de sufragar.

La finalidad de la Campaña radicó en que el votante comprenda la importancia y la utilidad de su voto. Que el mismo, “fuera emitido de manera

⁶⁷³ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica, 2004.

⁶⁷⁴ Art. 21, inciso quinto de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.

⁶⁷⁵ Campaña en contra del uso de recursos públicos para promocionar nombres y partidos políticos promovida por Participación Ciudadana Ecuador, Quito, Ecuador, 2004.

⁶⁷⁶ Ídem.

responsable, conciente e informada⁶⁷⁷, a fin de que se elija dignatarios a base de sus capacidades, a la claridad y viabilidad de sus propuestas, a sus antecedentes de servicio y honorabilidad, y considerando ciertos valores y actitudes del candidato, tales como la transparencia y limpieza con la que desarrollaba su campaña, el hecho de que no utilice recursos públicos en la misma”⁶⁷⁸.

Esta fue una **campana política**⁶⁷⁹, pues buscaba incidir en el proceso electoral y en la mayor cantidad de votantes posible. Si bien, fue una campaña política, las motivaciones fueron distintas a las de los partidos y movimientos políticos. **No se perseguía la elección de un determinado candidato**, sino la concientización en el votante respecto de su derecho al voto.

Intentaba **Revalorizar la Política**⁶⁸⁰ como actividad, en este sentido no solo buscó el voto responsable, sino también motivar a los ciudadanos a que participen como candidatos. En esta invitación se puso énfasis en la participación de mujeres y jóvenes.

El enfoque de la **Campaña fue nacional**⁶⁸¹, adaptado a las necesidades, elementos y factores de cada ciudad y provincia. **Guardó una orientación de estricta neutralidad**⁶⁸², por lo cual no determinó perfiles de candidatos. Pretendió apartar la apatía que existe en el votante respecto a las elecciones y al voto. Se invitó a votar con optimismo, recalando que el voto es un derecho y que el mismo fortalece la democracia.

Se **cuestionaron prácticas indebidas**⁶⁸³ de los candidatos, incitando al votante a una reacción de rechazo frente a tales actitudes. Considerando prácticas indebidas: la compra de votos, el uso de recursos públicos, la demagogia o cualquier forma de chantaje, la violencia verbal o física, la coacción o la manipulación

⁶⁷⁷ Campaña por el Voto Responsable e Informado. Participación Ciudadana Ecuador, Elecciones Seccionales del 2004, agosto-septiembre del 2004.

⁶⁷⁸ Ídem.

⁶⁷⁹ Campaña por el Voto Responsable e Informado. Participación Ciudadana Ecuador, Elecciones Seccionales del 2004, agosto-septiembre del 2004.

⁶⁸⁰ Ídem.

⁶⁸¹ Ídem.

⁶⁸² Ídem.

⁶⁸³ Ídem.

electoral. **La campaña tenía una visión de futuro**⁶⁸⁴ pues no pretendía influir únicamente en el proceso electoral de octubre de 2004, sino en la necesidad de sembrar en el votante, ideales, bases y principios democráticos que perduren en el tiempo.

Este fue sin duda, uno de los aportes más significativos de la sociedad civil, que promulgaba la participación activa de quienes hasta ese momento, fueron meros espectadores de los procesos electorales. Fue un llamado a escoger a nuestros representantes sobre la base de su trayectoria, capacidad intelectual y de trabajo, un llamado a vigilar la corrección de las elecciones y demás procesos políticos, y resguardar la expresión libre de los electores en las urnas.

Sólo cuando los ciudadanos y ciudadanas del Ecuador, asumamos una actitud de poder, lograremos que nuestra democracia funcione con equidad y justicia. “El Ecuador requiere que ciudadanos y ciudadanas asumamos un compromiso que nos convierta en constructores de un mejor presente y futuro Vivir la democracia no es solo acudir a votar, es aportar todos los días al país que uno ama”⁶⁸⁵.

En el mes de abril de 2004, organizaciones de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIV Asamblea de la OEA, Organización de los Estados Americanos, intentaron dar un aporte sustantivo al tema del Financiamiento Político en América Latina, pues este constituye un elemento central de la democracia representativa ejercida por medio de los partidos. Se realizaron las siguientes consideraciones⁶⁸⁶:

- Que la regulación del sistema de financiamiento es necesaria para la consolidación democrática;
- Que los valores a preservar son la competencia justa de los partidos y candidatos por el voto de electores libres e informados;

⁶⁸⁴ Campaña por el Voto Responsable e Informado. Participación Ciudadana Ecuador, Elecciones Seccionales del 2004, agosto-septiembre del 2004.

⁶⁸⁵ Tomado del ideario Compromiso Democrático elaborado por la Corporación Participación Ciudadana Ecuador en julio de 2002. Quito, Ecuador.

⁶⁸⁶ Documento realizado por la Mesa de Financiamiento Político y Democracia en el Foro Nacional de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIV Asamblea de la OEA en Quito, Ecuador. Quito, abril del 2004.

- Teniendo en vista la necesidad de prevenir contra riesgos de corrupción y averiguar indicios de desvíos de conducta;
- Recordando todavía la necesidad de adoptar sistemas de regulación realistas y compatibles con la capacidad de los órganos fiscalizadores;
- Reconociendo que el ajuste del sistema de financiamiento político debe ser gradual.

Los siguientes fueron los principios comunes para la financiación de partidos políticos y campañas⁶⁸⁷:

1. *Afirmar el papel del financiamiento político en las contiendas políticas*⁶⁸⁸: El financiamiento de partidos y elecciones es un aspecto fundamental de las contiendas políticas. Los partidos políticos requieren recursos para formar nuevos dirigentes, organizar la democracia a su interior, comunicarse con el elector. La legislación de cada país debe asegurar el acceso legítimo a fondos, sean privados o públicos, indispensables para el funcionamiento de los partidos y las campañas políticas.
2. *Transparencia como un valor fundamental del financiamiento político*⁶⁸⁹: La información a la ciudadanía sobre el origen, administración y destino de los recursos constituye un principio esencial del funcionamiento de los partidos y campañas políticas, aplicable tanto a fondos públicos como privados. Esta información debe estar sistematizada, disponible y de fácil acceso para la ciudadanía, con anterioridad a la realización de las elecciones.
3. *El principio de la igualdad ciudadana como origen de una representación política equitativa*⁶⁹⁰: El acceso diferenciado a recursos (fuentes de

⁶⁸⁷ Documento realizado por la Mesa de Financiamiento Político y Democracia en el Foro Nacional de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIV Asamblea de la OEA en Quito, Ecuador. Quito, abril del 2004.

⁶⁸⁸ Speck Bruno, Brasileiro, Director de Transparencia Brasil, Expositor en la Mesa de Financiamiento Político y Democracia, en el Foro Internacional de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIV Asamblea de la OEA en Quito, Ecuador, Abril del 2004, Quito.

⁶⁸⁹ Ídem.

⁶⁹⁰ Ídem.

financiamiento, medios de comunicación, entre otros) no debe ser un elemento que distorsione la representación política de los ciudadanos.

4. *Velar por la integridad de los representantes electos*⁶⁹¹: Los representantes electos deben ser protegidos contra donaciones que adquieren el carácter de *inversiones* cuyos *dividendos* serán cobrados en el futuro. El sistema de financiamiento debe desarrollar mecanismos preventivos y de sanción adecuados para impedir esta instrumentación de los cargos públicos para fines privados.
5. *Garantizar la implementación práctica de las reglas*⁶⁹²: Los sistemas de financiamiento político necesitan basarse en reglas con capacidad de ser implementadas. Deben contarse con normas viables y órganos de fiscalización profesionales e independientes. Se reconoce la necesidad de asegurar la participación de la sociedad civil en los procesos de fiscalización, como medio para promover la implementación efectiva de estos principios.

4.7. Acceso de los Partidos Políticos a los Medios de Comunicación.

En el Informe sobre “Financiamiento Político y el Acceso de los Partidos Políticos a los Medios de Comunicación”⁶⁹³ se dice: “la totalidad de los analistas que colaboraron en esta investigación, y que tocó el tema, afirma que los costos de las campañas han ido en aumento; asimismo, existe la percepción generalizada de que uno de los rubros más costosos es el pago de la propaganda a través de la televisión”⁶⁹⁴.

Para Joaquín Villarino editor político de gran trayectoria en la prensa y profesor de la Facultad de Comunicaciones de la Universidad Católica de Chile, “la

⁶⁹¹ Speck Bruno, Brasileiro, Director de Transparencia Brasil, Expositor en la Mesa de Financiamiento Político y Democracia, en el Foro Internacional de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIV Asamblea de la OEA en Quito, Ecuador, Abril del 2004, Quito.

⁶⁹² Ídem.

⁶⁹³ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004

⁶⁹⁴ Rial, J., Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir. Lima, 1999.

política, es un producto más del mercado”⁶⁹⁵, explicó que los medios de comunicación son una parte activa de las campañas electorales, ya que los partidos adaptan sus mensajes para lograr la cobertura mediática, lo que se constituye en un factor de riesgo para el periodismo pasivo, “aquél que acepta el mensaje y lo transmite sin cuestionamientos”⁶⁹⁶, afirmó Villarino.

Ante esta situación, el periodista llamó a que los medios asuman una actitud proactiva y crítica frente a los mensajes emanados de los políticos, para poder determinar cuáles son efectivamente los hechos relevantes.

En la misma conferencia William Porta profesor de la mencionada Facultad y Doctor en Ciencia Política, manifestó: “la responsabilidad de los periodistas para con el público, se hace todavía más grande en la medida que los medios imponen en gran parte los temas que la sociedad considera importantes”⁶⁹⁷.

Para estos expertos: “los electores caen en una contradicción al afirmar que votan por las personas, pero nunca acceden a conocerlos personalmente, ya que en la mayor parte de los casos sólo los conocen a través de los medios de comunicación”⁶⁹⁸.

Los medios son los que construyen la imagen de los candidatos y quienes cumplen un papel primordial en la decisión electoral de la ciudadanía “al mostrar al aspirante, evaluarlo y analizar su capacidad resolutive”⁶⁹⁹.

Todas estas características guardan estrecha relación con la incorporación de la publicidad al mundo de la política; lo que no es cuestionable para Villarino, por cuanto lo que se busca con esto es optimizar la comunicación con los electores. Sin

⁶⁹⁵ Charla sobre “El papel de los medios de comunicación en las campañas electorales”, organizada por la Facultad de Comunicaciones de la Universidad de Católica de Chile y la embajada estadounidense en el mismo país, Santiago de Chile, Chile, 2005.

⁶⁹⁶ Ídem.

⁶⁹⁷ Ídem.

⁶⁹⁸ Charla sobre “El papel de los medios de comunicación en las campañas electorales”, organizada por la Facultad de Comunicaciones de la Universidad de Católica de Chile y la embajada estadounidense en el mismo país, Santiago de Chile, Chile, 2005.

⁶⁹⁹ Rial, J., Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir. Lima, 1999.

embargo, habría que tener cuidado con extralimitarse, ya que “el candidato se transforma en un producto y los electores en el mercado”⁷⁰⁰.

Para muchos autores, estamos frente al “fenómeno característico de la *mediatización de la política*”.⁷⁰¹

⁷⁰⁰ Charla sobre “El papel de los medios de comunicación en las campañas electorales”, organizada por la Facultad de Comunicaciones de la Universidad de Católica de Chile y la embajada estadounidense en el mismo país.

⁷⁰¹ Ídem.

CAPITULO V

LEGISLACION COMPARADA: FINANCIAMIENTO POLITICO EN AMERICA LATINA

5.1. Marco normativo dentro del contexto político.

El conjunto de leyes que rigen la financiación de la política y el entorno político en el cual se aplica tal normativa, es muy importante, en tanto en cuanto, todo cuerpo legal deberá estar compuesto de reglas legítimas y viables.

Bajo esta premisa, “la legitimidad no deviene únicamente del órgano o fuente legislativa que las crea, sino también de su consonancia con las demandas del sistema *democrático-representativo*”⁷⁰² ya que, en este se aplican, por tanto constituye “el verdadero condicionante de su viabilidad”⁷⁰³, puesto que el Derecho, como “fenómeno histórico, responde con sus normas a las exigencias políticas, sociales y económicas, que la evolución de la sociedad va presentando”⁷⁰⁴.

La Organización de Estados Americanos y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (OEA-IDEA) en su obra: “*De las normas a las buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina*”⁷⁰⁵, presentaron ciertas *preguntas estratégicas* que deben hacerse en el momento de elaborar *políticas públicas* en el campo de la financiación de partidos políticos y campañas electorales.

⁷⁰² Ulloa Félix. Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Estudio de caso nacional, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, El Salvador, 2003.

⁷⁰³ Nohlen Dieter y otros, Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, en prensa, México, 2004.

⁷⁰⁴ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁷⁰⁵ Ulloa Félix. Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Estudio de caso nacional, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, El Salvador, 2003.

La primera decisión estratégica tiene que ver con el “modelo general”⁷⁰⁶ que se vaya a poner en práctica, tomando en cuenta una “visión global”⁷⁰⁷. Cuatro grandes modelos se aplican en esta materia⁷⁰⁸.

- **La Opción Sueca:** Este modelo se basa “en la autonomía de los partidos y en la confianza de la madurez de los votantes”⁷⁰⁹. Este modelo concibe, por una lado, a los partidos como “asociaciones voluntarias llamadas a desarrollar sus funciones, realizar sus transacciones y organizarse internamente dentro de un marco de privacidad”⁷¹⁰ y por otro, a los votantes como “individuos libres para decidir”⁷¹¹. Se considera que “las presiones de uno y otro lado se equilibran, salvaguardando de todos modos el espacio adecuado para la toma de decisiones”⁷¹², pues “ni la influencia del dinero ni la publicidad habrán de impedir el ejercicio racional de su albedrío.”⁷¹³ Es por tal motivo, que según el trabajo realizado por OEA-IDEA,⁷¹⁴ “De las normas a las buenas prácticas, El Desafío del Financiamiento Político en América Latina”⁷¹⁵ “en Suecia “varios intentos de regulación estatal han fracasado”⁷¹⁶, más bien lo que ha tenido éxito son los “acuerdos voluntarios entre partidos para buscar transparencia en el origen y uso de recursos”⁷¹⁷.
- **La Opción Alemana:** Se basa en la transparencia. Se supone que “aunque existe el riesgo de que la financiación privada pueda estar atada a la toma de decisiones, ello se corrige si el elector conoce a cabalidad las fuentes de

⁷⁰⁶ Del Castillo Pilar y Zovatto Daniel, La financiación de la política en Iberoamérica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.

⁷⁰⁷ Ídem.

⁷⁰⁸ Muda Juan Martín, Introducción a la problemática del Financiamiento Político, La Plata, Argentina, 2005.

⁷⁰⁹ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁷¹⁰ Ídem.

⁷¹¹ Ídem.

⁷¹² Del Castillo Pilar y Zovatto Daniel, La financiación de la política en Iberoamérica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.

⁷¹³ Álvarez Ángel E., Los dineros de la Política, Competencia en el mercado político e intervención el Estado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, 1997.

⁷¹⁴ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁷¹⁵ Ídem.

⁷¹⁶ Ídem.

⁷¹⁷ Ídem.

financiamiento”⁷¹⁸. A partir de 1984, los partidos alemanes deben rendir informes públicos que incluyan un balance de ingresos y gastos.

- **La Opción basada en el Activismo de ciertas Agencias Públicas:** Se fundamenta en la percepción de que “ninguna de las anteriores es perfecta”⁷¹⁹. Por ejemplo los Estados Unidos, después del escándalo de Watergate, “aprobaron la Ley Federal de Elecciones y Campañas en 1974 y crearon la Comisión Federal de Elecciones”⁷²⁰ para “supervisar la actuación de los beneficiarios de donaciones, verificar los informes e implementar normas específicas sobre campañas”⁷²¹.
- **Opción por la Regulación Diversificada:** Tiende a ser “más amplia en el campo regulatorio, pero con expectativas más modestas”⁷²². Canadá expidió una regulación basada en este principio en 1974, conocida como la Ley Canadiense de Elecciones. Incluye aspectos como “la limitación del costo de las campañas, limitación en el tiempo disponible de televisión, financiación estatal por reposición parcial, descuentos tributarios a los pequeños donantes, exigencia de informes sobre ingresos y egresos siempre y cuando excedan un monto prefijado, y creación de una Agencia para supervisar la aplicación de la ley”⁷²³.

Sin embargo la experiencia comparada en la regulación del financiamiento de la política demuestra que, éste es un campo donde no hay soluciones universales, pues “ante cada cambio legal, surgen conductas encaminadas a burlar las previsiones del legislador”⁷²⁴. “Detectada la falla, se dictan nuevas normas y se busca corregir los

⁷¹⁸ Ídem.

⁷¹⁹ Álvarez Ángel E., Los dineros de la Política, Competencia en el mercado político e intervención el Estado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, 1997.

⁷²⁰ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁷²¹ Ídem.

⁷²² Ídem.

⁷²³ Ídem.

⁷²⁴ Álvarez Ángel E., Los dineros de la Política, Competencia en el mercado político e intervención el Estado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, 1997.

errores o hacer más estrictos los controles”⁷²⁵. Y la historia se repite, a tal punto que se suele hablar, en esta materia, de la “legislación interminable”⁷²⁶.

5.2. Debate sobre la Reforma a la Financiación Política.

5.2.1. Campaña de Reforma del Financiamiento.

La mayoría de los países latinoamericanos en la última década, y luego de los escándalos surgidos por motivo de las vinculaciones del sector privado con la política, han incorporado alguna legislación acerca del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales. Algunos países comenzaron con “altas exigencias, la mayoría enfrentó la tarea de equilibrar la integridad y la equidad, con la legítima demanda de recursos para financiar la competencia política”⁷²⁷.

En Latinoamérica existe “la percepción de que los costos de las campañas van en aumento”⁷²⁸, por lo que, se ha abierto una tendencia hacia la revisión de estos. Si bien es difícil trabajar con todas “las coordenadas involucradas, se piensa que el control a los disparadores del gasto puede rendir sus frutos”⁷²⁹.

El elevado costo por parte del Estado (en el caso del financiamiento político público) o de “los operadores, concretamente en la publicidad por televisión, tiene impacto relevante en las campañas”⁷³⁰. Jerry Hagstrom⁷³¹, periodista estadounidense experto en campañas electorales, explicó que en las campañas norteamericanas: “se introduce al candidato a través de breves biografías, ya que por el tamaño del país muchas veces éstos son desconocidos para un alto número de votantes”⁷³². Luego se

⁷²⁵ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁷²⁶ Ídem.

⁷²⁷ Speck Bruno. Campaña de Reforma de Financiamiento: ¿está América Latina en el cambio hacia la transparencia? Informe sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Brasil, 2004.

⁷²⁸ Balderrama Gabriel, Cilley Gonzalo y Mora Jozami. El Financiamiento de las Campañas Electorales en América Latina, México, 2002.

⁷²⁹ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁷³⁰ Balderrama Gabriel, Cilley Gonzalo y Mora Jozami. El Financiamiento de las Campañas Electorales en América Latina, México, 2002.

⁷³¹ Ejemplo tomado de OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁷³² Charla sobre “El papel de los medios de comunicación en las campañas electorales”, organizada por la Facultad de Comunicaciones de la Universidad de Católica de Chile y la embajada estadounidense en el mismo país.

tratan los temas de interés general para la población electora, para seguir con “ataques frontales de los candidatos contra sus oponentes, claro que responsablemente, pues luego de cada “*spot televisivo*, escuchamos a John Kerry o a George W. Bush afirmando que personalmente autorizaron dichos mensajes. Finalmente, se elaboran mensajes con alta carga emocional, para seducir al electorado”⁷³³.

La necesidad de una urgente reforma de los sistemas de financiamiento en la política, es la tendencia, no solo en América Latina, si no en todo el mundo. Aun aquellos sistemas que tienen “regulaciones más o menos desarrolladas, como México y Argentina, están revisándolas”⁷³⁴.

Sin embargo, también hay indiferencia y, en algunos casos, “un bloqueo total a cualquier cambio por parte de los propios partidos políticos”⁷³⁵, tal y como lo señala el Informe de OEA-IDEA citado anteriormente, esto sucede en Costa Rica y en El Salvador.

En la mayoría de países, “la población en general desconoce este tema”⁷³⁶, aunque, por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil comienzan a tener un rol más protagónico, “tanto por la auditoria que realizan como por colocarlos en la agenda de la opinión pública”⁷³⁷, sobre todo con el apoyo de los medios de comunicación, igual que en la elaboración de iniciativas orientadas a promover reformas.

⁷³³ Charla sobre “El papel de los medios de comunicación en las campañas electorales”, organizada por la Facultad de Comunicaciones de la Universidad de Católica de Chile y la embajada estadounidense en el mismo país.

⁷³⁴ Nohlen Dieter y otros, Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, en prensa, México, 2004.

⁷³⁵ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁷³⁶ Ídem.

⁷³⁷ Ídem.

5.2.2. Legislación gradual vs. Realismo normativo⁷³⁸

“En un intento por contribuir a la organización y armonía del universo jurídico”⁷³⁹ ya que, este debería contener tanto instituciones como procedimientos necesarios para garantizar una correcta aplicación de sus normas, e imposición de sanciones, si fuere el caso, de tal manera que surge el siguiente “imaginario jerárquico”⁷⁴⁰:

La dimensión constitucional, las leyes secundarias y los reglamentos⁷⁴¹:

La Constitución Política de la República: En ese escenario ideal corresponde establecer, como un primer nivel la Constitución, donde se consignan las disposiciones que establecerán el tipo o los tipos de financiamiento que tendrá el sistema (público, privado, mixto), el órgano encargado de su aplicación, su rango y competencia y, si habrá otras instituciones del Estado que también participen en su aplicación y cumplimiento, los actores políticos y sociales sujetos de la normativa, así como cualquier otra situación relevante que amerite dejarse establecida en la dimensión constitucional.

Leyes y Códigos: En un segundo nivel jerárquico entrarían las leyes y códigos que agrupen todas las normas relativas al campo de aplicación de la ley, los sujetos de la misma, la composición y funciones del órgano encargado de su aplicación, los procedimientos y formas de aplicación y cumplimiento, la regulación de cada uno de los tipos de financiamiento, los requisitos para su acceso, las obligaciones de quienes lo reciben, las sanciones por su incumplimiento, los medios de impugnación, recursos y garantías, etc.

Reglamentos: Los reglamentos de aplicación constituirían un tercer nivel normativo, donde se detallan las actividades que los sujetos de la ley deben

⁷³⁸ Tomado del Informe: La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.

⁷³⁹ Nohlen Dieter y otros, Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, en prensa, México, 2004.

⁷⁴⁰ Ulloa Félix. Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Estudio de caso nacional, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, El Salvador, 2003.

⁷⁴¹ Ídem.

realizar, desde su registro ante el órgano respectivo, hasta la elaboración y presentación de reportes periódicos, debiendo observar paso a paso todas las indicaciones que dichas reglas indiquen. La mayor parte de estas normas están relacionadas con la auditoría de los ingresos y egresos de los sujetos de la ley, con plazos y formas, etc.

Procedimientos: En cuanto a los procedimientos como tercer elemento del concepto, consideramos que es uno de los puntos débiles de nuestra materia de estudio.

“El problema en las democracias no son los derechos de los individuos sino las reglas procesales que deberían hacerlos efectivos”⁷⁴².

La Comisión Andina de Juristas⁷⁴³, ha realizado un breve mapeo sobre la organización electoral en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela⁷⁴⁴.

COMISION ANDINA DE JURISTAS	
	Organización y Sistema Electoral
Bolivia	Los órganos electorales son: La Corte Nacional Electoral. ➤ Las Cortes Departamentales. ➤ Los Juzgados Electorales. ➤ Los Jurados de las Mesas de Sufragios. ➤ Los Notarios electorales y otros

⁷⁴² Frase de Bobbio Norberto, Señalada por Zuleta Estanislao, Educación y Democracia, un campo de combate, Corporación Tercer Milenio, Fundación Estanislao Zuleta, Bogotá, Colombia, 1995

⁷⁴³ La Comisión Andina de Juristas, como organización internacional, trabaja en la región andina a favor del Estado de Derecho y de los principios y valores de la democracia en función de la vigencia de los derechos humanos y el desarrollo. Su labor comprende la producción y difusión de conocimiento, capacitación, análisis crítico, elaboración de propuestas y asistencia técnica.

⁷⁴⁴ Investigación realizada por la Comisión Andina de Juristas, puede encontrarse en: www.cajpe.pe.org

	funcionarios que la ley respectiva instituya. Se establece y garantiza la autonomía, independencia e imparcialidad de los órganos electorales.
Chile	➤ Un tribunal especial, que se denomina Tribunal Calificador de Elecciones, conoce el escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores; resuelve las reclamaciones que se suscitaren y proclama a los que resulten elegidos. ➤ El Tribunal Calificador procede como jurado en la apreciación de los hechos y sentencia con arreglo a derecho. ➤ Una ley orgánica constitucional regula la organización y funcionamiento del Tribunal Calificador. Hay tribunales electorales regionales encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomienda, así como de resolver las reclamaciones a que dieren lugar y de proclamar a los candidatos electos. Sus resoluciones serán apelables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones en la forma que determine la

	ley. Asimismo, les corresponde conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que la ley señale.
Colombia	El Consejo Nacional Electoral tiene, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales: ➤ Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral. ➤ Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes. ➤ Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión pública; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. ➤ Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.

	➤ Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar. ➤ Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos. ➤ Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado. ➤ Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la elección de sus candidatos.
Ecuador	➤ El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y jurisdicción en el territorio nacional, es persona jurídica de derecho público. Gozará de autonomía administrativa y económica, para su organización y el cumplimiento de sus funciones de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, y juzgar las cuentas que rindan los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales. Su organización, deberes y atribuciones

	se determinarán en la ley. ➤ El Tribunal Supremo Electoral dispondrá que la fuerza pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio. ➤ El Tribunal Supremo Electoral organizará, supervisará y dirigirá los procesos electorales para elegir representantes a organismos deliberasteis de competencia internacional, cuando así esté establecido en convenios o tratados internacionales vigentes en el Ecuador.
Perú	El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el

	planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; el registro de los actos que modifican el estado civil.
Venezuela	El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector y, como organismos subordinados a éste, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva.

Resulta fácil enlistar derechos y obligaciones, sin embargo, debido a la cultura de la evasión, al momento de hacer que se traduzcan en realidad, comienzan las trampas legales, que hacen muy difícil, casi imposible al juzgador o a quien aplica la ley, la solución efectiva del caso. Además si a todo esto le agregamos “todo el peso y la lentitud burocrática de las instancias jurisdiccionales”⁷⁴⁵, tendremos casos donde su tramitación podría demorar años completos.

Si estamos creando una nueva rama del derecho, el “Derecho Electoral”⁷⁴⁶, con un método y un objeto de estudios propios, con instituciones específicas de su universo jurídico, “deberíamos comenzar a pensar en procesos y procedimientos

⁷⁴⁵ Ulloa Félix. Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Estudio de caso nacional, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, El Salvador, 2003.

⁷⁴⁶ Ídem.

también propios, ajenos a los tortuosos caminos del procesal civil y de toda la vieja estructura del derecho privado”⁷⁴⁷.

Para Bruno Wilhelm Speck⁷⁴⁸: “los latinoamericanos no están muy dispuestos a garantizar mayores recursos a la competencia política”⁷⁴⁹. “Lo público debe ser expedito”⁷⁵⁰. “Los intereses en juego, aunque sean individuos los que los activen, son en última instancia intereses colectivos, nacionales; por lo tanto, deben ventilarse pública y ágilmente”⁷⁵¹.

3.4 Reformas respecto de la transparencia de la financiación política en Latinoamérica.

El Proyecto OEA-IDEA, “De las normas a la buenas prácticas, El Desafío del Financiamiento Político en América Latina”⁷⁵² que hemos citado anteriormente, ha recogido varias experiencias de diferentes países, y ha señalado algunos puntos para que el legislador tenga en cuenta, al momento de dictar reglas que apuntan a transparentar el financiamiento de la política: Entre ellas han citado⁷⁵³:

¿Cuál es el contexto socio-político? Con respecto a este tema, dice el citado Informe que: “más allá del legítimo interés por transparentar los vínculos entre el dinero y la política, habrá que tener en cuenta cuáles son los costos de imponer este tipo de norma”⁷⁵⁴. Es necesario, verificar si en verdad, están establecidas “condiciones para exigir rendiciones de cuentas, sin que la información ponga en

⁷⁴⁷ Nohlen Dieter y otros, Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, en prensa, México, 2004.

⁷⁴⁸ Directo de Transparencia Internacional, Capítulo Brasil, Expositor en la Mesa de Financiamiento Político y Democracia en el Foro Nacional e Internacional de la Sociedad Civil, con motivo de la XXXIV Reunión de la OEA en Quito, organizado por CLD Corporación Latinoamericana de Desarrollo, abril de 2004, Quito, Ecuador.

⁷⁴⁹ Speck Bruno. Campaña de Reforma de Financiamiento: ¿está América Latina en el cambio hacia la transparencia? Informe sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional.

⁷⁵⁰ Ulloa Félix. Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Estudio de caso nacional, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, El Salvador, 2003.

⁷⁵¹ Speck Bruno. Campaña de Reforma de Financiamiento: ¿está América Latina en el cambio hacia la transparencia? Informe sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional.

⁷⁵² OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁷⁵³ Ídem.

⁷⁵⁴ Ídem.

peligro a los aportantes o a los proveedores”⁷⁵⁵. Se recomienda “generar o reforzar un compromiso real con la transparencia por parte de los ciudadanos, la prensa y los actores políticos”⁷⁵⁶.

¿Quién controlará y cuál será su capacidad? Dice el mencionado Informe que “el legislador puede optar por crear un sistema normativo muy exhaustivo en sus exigencias y límites o por uno que procure recabar menor cantidad de información”⁷⁵⁷. Debido a que “no siempre mayor cantidad de información implica un aumento en la calidad de la transparencia,”⁷⁵⁸ es indispensable que “el volumen de información que se pretende exigir sea compatible con la competencia y capacidad de acción del organismo de control”⁷⁵⁹. Sin un órgano de control eficiente, “el establecimiento de reglas muy detalladas de difícil cumplimiento puede generar en la población un aumento de la desconfianza en los partidos políticos”⁷⁶⁰. Para Mercedes de Freitas⁷⁶¹ “las tres claves para que el organismo de control sea funcional al objetivo de transparencia son: independencia, competencia y capacidad”⁷⁶².

¿Quién debe rendir cuentas? Tomando en cuenta el tipo de sistema político y electoral vigente, la obligación de rendir cuentas “puede estar centrada esencialmente en los partidos o en los candidatos”⁷⁶³. Se aclara en el Informe citado, que “en sistemas en donde el centro sea el candidato es indispensable que este, tenga la obligación de informar,”⁷⁶⁴ de lo contrario, en sistemas donde el centro es el

⁷⁵⁵ Del Castillo Pilar y Zovatto Daniel, La financiación de la política en Iberoamérica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.

⁷⁵⁶ De Cabo de la Vega, A., El Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la representación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.

⁷⁵⁷ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁷⁵⁸ De Freitas M, Estudio de caso nacional. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina, Venezuela, 2003.

⁷⁵⁹ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁷⁶⁰ Del Castillo Pilar y Zovatto Daniel, La financiación de la política en Iberoamérica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.

⁷⁶¹ Directora de Transparencia Internacional, Capítulo Venezuela.

⁷⁶² De Freitas M, Estudio de caso nacional. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina, Venezuela, 2003.

⁷⁶³ Del Castillo Pilar y Zovatto Daniel, La financiación de la política en Iberoamérica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.

⁷⁶⁴ De la Calle Humberto, Estudio de caso nacional. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina, Colombia, 2003.

partido, “son éstos los que deben informar, pues los candidatos están subordinados a sus partidos”⁷⁶⁵.

En cualquiera de los dos modelos habrá que tener en cuenta cuáles son las prácticas habituales en cada sociedad. Los partidos pueden ser formalmente el eje de las campañas, pero “convivir con un circuito paralelo constituido informalmente por los amigos y allegados a los candidatos”⁷⁶⁶. En este caso, “concentrar la obligación de rendir cuentas en los partidos sólo generará la apariencia de transparencia”⁷⁶⁷, “mientras una buena parte del dinero se canalizará por vías informales que escapen al control”⁷⁶⁸.

¿Cuál es el contenido de la rendición de cuentas? El tipo de información requerida debería estar “en consonancia con la capacidad de auditoría del órgano de control”⁷⁶⁹. “No siempre exigir mayor cantidad de información significará un aumento de la transparencia”⁷⁷⁰. La información requerida debe ser coherente con el resto de las normas aplicables al financiamiento, es decir, “si la legislación establece límites sobre algunos rubros, es indispensable solicitar información respecto a esos rubros para poder verificar el cumplimiento de las restricciones”⁷⁷¹.

Es fundamental mantener uniformidad en la forma de presentación de los datos requeridos, esto para facilitar el acceso a la información, la comparación de los mismos y la tarea de auditoría por parte del órgano de control.

¿Cuándo se difunde? Si el objetivo buscado “es aumentar el nivel de información del elector al momento de votar, las normas deberán garantizar que la información sea accesible y se difunda en un tiempo prudencial antes de la

⁷⁶⁵ Del Castillo Pilar y Zovatto Daniel, La financiación de la política en Iberoamérica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.

⁷⁶⁶ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁷⁶⁷ Del Castillo Pilar y Zovatto Daniel, La financiación de la política en Iberoamérica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.

⁷⁶⁸ Ídem.

⁷⁶⁹ De Freitas M, Estudio de caso nacional. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina, Venezuela, 2003.

⁷⁷⁰ Ídem.

⁷⁷¹ Del Castillo Pilar y Zovatto Daniel, La financiación de la política en Iberoamérica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.

elección”⁷⁷². Si la transparencia en el financiamiento de la política se considera desde “la perspectiva de la lucha contra la corrupción, no será necesario que la información esté disponible antes de las elecciones, sino que se buscará generar reservorios de información que permitan durante la gestión de los funcionarios verificar posibles conflictos de interés o actos de corrupción”⁷⁷³.

¿Cómo se difunde? Se puede optar por “las formas tradicionales de difusión que consisten en la facilitación del acceso a los expedientes y la obtención de copias,”⁷⁷⁴ sin embargo, esto “limita el acceso a las personas interesadas y movilizadas, además de implicar un volumen de trabajo significativo para el organismo que debe atender la demanda”⁷⁷⁵. La otra opción es difundir a través de la prensa, aunque esto “genera un costo importante y no siempre es un medio idóneo para garantizar que la mayor parte de la ciudadanía acceda a la información”⁷⁷⁶. La otra opción, menos costosa, es la de poner la información en Internet, no obstante esto genera los inconvenientes derivados de la que se denomina “desigualdad digital”⁷⁷⁷. Pero, además de ser menos costosa que las publicaciones en la prensa, “ofrece la ventaja de la permanencia de la información en disponibilidad y de la libertad de acceso en cuanto al modo y tiempo, lo que desburocratiza la cuestión y libera al personal que, de otra forma, debe atender las consultas”⁷⁷⁸.

¿Qué se difunde? Se puede optar por una “difusión exhaustiva o la difusión de información agregada ad hoc”⁷⁷⁹. Con respecto a la primera opción, se trata de un “excesivo volumen de información, lo que encarecerá las opciones tradicionales de difusión y tornará difícil y aburrida su lectura”⁷⁸⁰. Una segunda opción es “publicar la información en forma agregada, lo que abarata los costos y hace más interesante y

⁷⁷² De Freitas M, Estudio de caso nacional. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina, Venezuela, 2003.

⁷⁷³ Ulloa Félix. Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Estudio de caso nacional, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, El Salvador, 2003.

⁷⁷⁴ Ídem.

⁷⁷⁵ Ídem.

⁷⁷⁶ Ulloa Félix. Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Estudio de caso nacional, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, El Salvador, 2003.

⁷⁷⁷ Ídem.

⁷⁷⁸ Ídem.

⁷⁷⁹ Del Castillo Pilar y Zovatto Daniel, La financiación de la política en Iberoamérica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.

⁷⁸⁰ Ídem.

accesible su consulta”⁷⁸¹. Sin embargo, esta opción, debería ser completada “con la facilitación del acceso de los interesados a la información detallada disponible”⁷⁸².

¿Qué sanciones se imponen? Si se establecen obligaciones vinculadas con la rendición de cuentas y divulgación de información, es indispensable “prever las sanciones por incumplimiento”⁷⁸³. En los países donde no se prevén sanciones, “los partidos y los candidatos no cumplen con las obligaciones de transparencia”⁷⁸⁴. Entonces, “para que sólo la obligación de divulgar la información.”⁷⁸⁵ Sin embargo, si existe “ausencia de sanciones”⁷⁸⁶, por lo menos es necesario establecer “un clima cultural propicio a la transparencia que, por el momento, no es el carácter dominante en los países de la región”⁷⁸⁷.

⁷⁸¹ Ídem.

⁷⁸² Ídem.

⁷⁸³ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁷⁸⁴ Ídem.

⁷⁸⁵ Ídem.

⁷⁸⁶ Ídem.

⁷⁸⁷ Ídem.

5.5. El financiamiento político en Latinoamérica. Estudio comparativo: Características comunes y diferencias sustanciales entre algunos países latinoamericanos.

5.5.1 Países con financiamiento público en América Latina.

Tabla 2 Países con financiamiento público en América Latina		
País	Financiamiento Público directo	Financiamiento Público indirecto
ARGENTINA	SI	SI
BOLIVIA	SI	SI
BRASIL	SI	SI
COLOMBIA	SI	SI
COSTA RICA	SI	SI
CHILE	SI	SI
ECUADOR	SI	SI
EL SALVADOR	SI	SI
GUATEMALA	SI	SI
HONDURAS	SI	SI
MÉXICO	SI	SI
NICARAGUA	SI	SI
PANAMÁ	SI	SI
PARAGUAY	SI	SI
PERÚ	SI	SI
REP. DOMINICANA	SI	SI
URUGUAY	SI	SI
VENEZUELA	NO	NO

Fuente: OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004

La tendencia en América Latina es optar por el financiamiento publico, (tanto directo como indirecto) solo la República de Venezuela no realiza este tipo de financiamiento.

5.5.2. Financiamiento público directo en América Latina: condiciones para acceder al financiamiento y barrera legal.

Tabla 4 Financiamiento público directo en América Latina: condiciones para acceder al financiamiento y barrera legal		
País	Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal	Criterio de distribución
ARGENTINA	Partidos reconocidos que hayan oficializado candidaturas nacionales para el tramo igualitario (30%), y partidos que hayan participado en la última elección de diputados nacionales para la porción proporcional (70%). No se fija umbral.	Mixto (fuerza electoral /equidad)
BOLIVIA	Partidos que hayan obtenido un mínimo del 3% del total de votos válidos a nivel nacional en la elección general precedente (o municipal según corresponda).	Por fuerza electoral
BRASIL	Para la acreditación básica: partidos registrados ante la Justicia Electoral. Para el financiamiento proporcional son elegibles los partidos que hayan obtenido el 5% en las últimas elecciones, distribuido entre varios Estados, (5% de los votos válidos en la última elección de la Cámara de Diputados). Estos votos deben estar distribuidos en 1/3 de los Estados, como mínimo, con el 2% de los votos válidos en cada Estado.	Mixto (fuerza electoral /equidad)
COLOMBIA	5% del total de votos válidos para elecciones uninominales. Para la reposición de los gastos de las elecciones plurinominales (parlamentarias y otras), los partidos deben alcanzar por lo menos un tercio de los votos obtenidos por la lista que obtenga escaños con el menor de los residuos.	Por fuerza electoral
COSTA RICA	Partidos que obtengan al menos 4% de los sufragios válidos a escala nacional o partidos inscritos a escala provincial que obtengan como mínimo ese porcentaje en la respectiva provincia o elijan por lo menos un diputado.	Por fuerza electoral
CHILE	Existe financiamiento para todos los partidos y candidatos inscritos en el Servicio Electoral.	Por fuerza electoral
ECUADOR	Partidos que hayan recibido al menos el cociente del 0.04 de los votos válidos en elecciones pluripersonales nacionales.	Mixto (fuerza electoral / equidad)
EL SALVADOR	Tener la calidad de contendiente, para lo cual se requiere el registro y personalidad jurídica vigente. No se fija umbral.	Por fuerza electoral
GUATEMALA	Partidos que obtengan al menos el 4% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales. El cálculo se hace con base en el escrutinio realizado en la primera elección de Presidente y Vicepresidente de la República.	Por fuerza electoral
HONDURAS	Haber obtenido un mínimo de 10 mil votos en la planilla más votada (Presidente, Congreso Nacional, Corporaciones Municipales) en la elección anterior.	Por fuerza electoral
MÉXICO	2% del total de votos válidos emitidos en alguna de las elecciones ordinarias para diputados, senadores o presidente de la República. Para los partidos nuevos, constituidos después de una elección, tener el registro legal.	Mixto (fuerza electoral / equidad)
NICARAGUA	Obtener al menos el 4% de los votos válidos en las elecciones nacionales.	Por fuerza electoral
PANAMÁ	4% de los votos válidos de cualquiera de las 3 elecciones: Para Presidente, Legisladores y Corregidores. Los candidatos independientes necesitan haber alcanzado el número de adherentes necesarios a su postulación, para poder ser candidatos y acceder al subsidio.	Mixto (fuerza electoral/ equidad)
PARAGUAY	Estar debidamente constituidos, organizados y funcionando, y estar al día en la presentación de cuentas ante la justicia electoral. No se fija umbral.	Mixto (fuerza electoral / representación parlamentaria)
PERÚ	Obtener representación en el Congreso.	Mixto (fuerza electoral/equidad)
REPÚBLICA DOMINICANA	Estar legalmente reconocidos y mantener este reconocimiento mediante la obtención de un mínimo de 2% de los votos válidos en las últimas elecciones presidenciales o tener representación en el Congreso o la Sala capitular.	Mixto (fuerza electoral /equidad)
URUGUAY	---	Por fuerza electoral
VENEZUELA	---	---

Fuente: OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004

El criterio de distribución del financiamiento público en América Latina tiende mayormente a tomar en cuenta la fuerza electoral alcanzada por los partidos políticos en la contienda política. Los países que toman en cuenta este criterio son: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay.

Por otro lado, países como: Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana han combinado un sistema mixto para la retribución del financiamiento público, estos son: la fuerza electoral y la equidad. En el caso de Paraguay, a más de esta fuerza electoral los partidos deben contar con representación parlamentaria.

Sobre el **Financiamiento Público directo o indirecto**, podemos decir que estos criterios expuestos en esta tabla recogida por OEA IDEA a través de su proyecto “De las normas a las buenas prácticas”⁷⁸⁸, señalan que la mayoría de países en América Latina se basan en el número de votos alcanzados por las fuerzas políticas y en el número de escaños logrados, como criterio de retribución, sin embargo es evidente que este razonamiento refuerza a los partidos políticos fuertes y establecidos, a obtener ventajas sobre aquellos que aún no cuentan con una trayectoria en las contiendas electorales. A decir de muchos autores, este criterio lejos de ser democrático, no reconoce la participación política de las minorías.

Por otro lado “un esquema rígidamente igualitario”⁷⁸⁹, que no recoge los resultados de las decisiones populares, atenta también contra la democracia. Lo ideal, parece ser, un sistema que reúna tanto, la parte igualitaria para todos los sujetos políticos, como la parte proporcional a su logro en la contienda electoral.

⁷⁸⁸ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁷⁸⁹ De la Calle Humberto, Estudio de caso nacional. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina, Colombia, 2003.

La Corporación Participación Ciudadana (en su propuesta de Reforma Política para el Ecuador, 2005) expuso: “la necesidad de que los partidos políticos se democratizen internamente y sobre la urgencia de establecer un financiamiento público igualitario entre estos”⁷⁹⁰. Al respecto podemos manifestar, que precisamente como un vínculo inseparable entre estos dos criterios, debería el Estado “establecer incentivos para aquellos partidos que promuevan la igualdad de género, el acceso de los jóvenes, la descentralización y la democratización interna en la toma de decisiones”⁷⁹¹, sin dejar de lado, además la indispensable capacitación a sus cuadros de gobierno.

Financiamiento Privado: Una financiación exclusivamente privada elimina o debilita las ventajas inherentes a la financiación pública en términos de transparencia, equidad y autonomía de las fuerzas políticas. Además debido a que varias legislaciones prohíben las donaciones de empresas, la tendencia en nuestros países es, a la reducción de los aportes de los ciudadanos por no poder cubrir elevados montos de dinero, llevándonos a un debilitamiento de la participación ciudadana.

Consecuentemente, el **Financiamiento Mixto** es la directriz en Latinoamérica, pues consideramos que un exceso en la financiación pública, además de los problemas que ya hemos examinado, han llevado a una “virtual conversión de los partidos en oficinas públicas enteramente dependientes del Estado”⁷⁹².

⁷⁹⁰ Propuesta de Participación Ciudadana y del Cedime, La Reforma Urgente: Partidos Políticos y Sistema Electoral, Aportes Democráticos, Cartilla No. 6, ILDIS-FES, Quito, 2006.

⁷⁹¹ De la Calle Humberto, Estudio de caso nacional. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina, Colombia, 2003.

⁷⁹² Ídem.

5.5.3. Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas en América Latina: por origen y monto.

Tabla 7 Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas en América Latina: Por origen y monto		
País	Prohibiciones a las contribuciones (origen)	Límites a las contribuciones (monto)
ARGENTINA	SI	SI
BOLIVIA	SI	SI
BRASIL	SI	SI
COLOMBIA	NO	NO
COSTA RICA	SI	SI
CHILE	SI	SI
ECUADOR	SI	SI
EL SALVADOR	NO	NO
GUATEMALA	NO	NO
HONDURAS	SI	NO
MÉXICO	SI	SI
NICARAGUA	SI	NO
PANAMÁ	NO	NO
PARAGUAY	SI	SI
PERÚ	SI	SI
REPÚBLICA DOMINICANA	SI	NO
URUGUAY	NO	NO
VENEZUELA	SI	NO

Fuente: OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004

Los países latinoamericanos que establecen en sus legislaciones prohibiciones a las contribuciones privadas en atención a su origen son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Quienes no lo hacen son: Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá y Uruguay.

En cuanto a los límites, los países que si los establecen son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, México, Paraguay, Perú.

Los siguientes no establecen límites: Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Los efectos del establecimiento de límites a las aportaciones privadas, en general alcanzan dos objetivos: un límite universal al costo de las campañas y un tope específico para el valor de cada donación. Lo que se busca es, “impedir el riesgo de la alteración de las políticas públicas”⁷⁹³, a consecuencia de donaciones excesivas.

Para la mayoría de los investigadores sobre el tema, “la implantación exclusiva de la primera modalidad, límite global, es insuficiente”⁷⁹⁴.

⁷⁹³ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004

⁷⁹⁴ Ídem.

5.5.4. Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina.

Tabla 8 Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina					
País	Extranjeras	Organizaciones políticas y sociales	Personas jurídicas	Contratistas del estado	Anónimas
ARGENTINA	SI	SI	SI	SI	SI
BOLIVIA	SI ¹	SI	NO	SI	SI
BRASIL	SI	SI	NO	NO	SI
COLOMBIA	NO	NO	NO	NO	NO ²
COSTA RICA	SI ³	NO	NO	NO	NO ⁴
CHILE	SI	SI	SI	SI	NO ⁵
ECUADOR	SI	NO	NO	SI	SI
EL SALVADOR	NO	NO	NO	NO	NO
GUATEMALA	NO	NO	NO	NO	NO
HONDURAS	SI	NO	SI	SI	SI
MÉXICO	SI	SI	SI	SI	SI
NICARAGUA	NO ⁶	NO	NO	SI	SI
PANAMÁ	NO	NO	NO	NO	NO ⁷
PARAGUAY	SI	SI	SI	SI	NO ⁸
PERÚ	SI	NO	NO	NO	NO ⁹
R. DOMINICANA	SI	NO	NO	NO	NO
URUGUAY	NO	NO	NO	NO	NO
VENEZUELA	SI	NO	NO	SI	SI

1. Solamente se aceptan de personas jurídicas extranjeras si es para asistencia técnica y capacitación.
2. No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.
3. Están prohibidas, excepto las donaciones destinadas a capacitación y asistencia técnica.
4. No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.
5. Existen límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y las públicas, fijados en unidades de fomento.
6. No se prohíben, pero se indica que las donaciones provenientes del extranjero deben ser para fines de capacitación y asistencia técnica.
7. No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.
8. No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.
9. No regulado expresamente. Sin embargo se permiten los aportes provenientes de actividades proselitistas en las que no se pueda determinar el donante hasta un límite de 30 UIT anuales.

Fuente: OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004

5.5.5. Límites al monto de las contribuciones privadas en América Latina.

Tabla 9 Límites al monto de las contribuciones privadas en América Latina		
País	Límites al monto de las contribuciones	Máximo permitido
ARGENTINA	SI	Personas jurídicas: no más del 1% del monto de los gastos permitidos por partido. Personas físicas: El límite es de 0,5% del total de gastos permitidos.
BOLIVIA	SI	10% del presupuesto anual de la organización política.
BRASIL	SI	Las contribuciones no pueden superar el 10% de los ingresos anuales de las personas físicas o el 2% de la facturación bruta de las personas jurídicas.
COLOMBIA	NO	—
COSTA RICA	SI	Contribuciones de personas físicas o jurídicas nacionales: 45 veces el salario mínimo mensual por año.
CHILE	SI	Los límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y para las públicas se fijan en unidades de fomento.
ECUADOR	SI	La contribución de las personas jurídicas nacionales no podrá exceder del 10% del monto máximo del gasto electoral autorizado para cada dignidad.
EL SALVADOR	NO	—
GUATEMALA	NO	—
HONDURAS	NO	—
MÉXICO	SI	El total de donaciones anuales por parte de simpatizantes para un partido no debe exceder el 10% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos por concepto de gastos ordinarios. Las aportaciones de dinero provenientes de personas físicas o morales facultadas tendrán un límite anual equivalente al 0,05% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos para las actividades ordinarias permanentes.
NICARAGUA	NO	—
PANAMÁ	NO	—
PARAGUAY	SI	5000 salarios mínimos diarios, ya sea de personas físicas o jurídicas.
PERÚ	SI	Personas naturales o jurídicas 60 UIT anuales.
REPÚBLICA DOMINICANA	NO	—
URUGUAY	NO	—
VENEZUELA	NO	—

Fuente: OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004

Los países que regulan el máximo permitido en cuanto a contribuciones privadas son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay, y Perú.

Quienes no lo hacen son: Colombia, el Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

5.5.6. Acceso a los medios de comunicación en América Latina.

Tabla 10 Acceso a los medios de comunicación en América Latina			
País	Prohibición de propaganda pagada en los medios	Acceso gratuito a los medios	Fórmula de distribución de tiempos y espacios
ARGENTINA	NO	SI	Por igual entre partidos, confederaciones o coaliciones con listas de candidatos reconocidas oficialmente. En medios públicos y privados.
BOLIVIA	NO	SI	Por igual entre partidos o coaliciones y sus candidatos. Sólo en medios públicos.
BRASIL	SI (Radio y Televisión)	SI	Un tercio por igual entre todos los partidos con candidatos legalmente inscritos, 2/3 dividido proporcionalmente al número de representantes de cada partido ante la Cámara de Diputados. En medios públicos y privados.
COLOMBIA	NO	SI	Una parte por igual (70%) y otra proporcional al número de escaños en el Congreso (30%). Medios públicos y privados.
COSTA RICA	NO	NO	---
CHILE	SI ¹	SI	Elecciones presidenciales: por igual entre candidatos. Elecciones parlamentarias: proporcional al número de votos en las elecciones anteriores. En televisión pública y privada.
ECUADOR	NO	NO	---
EL SALVADOR	NO	SI	Por igual entre partidos. Solo en radio y televisión del Estado (no se aplica en la práctica).
GUATEMALA	NO	SI	Por igual entre partidos. Solo en la radio y televisión del Estado, para dar a conocer programa político (30 minutos semanales durante los procesos electorales).

HONDURAS	NO	NO	---
MÉXICO	NO	SI	En periodo electoral, el 96% se distribuirá entre los partidos que participaron en la elección anterior y cuentan con representantes en el Congreso, de la siguiente manera: 30% en forma igualitaria y 70% en forma proporcional a su fuerza electoral. Del tiempo de transmisión previsto, corresponderá a cada partido de nuevo registro sin representación en las Cámaras del Congreso de la Unión un 4% del total. En medios públicos y privados.
NICARAGUA	NO	NO	---
PANAMÁ	NO	SI	Por igual entre partidos. No hay franjas para los candidatos de libre postulación. Sólo en medios estatales.
PARAGUAY	NO	SI	Por igual entre partidos. En medios públicos y privados.
PERÚ	NO	SI	La mitad se distribuye por igual entre partidos y la mitad proporcional a la representación parlamentaria. Las nuevas fuerzas partidarias disponen de un tiempo equivalente al del partido político que tenga menor adjudicación de minutos. En medios públicos y privados.
REPÚBLICA DOMINICANA	NO	SI	Por igual entre partidos. Solo en medios de comunicación del Estado.
URUGUAY	NO	SI	Por igual entre candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria, al igual que aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual al 3% de los habilitados para votar. Solo en medios públicos.
VENEZUELA	NO	NO	---

Fuente: OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

La tendencia en América Latina es: no prohibir la propaganda pagada en los medios, con excepción de Brasil y Chile. Por otro lado, todos los países establecen el acceso gratuito a los medios, no así: Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela.

Sin duda, los medios condicionan las formas de llevar adelante la movilización del electorado frente a las contiendas electorales. Estos tienen gran influencia en⁷⁹⁵:

- Los temas de una campaña
- Influyen en el conocimiento de los candidatos
- Influyen en la transmisión de sus mensajes.
- Fijan la agenda de discusión política para el gobierno y para la oposición.

Los medios como importantes actores políticos que son, “conforman estructuras culturales que informan, entretienen, educan, manipulan y forman el parecer de la población”⁷⁹⁶

La Televisión: A pesar de que las movilizaciones callejeras no se abandonaron, sin embargo pasaron a un segundo plano, se hacen para que las registre *la televisión*, o “se cuente de su realización en la radio o los periódicos”⁷⁹⁷. El gran medio masivo es la imagen. Permite el conocimiento e imprimir en el público imágenes que sientan las bases para una actitud de simpatía o rechazo.

La radio: “Esta primera manipulación simbólica para la que se usa la televisión, se amplifica con la radio que permite *seducir con la voz*”⁷⁹⁸ y también, “si el tiempo es mayor, apelar a argumentos de debate”⁷⁹⁹.

La prensa: Permite también debatir con mayor profundidad. A ello se agregan actos precisamente escenificados y destinados más a ser difundidos por la televisión, que a ser por sí mismos, piezas de propaganda.

El Internet: Las páginas Web o los grupos de discusión en Internet también son recursos para el político y el partido, así como el envío de correo “personalizado”, sea por vía electrónica o tradicional.

⁷⁹⁵ Ferreira Rubio Delia M. Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación, Venezuela, 2003

⁷⁹⁶ Ídem.

⁷⁹⁷ Ídem.

⁷⁹⁸ Ídem.

⁷⁹⁹ Ídem.

Con el uso, ya sea de televisión, radio, prensa escrita e Internet, los sujetos políticos tienen la posibilidad de llegar de diversas formas de acercarse a los distintos públicos.

Encuestas y difusión de resultados de estudios de opinión pública: Los estudios constantes de opinión pública son una de las formas de llevar a cabo una campaña permanente, sustituyendo las antiguas formas de “deliberación cara a cara del comité partidario”⁸⁰⁰, y las asambleas en calles y plazas en tiempos de la movilización de masas.

Modelos de relacionamiento entre medios y partidos políticos: El tema tiene estrecha relación con el de la financiación de los partidos políticos. Dado que los medios de comunicación también son empresas comerciales, el manejo de la política en los medios supone el manejo de fuertes sumas de dinero y, consiguientemente, del “poder atado” al mismo.

De ahí que cuando se habla de financiar la actividad política, también se trate el tema de la financiación de los partidos para realizar sus campañas electorales en televisión, radio y otros medios de comunicación, sea directa, o indirectamente; en este último caso concediendo espacios gratuitos.

Dentro de la financiación pública de la actividad política un tema trascendental es la financiación indirecta: a través del Estado, para que asegure la posibilidad de emitir publicidad y propaganda partidaria gratuita. Sin embargo según la investigación realizada por OEA IDEA, no todos los países latinoamericanos establecen el acceso gratuito a los medios, es el caso de: Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela.

Considerando que el Estado es el dueño de las frecuencias y otorga su explotación a grupos privados, se puede conceder el uso de toda la red de televisoras y radios. Otra opción es la compra, por parte del Estado, de espacios para distribuir

⁸⁰⁰ Ferreira Rubio Delia M. Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación, Venezuela, 2003

entre fuerzas políticas. Por último queda la posibilidad de la financiación directa, dándose sumas a los partidos con la obligación de gastar cierta parte en propaganda.

En América Latina, encontramos los siguientes modelos de uso de los medios radio-magnéticos⁸⁰¹:

- Franja electoral gratuita y franja para expresión de pensamiento partidario en tiempo “inter-electoral”:
- Combinación entre uso de franjas reguladas públicamente y libertad de contratación.
- Franja electoral en medios estatales y privados más posibilidad de contratar espacios privadamente.
- Franja en espacio estatal más posibilidad de contratar espacios privadamente.
- Libertad de contratación de tiempo en radio y TV.

⁸⁰¹ Ferreira Rubio Delia M. Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación, Venezuela, 2003

5.5.7. Rendición de cuentas y divulgación en materia de financiamiento de la política en América Latina.

Tabla 11 Rendición de cuentas y divulgación en materia de financiamiento de la política en América Latina					
País	Por partido	Por candidato	Por donante	Publicidad	Entes de control
ARGENTINA	SI	NO	NO	SI	Jueces Federales con competencia electoral
BOLIVIA	SI	NO	NO	NO ¹	Órgano Electoral
BRASIL	SI	SI	NO	SI	Órgano Electoral
COLOMBIA	SI	SI	NO	SI	Órgano Electoral
COSTA RICA	SI	NO	NO	SI	Órgano Electoral/ Contraloría General
CHILE	SI	SI	NO	NO ²	Órgano Electoral
ECUADOR	SI	NO	NO	SI	Órgano Electoral
EL SALVADOR	NO	NO	NO	NO	Corte de Cuentas ³
GUATEMALA	SI ⁴	NO	NO	NO	Órgano Electoral
HONDURAS	SI	NO	NO	NO	Órgano Electoral
MÉXICO	SI	NO	NO	SI	Órgano Electoral
NICARAGUA	SI	NO	NO	NO	Contraloría General / Órgano Electoral
PANAMÁ	SI	SI	NO	SI (Aporte público)	Órgano Electoral/ Contraloría General (esta última en lo referido al aporte público)
PARAGUAY	SI	SI	NO	NO	Órgano Electoral
PERÚ	SI	NO	NO	NO ⁵	Órgano Electoral
REPÚBLICA DOMINICANA	SI	NO	NO	NO	Órgano Electoral/ Contraloría General
URUGUAY	NO	NO	NO	NO	No hay
VENEZUELA	SI	SI	NO	NO	Órgano Electoral

1. Lo que se hace público son las resoluciones aprobatorias de las rendiciones de cuentas.

2. En Chile, no existen normas sobre divulgación de información sobre gastos de campañas, sin embargo, alguna información se difunde a través de gacetas o publicaciones en periódicos locales y boletines.

3. En la práctica no ejerce ese control.

4. Únicamente debe rendir cuentas sobre el aporte estatal.

5. Dado que la ley es muy reciente y todavía no se ha puesto en práctica, no se sabe aún cuál será el grado de divulgación.

Fuente: OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004

Rendición de Cuentas: Las rendiciones de cuentas pueden ser consideradas y reguladas como una mera formalidad burocrática. Sin embargo las rendiciones de cuentas deben ser entendidas como instrumentos para la transparencia, cuyos parámetros de regulación se obligan a ponderar aspectos como:

1. La relevancia de la información
2. La oportunidad de su presentación
3. La uniformidad de los datos aportados; y,
4. La facilidad de acceso a la información.

En efecto, resulta necesario distinguir entre los requisitos de formalidad burocrática (validez contable de un balance o estado de cuenta) y la profundidad y detalle que exige la información destinada a hacer “democráticamente transparente el flujo de fondos en la política”⁸⁰².

Pero aún más grave que el enfoque puramente contable de las rendiciones de cuentas, es la tentación de organizar un mecanismo meramente formal de presentación de documentación que se amontona, archiva y en el mejor de los casos, se conserva sin la menor revisión.

Transparencia: La búsqueda de la transparencia suele basarse en diversas técnicas relacionadas con la rendición de cuentas por parte de los partidos y candidatos. En Latinoamérica, por una parte están las regulaciones que exigen informes completos y “extremadamente detallados”, y por otra, aquellas que se concentran en ciertas donaciones según su tamaño o provenientes de algunas fuentes especialmente “sensibles”.

La transparencia del financiamiento de la política produce beneficios, que tienen que ver con el mejoramiento de la calidad del proceso democrático. Estos son algunos de los beneficios que se pueden alcanzar⁸⁰³:

⁸⁰² OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁸⁰³ Ferreira Rubio Delia M. Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación, Venezuela, 2003

- Mejora la calidad de la información del elector/ciudadano.
- Facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés.
- Genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo.
- Permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento.
- Pone obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno.
- Genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos.
- Brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios.

5.5.8. Órganos de control del financiamiento de la política en América Latina.

Tabla 12 Órganos de control del financiamiento de la política en América Latina	
País	Órganos de control
ARGENTINA	Jueces Federales con competencia electoral
BOLIVIA	Órgano Electoral
BRASIL	Órgano Electoral
COLOMBIA	Órgano Electoral
COSTA RICA	Órgano Electoral / Contraloría
CHILE	Órgano Electoral
ECUADOR	Órgano Electoral
EL SALVADOR	Corte de Cuentas ¹
GUATEMALA	Órgano Electoral
HONDURAS	Órgano Electoral
MÉXICO	Órgano Electoral
NICARAGUA	Contraloría / Órgano Electoral ²
PANAMÁ	Órgano Electoral / Contraloría ³
PARAGUAY	Órgano Electoral
PERÚ	Órgano Electoral
REPÚBLICA DOMINICANA	Órgano Electoral / Contraloría
URUGUAY	No hay
VENEZUELA	Órgano Electoral

1. En la práctica no ejerce ese control.

2. Coadyuva en la labor de control la Procuraduría Específica Electoral, que depende la Procuraduría General de la República, y que es creada 6 meses antes de las elecciones. Cesa en funciones una vez concluida su labor.

3. La Contraloría interviene en lo relativo al aporte estatal.

Fuente: OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

De la tabla anexa, observamos que la institución encargada de aplicar la ley y realizar la función jurisdiccional en casi todos los países investigados, es un “Órgano Electoral”.

La mayoría de países delegan a los organismos electorales, esta responsabilidad, cuya naturaleza y funciones son principalmente administrativas. Esta función la pueden compartir, simultánea o complementariamente en algunos países, con los organismos contralores, como es el caso de Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Casos excepcionales: En El Salvador, la Corte de Cuentas de la República es el único organismo capaz de exigir a los partidos políticos rendición de cuentas, pero solamente en materia de financiamiento público

En Argentina son jueces federales con competencia electoral quienes realizan, en primera instancia, la fiscalización y control de estas actividades.

En México el organismo electoral, es el encargado en primera instancia; las apelaciones las conoce un organismo especializado del Poder Judicial, también interviene por la vía penal la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales. Por último en Uruguay no existe organismo encargado del tema.

En cuanto a los órganos encargados de hacer cumplir las normas electorales en materia de financiamiento existe una “tendencia dominante de asignar dicho control a los Organismos Electorales”⁸⁰⁴. También se observa una marcada orientación a involucrar a las entidades contraloras como coadyuvantes de los órganos electorales.

⁸⁰⁴ Ferreira Rubio Delia M. Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación, Venezuela, 2003

5.5.9. Régimen de sanciones en materia de financiamiento de la política en América Latina.

Tabla 13 Régimen de sanciones en materia de financiamiento de la política en América Latina							
País	Sanciones pecuniarias			Sanciones penales		Sanciones administrativas	Otras sanciones
	Por partido	Por candidato	Por donante	Por candidato	Por donante		
ARGENTINA	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO
BOLIVIA	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO
BRASIL	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO
COLOMBIA	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO
COSTA RICA	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO
CHILE	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
ECUADOR	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
EL SALVADOR	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
GUATEMALA	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
HONDURAS	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO
MÉXICO	SI	NO	NO	SI	SI ¹	SI	SI
NICARAGUA	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
PANAMÁ	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO
PARAGUAY	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
PERÚ	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
REPÚBLICA DOMINICANA	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
URUGUAY	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
VENEZUELA	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO

1. Sólo si el donante es servidor público federal.

Fuente: OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004

Las sanciones derivadas de la comisión de ilícitos penales, es un juzgamiento, por regla general, de competencia de la justicia común, El tema que nos ocupa es, la responsabilidad civil y administrativa que corresponde establecer a la autoridad electoral encargada de aplicar las normas de esta materia.

Entre las sanciones aplicables⁸⁰⁵ en los sistemas electorales de la región podemos enumerar las siguientes categorías:

Entre las **sanciones pecuniarias** encontramos:

- Suspensión de financiamientos futuros: Argentina, Bolivia, Brasil, Perú y Paraguay.
- Retención de financiamiento futuro: México, Panamá, Costa Rica (5% del monto a que tuvieren derecho).
- Multas: Venezuela, Perú, Paraguay, Panamá, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Colombia, Argentina y México.
- Multa agravada: México (en casos de reincidencia).

Entre las **sanciones administrativas** encontramos:

- Suspensión y pérdida de derechos políticos: Argentina, Ecuador, Honduras y Nicaragua.
- Pérdida del cargo electivo: Ecuador, Nicaragua y Colombia.
- Suspensión de registro y/o interdicción a participar en elecciones a los partidos políticos: Bolivia y Brasil.
- Cancelación del registro del partido político: México, Nicaragua, Paraguay y Colombia.

Entre las **sanciones penales** observamos:

- La prisión, como la más común, con sus variantes de tiempo según la gravedad del ilícito, el cual por regla general se encuentra regulado en la legislación penal: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela, con la excepción de Paraguay que la contempla dentro de la legislación electoral (artículo 321 del C.E).
- La prisión agravada para el delito electoral según el artículo 258 de la Ley Orgánica del Sufragio en Venezuela; las penas de prisión no excarcelables en

⁸⁰⁵ Ferreira Rubio Delia M. Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación, Venezuela, 2003.

virtud del artículo 314 del Código Electoral de Paraguay, y México, que regula en el Título XXIV del Código Penal la prisión de uno a nueve años, sin el beneficio de la libertad provisional, para los delitos de ciertos funcionarios.

5.5.10. Resumen de los textos sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en América Latina.

Resumen de los textos legales sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en América Latina			
País	Constitución	Leyes electorales / Partidos políticos	Artículos de referencia
ARGENTINA	1994 (Artículo 38)	Ley Orgánica de los Partidos Políticos No. 23298, del 30 de setiembre de 1985.	Artículo 7.
		Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, No. 25600 del 12 de junio de 2002.	Texto completo.
		Ley No. 19945, Código Electoral del 18 de agosto de 1983 y sus reformas.	Artículos 64 quarter, 128bis, 128ter, 133bis.
BOLIVIA	1995	Código Electoral, Ley No. 1984 del 4 de diciembre de 2001.	Artículos del 115 al 120.
		Ley de Partidos Políticos, No. 1983 de 25 de junio de 1999.	Artículos 50 a 64.
BRASIL	1988 (Artículo 17)	Ley Orgánica de Partidos Políticos, No. 9096 del 19 de setiembre de 1995.	Artículos 30 al 49, y 51.
		Ley Electoral No. 9504, del 30 de setiembre de 1997.	Artículo 17 al 33, y del 43 al 57.
COLOMBIA	1991 (Artículo 109, 110 y 111)	Estatuto básico de los partidos políticos No. 130/94, del 23 de marzo de 1994.	Artículos 12 al 22, 25, 26, 28, 30 y 31.
		Acto Legislativo No. 1 del 2003.	Artículos 107, 109, 110 y 111.
COSTA RICA	1949 (Artículo 96)	Código Electoral, Ley No. 1536/52 del 10 de diciembre de 1952.	Artículo 57bis. y del 176 a 194.
CHILE	1980 (Artículo 19)	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinio, No. 18700 del 6 de mayo de 1988.	Artículos 30 y 31.

Resumen de los textos legales sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en América Latina (Cont.) Tabla 14			
País	Constitución	Leyes electorales / Partidos políticos	Artículos de referencia
CHILE	1980	Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, No. 18603/87, del 23 de marzo de 1987.	Artículos 33 al 36.
ECUADOR	1998 (Artículo 116)	Ley Orgánica sobre Transparencia, límite y control del Gasto Electoral, No. 19884/03, del 7 de julio del 2003.	Texto completo.
		Codificación de la Ley de Elecciones, del 11 de julio de 2000.	Artículos 20, 142.
		Ley de Partidos Políticos, del 1º de noviembre de 2000.	Artículos 32, 47, 57 a 62, 64 y 67.
		Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la propaganda electoral, del 22 de marzo del 2000.	Texto completo.
EL SALVADOR	1983 (Artículo 210)	Código Electoral, Decreto No.417/92 del 14 de diciembre de 1992.	Artículos 187 a 195.
GUATEMALA	1985 (Título VIII, Disposiciones transitorias, Capítulo Único, artículo 17)	Ley Electoral y de Partidos Políticos, No.1-85 del 3 de diciembre de 1985.	Artículos del 20 al 22, 65, 125, 150, y del 221 al 223.
HONDURAS	1982 (Artículos 49 y 50)	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas No.53/81 del 19 de mayo de 1981.	Artículo 23, del 33 al 38, 64, y del 242 al 246.
MÉXICO	1917 (Artículo 41)	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 22 de noviembre de 1996.	Artículos del 34 al 38, del 41 al 55, 182A, 183, 190, 191, y del 268 a 272.

Resumen de los textos legales sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en América Latina (Cont.)			
Tabla 14			
País	Constitución	Leyes electorales / Partidos políticos	Artículos de referencia
NICARAGUA	1987 (Con reformas de 1995)	Ley Electoral No. 331 de enero de 2000.	Artículos 10, 62, 63, 86, 90 al 106, 137 y 177.
PANAMÁ	1972 (Artículos 134 y 135)	Código Electoral, Ley No.11/83, reformado el 22 de febrero de 2003.	Artículos del 163 al 191, 364, 365 y 367.
PARAGUAY	1992 (Artículos 31 y 126)	Código Electoral, Ley No.834 del 17 de abril de 1996.	Artículos 63 al 75, del 276 al 284, 301, 302, 304, 305, 336 y 337.
PERÚ	1993 (Artículo 35)	Ley de Partidos Políticos del 1º. de noviembre de 2003. Ley Orgánica de Elecciones No.26859/97 del 1º. Octubre de 1997.	Artículos del 28 al 41. Artículos 183, 192, 361 y 362.
REP. DOMINICANA	2002	Ley Electoral 275-97, del 21 de diciembre de 1997.	Artículos del 47 al 55, y 94.
URUGUAY	1967	No hay legislación permanente.Desde 1928 el financiamiento público se otorga mediante leyes <i>ad hoc</i> que se aprueban antes de cada acto electoral.	
VENEZUELA	1999 (Artículo 67, 293)	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, del 13 de diciembre de 1997.	Artículos 75, 199, 201 a 203, 209 a 213, 215, 255, 258, 261, 262 y 263.
		Ley Orgánica del Poder Electoral, No.37573 del 19 de noviembre de 2002.	Artículos 33 y 69.
		Ley de Partidos Políticos, reuniones públicas y manifestaciones, según la Gaceta Oficial No.27620 del 16 de diciembre de 1964.	Artículos 25 y 35.

Fuente: OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

Como ya se expuso, pocos países escapan al deseo de poner en práctica regulaciones sobre las distintas facetas. Pero un punto de preocupación constante no se refiere sólo a la calidad y pertinencia de las regulaciones, sino a la “capacidad del Estado de aplicarlas efectivamente”⁸⁰⁶.

La debilidad institucional, el entorno de impunidad a veces correspondiente a “atavismos de vieja data”⁸⁰⁷, la despreocupación de la opinión pública, son elementos que se confabulan para impedir una verdadera ejecución u observancia de las regulaciones.

Si no hay escalonamiento de las sanciones, si la sociedad percibe que ellas no son proporcionales a las faltas, es posible que aparezca un proceso de degradación de la norma que dificulta su puesta en práctica y en la mayoría de ocasiones hace que se genere un entorno de impunidad consentida.

Los diferentes sistemas electorales presentan deficiencias que podríamos enumerar así⁸⁰⁸:

- Hay dispersión de los cuerpos normativos y/o ausencia de regulación.
- Carencia de atribuciones y recursos para los organismos de control.
- Falta de independencia de varios de los organismos electorales que ejercen el control, dada su naturaleza partidista.
- La activación de los mecanismos de control se realiza básicamente por medio de la denuncia.
- El régimen de sanciones, aunque gradualizado, es de carácter correccionalista.
- No existen estímulos que promuevan el cumplimiento voluntario de las normas.
- Falta darles mayor responsabilidad a los organismos de control interno de los partidos políticos y regular la participación de las ONGs especializadas.

⁸⁰⁶ Ferreira Rubio Delia M. Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación, Venezuela, 2003.

⁸⁰⁷ Ídem.

⁸⁰⁸ Ídem.

5.6. Recientes reformas respecto de la transparencia de las cuentas de partidos y candidatos en Sudamérica.

Cuadro 2.3: Recientes reformas respecto de la transparencia de las cuentas de partidos y candidatos en Sudamérica

	Informes sobre cuentas	Identificación de donantes	Acceso
Argentina:	Desde 1985, prestación de cuentas dentro de los 60 días del final de año fiscal y después de las campañas. Además, durante las campañas, informaciones completas diez días antes y 60 días después del pleito.	Desde 1985, la legislación sigue disponiendo colectas populares y la no divulgación de los donadores. Desde 2002, la identificación de las donaciones resulta obligatoria.	Desde 1985, publicación de informes de cuentas de partidos en el diario oficial. Desde 2002, se ha exigido su colocación en Internet. La ley garantiza acceso a la información para cualquier ciudadano.
Bolivia:	Desde 1999, se exige a los partidos que informen anualmente sus cuentas detallando fuentes y el propósito de los fondos.	Identificación individual de donaciones.	La información es pública.
Brasil:	Desde 1995, balance sobre las cuentas partidarias dentro de los 120 días posteriores al año fiscal. Desde 1993, prestación de las cuentas dentro de los 30 días posteriores a la elección.	Se debe identificar individualmente el origen de la fuente y el valor de las donaciones.	Datos sobre partidos son publicados anualmente en los diarios oficiales. Desde 2002, acceso a Internet a la información sobre financiamiento de campañas.
Chile:	Desde julio de 2003, se exige a los partidos que informen mensualmente a la autoridad electoral sobre donaciones importantes recibidas, y deben presentar las cuentas 30 días después de las elecciones.	Desde julio de 2003, las donaciones superiores a 500 dólares deben ser identificadas. Las donaciones menores sólo deben ser identificadas si exceden el 20 por ciento de las donaciones totales.	Desde julio de 2003, la información sobre financiamiento de campañas debe estar disponible para cualquier ciudadano que la requiera.
Colombia:	Desde 1994, prestación anual de las cuentas de los partidos y separadamente en las elecciones.	Desde 1994, las donaciones deben ser identificadas individualmente.	La información es publicada.
Ecuador:	La legislación para partidos exige desde 1978 contabilidad, pero fiscalización se refiere sólo a recursos públicos. Desde 2000, rendición de cuentas en un plazo de 90 días.	Desde 2002, información completa de donaciones individuales.	En la práctica los datos no son accesibles, a pesar de que la ley establece que esté disponible al público.
Paraguay:	Desde 1990 balance completo, tanto del partido como de las elecciones.	Desde 1996, inclusión de la fuente de las donaciones.	No se publica información.
Perú:	Los partidos no prestan cuentas. Sobre elecciones los candidatos deben dar previsión 60 días antes y prestar cuentas 60 días después de la elección.	El intento por parte de la corte electoral de incorporar la identificación individual de las donaciones fue rechazado por la legislatura en 2002.	No se publica información.
Venezuela:	Desde 1964, los partidos deben mantener informes de cuentas con ingresos y gastos.	No hay identificación individual de los donantes.	No se publica información.

Fuente: Transparencia Internacional. La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004.

5.7.1. El papel de la sociedad civil en América Latina en la lucha por transparentar el financiamiento de las Campañas.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en los temas que nos ocupan, no es nueva; desde hace varias décadas surgieron iniciativas como la “Fundación para la Investigación Ciudadana”⁸⁰⁹, que ya en 1977, mediante el informe de un equipo de trabajo reportaba: “Hoy en día el financiamiento de campañas está caracterizado por una contienda política en expansión, en la cual fluyen significativamente cantidades de dinero de una manera creciente y bajo formas novedosas y en constante cambio”⁸¹⁰.

5.7.2. Organizaciones del Acuerdo de Lima:

En septiembre del 2000 en Lima, Perú, con la asistencia técnica del Instituto Nacional para la Democracia (NDI) de los Estados Unidos, se organizó una red de ONGs conocida como **“Acuerdo de Lima”**⁸¹¹, que cuenta con un **Estatuto para el desenvolvimiento de esta Red de Movimientos Cívicos de América Latina**.

En su Art. 1. manifiesta: “El Acuerdo de Lima es una Red de Movimientos Cívicos de América Latina y el Caribe constituida el 15 de septiembre del 2000 en la ciudad de Lima, Perú, por un conjunto de organizaciones cívicas interesadas en contribuir con la transparencia, legitimidad, legalidad y equidad de los procesos electorales y del ejercicio del poder público de sus gobiernos”⁸¹²

El mismo artículo la reconoce como: “una organización de carácter internacional, conformada por organizaciones y movimientos cívicos, no gubernamental, apartidaria, laica, pacifista y sin fines de lucro, con misión, propósitos y objetivos encaminados al fortalecimiento de la democracia en la región”⁸¹³.

⁸⁰⁹ Griner Steven, Zovatto Daniel, Lectura Regional Comparada del Financiamiento Político en América Latina. De las normas a las buenas prácticas, El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁸¹⁰ Ídem.

⁸¹¹ Estatuto de la Red de Movimientos Cívicos de América Latina “Acuerdo de Lima”.

⁸¹² Art. 1. Estatuto de la Red de Movimientos Cívicos de América Latina “Acuerdo de Lima”.

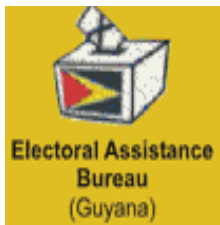
⁸¹³ Ídem.

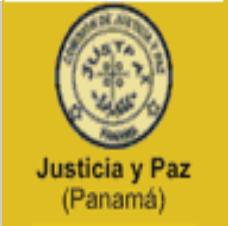
El Acuerdo de Lima lo integran:

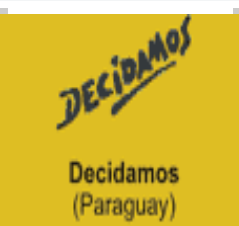
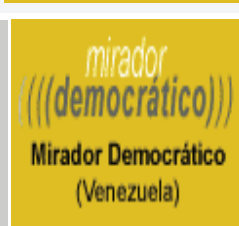
1	Argentina	Poder Ciudadano
2	Chile	Participa
3	Colombia	Viva la Ciudadanía
4	Costa Rica	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
5	Ecuador	Participación Ciudadana
6	El Salvador	COCIVICA
7	Guatemala	Acción Ciudadana
8	Guyana	Electoral Assistance Bureau
9	Haití	Conseil National D'Observation
10	Jamaica	Citizens Action for Free and Fair Elections (Asociación Ciudadana para Elecciones Libres y Transparentes)
11	México	Movimiento Ciudadano por la Democracia
12	México	Alianza Cívica
13	Nicaragua	Ética y Transparencia
14	Panamá	Justicia y Paz
15	Paraguay	Decidamos
16	Perú	Transparencia
17	República Dominicana	Participación Ciudadana
18	Venezuela	Mirador Democrático
19	Venezuela	Momento de la Gente
20	Estados Unidos	Instituto Nacional Demócrata

Fuente: <http://www.acuerdodelima.org>

Realización: La autora.

Nombre	País	Identidad	Página Web
Poder Ciudadano	Argentina		www.poderciudadano.org.ar
Participa	Chile		www.participa.cl
Cocívica	El Salvador		www.cocivica.org.sv
Electoral Assistance Bureau	Guyana		http://www.eabguyana.org.gy
Citizens Action for Free and Fair Elections	Jamaica		www.caffejam.com
Alianza Cívica	México		www.alianzacivica.org.mx

Justicia y Paz	Panamá		www.angelfire.com/alt/justiciapaz/
Transparencia	Perú		www.transparencia.org.pe
Momento de la Gente	Venezuela		www.momentodelagente.org.ve
Centro de Asesoría y Promoción Electoral	Costa Rica		www.iidh.ed.cr/comunidades/RedElectoral/
Viva la Ciudadanía	Colombia		www.vivalaciudadania.org
Acción Ciudadana	Guatemala		www.accionciudadana.org.gt
Conseil National D'Observation	Haití		

Movimiento Ciudadano por la Democracia	México		www.laneta.apc.org/mcd/
Ética y Transparencia	Nicaragua		www.eyt.org.ni
Decidamos	Paraguay		www.decidamos.org.py
Participación Ciudadana	República Dominicana		www.pciudadana.com
National Democratic Institute	Estados Unidos		www.ndi.org
Participación Ciudadana	Ecuador		http://www.participacionciudadana.org
Mirador Democrático	Venezuela		

Fuente: <http://www.acuerdodelima.org/organizaciones.htm>
Realización: La autora

5.7.2. El papel de las organizaciones del Acuerdo de Lima en América latina.

Organización	Misión y Áreas de trabajo	Principales Logros
Poder Ciudadano Argentina	Es una fundación que desde 1989 viene preocupándose por la defensa de los derechos cívicos en Argentina. Misión: Generar información cívica y fomentar la acción colectiva para crear ciudadanía, y promover el fortalecimiento de la democracia. Áreas de trabajo: 1. Construcción de ciudadanía. 2. Acción por la justicia. 3. Acción con políticos. Acción con empresarios. Agencia de noticias, INFOCIVICA. 4. Relaciones internacionales. 5. Desarrollo de fondos. Administración y finanzas. Participación ciudadana y recursos humanos.	Banco de datos políticos argentinos de acceso público y gratuito. Banco de datos de jueces. Precursores en el monitoreo del financiamiento de las campañas electorales. Rampas de acceso para discapacitados en los tribunales. Promotores de las leyes que instalaron la oralidad en la Justicia Penal y el Consejo de la Magistratura. Creadores del Foro Social por la Justicia y del Foro Social para la Transparencia. Fundadores de la Red Interamericana para la Democracia. Establecimiento de una red de cerca de 2,000 experiencias en materia educativa. Capacitación de 5,000 estudiantes para resolver conflictos pacíficamente.
Participa Chile	Es una corporación que desde hace 15 años viene trabajando en la promoción de una participación ciudadana efectiva y en la creación de vínculos entre los distintos actores de la	Desarrollo de procesos de participación y concertación de actores. Creación de mecanismos de información y control ciudadano.

	sociedad. Misión: Contribuir a una convivencia donde los valores y derechos democráticos sean respetados y ejercidos por una ciudadanía informada y organizada. Áreas de trabajo: 1. Participación y derechos ciudadanos. 2. Procesos electorales. 3. Fortalecimiento institucional. 4. Nuevas tecnologías para la participación.	Realización de cursos, talleres de capacitación y asistencia técnica. Implementación de campañas educativas. Realización de estudios e investigaciones. Asesoramiento en el desarrollo y gestión organizacional.
Cocívica El Salvador	Este Consorcio de ONGs de Educación Cívica, es una alianza estratégica de cinco organismos: (ISD – ISED – IEJES – CAPAZ – ASPAD) que desde abril de 1993 viene trabajando en la promoción de la participación ciudadana, la educación cívico electoral y el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil. Misión: Promover procesos de participación activa, consciente y responsable de la ciudadanía en la solución de sus problemas y en la generación de valores cívicos, así como procesos orientados a democratizar	Incidencia ciudadana. Proyecto pregunta ciudadana. Gobernabilidad democrática. Reforma electoral. Mesa ciudadana nacional, entre otros.

		el sistema electoral, a favor de la construcción de la democracia participativa y el desarrollo humano sostenible en El Salvador. Áreas de trabajo: 1. Educación cívica. 2. Monitoreo propositivo de reformas electorales.	
Electoral Assistance Bureau Guyana	Es una organización constituida en junio de 1991. Misión: Asistir al establecimiento, mantenimiento y preservación de la democracia, especialmente en época de elecciones Áreas de trabajo: 1. Monitoreo de procesos electorales. 2. Conducción de encuestas. 3. Educación y capacitación a la ciudadanía.	Fue la primera organización de Guyana en ser acreditada como observador electoral y cuenta con una red nacional de más de 1,000 voluntarios.	
Citizens Action for Free and Fair Elections Jamaica	Es una organización que se estableció en 1997. Misión: Consolidar la democracia y asegurar el desarrollo de unas elecciones libres y justas con la educación, defensa, supervisión, capacitación y	Sus áreas de acción.	

	ayuda mediante programas electorales. Áreas de trabajo: 1. Brindar educación y capacitación a los ciudadanos sobre sus derechos y responsabilidades en la sociedad. 2. Supervisar el desarrollo de los procesos electorales. 3. Proponer y plantear las pautas a seguir durante el desarrollo de las elecciones. 4. Brindar asesoría en materias electorales y de reformas.	
Alianza Cívica México	Es una organización de la sociedad civil constituida en abril de 1994. Misión: Contribuir a la transición a la democracia impulsando la participación ciudadana en los asuntos públicos y con la finalidad de iniciar la construcción de una nueva relación de la sociedad civil con el Estado. Áreas de trabajo: 1. Contribuir a la equidad y limpieza de los procesos electorales. 2. Contribuir al fortalecimiento del	Sus áreas de acción.

	poder ciudadano mediante el desarrollo de espacios, mecanismos e instituciones para la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas y en la vigilancia del ejercicio de gobierno. 3. Fortalecer la organización y la red de relaciones con organismos cívicos y ciudadanos que busquen el fortalecimiento de la democracia en México.	
Justicia y Paz Panamá	Es una organización constituida por decisión de la Conferencia Episcopal Panameña en julio de 1990. Misión: La defensa y promoción de los derechos humanos, de la justicia y de la paz a la luz del Evangelio y la Doctrina Social de la Iglesia. Áreas de trabajo: Brindar a la sociedad un servicio de análisis de la realidad, de denuncia a las violaciones de derechos humanos y de educación para el fomento de la participación ciudadana.	Promover un desarrollo económico con equidad y justicia social. Fomentar una participación política de los grupos populares con conciencia crítica. Promover una administración pública, honesta y transparente. Promover una administración de justicia independiente, expedita e imparcial. Promover la concienciación entorno al medio ambiente. Promover valores culturales de respeto por la vida y la persona, la solidaridad y la responsabilidad.
Transparencia	Se fundó el 18 de julio de	Observación de 7 procesos

Perú	1994 como una organización de la sociedad civil. Misión: A través de la educación y el fomento de la participación ciudadana, busca contribuir a la construcción y profundización de una cultura democrática en el Perú. Áreas de trabajo: 1. Fortalecer el sistema democrático a través de la vigilancia en los procesos electorales. 2. Promover una cultura de vigilancia y participación activa en la ciudadanía. 3. Contribuir a la fiscalización y control de las instituciones y actores del sistema político. 4. Fomentar la construcción de consensos entre los actores políticos y sociales. Programas institucionales de trabajo: 1. Vigilancia social. 2. Educación ciudadana.	electorales. Movilización de más de 70,000 voluntarios (en dichos procesos). Movilización de diversos actores de la sociedad para el desarrollo de actividades de vigilancia social. Impulso al proceso de promulgación de la Ley de Partidos Políticos, entre otros.

	- Promoción de consensos para la reforma política. - Observación electoral.	
Momento de la Gente Venezuela	Es una institución que cree en la democracia como un sistema de libertades con responsabilidades compartidas. Misión: Fortalecer la democracia, trabajando por concretar la efectividad de una sólida estructura institucional en el país, de ciudadanos conscientes, responsables e informados, y de organizaciones políticas que propongan cursos de acción para la sociedad y enriquezcan una competencia electoral fuerte y transparente. Áreas de trabajo: - Fortalecimiento institucional. - Gerencia transparente. - Participación ciudadana:	Fortalecimiento Institucional: Programa en el que se incluyen los procesos de elaboración de proyectos de ley, y se trabaja conjuntamente con otras ONGs. Gerencia transparente: Programa orientado a maximizar la eficiencia y transparencia de la gestión de gobierno a través de la ejecución de mecanismos gerenciales transparentes, acceso a la información e incorporación del ciudadano en los espacios de participación cívica. Participación Ciudadana: Orientada al fortalecimiento del sistema democrático y sus instituciones, a través de la participación ciudadana en los procesos de ejecución y formulación de políticas públicas.
El Centro de Asesoría y Promoción Electoral Costa Rica (Miembro Asociado)	Es un programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH creado en 1983. CAPEL es la Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe desde 1985, de América del Sur desde 1989 y de la	Sus áreas de acción.

	Unión Interamericana de Organismos Electorales desde 1991. Misión: Brindar asesoría y asistencia técnica electoral. Áreas de trabajo: 1. Organizar misiones de observación electoral. 2. Fomentar la participación ciudadana mediante programas de educación cívica electoral y capacitaciones. 3. Promover la creación de una cultura democrática, a través de su compendio de doctrina electoral.	
Viva la Ciudadanía Colombia	A finales de la década de los 80, un grupo de 10 organizaciones no gubernamentales que diseñaron la campaña Viva la Ciudadanía, decidieron trabajar por la democracia, la vigencia de los derechos humanos y los derechos de los pueblos. Misión: Influir, desde la sociedad civil, en la construcción de una ciudadanía participativa, democrática y organizada, en la promoción de la cooperación entre actores políticos y sociales.	Lobbying y desarrollo legislativo: Donde se tratan los temas de reforma política y ordenamiento territorial, participación ciudadana, paz y mecanismos alternativos de solución de conflictos, derechos humanos, política social y grupos poblacionales. Desarrollo económico y social: Trabaja en cuatro líneas de acción, agenda económica y social para un nuevo país, políticas públicas sociales, mujer y ciudadanía, y observatorio socioeconómico y

	Áreas de trabajo: 1. Replanteamiento del tema de desarrollo. 2. Fortalecimiento de las instituciones públicas democráticas. 3. Control de los órganos de orden público. 4. Constitución de un Estado social de Derecho en Colombia.	ambiental. Educación: Creación de una ciudadanía ilustrada, democrática y con una visión crítica. Comunicaciones: Divulgación y socialización de informaciones, análisis y contenidos temáticos, para procurar la formación de una opinión pública responsable, participativa y crítica.
Acción Ciudadana Guatemala	Es una organización cuya visión se fundamenta en una democracia participativa, ya que la participación ciudadana es el factor clave sobre el cual se inicia el círculo virtuoso de la democratización, la transparencia y la eficiencia y el desarrollo político, económico y social sostenible. Misión: Aumentar la participación e incidencia ciudadana, promoviendo la opinión pública y la transparencia en el proceso de toma de decisiones de interés público. Áreas de trabajo: 1. Incidencia ciudadana en la legislación	Consolidación de una instancia por la transparencia en Guatemala: que promueva la transparencia en la gestión de los asuntos públicos. Municipio y Ciudadanía: Ha fomentado la cultura política ciudadana. Centro de observación y monitoreo electoral nacional e institucional: Promueve la participación ciudadana. Promoción de un proceso participativo de reforma electoral: Reforma a la ley electoral y de partidos políticos. Proyecto de monitores legislativos voluntarios:

		nacional: 2. Monitoreo de la agenda legislativa. 3. Publicación de la alerta legislativa. 4. Promoción de actividades de debate público. 5. Promoción de la transparencia en Guatemala. 6. Promover la transparencia en la gestión del poder.	Busca mejorar la interacción entre la sociedad civil y sus representantes en el Congreso.
Conseil D'Observation Haití	National	Se constituyó en enero del 2000 como un movimiento de la sociedad civil. Misión: Trabajar por la consolidación del proceso democrático, contribuyendo a un buen desenvolvimiento de las elecciones a través del desarrollo de la observación electoral. Áreas de trabajo: 1. Coordinar observaciones nacionales de procesos electorales. 2. Plantear las reglas de observación de procesos electorales. 3. Observar el curso de selección de candidatos dentro	Sus áreas de acción.

	de los partidos, entre otros	
Movimiento Ciudadano por la Democracia México	Es una organización civil – social constituida en 1991 en defensa de los derechos humanos y políticos de la ciudadanía. Misión y objetivos: Se encuentra comprometida con el desarrollo de una nueva cultura político-democrática, a fin de lograr una estrecha relación entre el gobierno y los ciudadanos, basada en el respeto, la participación, el cabildeo, el seguimiento y el diálogo democrático. ▪ Patrocinar un espacio de discusión y análisis de problemas nacionales ▪ Generar iniciativas y propuestas para una activa participación de la sociedad. Áreas de trabajo: 1. Defender la vigencia de los derechos humanos y políticos en México. 2. Continuar los esfuerzos para alcanzar la democracia en el país, creando una nueva relación	Brindar apoyo a los frentes y grupos ciudadanos a través de servicios informativos, publicaciones, organización de foros; de fomentar la conformación de grupos ciudadanos y organización de talleres de formación y análisis sobre temas específicos; de investigar, difundir y promover la agenda política; entre otros.

	Estado – sociedad. - Promover la construcción de una cultura democrática, a partir del rescate de los valores éticos y por medio de la educación ciudadana. - Apoyar la vinculación y articulación de grupos y ciudadanos de México.	
Ética y Transparencia Nicaragua	Es una institución fundada en 1996, conformada por un consejo de 20 organismos e instituciones. Misión: Promover la democracia, estimular y difundir los valores cívicos y la defensa de los derechos humanos. Áreas de trabajo: Fomentar la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de los planes de las instituciones del Estado y las leyes del país.	La realización de las primeras dos observaciones electorales nacionales en Centroamérica. La moderación de diálogos nacionales. La realización de procesos de consulta ciudadana. La elaboración de un instrumento de evaluación del desempeño municipal. Además, actualmente Ética y Transparencia se encuentran trabajando en la primera etapa de observación del sistema judicial, así como en el primer proceso de acompañamiento de un Ministerio para volverlo una isla de integridad y transparencia.
Decidamos Paraguay	Desde 1989, es una asociación de	Cultura democrática: En el que se desarrollan los

	organizaciones no gubernamentales que orienta su trabajo hacia: Misión: Buscar el desarrollo de valores que consoliden la democracia como proceso político y social. Áreas de trabajo: 1. Desarrollar campañas por la expresión ciudadana. 2. Promover los derechos y las garantías de la ciudadanía. 3. Fomentar la participación en los gobiernos y la vida pública. 4. Formación crítica a través de la educación cívica.	proyectos de defensa de los logros democráticos, observación de procedimientos electorales, hacia una sociedad con justicia social (acoge los temas de tolerancia, manejo transparente de los bienes públicos, igualdad entre los sexos, legalidad, civilidad y justicia social). Participación ciudadana en los gobiernos: Este programa intenta reconstruir las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Se desarrollan tres proyectos: fortaleciendo de los municipios, Mercosur social y solidario, e integrado Caaguazú. Organización y capacitación juvenil: Se desarrolla a través del proyecto de formación y capacitación de liderazgos juveniles. Desarrollo institucional: Sus áreas de trabajo son capacitación y participación, asesoramiento legal, administrativo y pedagógico, comunicación y sistematización institucional y planificación y programación.
Participación Ciudadana República Dominicana	Es un movimiento cívico, constituido el 31 de octubre de 1993. Misión: Promover la articulación en el seno de la sociedad civil y para incentivar la participación de la ciudadanía a fin de lograr reformas políticas, institucionales,	Monitoreo de procesos electorales. Sociedad civil y Reformas políticas. Liderazgo político más democrático. Monitoreo de funcionarios electos.

	democráticas y un desarrollo social justo y equilibrado. Áreas de trabajo: 1. Fortalecer y obtener mayor participación de la sociedad civil en los diversos ámbitos de la vida social 2. Contribuir con la consolidación de la democracia y con el proceso de modernización del Estado.	Programa mujer y política. Fortalecimiento del sistema judicial. Transparencia de la gestión pública. Organización del voluntariado. Fortalecimiento Institucional. Fortalecimiento del sistema electoral
El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales Estados Unidos (Miembro Asociado)	Es una organización fundada en 1983. Misión: Promover y fortalecer la democracia en la región. Áreas de trabajo: 1. Formar organizaciones políticas y civiles. 2. Monitorear y promover elecciones libres y creíbles. 3. Fomentar la participación ciudadana. 4. Apoyar la transparencia y la rendición de	Participación ciudadana. Gobernabilidad democrática. Procesos electorales y políticos. Tecnologías de la comunicación e información. Desarrollo de partidos políticos. Reformas en el sector seguridad. Participación de la mujer

	cuentas por parte de los gobiernos. 5. Asistir técnicamente a líderes de partidos políticos y de la sociedad civil que promuevan valores, prácticas e instituciones democráticas.	
Participación Ciudadana Ecuador	Es una organización conformada por voluntarios a nivel nacional que promueve el liderazgo democrático, la transparencia en las actividades públicas y en los procesos políticos. Misión: Fortalecimiento de la democracia a través de los ejercicios activos y cotidianos de derechos y deberes de ciudadanos y ciudadanas. La concientización de la ciudadanía de la fuerza e importancia de su voto y de la participación para diluir la apatía reinante. Áreas de trabajo: Organización de actividades y espacios cívicos para promover la participación ciudadana en la vida democrática del Ecuador. Realización de actividades de observación de los procesos democráticos. Desarrollo de actividades académicas de	Monitoreo de la Campaña Electoral en el 2002 Pioneros en la Observación Electoral 2002 Campaña Nacional por la Puntualidad Campaña en contra del uso de recursos públicos para promover candidatos y partidos políticos. Campaña del Voto Responsable e Informado Observación Electoral 2004. Veeduría a la Conformación de la Nueva Corte Suprema Electoral con un amplio papel de la sociedad civil. Ciudadanía Informada Observatorio Ciudadano al Congreso Nacional

	investigación y debate sobre temas de democracia y participación ciudadana. Promoción de acciones dirigidas a la educación democrática de los distintos sectores sociales del país. Información y difusión de los resultados de los procesos electorales.	
Mirador Democrático Venezuela (Miembro Observador)	Es una asociación civil que busca incrementar las competencias que sustentan la efectiva rendición de cuentas y el seguimiento de la gestión pública con la finalidad de crear confianza y fortalecer la democracia en Venezuela. Misión: Fomentar valores y cultura democrática, del pluralismo y la participación, la transparencia y la anticorrupción. Áreas de trabajo: Implementar metodologías en el área cívica y participación ciudadana. Apoyar y hacer seguimiento al desarrollo de programas de políticas públicas. Propiciar el estudio, evaluación y análisis de la actuación de los representantes políticos.	Confianza: Promoción de espacios y mecanismos de diálogo con órganos del estado y con diversos actores políticos, sociales y económicos que buscan el aumento de la confianza necesaria para la gobernabilidad. Transparencia y Anticorrupción: Implementación de metodologías basadas en el principio de transparencia, acceso a la información y participación de la ciudadanía.

Fuente:
Realización:

<http://www.acuerdodelima.org/organizaciones.htm>
La autora

Desde su constitución como red de observación ciudadana en materia electoral, con todo lo que ello implica, como el monitoreo del gasto en las elecciones, este grupo de ONGs ha venido participando en los países de la región con mucho éxito y merecido reconocimiento público.

Como observamos en las tablas anexas, “estos grupos con su desempeño profesional y eficiente, su neutralidad e independencia en relación con los partidos políticos⁸¹⁴, brindan al sistema y a los procesos electorales una garantía adicional que no se debe desatender. Además de la actividad desarrollada por algunas de las organizaciones del Acuerdo de Lima, encontramos otras instituciones que son de carácter local o ramas de ONGs internacionales, estas son:

1	Argentina	▪ Acción Ciudadana ▪ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
2	Brasil	▪ Transparencia Brasil.
3	Costa Rica	▪ Transparencia Internacional Capítulo Costa Rica
4	Chile	▪ Transparencia Internacional. ▪ FLACSO.
5	El Salvador	▪ ONG Probidad.
6	México	▪ Transparencia Mexicana. ▪ Tendiendo Puentes.
7	Panamá	▪ Transparencia Internacional Capítulo. Panamá.
8	Venezuela	▪ Queremos Elegir. ▪ Red de Veedores.
9	Ecuador	▪ Fundación Esquel ▪ Si se Puede ▪ Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, CLD (Transparencia Internacional, Capítulo Ecuador) ▪ Auditoria Democrática

⁸¹⁴ Ulloa Félix. Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Estudio de caso nacional, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, El Salvador, 2003.

La “auditoría ciudadana”, que realizan estas ONGs, debería ser considerada como otro “factor coadyuvante en la delicada labor de las instituciones del Estado encargadas de aplicar y hacer cumplir las normas relativas al financiamiento político”⁸¹⁵.

En Estados Unidos existe la figura de las “audiencias públicas (*public hearings*) que sostiene la Comisión Federal Electoral y los consejos de expertos (*advisory opinions*)”⁸¹⁶, que permiten una participación ciudadana más amplia y calificada, en la resolución de los casos que está conociendo, relativos siempre al financiamiento político.

5.7.3. Pactos de Transparencia entre estos organismos de la sociedad civil y los partidos políticos: (o con los candidatos).

En algunos sistemas los responsables del financiamiento de la campaña son los candidatos; en otros, la responsabilidad recae en los partidos. Si el “compromiso de transparencia”⁸¹⁷ se firma con el mismo responsable identificado por las leyes de financiamiento, la información que se obtendrá no será sustancialmente distinta a la que recibirán los organismos de control oficial.

Además cuando el compromiso se firma con otros actores políticos relevantes, se obtendrá información adicional y “por vía paralela y convencional”⁸¹⁸ se habrán creado en dos direcciones: responsabilidades y obligaciones en cuanto al reporte del origen y destino de los fondos de campaña.

Los Pactos de Transparencia que algunas ONGs invitan a firmar a los candidatos en cada elección, son un paso importante en la tarea de concientización, a la vez que garantizan a la ONG una importante fuente de información para su tarea de investigación y auditoría independiente. La firma de estos compromisos puede

⁸¹⁵ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

⁸¹⁶ Ídem.

⁸¹⁷ Griner Steven, Zovatto Daniel, Lectura Regional Comparada del Financiamiento Político en América Latina. De las normas a las buenas prácticas, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, Costa Rica, 2003.

⁸¹⁸ Ídem.

complementar las fuentes de información y las responsabilidades y obligaciones que la ley establece lo cual reforzará el marco jurídico legal en la materia y, en ocasiones, contribuirán a cubrir las lagunas y omisiones de la ley. Estos son algunos casos:

Argentina: En la campaña presidencial de 1999, la **ONG Poder Ciudadano** firmó “*pactos de transparencia*” con los candidatos a presidente que, aunque no brindaron toda la información que se habían comprometido a dar, rindieron cuentas sobre los gastos de campaña. Una vez que los responsables legales presentaron las cuentas a la justicia con competencia electoral, se pudo comprobar que había diferencias millonarias entre los gastos denunciados por los candidatos y los de las rendiciones oficiales de los partidos.

Aquellas organizaciones que han hecho el monitoreo de los medios de comunicación, especialmente televisión, en varias campañas políticas, a pesar de que no puedan imponer sanciones formales, han podido obrar con mayor agilidad en la “valoración de los datos”, una “mayor libertad de apreciación de las tarifas” les ha permitido sacar “conclusiones más realistas”, a veces “bastante diferentes de los informes oficiales que rinden los partidos”⁸¹⁹.

Ecuador: La Corporación Participación Ciudadana, realizó en las Elecciones Presidenciales del 2002, un monitoreo de medios de la Electoral, que tuvo once aspirantes a la Presidencia de la República, de igual manera realizó el monitoreo correspondiente a las Campaña de las Elecciones Seccionales del 2004, específicamente en los casos de candidatos a Alcalde de Guayaquil y Quito; y, de los candidatos a Prefecto de Guayas y Pichincha. Un informe sobre este tema, (así como el seguimiento del cobro de multas a quienes se excedieron en las mencionadas campañas por parte del Tribunal Supremo Electoral), será abordado en el séptimo y último capítulo de esta tesis.

⁸¹⁹ Griner Steven, Zovatto Daniel. Lectura Regional Comparada del Financiamiento Político en América Latina. De las normas a las buenas prácticas

5.7.4. Ciudadanía Informada: Solamente cuando se producen escándalos que ocupan las primeras planas de los medios de difusión, la preocupación de la ciudadanía por los problemas vinculados con el financiamiento es escasa o casi nula, por tanto estas organizaciones de la sociedad civil, pueden desarrollar una importante contribución en materia de concientización sobre la importancia del problema.

La acción de estas organizaciones produce un efecto adicional, relacionado con la “creación de una mayor sensibilidad de la opinión pública sobre estos temas”⁸²⁰, pues, sin duda, una sociedad mejor informada y con mejores herramientas para “valorar los elementos que están en juego en materia de financiación de campañas”⁸²¹, constituye un paso adelante en esta compleja materia.

Participación Ciudadana en Ecuador ha desarrollado con este mismo fundamento una página Web, que sin duda, hace alusión a su nombre, esta es: www.ciudadaniainformada.com, y que, pretende, a través de la transparente difusión de los temas que nos ocupan en esta tesis, permitir que las Ciudadanía entera, se informe, conozca, opine y participe activamente.

Finalmente, “el prestigio de las ONGs les asegura en esta tarea, “una posición superior y de mayor credibilidad”⁸²² que la de algunos políticos, quienes toman la bandera de la transparencia de la política más como un atractivo y rentable discurso de campaña que como un verdadero compromiso de conducta”⁸²³.

⁸²⁰ OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004

⁸²¹ Ídem.

⁸²² Ídem.

⁸²³ Ídem.

CAPITULO VI

LEY ORGANICA DEL CONTROL DEL GASTO ELECTORAL Y DE LA PROPAGANDA ELECTORAL VIGENTE EN ECUADOR

ANALISIS DEL PROYECTO DE REFORMA PROPUESTO POR PARTICIPACION CIUDADANA, VARIOS LEGISLADORES Y ORGANIZACIONES SOCIALES Y POLITICAS

6.1.1. Antecedentes de la Ley Orgánica de Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.

El 25 de mayo de 1997, se realizó en el país una Consulta Popular y en su quinta pregunta se hacía referencia a la necesidad de realizar un efectivo control al financiamiento de las campañas electorales en Ecuador. La pregunta decía textualmente: *¿Está usted de acuerdo que se fijen límites a los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar el origen de los recursos destinados a las campañas electorales?* “La ciudadanía se pronunció a favor de esta, con un porcentaje del 69,87%”⁸²⁴.

En mayo del 2000 el Congreso expidió la “Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y la Propaganda Electoral”, vigente hasta la fecha. Esta situación se dio, luego del “escándalo generado por la denuncia de aportaciones que superaban los tres millones de dólares entregadas por el ex banquero Fernando Aspiazu a la campaña de Jamil Mahuad”⁸²⁵.

Sin embargo según expresa el mencionado informe, el desarrollo de los procesos electorales llevados a cabo a partir de la expedición de dicha Ley, “han permitido detectar una serie de falencias y deficiencias en el mencionado cuerpo legal”⁸²⁶.

⁸²⁴ Echeverría Julio, El Desafío Constitucional, Ediciones ABYA-YALA, ILDIS-FES, Quito, 2006.

⁸²⁵ Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Presidenciales 2002, realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Impreseñal, Quito-Ecuador, 2005.

⁸²⁶ Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Presidenciales 2002, realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Impreseñal, Quito-Ecuador, 2005.

Con estos antecedentes, la Corporación Participación Ciudadana, con sede en Quito y una estructura nacional de voluntarios en las 22 provincias del país, iniciaron la creación del un Proyecto Reformatorio a dicha ley, el mismo que es objeto de este capítulo.

6.1.2. Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana y varias organizaciones políticas y de la sociedad civil.

Sin duda fue un “paso histórico en el convivir democrático”⁸²⁷, fue la primera vez que por iniciativa ciudadana, se presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley con firmas de respaldo de la ciudadanía, en cumplimiento de lo que dispone el Art. 146 de la Constitución Política de la República, “Podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral”⁸²⁸. El miércoles 7 de enero de 2003, se inició una Jornada Nacional de Recolección de Firmas para la presentación del proyecto de reforma a la *Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral*, vigente en Ecuador.

En virtud, de esto, 21.000 aproximadamente eran necesarias para la presentación de dicho proyecto, sin embargo, el apoyo recibido por la ciudadanía sobrepasó ampliamente este requisito, por tanto, con el apoyo de 72.000 firmas ciudadanas, el proyecto reformativo buscaba corregir algunas de las falencias detectadas en este cuerpo legal.

Estos son los 12 grandes cambios y reforzamientos que plantea el proyecto de ley,⁸²⁹ además, haremos referencia a varias propuestas que el ILDIS-FES Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y la Fundación Alemana Friedrich Ebert Stiftung, sin compartir necesariamente las opiniones vertidas por los autores de estas propuestas, recopiló y publicó algunas de ellas. Estas propuestas van de la

⁸²⁷ Jornada Nacional de Recolección de Firmas para la presentación del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, febrero de 2003, Ecuador.

⁸²⁸ Art. 146 de la Constitución Política del Ecuador.

⁸²⁹ Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Ecuador de la, 2003.

mano y coinciden en el fondo y algunas hasta en la forma con aquellas propuestas en este proyecto reformativo de la ley⁸³⁰, citaremos varias de estas:

1. Consolidar al Tribunal Supremo Electoral, como “organismo sancionador de última y definitiva instancia en material electoral”⁸³¹.

Al respecto el Movimiento Democracia Ahora propone: “designar los vocales del Tribunal Supremo Electoral a través de un proceso público de selección y un riguroso sistema de calificación,”⁸³² y dividir las responsabilidades de este Tribunal; por una parte, “una instancia administrativa que organiza las elecciones y que actúe exclusivamente en períodos electorales,”⁸³³ y por otra, “una instancia que se encargue de aplicar la justicia electoral, entendiéndose por justicia el establecimiento de reglas electorales y un sistema de adjudicación justa de puestos”⁸³⁴.

De igual manera el Movimiento Ruptura de los 25, en su propuesta de Reforma, sugiere que: “que los partidos saquen las manos del proceso electoral, y que no sean los que integran el Tribunal Supremo Electoral”⁸³⁵.

Para Ruptura de los 25, se debe **“DIFERENCIAR ENTRE LOS ASPECTOS TÉCNICOS DE LA ORGANIZACIÓN DE UN PROCESO ELECTORAL Y LOS DE FONDO”**⁸³⁶ en materia electoral. Ente los temas de fondo están, “la adjudicación de puestos, la resolución de disputas de candidatos, el control del gasto electoral”⁸³⁷.

En ese sentido, estos aspectos técnicos deben estar a cargo de una “especie de secretaría técnica supervisada por la Contraloría General o la Defensoría del Pueblo,

⁸³⁰ El propuesto por Participación Ciudadana.

⁸³¹ Ídem.

⁸³² Propuesta del Movimiento Democracia Ahora, ¿Es suficiente la Reforma Política?, Aportes Democráticos, Cartilla No. 1, ILDIS-FES, Quito, 2006.

⁸³³ Ídem.

⁸³⁴ Ídem.

⁸³⁵ Propuesta del Movimiento Ruptura de los 25, La Reforma Política, Herramienta para Construir un país justo, Aportes Democráticos, Cartilla No. 6, ILDIS-FES, Quito, 2006.

⁸³⁶ Propuesta del Movimiento Ruptura de los 25, La Reforma Política, Herramienta para Construir un país justo, Aportes Democráticos, Cartilla No. 6, ILDIS-FES, Quito, 2006.

⁸³⁷ Ídem.

y que funcione únicamente en época electoral”⁸³⁸. Mientras tanto, los aspectos de fondo, es decir, “la administración de Justicia Electoral debe hacerse dentro del Sistema Judicial. Las Cortes Superiores deberían ser la primera instancia en justicia electoral y la Corte Suprema el tribunal de apelación”⁸³⁹.

Para el Abogado León Roldós Aguilera, quien también presentó una propuesta de Reforma: “el Gobierno de la **Función Electoral** estará integrado por un Tribunal de **cinco magistrados nombrados por la Corte Suprema de Justicia**, con el mismo procedimiento que se aplica para designar ministros de la Corte”⁸⁴⁰. Dicho Tribunal “integrará la Unidad Técnica Electoral para los aspectos operativos de una elección. Las resoluciones sobre reclamos de aplicación de las leyes que dicte el Tribunal, podrán ser sometidas al pleno de la Corte Suprema de Justicia”⁸⁴¹.

En materia electoral, esta tesis de “división de la función, ha ganado espacio en diversas propuestas de reforma política”⁸⁴²;

Para el Foro Universitario de Quito; el organismo electoral debería dividirse en dos niveles: “un primer nivel llamado tribunal de lo contencioso”⁸⁴³, que se encargue de resolver lo concerniente a impugnaciones, reclamos y asuntos que tengan que ver con las elecciones de dignidades de elección popular, convocatoria a elecciones, repartición de puestos, política electoral, etc. Este nivel se integrará “con dignatarios que cuenten con el mismo perfil que los ministros de la Corte Suprema y serán nombrados como estos últimos”⁸⁴⁴.

Un segundo “nivel técnico, encargado de las fases operativas, organizativas, y logísticas de los procesos electorales, que responda al primer nivel, pero que su conformación sea fruto de concursos públicos”⁸⁴⁵.

⁸³⁸ Propuesta del Movimiento Ruptura de los 25, La Reforma Política, Herramienta para Construir un país justo, Aportes Democráticos, Cartilla No. 6, ILDIS-FES, Quito, 2006.

⁸³⁹ Ídem.

⁸⁴⁰ Propuesta del Ab. León Roldós Aguilera, Vincular la Reforma Política con lo Social y Económico, Aportes Democráticos, Cartilla No. 6, ILDIS-FES, Quito, 2006.

⁸⁴¹ Ídem.

⁸⁴² Propuesta del Foro Universitario sobre la Reforma, Democracia en los Partidos Políticos, Aportes Democráticos, Cartilla No. 7, ILDIS-FES, Quito, 2006.

⁸⁴³ Ídem.

⁸⁴⁴ Ídem.

⁸⁴⁵ Propuesta del Foro Universitario sobre la Reforma, Democracia en los Partidos Políticos, Aportes Democráticos, Cartilla No. 7, ILDIS-FES, Quito, 2006.

2. Se establece claramente que “la información sobre el monto, origen y destino de los gastos electorales **no estará sujeta a reserva**”⁸⁴⁶. El TSE dispondrá que tal información se la ponga en Internet. “Se mantiene la reserva solo para los procesos de investigación y deliberaciones de los organismos electorales”⁸⁴⁷.

Para el Foro de Santo Domingo de los Colorados y de Cuenca, es necesario que “se les obligue a adoptar medidas de transparencia financiera, haciendo obligatorias las auditorias externas y la presentación de balances y estados financieros en los que deberán incluirse las contribuciones, legados, donaciones públicas y privadas”⁸⁴⁸.

3. **Principio de responsabilidad solidaria e indivisible**⁸⁴⁹. Se determina responsabilidad solidaria e indivisible por el manejo económico de una campaña electoral, y para el cumplimiento de las sanciones pecuniarias que impongan los organismos electorales competentes. Además, “**se define la estructura de la Directiva de la Campaña Electoral**, con responsabilidades claras para sus integrantes”⁸⁵⁰.

4. **Se establecen montos reales para los límites máximos del gasto electoral**⁸⁵¹. Así, por ejemplo, para cada binomio presidencial, el límite será la multiplicación del valor que represente el 0.003 de la Remuneración Básica Mínima Unificada por el número de ciudadanos inscritos en el Registro Electoral Nacional. Dicho monto a la fecha sería de 3 178 024 dólares. Para la segunda vuelta, el binomio podría gastar hasta un 20% del monto máximo establecido para la primera vuelta.

⁸⁴⁶ Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito Ecuador, 2003.

⁸⁴⁷ Ídem.

⁸⁴⁸ Propuesta presentada por el Foro de Santo Domingo de los Colorados y de Cuenca, Planificación Participativa y Control Social, Aportes Democráticos, Cartilla No. 8, ILDIS-FES, Quito, 2006.

⁸⁴⁹ Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito Ecuador, 2003.

⁸⁵⁰ Ídem.

⁸⁵¹ Propuesta del Foro Universitario sobre la Reforma, Democracia en los Partidos Políticos, Aportes Democráticos, Cartilla No. 7, ILDIS-FES, Quito, 2006.

Según la fórmula fijada en el proyecto⁸⁵², un candidato a Alcalde de Quito podría gastar 321 206 dólares, a Alcalde de Guayaquil 354 055, a Alcalde de Cuenca 75 256, y a Alcalde de Latacunga 26 597. Respecto a los Prefectos, por ejemplo, un candidato en Manabí tendría como límite 226 343, y uno de Loja 74 266⁸⁵³.

La Propuesta de los Foros Provinciales de Puyo, Imbabura, Loja, Esmeraldas y El Oro⁸⁵⁴, manifiestan que es necesario un “reajuste en el límite del gasto electoral para las campañas de acuerdo a las dignidades e incremento del mismo a cifras reales⁸⁵⁵” además su propuesta es “eliminar el fondo de reposición electoral”⁸⁵⁶. Este fondo, más bien “deberá ser distribuido igualitariamente entre las organizaciones políticas que hayan obtenido al menos el 10% de los votos en las últimas elecciones”⁸⁵⁷.

5. Se impulsa la transparencia en las cuentas electorales antes de los comicios⁸⁵⁸: Con el fin de que “el ciudadano concurra a las urnas sabiendo quiénes son los aportantes de cada campaña”⁸⁵⁹, se establece que los responsables del manejo económico “remitirán al organismo electoral competente, cada 15 días desde 1a inscripción de la candidatura, una lista de los aportantes y el monto entregado para la campaña”⁸⁶⁰.

⁸⁵² Propuesta del Foro Universitario sobre la Reforma, Democracia en los Partidos Políticos, Aportes Democráticos, Cartilla No. 7, ILDIS-FES, Quito, 2006.

⁸⁵³ Ejemplos tomados del Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito Ecuador, 2003.

⁸⁵⁴ Para la realización de estos Foros se contó con la financiación de Fundación Esquel.

⁸⁵⁵ Las Propuestas de Cinco Provincias, El debate de los Foros Provinciales: Puyo, Imbabura, Loja, Esmeraldas y El Oro, Aportes Democráticos, Cartilla No. 9, ILDIS-FES, Quito, 2006.

⁸⁵⁶ Ídem.

⁸⁵⁷ Ídem.

⁸⁵⁸ Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito Ecuador, 2003.

⁸⁵⁹ Ídem.

⁸⁶⁰ Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito Ecuador, 2003.

En concordancia con esto, el Foro de las Cinco Provincias, Puyo, Imbabura, Loja, Esmeraldas y El Oro, propone: “establecer veedurías ciudadanas para el control del gasto electoral”⁸⁶¹.

6. Se promueve la democratización de la aportación para las campañas⁸⁶². En tal virtud, los aportes inferiores a 100 dólares únicamente serán inscritos en un “Listado Breve de Aportantes que contendrá nombres, cédula de identidad, firma y monto de los aportes”⁸⁶³. Se concede a los aportantes a una campaña electoral la facultad de poder “deducir del impuesto a la renta el monto de sus aportes”⁸⁶⁴, para lo cual el SRI deberá adecuar sus reglamentos a fin de acatar tal resolución.

7. Se prohíbe la recepción de aportes provenientes de personas jurídicas⁸⁶⁵: Debido a que, “son los ciudadanos y no las empresas los que eligen a sus representantes en un proceso democrático”⁸⁶⁶. Esta medida además, “mantiene a las personas jurídicas al margen de la acción partidista y electoral y preserva su autonomía frente a la política”⁸⁶⁷.

A decir, de la propuesta de Reforma del Foro de Santo Domingo de los Colorados y de Cuenca, se propone “la eliminación de contribuciones que conviertan a las candidaturas en dominio de personas o empresas”⁸⁶⁸.

8. Se establece que “una persona natural podrá aportar a más de una campaña electoral”⁸⁶⁹, pero siempre que fueren “para diferentes dignidades, y dentro

⁸⁶¹ Las Propuestas de Cinco Provincias, El debate de los Foros Provinciales: Puyo, Imbabura, Loja, Esmeraldas y El Oro, Aportes Democráticos, Cartilla No. 9, ILDIS-FES, Quito, 2006.

⁸⁶² Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito Ecuador, 2003.

⁸⁶³ Ídem.

⁸⁶⁴ Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito Ecuador, 2003.

⁸⁶⁵ Ídem.

⁸⁶⁶ Ídem.

⁸⁶⁷ Ídem.

⁸⁶⁸ Propuesta presentada por el Foro de Santo Domingo de los Colorados y de Cuenca, Planificación Participativa y Control Social, Aportes Democráticos, Cartilla No. 8, ILDIS-FES, Quito, 2006.

de los montos máximos de aportación”⁸⁷⁰. Por un lado se fija además un “monto máximo para los aportes que realicen personas naturales,”⁸⁷¹ y por otro “se establecen límites a los montos que podrán aportar los propios candidatos”⁸⁷².

9. Se establece la destitución y la pérdida de los derechos políticos⁸⁷³

por dos años a los miembros de los organismos electorales que no efectúen el control y juzgamiento de las cuentas. Igual sanción se impone a “los funcionarios que impidan la difusión y/o entrega de la información de las cuentas electorales”⁸⁷⁴. A los ciudadanos se concede la Acción Pública para denunciar tales hechos.

10. Se establece un régimen de sanciones claro⁸⁷⁵.

En tal virtud, quienes sobrepasen los límites máximos de gasto electoral “pagarán una multa del doble del exceso del gasto”⁸⁷⁶. La propuesta de Reforma a la Ley, a la que hemos hecho referencia establece que: “se considerará además que han incurrido en un acto de corrupción los candidatos que excedan el gasto máximo legal en más del 30%”⁸⁷⁷.

“Los mismos serán descalificados de la dignidad para la cual fueron electos, y si se hubieren posesionado de sus cargos serán además destituidos”⁸⁷⁸, salvo en el caso del presidente de la República, en concordancia con lo establecido en la Constitución. Además, “los candidatos que se excedieren en el gasto en más del 30% no podrán participar como candidatos a ninguna dignidad de elección popular

⁸⁶⁹ Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito Ecuador, 2003.

⁸⁷⁰ Ídem.

⁸⁷¹ Ídem.

⁸⁷² Ídem.

⁸⁷³ Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito Ecuador, 2003.

⁸⁷⁴ Ídem.

⁸⁷⁵ Ídem.

⁸⁷⁶ Art. 36 de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, sobre aportación excesiva, “El aportante que hubiere excedido del monto señalado por esta Ley, deberá pagar una multa equivalente al doble del exceso de aportación en que haya incurrido. Igual sanción se impondrá a las organizaciones políticas, alianzas y candidatos responsables de receptor las aportaciones”.

⁸⁷⁷ Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito Ecuador, 2003.

⁸⁷⁸ Ídem.

durante los ocho años siguientes⁸⁷⁹. Con esto se busca prevenir que se compren los puestos de elección popular.

El Foro de Santo Domingo de los Colorados y de Cuenca, con respecto a algunas sanciones, propone: “que no se califique a candidatos o candidatas que habiendo ejercido cargo de elección popular, no hayan rendido cuentas a la ciudadanía; que se descalifique a los dignatarios elegidos por votación popular si el partido o movimiento político que los auspició no paga las multas por incurrir en gasto electoral excesivo”⁸⁸⁰.

11. Uso de recursos públicos en campañas electorales. “Se prohíbe a las entidades públicas nacionales y seccionales, durante los 45 días de campaña electoral, promocionar a través de cualquier medio las obras o actividades que llevan a cabo”⁸⁸¹. Se señalan las respectivas sanciones. De igual manera, ese establece que “el funcionario público que use o autorice el uso de recursos públicos en campañas electorales, será sancionado con la destitución de su cargo”⁸⁸².

Igualmente “se prohíbe la promoción con publicidad pagada de obras de los Municipios y Consejos Provinciales, en favor de candidaturas a la reelección”⁸⁸³. Por tanto, “se contabilizará como gasto electoral de los candidatos a Alcaldes y Prefectos que se postulen a la reelección, la publicidad pagada de las corporaciones municipales y provinciales durante los tres meses anteriores a la elección”⁸⁸⁴.

12. Acceso a los medios. A fin de garantizar el acceso de los partidos políticos, alianzas, movimientos y candidatos, a contar con publicidad en los medios de comunicación, se establece que: “el Estado, a través del Tribunal Supremo

⁸⁷⁹ Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito Ecuador, 2003.

⁸⁸⁰ Propuesta presentada por el Foro de Santo Domingo de los Colorados y de Cuenca, Planificación Participativa y Control Social, Aportes Democráticos, Cartilla No. 8, ILDIS-FES, Quito, 2006.

⁸⁸¹ Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito Ecuador, 2003.

⁸⁸² Ídem.

⁸⁸³ Propuesta de la Asamblea de Mujeres de Quito, Mayor Equidad Política y de Género, Aportes Democráticos, Cartilla No. 3, ILDIS-FES, Quito, 2006

⁸⁸⁴ Ídem.

Electoral, publicará en los diarios de circulación nacional, los programas de gobierno de los binomios inscritos como candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. La publicación guardará un mismo formato, diseño y extensión para todas las candidaturas”⁸⁸⁵.

La Propuesta de Reforma del Foro de Santo Domingo de los Colorados y del Cuenca sugiere: “que se establezca un **Fondo Estatal de Promoción Electoral**, a través del cual se promocióne en los medios de comunicación colectiva a todos y todas las candidatas de partidos, movimientos, representantes sociales, sectoriales, etc., de manera equitativa; que los diputados, consejeros y concejales deban ejercer sus dignidades de modo honorífico, solo con derecho a gastos de representación, por cada sesión a la que asistan”⁸⁸⁶.

⁸⁸⁵ Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito Ecuador, 2003.

⁸⁸⁶ Propuesta presentada por el Foro de Santo Domingo de los Colorados y de Cuenca, Planificación Participativa y Control Social, Aportes Democráticos, Cartilla No. 8, ILDIS-FES, Quito, 2006.

6.2. Análisis de la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al: Título I. Ámbito de Aplicación, Objetivos y Órgano de Control.⁸⁸⁷

6.2.1. Ámbito de Aplicación.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
TITULO I AMBITO DE APLICACION, OBJETIVOS Y ORGANO DE CONTROL Art.1. Ámbito de aplicación. A esta Ley se sujetarán los partidos políticos, movimientos políticos, organizaciones, candidatos y las alianzas que se formen entre éstos, las personas jurídicas públicas y privadas, las entidades del sector público y las personas naturales cualquiera fuere la naturaleza de su participación dentro de un proceso eleccionario o de promoción electoral.	Art.1 El encabezado del Título I de la Ley dirá: TITULO I: AMBITO DE APLICACION Y OBJETIVOS Art. 2 El Art. 1 dirá: Artículo 1. Ámbito de aplicación. A esta Ley se sujetarán todas las personas naturales o jurídicas, públicas y privadas, partidos y movimientos políticos, alianzas electorales y directivas de campaña, que participen directa o indirectamente en un proceso electoral al amparo de la Constitución y leyes del país.

La propuesta de Reforma de Participación Ciudadana (PC), **extiende el ámbito de aplicación de esta ley a las “directivas de campaña”**, que participen directa o indirectamente en un proceso electoral al amparo de la Constitución y leyes del país. El propósito es, establecer una responsabilidad solidaria e indivisible por el manejo económico de una campaña electoral, además, la de definir la estructura de la Directiva de la Campaña Electoral, con responsabilidades claras para sus integrantes

6.2.2. Objetivos

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 2. Objetivos. La presente Ley tiene como objetivos: a) Fijar los límites para los gastos electorales; b) Establecer procedimientos tendientes a	Art. 3 El Art. 2 dirá: Artículo 2. Objetivos. La presente Ley tiene como objetivos:

⁸⁸⁷ Matriz comparativa de Proyectos de Reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, Documento no oficial de trabajo preparado por Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2003.

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 del 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;
 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.

a) Fijar los límites de los gastos electorales **y de los aportes recibidos para su financiamiento;**
 b) Establecer procedimientos **para la rendición de cuentas** en lo referente al **monto**, origen y destino de los **recursos utilizados** en las campañas electorales;
 c) Normar la presentación ante los organismos electorales competentes de **la información** y cuentas respecto al monto, origen y destino de los **recursos utilizados** para financiar gastos electorales;
 d) Normar los procedimientos para el juzgamiento de las cuentas sobre campañas Electorales por parte de **los organismos electorales competentes;**
 e) **Establecer un régimen de sanciones por la trasgresión de las disposiciones relativas al control del gasto electoral y de la propaganda electoral;**
 f) **Garantizar y normar el acceso público a la información presentada ante los organismos electorales de control; y**
 g) Regular, vigilar y garantizar la promoción y publicidad electoral, a través de los medios de comunicación colectiva.

La propuesta de PC, considera necesario, extender la fijación de los límites a todos **los aportes recibidos para el financiamiento político**, de ahí que en los siguientes objetivos habla de **recursos utilizados**, entendiéndose dentro de estos *gastos y aportes* hechos a las campañas.

Agrega dos objetivos más: Uno que hace referencia a establecer un régimen de sanciones por la trasgresión de las disposiciones relativas al control del gasto y de la propaganda electoral; y, otro que es garantizar y normar el acceso público a la información presentada ante los organismos electorales de control.

Se establece la figura de **rendición de cuentas**.

6.2.3. Organismos de Control.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 3. Órgano de control.

El Tribunal Supremo Electoral ejercerá las funciones de control que en esta materia contempla la Constitución Política de la

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

Art. 4

A continuación del artículo 2 de la Ley, Objetivos, incorpórese el siguiente encabezado:

TITULO II: DE LOS ORGANISMOS DE

República, la presente Ley y su reglamento. Para el efecto creará la Unidad de Control y Propaganda Electoral.

La potestad privativa, controladora y juzgadora para realizar exámenes de cuentas en lo relativo al monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales, la ejercerá el Tribunal Supremo Electoral a nivel nacional; y, los tribunales provinciales electorales en el ámbito de su jurisdicción.

Lo anterior, no limita las funciones y atribuciones del Servicio de Rentas Internas para la determinación de obligaciones.

CONTROL Y JUZGAMIENTO, Y DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Art. 5

El Art. 3 dirá:

Artículo 3. Organismos de control.

El Tribunal Supremo Electoral y **los tribunales provinciales** electorales ejercerán las funciones de control del gasto electoral y de la propaganda electoral, y harán cumplir las disposiciones de la presente Ley.

El control y juzgamiento de las cuentas de campaña electoral estará a cargo del Tribunal Supremo Electoral, en lo que corresponde a las dignidades nacionales para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, y parlamentarios andinos; a las consultas populares dirigidas a toda la nación; y a cualquier otra elección de carácter nacional que se pueda incorporar en el futuro.

Con respecto a su jurisdicción geográfica, los tribunales provinciales electorales controlarán y juzgarán el gasto electoral y la propaganda electoral en las elecciones provinciales, cantónales o parroquiales convocadas para elegir diputados, prefectos, alcaldes, consejeros provinciales y concejales municipales, miembros de Juntas Parroquiales; en las consultas populares provinciales y cantónales; y en los pedidos de revocatoria de mandato. Los tribunales provinciales electorales actuarán igualmente en cualquier otra elección de carácter seccional que se pueda incorporar en el futuro.

Para desarrollar su labor controladora, en el Tribunal Supremo Electoral existirá una Unidad de Control del Gasto y de la Propaganda Electoral.

El Tribunal Supremo Electoral será responsable de vigilar y exigir el cumplimiento de las obligaciones a los Tribunales Electorales Provinciales, constantes en la presente ley.

La propuesta de PC reconoce igualmente a **los tribunales provinciales electorales**, como organismos de control, para que realicen las funciones de control del gasto y de la propaganda electoral, estableciendo una jurisdicción geográfica a nivel nacional y provincial según el tipo de elección que fuere.

6.2.4. Suministro de Información.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 4. Suministro de Información.

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

Art. 7

El Tribunal Supremo Electoral y los Tribunales provinciales electorales tendrán la facultad de requerir, a cualquier organismo o entidad pública o privada, depositarios de información, los datos que precise para el control del monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales.

Ninguna información será negada argumentando sigilo o reserva bancaria o, cualquier otra restricción. Dichas informaciones se suministrarán en el plazo de 8 días de recibido el pedido, de no hacerlo, el representante legal o funcionario responsable de la entidad requerida, será sancionado por el Tribunal Supremo Electoral de conformidad con la Ley

El Art. 4 dirá:

Artículo 5. Suministro de información.

Los organismos electorales tendrán la facultad de requerir a cualquier persona natural o jurídica, sea esta última del sector público o privado, los datos que precisen para el control del monto, origen y destino de los recursos utilizados en las campañas electorales.

Los requeridos no rehusarán la entrega de información solicitada por los organismos electorales, cualquiera sea la naturaleza de ésta, bajo el argumento de guardar el sigilo o reserva bancaria, o de cualquier otra restricción. La información solicitada se suministrará dentro del plazo de 8 días de recibido el pedido.

6.2.5. Reserva de la Información.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 5. Reserva de la Información.

La información relativa a la rendición de cuentas sobre el monto, origen y destino de los gastos electorales será pública.

En el caso de las candidaturas independientes, sin el auspicio de organización política alguna, su responsabilidad será directa y personal.

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

Art. 10

Los incisos segundo y tercero del Art. 5 dirán:

Artículo 8. Reserva de las investigaciones y deliberaciones de los organismos electorales.

Durante el proceso de investigación y deliberaciones, hasta que se emita la correspondiente resolución de juzgamiento de los montos de campañas electorales, los miembros del Tribunal Supremo Electoral y de los tribunales provinciales electorales guardarán reserva sobre sus investigaciones y deliberaciones. Esta reserva en las investigaciones y deliberaciones también correrá en el trámite de los recursos de Apelación y Revisión. Esta disposición no impedirá la entrega de la información según se determina en el artículo 7 de la presente Ley ni la aplicación de la garantía constitucional del Hábeas Data, y demás garantías de acceso a la información, contenida en la Constitución y en las Leyes.

Artículo 9. Cooperación con otras instituciones y organismos públicos.

El Ministerio Público, la Contraloría General del Estado, el Servicio de Rentas Internas, el CONSEP y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, en cualquier fase del examen de cuentas de campañas electorales y de su juzgamiento, podrán requerir informaciones a los organismos electorales cuando tengan indicios de la perpetración de infracciones que atañan a lo penal, tributario o a la lucha contra la corrupción, vinculadas a campañas electorales.

PC considera que durante el proceso de investigación y deliberación, el Tribunal Supremo Electoral y de los tribunales provinciales deberán guardar reserva sobre sus investigaciones y deliberaciones, hasta que se emita la correspondiente resolución de juzgamiento de los montos de campañas electorales. Esta reserva en las investigaciones y deliberaciones también correrá en el trámite de los recursos de Apelación y Revisión.

6.3. Análisis de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto a la Constitución, Organización y Estructura de la Campaña Electoral y el Título II. Límite del Gasto Electoral⁸⁸⁸.

6.3.1. Constitución, organización y estructura de la campaña electoral

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
TITULO II LIMITE DEL GASTO ELECTORAL Art. 6. Constitución, organización y estructura de la campaña electoral. Para cada proceso electoral, consulta popular o revocatoria del mandato, las organizaciones políticas que actúen conjunta o separadamente, mediante alianza o no, deberán notificar al Tribunal Supremo Electoral la constitución, organización y estructura de la campaña electoral, designando al representante o procurador común en caso de alianzas, así como al responsable del manejo económico de la campaña para todos los efectos de la presente Ley. La notificación se hará hasta la fecha de inscripción de las candidaturas. Toda organización política, previo a la iniciación de cualquier campaña eleccionaria deberá obtener o actualizar su inscripción en el Registro Único de Contribuyentes. Son responsables del manejo económico de la campaña los representantes designados por las organizaciones políticas, alianzas y demás participantes en la gestión y manejo económico de la misma, así como las personas naturales que	Art. 13 Sustitúyase los dos primeros incisos del Art. 6, por los siguientes: Artículo 11. Notificación de la estructura organizativa de la campaña electoral. En todo proceso electoral y, en caso de elecciones personales, por cada candidatura, binomio y lista de candidatos, los sujetos obligados a rendir cuentas de campañas electorales según el artículo precedente, deberán notificar la constitución y estructura de la Directiva de la Campaña Electoral, al organismo electoral pertinente. La notificación se efectuará en la fecha en que se inscriban candidaturas o se solicite una consulta popular o la revocatoria de un mandato, y correrá a cargo de quien realice dichas inscripción o solicitud ante los organismos electorales competentes. Los organismos electorales suspenderán la inscripción de una candidatura o la solicitud de una consulta o revocatoria, hasta cuando se haya cumplido con este requisito de notificación en debida forma. La notificación se efectuará independientemente y con respecto a cada candidatura uni o bipersonal; lista de candidaturas pluripersonales; solicitud de consulta popular; y pedido de

⁸⁸⁸ Matriz comparativa de Proyectos de Reforma a la Ley de Control del Gasto Electoral. Documento no oficial de trabajo preparado por Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2003.

hayan participado de alguna manera en las acciones que ameriten el establecimiento de responsabilidades.

En el caso de las candidaturas independientes, sin el auspicio de organización política alguna, su responsabilidad será directa y personal

revocación de un mandato.”

Art. 18

Sustitúyase los dos incisos finales del Art. 6, por los siguientes:

Artículo 16. Inscripción en el Registro Único de Contribuyentes.

Los ingresos y gastos de toda campaña electoral se deberán notificar al Servicio de Rentas Internas, con arreglo a la Ley. Para iniciar la campaña electoral, todo Sujeto obligado a rendir cuentas de campañas electorales deberá contar con un número del Registro Único de Contribuyentes o actualizar, si fuera necesario, su inscripción en el Registro. Los organismos electorales suspenderán la inscripción de una candidatura o la solicitud de una consulta o revocatoria, hasta cuando se haya cumplido con este requisito en debida forma.

Artículo 17. Responsabilidad solidaria e indivisible.

Se establece la responsabilidad solidaria e indivisible por el manejo económico de una campaña electoral y por las obligaciones económicas y eventuales sanciones que de dicho manejo se puedan derivar por infracciones a la presente Ley, entre los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y organizaciones que hayan desarrollado dicha campaña; los candidatos; y los miembros de la Directiva de la Campaña Electoral.

En el caso de las candidaturas independientes, se establece responsabilidad solidaria entre los candidatos, Representantes y Contadores de las campañas.

La Propuesta de PC considera que la estructura organizativa de la campaña electoral debe ser notificada al organismo electoral, de lo contrario se suspenderá la inscripción de una candidatura o la solicitud de una consulta o revocatoria que fuere, hasta cuando se haya cumplido con este **requisito de notificación** en debida forma.

Con respecto al Registro Único de Contribuyentes, (RUC), todo sujeto que debe rendir cuentas ante los organismos electorales debe tener uno. PC cree que la inscripción de una candidatura o la solicitud de una consulta o revocatoria, deberá suspenderse hasta cuando se haya cumplido con este requisito en debida forma.

Además se establece responsabilidad solidaria e indivisible por el manejo económico de una campaña electoral y por las obligaciones económicas y eventuales sanciones que de dicho manejo se puedan derivar por infracciones a la presente Ley.

6.3.2. Gasto electoral sujeto a control.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
TITULO II LIMITE DEL GASTO ELECTORAL Art. 7. Gasto electoral sujeto a control. El gasto electoral sujeto a control será utilizado en cada proceso eleccionario y/o consulta popular, revocatoria del mandato y de promoción electoral. Las organizaciones políticas, alianzas y candidatos independientes, tanto en el ámbito nacional como provincial, obligatoriamente registrarán en el organismo electoral competente, el nombre de la persona responsable del manejo económico de la campaña.	Art. 20 Sustitúyase el Art. 7, por los siguientes: Artículo 18. Gasto electoral sujeto a control. Toda actividad de promoción electoral estará sujeta a control y juzgamiento por parte del organismo electoral competente.” Artículo 19. Determinación de la calidad de actividad de promoción electoral. Para efectos del control del gasto electoral, durante el período de campaña electoral y seis meses antes de ésta, se considerará como actividad de promoción electoral a toda información contratada y pagada para su difusión a través de medios de comunicación, que se refiera a partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y organizaciones, candidaturas o precandidaturas, principios ideológicos, programas de gobierno y planes de trabajo, y a los planteamientos de una consulta popular o un pedido de revocatoria del mandato. El monto del gasto incurrido se imputará al Sujeto obligado a rendir cuentas de campañas electorales con que hayan contratado tales actividades de promoción. En caso de que se realice promoción electoral en la que se busque el voto a favor de un candidato determinado, en cualquier momento, fuera del término legal fijado para la campaña electoral, los costos de dicha promoción serán imputados al gasto electoral del candidato una vez que haya inscrito su candidatura.

La Propuesta de PC establece dos importantes cambios al respecto de límite del gasto electoral, primero que para efectos del control del gasto electoral, se debe considerar como rubros de promoción electoral ***toda información contratada y pagada*** para su difusión a través de medios de comunicación, que se refiera a partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y organizaciones, candidaturas o precandidaturas, principios ideológicos, programas de gobierno y planes de trabajo, y a los planteamientos de una consulta popular o un pedido de revocatoria del mandato; y segundo, que para efectos del control se deben considerar las actividades de promoción electoral en el período de campaña electoral y ***seis meses antes de ésta***, por tanto establece el mismo artículo que, si se realizare promoción

electoral antes del término legal, los costos serán imputados al gasto electoral, una vez inscrita la candidatura.

6.3.3. Control y Juzgamiento del gasto electoral y de la propaganda electoral.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 8. Organismos de control y juzgamiento. El control y juzgamiento del gasto electoral y de la propaganda electoral estará a cargo del Tribunal Supremo Electoral, en el caso de las elecciones nacionales, para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, parlamentarios andinos, Consulta Popular Nacional y cualesquiera otra elección de carácter nacional; y por los tribunales provinciales electorales, en el caso de elecciones provinciales, cantónales o parroquiales, para elegir diputados, prefectos, alcaldes, consejeros provinciales y concejales municipales, consultas populares seccionales y de Iniciativa Popular provinciales y cantónales, Revocatoria del Mandato y juntas parroquiales en su respectiva jurisdicción. De la resolución de juzgamiento de las cuentas de campaña y promoción electoral emanadas de los tribunales provinciales electorales, cabe el recurso de apelación, para y ante el Tribunal Supremo Electoral dentro del término de tres días, contado a partir de la notificación.	Art. 6 Los incisos 2 y 3 del Art. 8, y el inciso final del Art. 37, dirán: Artículo 4. Jurisdicción administrativa, privativa y excluyente en materia electoral. La jurisdicción administrativa, privativa y excluyente, como jueces de cuentas, para controlar y juzgar los informes y cuentas sobre el monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales, la ejercerá el Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales electorales, dentro del ámbito de sus jurisdicciones y con arreglo a la Constitución y la ley. La anterior potestad de control del gasto y de la propaganda electoral por parte de los organismos electorales, no limita las funciones y atribuciones propias de la Función Judicial, la Contraloría General del Estado y del Servicio de Rentas Internas, y la participación de la ciudadanía en los términos establecidos en la Constitución y la Ley. El Tribunal Supremo Electoral es el organismo de última y definitiva instancia en materia de control de monto, origen y destino del gasto y la propaganda electoral. Si, durante sus investigaciones, identificare indicios de responsabilidad penal, trasladará los documentos incriminatorios al Ministerio Público, para los efectos previstos en la ley penal.” Art. 19 El encabezado del Título II se incorpora a continuación del Art. 8 de la Ley “Reserva de las investigaciones y deliberaciones de los organismos electorales”, y dirá: “TÍTULO IV LIMITES DEL GASTO ELECTORAL”

Se consolida al Tribunal Supremo Electoral (TSE) como **organismo sancionador de última y definitiva instancia en material electoral**, sin embargo, si, durante las investigaciones que realice, se identifica indicios de responsabilidad penal, se trasladará los documentos incriminatorios al Ministerio Público, para los efectos previstos en la ley penal. Además esto no limita las funciones y atribuciones

propias de la Función Judicial, la Contraloría General del Estado y del Servicio de Rentas Internas, **y la participación de la ciudadanía** en los términos establecidos en la Constitución y la Ley.

6.3.4. Recurso de Revisión.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 9. Recurso de revisión. Dentro del plazo previsto en el artículo 18 cabe el Recurso de Revisión del Juzgamiento de cuentas, ante los organismos electorales competentes, por las siguientes causas: a) Cuando existan indicios de que la contribución tenga un origen ilícito o proveniente del narcotráfico; b) Cuando el total de las contribuciones excedan los límites establecidos en la presente Ley; y, c) Cuando por denuncia o petición debidamente motivada y sustentada exista indicios sobre la falsedad de los datos aportados por las organizaciones políticas. En estos casos, el Tribunal Supremo Electoral, resolverá reabrir un expediente. Para acogerse al recurso de revisión, el recurrente deberá fundamentarlo motivadamente y adjuntará suficiente prueba de conformidad con la Ley.	Art. 53 Sustitúyase el encabezado del Artículo 9 y sus letras a), b), y c), por el siguiente: Artículo 58. Recurso de Revisión. Dentro del plazo previsto en el artículo 44, cabe interponer el Recurso de Revisión a una Resolución Final de Juzgamiento de Cuentas de Campaña Electoral, ante el Tribunal Supremo Electoral por las siguientes causas: a) Cuando existan indicios de que un aporte tenga un origen ilícito o proveniente del narcotráfico; y, b) Cuando existan indicios sobre la falsedad, no reporte u ocultamiento de los datos aportados en la presentación de Cuentas de Campaña Electoral. Art. 54 Sustitúyase el inciso final del Artículo 9, por el siguiente: Artículo 59. Trámite del Recurso de Revisión. Para interponer un Recurso de Revisión, el recurrente deberá fundamentarlo y adjuntará suficiente prueba de conformidad con la Ley. Dentro del plazo de cinco días de planteado el Recurso, el Tribunal Supremo Electoral notificará del mismo al Director de la Campaña Electoral pertinente y le concederá un plazo de treinta días, contado a partir de la notificación, para que exponga sus observaciones de des cargo y rebata con pruebas y argumentaciones las alegaciones del recurrente. Transcurrido dicho plazo, con respuestas de la Directiva de Campaña Electoral consultada o sin ellas, el Tribunal Supremo Electoral dictará dentro del término de quince días la Resolución sobre las causas que movieron a plantear el Recurso de Revisión, en la que se determinará si se confirma, modifica o revoca la Resolución Final de Juzgamiento de Cuentas. Una vez que se cuente con sentencia ejecutoriada sobre la supuesta comisión de infracciones penales, los organismos electorales aplicarán las sanciones que esta Ley dispone, si fuera el caso. Si no se hallaran responsabilidades penales, la Resolución del Recurso así lo señalará.

Art. - 55

A continuación del Artículo 9 (Trámite del Recurso de Revisión) de la Ley Orgánica, agréguese lo siguiente:

Artículo 60. Remisión de casos para decisión de instancias jurisdiccionales y de control tributario.

Si de las Resoluciones de Juzgamiento de Cuentas de Campaña Electoral o de Recursos de Revisión se desprenden indicios de infracciones penales, el organismo electoral que emitió las resoluciones tendrá la obligación de reportar el contenido de las mismas, dentro del término de tres días, al Ministerio Público. Si hubiera indicios de la trasgresión de las leyes tributarias, se informará dentro del mismo término al Servicio de Rentas Internas.

Artículo 61. Debido proceso.

Cuando en las Resoluciones Finales de Juzgamiento o del Recurso de Revisión se desprendan indicios de aportaciones ilícitas o falsedad de datos, y en general por cualquier otra trasgresión que tenga origen en una infracción penal, los organismos electorales competentes sólo impondrán las sanciones a las que hubiera lugar al tenor de la presente Ley, tras una sentencia ejecutoriada de la Administración de Justicia que determine la existencia de tales infracciones penales.

TÍTULO VII**DE LAS SANCIONES****CAPÍTULO I****DISPOSICIONES GENERALES****Artículo 62. Pago de multas.**

Se establece responsabilidad solidaria e indivisible para el pago de las sanciones pecuniarias que impongan los organismos electorales competentes, según fuere el caso, entre los partidos o movimientos políticos que presentaron candidatos o que integraron una alianza electoral; los candidatos; y, los miembros de las Directivas de la campaña electoral.

No se acreditará valor alguno de fondo estatal a las organizaciones políticas o candidatos que estén en mora del pago de multas o que hubiere recibido la nota de observación indicada en el Art. 74 de ésta Ley, y cuya resolución final esté pendiente.

Art. 11

A continuación del Art. 9 incorpórese el siguiente encabezado:

TÍTULO III SUJETOS OBLIGADOS A RENDIR CUENTAS SOBRE CAMPAÑAS ELECTORALES Y PROPAGANDA ELECTORAL**Art. 12**

A continuación del Art. 9, agréguese el siguiente:

Artículo 10. Sujetos obligados a rendir cuentas de campañas electorales.

Son sujetos obligados a rendir cuentas sobre el monto, origen y destino de los recursos utilizados en las campañas electorales:

- a) Los partidos políticos, movimientos políticos, y las alianzas de partidos y movimientos políticos que inscriban candidatos;
- b) Los candidatos independientes; y,
- c) Quienes realicen publicidad electoral, a favor o en contra de las tesis planteadas, tanto en consultas populares, como en procesos de revocatoria de mandato, por la publicidad que realicen.

La rendición se hará con arreglo a los formatos de presentación de informaciones y procedimientos establecidos en esta Ley.

PC, establece el trámite a seguirse dentro del Recurso de Revisión, y considera que de encontrarse implicaciones penales se deberá remitir el caso al Ministerio Público, por tanto, siguiendo con el debido proceso, si se encuentran indicios de aportaciones ilícitas o falsedad de datos, y en general por cualquier otra trasgresión que tenga origen en una infracción penal, ***los organismos electorales competentes sólo impondrán las sanciones*** a las que hubiera lugar al tenor de la presente Ley, tras una sentencia ejecutoriada de la Administración de Justicia que determine la existencia de tales infracciones penales.

Sobre el pago de multas, el Proyecto de Reforma de PC, establece responsabilidad ***solidaria e indivisible para el pago de las sanciones pecuniarias*** que impongan los organismos electorales competentes.

Otro importante cambio que establece PC, es el de: no acreditar valor alguno de fondo estatal a las organizaciones políticas o candidatos que estén en mora del pago de multas.

Se enumera a quienes deben ser considerados **sujetos obligados a rendir cuentas de campañas electorales**, y se cree que dentro de estos también deben considerarse quienes realicen publicidad electoral, a favor o en contra de las tesis planteadas, tanto en consultas populares, como en procesos de revocatoria de mandato.

6.3.5. Límites máximos de gasto electoral.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 10. Límites máximos de gasto electoral. Las organizaciones políticas, sus alianzas o candidatos inscritos para terciar en elecciones de votación popular, no podrán exceder en sus gastos electorales, de los límites máximos totales e individuales de gasto electoral que a continuación se indican: a) Para cada Binomio Presidencial, la cantidad de \$1'000.000 USD, más un 20% destinado a la segunda vuelta electoral; b) Para diputados de la República, la cantidad de \$800.000 USD; c) Para parlamentarios andinos, la cantidad de \$50.000 USD; d) Para prefectos, la cantidad de \$265.000 USD; e) Para consejeros, la cantidad de \$135.000 USD; f) Para alcaldes, la cantidad de \$265.000 USD; g) Para concejales, la cantidad de \$150.000 USD; h) Para juntas parroquiales rurales, la cantidad de \$25.000 USD. El monto máximo de gasto electoral autorizado se establecerá de 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 multiplicara por el número de electores de la circunscripción electoral correspondiente. Si se trata de candidaturas unipersonales este resultado es el monto máximo de gasto electoral autorizado. En el caso de candidaturas pluripersonales el monto máximo de gasto electoral autorizado se dividirá por el número de dignidades a elegirse, con lo cual se obtendrá el monto de gasto electoral por candidato. Para efectos de la determinación del monto total de gasto electoral autorizado por organizaron política, deberán sumarse los valores totales máximos del gasto electoral por dignidad a elegirse. De estos montos deberán deducirse del valor total máximo de gasto electoral, de cada dignidad, el valor equivalente a las candidaturas no inscritas en la totalidad de la circunscripción en donde la organización política no participa. Se agregará al valor total máximo de gasto electoral de cada dignidad, el 200% del monto máximo de gasto electoral, autorizando en cada circunscripción electoral, aplicables a aquella provincias cuya población no exceda de 150.000 electores; y, en un 500% en el caso de la provincia insular de Galápagos. El límite del gasto de las consultas populares y de	Art. 23 Sustitúyase los Arts. 10 y 11, por el siguiente: Artículo 23. Límites máximos de gasto electoral. Los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas de partidos y movimientos, organizaciones y candidatos que participen en comicios de manera independiente, no podrán exceder, en sus gastos electorales, los montos máximos fijados para cada proceso electoral por el Tribunal Supremo Electoral, calculados de acuerdo a los siguientes criterios: I. En elecciones para elegir dignidades por sufragio directo y popular, los montos máximos de gastos electorales de las candidaturas serán: a) Para cada Binomio Presidencial, la cantidad que resulte de multiplicar el valor que represente el 0.003 (cero punto cero cero tres) de la Remuneración Básica Mínima Unificada, (RBMU), por el número de ciudadanos inscritos en el Registro Electoral Nacional. En caso de que hubiere segunda vuelta, el monto máximo de gasto permitido para cada binomio, será el veinte por ciento del fijado para la primera vuelta. b) Para cada lista de candidatos a diputados provinciales, la cantidad que resulte de multiplicar el valor que represente el 0.002 (cero punto cero cero dos) de la RBMU, por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales de la provincia respectiva. c) Para cada lista de candidatos a representantes al Parlamento Andino, la cantidad que represente la cuarta parte del monto máximo determinado para cada Binomio Presidencial. d) Para cada candidato a prefecto provincial la cantidad que resulte de multiplicar el valor que represente 0.002 (cero punto cero cero dos) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales de la provincia respectiva. f) Para cada lista de candidatos a consejeros provinciales la cantidad que resulte de multiplicar el valor que represente el 0.001 (cero punto cero cero uno) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales de la provincia que corresponda. d) Para cada candidato a Alcalde la cantidad que resulte de multiplicar el 0.002 (cero punto cero cero dos) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en el correspondiente cantón. g) Para cada lista de candidatos a concejales

los procesos de revocatoria del mandato se reduce en un cincuenta por ciento de los valores máximos fijados en este artículo, según sea circunscripción nacional, provincial o cantonal. Los límites máximos de gasto electoral señalados, se entenderá si la organización política, las alianzas o candidatos intervienen para la elección de todas las dignidades a proveerse; en caso contrario, se disminuirá la proporción correspondiente. La organización política, podrá en forma exclusiva acumular saldos de los montos máximos de gasto electoral autorizado en una misma dignidad, sin considerar la circunscripción electoral, esto se entenderá a nivel nacional.

cantonales la cantidad que resulte de multiplicar el valor que represente el 0.001 (cero punto cero cero uno) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales del cantón que corresponda.

h) Para cada lista de candidatos a miembros de las Juntas Parroquiales Rurales, la cantidad que resulte de multiplicar el valor que represente el 0.0005 (cero punto cero cero cero cinco) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales de la respectiva parroquia.

A los montos de gastos electorales para candidatos a diputados y dignidades seccionales, fijados de conformidad con los incisos anteriores, se agregará el 20 por ciento para determinar el monto máximo de gastos electorales de las candidaturas de diputados y dignidades seccionales que se inscriban en las provincias cuyo padrón electoral no exceda de 150.000 electores. En consideración a su realidad geográfica, demográfica y económica, la citada adición será del 500 por ciento para las candidaturas que se presenten en la provincia de Galápagos.

En el caso de las elecciones pluripersonales, los montos máximos indicados en los incisos anteriores, corresponde a toda la lista en conjunto. Cada organización determinará internamente los recursos que destinará para la promoción individual de cada integrante de la lista.

La Remuneración Básica Mínima Unificada, de carácter mensual y que se utilice para fijar los montos máximos de gasto electoral, será la vigente a la fecha de la convocatoria a elecciones.

II. En elecciones relativas a consultas populares y procesos de revocatoria de mandato, los montos máximos de gastos electorales de los proponentes de la consulta o revocatoria del mandato, y de quienes se opongan a éstos, serán:

a) En consultas populares nacionales, el monto máximo de gasto para el conjunto de proponentes, por una parte, y el monto máximo para el conjunto de opositores, por otra, será en cada caso el de la mitad de los gastos máximos autorizados para un Binomio Presidencial en la primera vuelta.

b) En consultas populares seccionales y revocatorias de mandato de dignatarios seccionales, el monto máximo de gasto para el conjunto de proponentes, por una parte, y el conjunto de opositores, por otra, será en cada caso el de la mitad de los gastos máximos autorizados para la elección de prefectos y alcaldes, de acuerdo a la circunscripción electoral que corresponda.

Sin duda, este es uno de los temas más polémicos de la ley vigente por ser irrisorios a concepto de todos, sin embargo más polémico aún se torna el tema de los cambios con respecto a los límites vigentes, pues hay quienes han propuesto topes exorbitantes.

Estos son los “montos razonables al gasto electoral”⁸⁸⁹, que propone PC, considerando que si los límites son excesivos, en primer término limita y reduce al mínimo la labor de control y por otro lado se da ventajas a las candidaturas colmadas de recursos económicos, consagrando una desigualdad antidemocrática de oportunidades.

Binomios Presidenciales: La cantidad que resulte de multiplicar el valor que represente el 0.003 (cero punto cero cero tres o 0,3%) de la Remuneración Básica Mínima Unificada, (RBMU), por el número de ciudadanos inscritos en el Registro Electoral Nacional. En caso de que hubiere segunda vuelta, el monto máximo de gasto permitido para cada binomio, será el veinte por ciento del fijado para la primera vuelta.

Diputados Provinciales: La cantidad que resulte de multiplicar el valor que represente el 0.002 (cero punto cero cero dos o 0,2%) de la RBMU, por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales de la provincia respectiva.

Parlamento Andino: La cantidad que represente la cuarta parte del monto máximo determinado para cada Binomio Presidencial.

Prefecto Provincial: La cantidad que resulte de multiplicar el valor que represente 0.002 (cero punto cero cero dos o 0,2%) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales de la provincia respectiva.

⁸⁸⁹ Proyecto de consenso para Segundo Debate en el Pleno del Congreso Nacional sobre el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral presentado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Ecuador.

Consejeros Provinciales: La cantidad que resulte de multiplicar el valor que represente el 0.001 (cero punto cero cero uno o 0,1%) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales de la provincia que corresponda.

Alcaldes: La cantidad que resulte de multiplicar el 0.002 (cero punto cero cero dos o 0,2%) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en el correspondiente cantón.

Concejales Cantonales: La cantidad que resulte de multiplicar el valor que represente el 0.001 (cero punto cero cero uno o 0,1%) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales del cantón que corresponda.

Juntas Parroquiales Rurales: La cantidad que resulte de multiplicar el valor que represente el 0.0005 (cero punto cero cero cero cinco o 0,05%) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales de la respectiva parroquia.

Consultas populares nacionales: El monto máximo de gasto para el conjunto de proponentes, por una parte, y el monto máximo para el conjunto de opositores, por otra, será en cada caso el de la mitad de los gastos máximos autorizados para un Binomio Presidencial en la primera vuelta.

Consultas populares seccionales y revocatorias de mandato de dignatarios seccionales: El monto máximo de gasto para el conjunto de proponentes, por una parte, y el conjunto de opositores, por otra, será en cada caso el de la mitad de los gastos máximos autorizados para la elección de prefectos y alcaldes, de acuerdo a la circunscripción electoral que corresponda.

Monto Límite de Gasto Electoral, según la Propuesta de Participación Ciudadana

para PRESIDENTE, DIPUTADOS Y PREFECTOS.

	FACTOR	RMBU	ELECTORES	LIMITE
PRESIDENTE	0,003	136,19	8.594.210	3.511.336
SEGUNDA VUELTA				702.267
DIPUTADOS Y PREFECTOS				
PROVINCIA	FACTOR	RMBU	ELECTORES	LIMITE
GUAYAS	0,002	136,19	2244658	611.400
PICHINCHA	0,002	136,19	1673082	455.714
MANABI	0,002	136,19	914841	249.184
LOS RIOS	0,002	136,19	455734	124.133
AZUAY	0,002	136,19	447587	121.914
EL ORO	0,002	136,19	373930	101.851
TUNGURAHUA	0,002	136,19	339977	92.603
CHIMBORAZO	0,002	136,19	314540	85.674
LOJA	0,002	136,19	299793	81.658
ESMERALDAS	0,002	136,19	263933	71.890
IMBABURA	0,002	136,19	252750	68.844
COTOPAXI	0,002	136,19	252028	68.647
CAÑAR	0,002	136,19	167955	45.748
BOLIVAR	0,002	136,19	133683	43.695
CARCHI	0,002	136,19	115184	37.649
SUCUMBIOS	0,002	136,19	77879	25.455
MORONA SANTIAGO	0,002	136,19	72257	23.618
ZAMORA CHINCHIPE	0,002	136,19	49673	16.236
NAPO	0,002	136,19	48219	15.761
ORELLANA	0,002	136,19	46645	15.246
PASTAZA	0,002	136,19	38722	12.657
GALAPAGOS	0,002	136,19	11140	18.206
TOTAL			8.594.210	2.387.782
20% adicional al limite del gasto establecido a provincias con menos de 150.000 electores				
500% en Galápagos				

Fuente: Matriz comparativa de Proyectos de Reforma a la Ley de Control del Gasto Electoral y de Propaganda Electoral. Documento no oficial de trabajo preparado por Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2003.

6.3.6. Directivas de las Campañas Electorales.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 11. Cuantificación del monto. Para cuantificar el monto del gasto electoral, se integrarán los gastos efectuados por las organizaciones políticas, alianzas y candidatos, los aportes, directos, indirectos en especie, en numerario o prestación de servicios de cualquier naturaleza.	Art. 14 A continuación del Art. 11, agréguese lo siguiente: Artículo 12. Composición de las Directivas de las Campañas Electorales. La Directiva de la Campaña Electoral de candidaturas presentadas por los partidos y movimientos políticos, estará conformada, al menos, por: (1) El Director Nacional del partido o movimiento –en las elecciones nacionales- o el Director Provincial –en las elecciones seccionales- quienes ejercerán la Representación Legal de la Campaña. En caso de que éstos fueren candidatos, serán subrogados, para los efectos contemplados en el presente artículo, por quien corresponda conforme a los reglamentos del partido o movimiento; (2) El Responsable del Manejo Económico; y, (3) El Contador de la Campaña Electoral. Los partidos y movimientos políticos que formen alianzas deberán designar para las campañas electorales que impulsen en común, una Directiva conformada al menos por: El Procurador, quien hará las veces de director de campaña; un Responsable del Manejo Económico; y un Contador de la Campaña Electoral. Además de lo dispuesto en los incisos anteriores, en el caso de alianzas, los representantes de cada partido o movimiento político que las integran, deberán suscribir un compromiso por escrito, en el que conste detalladamente los deberes y responsabilidades de cada uno de los partidos o movimientos que la conformen, en el manejo, financiamiento, desarrollo y administración de la campaña. Dicho compromiso no podrá contravenir el principio de responsabilidad solidaria e indivisible, para el pago de sanciones pecuniarias establecidas en la presente Ley. Los Apoderados que deben designar los candidatos independientes al inscribir sus candidaturas de acuerdo a la Ley Orgánica de Elecciones, formarán parte de la Directiva de la Campaña Electoral de tales candidatos como Representantes y Responsables del Manejo Económico, a la vez. Cada estructura de directiva de la campaña de los candidatos independientes deberá integrar a un Contador de la Campaña Electoral, para los efectos de la presente ley. Todo Contador de campañas electorales deberá tener el título de Contador Público autorizado y federado a los Colegios de Contadores, y no tener impedimentos para ejercer su profesión.

Artículo 13. Desempeño simultáneo de cargos en las directivas de las campañas.

Los Representantes de partidos, movimientos o alianzas políticas; los Responsables del Manejo Económico; y los Contadores de las campañas electorales podrán desempeñar tales cargos con respecto a más de una candidatura, dentro de un mismo proceso electoral, siempre que éstas pertenezcan a un mismo partido, movimiento o alianza. Sin embargo, una misma persona no podrá desempeñar a la vez los cargos de Representante, Responsable del Manejo Económico, y Contador de la Campaña Electoral, con respecto a una misma candidatura.

Conforme a lo establecido en el cuarto inciso del artículo 12 de la presente ley, esta norma no se aplicará a los Representantes de los candidatos independientes

PC considera que los partidos y movimientos políticos que formen alianzas deberán designar para las campañas electorales que impulsen en común, una **Directiva** conformada al menos por: El Procurador, quien hará las veces de director de campaña; un Responsable del Manejo Económico; y un Contador de la Campaña Electoral.

Además, considerando más viable y factible para el cobro de multas, es conveniente que los representantes de cada partido o movimiento político que integran dichas alianzas, suscriban un compromiso por escrito, en el que conste detalladamente los **deberes y responsabilidades** de cada uno de los partidos o movimientos que la conformen, **en el manejo, financiamiento, desarrollo y administración de la campaña**. Dicho compromiso no podrá contravenir el principio de responsabilidad solidaria e indivisible, para el pago de sanciones pecuniarias establecidas en la presente Ley.

6.3.7. Determinación previa de límites de gasto en campaña y promoción electoral.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 12. Determinación previa de límites del gasto en campaña y promoción electoral.

En el plazo de quince días antes de la convocatoria al sufragio, el Tribunal Supremo

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

Art. 24

Sustitúyase el Art. 12, por el siguiente:

Artículo 24. Determinación previa de límites del gasto en campaña y promoción electoral.

Electoral, señalará y publicará por la prensa los límites del gasto electoral en campaña y promoción electoral por cada dignidad a elegirse, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la presente Ley. Igualmente, se fijarán los montos para consultas populares y revocatorias de mandato.

Quince días antes de la convocatoria a todo sufragio, el Tribunal Supremo Electoral señalará y publicará por la prensa los límites de gastos que podrán hacerse durante la campaña electoral en lo tocante a cada dignidad a elegirse, nacional o seccional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la presente Ley. Igualmente, en el mismo plazo, el Tribunal Supremo Electoral fijará los montos máximos de gasto para consultas populares y revocatorias de mandato. En las elecciones presidenciales, en caso de que hubiere segunda vuelta, los límites se determinarán al momento de la convocatoria.

La Propuesta de PC considera que, los límites de gastos para cada dignidad que podrán hacerse durante la campaña electoral, deberán ser publicados por la prensa, por parte del Tribunal Supremo Electoral, quince días antes de la convocatoria a todo sufragio.

6.4. Análisis de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al Título III. Mecanismos de Financiación y Control. Capítulo I. Contabilidad y Registros. Límite del Gasto Electoral⁸⁹⁰.

6.4.1. Aportes para financiar Gastos Electorales

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
TITULO III MECANISMOS DE FINANCIACION Y CONTROL CAPITULO I CONTABILIDAD Y REGISTROS Art. 13. De los ingresos. Las organizaciones políticas, las alianzas y los candidatos, están autorizados a recibir aportaciones económicas lícitas, en numerario o en especie, a cualquier título, los cuales serán valorados económicamente para los procesos electorales, consultas populares y revocatorias de	Art. 25 A continuación del Art. 12, agréguese el siguiente encabezado: TITULO V: APORTES PARA FINANCIAR GASTOS ELECTORALES Art. 26 Sustitúyase el Art. 13, por el siguiente: Artículo 25. De los aportes. Deberán reportarse todos los aportes efectuados dentro de una campaña electoral, aún si éstos fueron consignados con anterioridad a la convocatoria a las elecciones.

⁸⁹⁰ Matriz comparativa de Proyectos de Reforma a la Ley de Control del Gasto Electoral. Documento no oficial de trabajo preparado por Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2003.

mandatos, según la valoración real del aporte a la época de la contratación o promoción.

Sólo los Responsables del Manejo Económico de las campañas están autorizados a recibir aportes para financiar gastos electorales, en numerario o en especie. Para los efectos de la presente Ley, los aportes en especie serán avaluados económicamente y de común acuerdo entre el Responsable del Manejo Económico y el aportante. El avalúo se realizará con base al precio en el mercado de los bienes aportados, y en consideración a la época en la que se lo realice.

Se prohíbe la concesión de espacios gratuitos en los medios de comunicación, así como efectuar aportes a campañas electorales a través de terceras personas. Quien infrinja esta disposición será sancionado conforme a la presente Ley.

PC juzga conveniente que deben reportarse todos los aportes efectuados dentro de una campaña electoral, aún si éstos fueren consignados con anterioridad a la convocatoria a las elecciones.

Por otro lado, una reforma importante es la prohibición de la concesión de espacios gratuitos en los medios de comunicación, así como efectuar aportes a campañas electorales a través de terceras personas. Quien infrinja esta disposición será sancionado conforme a la presente Ley.

6.4.2. Mecanismos y Procedimientos de Control.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 14. Registros contables de ingresos y egresos.

Para cada proceso electoral los responsables de recibir aportaciones para las campañas electorales y los candidatos deberán notificar al organismo electoral competente la apertura de los registros contables, en los cuales constarán obligatoriamente todos los aportes o contribuciones, de la naturaleza que fueren realizadas, por cualquier persona natural o jurídica para el proceso electoral; y, de la misma manera, todos los gastos realizados con los respectivos soportes contables, documentados y en los plazos exigidos por la presente Ley.

Igual demostración se hará en las consultas populares y procesos de Revocatoria del Mandato.

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

Art. 17

A continuación del Art. Artículo 14. agréguese lo siguiente:

Artículo 15. Notificación de apertura de cuentas.

Se notificará a los órganos electorales competentes, tanto los números de las cuentas como la indicación de las instituciones bancarias donde se han abierto éstas y los nombres de las personas autorizadas para emitir cheques, al propio tiempo que se presente la notificación de la constitución Directiva de la Campaña Electoral dispuesta en el artículo 11 de esta ley.”

Art. 40

Sustitúyanse los dos primeros incisos del Art. 14 y el segundo y cuarto del Art. 16, por lo

Todo ingreso y egreso será registrado en la contabilidad y cumplirá todas las disposiciones de los artículos 20 y 21 de la Ley de Régimen Tributario Interno y su Reglamento.

siguiente:

TITULO VI MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL

CAPITULO I CONTABILIDAD Y REGISTRO

Artículo 41. Registros Contables de las campañas electorales.

Para cada proceso electoral, las Directivas de las campañas electorales correspondientes, deberán llevar registros contables. Notificarán al organismo electoral competente la apertura del Registro Contable de cada campaña. Esta notificación la efectuará con ocasión de la inscripción de las candidaturas, convocatoria a consulta popular o pedido de revocatoria de mandato.

Los Registros Contables se utilizarán en el juzgamiento de los gastos de campañas electorales y tendrá valor probatorio en la rendición de cuentas ante el organismo electoral competente.

Se considera necesario notificar a los órganos electorales competentes, tanto los números de las cuentas como la indicación de las instituciones bancarias donde se han abierto éstas y los nombres de las personas autorizadas para emitir cheques. De igual manera se debe notificar la apertura del Registro Contable de cada campaña. Además estos **Registros Contables** se utilizarán en el juzgamiento de los gastos de campañas electorales y tendrá **valor probatorio en la rendición de cuentas** ante el organismo electoral competente.

6.4.3. Apertura de cuentas corrientes durante la campaña electoral.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 15. Apertura de cuentas corrientes durante la campaña electoral.

Las organizaciones políticas, alianzas o candidatos durante la campaña electoral deberán abrir una o varias cuentas corrientes en una o más instituciones del sistema financiero nacional. Todo egreso mayor de \$ 30 USD deberá ser efectuado mediante la utilización de cheque y deberá contar con el documento de respaldo, sea este contrato, factura, nota de venta, recibo de honorarios o cualquier otro documento

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

Art. 16

El Art. 15, dirá:

Artículo 14. Apertura de cuentas corrientes durante la campaña electoral.

Para el pago de todos los gastos de la campaña electoral y depósito de todos los aportes recibidos, el Responsable del Manejo Económico y el Contador de cada campaña electoral deberán abrir una o varias cuentas corrientes en una o más instituciones del sistema financiero nacional. El Responsable y el Contador de la Campaña

autorizado por la ley. Dichas cuentas no estarán sujetas al sigilo bancario determinadas en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Tampoco estarán sujetas a reserva o sigilo bancario las cuentas personales de los responsables del manejo económico de las campañas electorales, en el evento que se inicie proceso de investigación por mal manejo de los fondos de la campaña.

No se efectuará contrataciones a través de terceras personas; tampoco se manejará cuentas de campaña electoral abiertas en el extranjero, ni se justificará ingresos o egresos mediante transferencia de bancos o corresponsales extranjeros.

Los egresos de hasta \$30 USD o su equivalente en moneda nacional, podrán realizarse en efectivo, pero estarán respaldados con la respectiva factura, boleta de venta o liquidación de compras y prestación de servicios.

Electoral registrarán sus firmas en dichas cuentas, de manera de que todo cheque sólo pueda ser girado con sus dos firmas en conjunto.

Dichas cuentas no estarán sujetas al sigilo bancario determinado en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. En el evento que se inicie un proceso de investigación por manejo de los fondos de la campaña, no estarán sujetas a reserva o sigilo bancario las cuentas personales de quienes conformen la Directiva de las campañas electorales y de los candidatos.

PC en su propuesta de reforma cree el Responsable del Manejo Económico y el Contador de cada campaña electoral, deberán abrir una o varias cuentas corrientes en una o más instituciones del sistema financiero nacional para el pago de todos los gastos de la campaña electoral y depósito de todos los aportes recibidos.

6.4.4. Manejo de Registros Contables.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 16. De la contabilidad.

Quienes estén sujetos a esta Ley, están obligados a llevar contabilidad bajo las normas técnicas y los términos establecidos en las leyes pertinentes. Además, las organizaciones políticas, alianzas y candidatos están obligados a llevar registros contables para cada proceso de sufragio en que participen.

Todo candidato a dignidad de elección popular, trátese de elecciones unipersonales o pluripersonales, deberá llevar una contabilidad de gasto electoral según el plan de cuentas aprobados por el Tribunal Supremo Electoral y tendrá la obligación de reportar el gasto electoral y la contratación de la propaganda electoral.

Dicha contabilidad se utilizará y tendrá valor probatorio en la rendición de cuentas ante el organismo electoral competente.

La contabilidad de las organizaciones políticas se sujetará a las Normas Ecuatorianas de Contabilidad (NEC).

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

Art. 42

Sustitúyase los incisos primero y quinto del Artículo 16 y el tercer inciso del Artículo 14, por el siguiente:

Artículo 43. Manejo de los Registros Contables.

Los Responsables del Manejo Económico y Contadores de las campañas electorales están obligados a observar los Registros Contables de éstas bajo las Normas Ecuatorianas de Contabilidad (NEC) y en los términos establecidos en las leyes pertinentes.

El Tribunal Supremo Electoral coordinará con el Servicio de Rentas Internas el diseño de los modelos y formatos que utilizarán los sujetos obligados a rendir cuentas, para proporcionar la información electoral.

Los Registros Contables se llevarán de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Régimen Tributario Interno y su reglamento.

El Tribunal Supremo Electoral coordinará con el Servicio de Rentas Internas el diseño de los modelos y formatos que utilizarán los sujetos obligados a rendir cuentas, para proporcionar la información electoral. Los Registros Contables se llevarán de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Régimen Tributario Interno y su reglamento.

6.4.5. Registro de aportes y gastos.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 17. Responsables. Las organizaciones políticas, alianzas y los candidatos, designarán al responsable del manejo económico de la campaña electoral y registrarán esta designación ante el organismo electoral y registrarán esta designación ante el organismo electoral competente, dentro de su respectiva jurisdicción. Será responsable del manejo legal, de la liquidación de cuentas y del reporte al organismo competente sobre los fondos, ingresos y egresos de la campaña electoral. El responsable del manejo económico de la campaña será el único facultado por la presente Ley, para suscribir contratos de publicidad y propaganda electoral. Tratándose de alianzas electorales deberán designar como responsable a un procurador común. Se establece la responsabilidad solidaria e indivisible. Deberán reportarse todos los gastos electorales, aún si éstos fueron contratados con anterioridad a la convocatoria a las elecciones. Quien infringere esta disposición, será descalificado de la dignidad para la cual fue electo y si el infractor, no fuere elegido no podrá participar como candidato en los dos siguientes procesos electorales ni ocupar función pública alguna en igual período. Los organismos electorales, según el ámbito de la elección deberán enviar a todos los medios de comunicación registrados en la respectiva jurisdicción territorial, la identificación de las personas autorizadas a contratar publicidad, por las diferencias organizaciones políticas, alianzas o candidatos. Ningún medio de comunicación social podrá recibir y contratar publicidad electoral de quienes no estén legalmente autorizados para dicho efecto.	Art. 15 Derógase el Art. 17. Art. 21 Sustitúyase el inciso quinto del Art. 17, por lo siguiente: Artículo 20. Obligación de reportar todo gasto electoral. Deberán reportarse todos los gastos efectuados en actividades de promoción electoral, aún si éstos fueron contratados con anterioridad a la convocatoria a las elecciones. Se prohíbe efectuar gastos electorales a través de terceras personas.” Art. 41 Sustitúyase el quinto inciso del Artículo 17, por el siguiente: Artículo 42. Registro de aportes y gastos. En el Registro Contable constarán obligatoriamente todos los aportes o contribuciones realizados para financiar gastos electorales; y, de la misma manera, todos los gastos efectuados en promoción electoral. Cada asiento contable de aportes o gastos contará con los respectivos soportes contables, documentados con las formalidades de Ley. El Contador de la Campaña Electoral tendrá a su cargo llevar el Registro Contable de la misma. Deberán reportarse todos los aportes y gastos electorales, incluso aquellos efectuados hasta con seis meses de anterioridad a la convocatoria a las elecciones. Art. 79 Sustitúyase los incisos segundo, sexto y séptimo del Artículo 17, por lo siguiente: Artículo 91. Contratación de propaganda electoral. Los Representantes de partidos o movimientos políticos, Representantes de alianzas o Representantes de candidatos independientes que

formen parte de Directivas de Campañas Electorales legalmente reconocidos por los organismos electorales competentes, serán los únicos facultados a suscribir contratos de publicidad y propaganda electoral con medios de comunicación social. Los organismos electorales competentes emitirán una credencial a los citados directivos que, para efecto de contratar publicidad a favor de sus candidatos, los identificará ante los medios de comunicación.

Ningún medio de comunicación social podrá recibir o contratar publicidad electoral con quienes no estén legalmente autorizados para dicho efecto.

El Estado, a través del Tribunal Supremo Electoral, publicará en los diarios de circulación nacional y en su página de Internet, los programas de gobierno de los binomios inscritos como candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. La publicación guardará un mismo formato, diseño y extensión para todas las candidaturas. El costo de esta publicación, lo asumirá el Tribunal, valor que será recuperado posteriormente, a través del fondo de reposición.

PC en su propuesta de ley, manifiesta que es necesario, que los gastos efectuados en actividades de promoción electoral deben ser reportados, ***aún si éstos fueren contratados con anterioridad a la convocatoria a las elecciones.***

Por otro lado, establece claramente la ***prohibición de efectuar gastos electorales a través de terceras personas.***

Solo quienes estén ***legalmente reconocidos*** por los organismos electorales competentes, ***como los representantes*** de partidos o movimientos políticos, representantes de alianzas o representantes de candidatos independientes que formen parte de Directivas de Campañas Electorales serán los ***únicos facultados*** a suscribir contratos de publicidad y propaganda electoral con medios de comunicación social.

El Estado, a través del Tribunal Supremo Electoral, publicará en los diarios de circulación nacional y en su página de Internet, ***los programas de gobierno*** de los binomios inscritos como candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. El costo de esta publicación, lo asumirá el Tribunal, valor que será recuperado posteriormente, a través del ***fondo de reposición.***

6.4.6. Período de conservación de Registros.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 18. Período de conservación de registros. Los registros y contabilidad a la que se refiere la presente Ley, deberán mantenerse durante todo el proceso electoral y se conservarán por cinco años después de su juzgamiento. Podrán ser examinados en cualquier tiempo, dentro de este período, por el Tribunal Supremo Electoral; pero una vez juzgados y emitido el pronunciamiento favorable definitivo no podrán ser examinados nuevamente, salvo los casos del recurso de revisión contemplados en esta Ley.	Art. 43 Sustituyese el Artículo 18, por el siguiente: Artículo 44. Período de conservación de Registros. Los originales y copias de los Registros y contabilidad a los que se refiere la presente Ley así como de sus documentos de respaldo, deberán conservarse durante todo el proceso electoral y etapa de examen y juzgamiento, y al menos durante los cinco años posteriores a la conclusión de la etapa de juzgamiento. Podrán ser examinados en cualquier momento, dentro de ese período; pero una vez emitida la Resolución definitiva de juzgamiento, no podrán ser juzgados nuevamente por dichos organismos, salvo en los casos contemplados en el Recurso de Revisión. Transcurrido el plazo de cinco años, el destino de la documentación de juzgamiento de gastos electorales que obre en poder de los organismos electorales se ajustará a las disposiciones de la Ley, en cuanto a la conservación de archivos públicos e históricos se refiere.

Con respecto al período de conservación de Registros, PC considera que tanto originales y copias como sus documentos de respaldo, luego de transcurrido el plazo de cinco años, el destino de la documentación de juzgamiento de gastos electorales que obre en poder de los organismos electorales se ajustará a las disposiciones de la Ley, en cuanto a la conservación de archivos públicos e históricos se refiere.

6.5. Análisis de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al Título III. Mecanismos de Financiación y Control. Capítulo II. De los Ingresos.⁸⁹¹

6.5.1. Contribuciones y prohibiciones.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
CAPITULO II DE LOS INGRESOS Art. 19. Aceptación de contribuciones y emisión de comprobantes. El responsable del manejo económico del proceso electoral, registrado conforme lo determina la presente Ley, luego de recibir la contribución registrará la misma, obligándose a extender y suscribir el correspondiente comprobante de recepción, el mismo que llevará el número asignado a la organización política, alianzas o candidatos con el respectivo número secuencial interno, que recibe el aporte. Se prohíbe efectuar o recibir aportes en especie, contribuciones o donaciones sin que se entregue como contrapartida el correspondiente comprobante o formulario registrado, los mismos que serán objeto de valoración cuantificable en moneda nacional o en dólares de los Estados Unidos de Norte América, para efectos de contabilidad que se imputará a los gastos electorales de la candidatura beneficiada. Para efectos de esta Ley, la concesión de propaganda electoral mediante espacios gratuitos en los medios de comunicación, se considerará aporte en especie.	Art. 27 Sustituyese el Art. 19, por el siguiente: Artículo 26. Aceptación de aportes y emisión de comprobantes. Luego de recibir una contribución, el Responsable del Manejo Económico la inscribirá en el Registro de Aportantes de la campaña; extenderá el correspondiente Comprobante de Recepción de Aporte; y, anotará el respectivo asiento en la Contabilidad de la campaña electoral.” Art. 30 Sustituyese el segundo inciso del Art. 19, por el siguiente: Artículo 31. Prohibición de aportes anónimos y sin formalidades de ley. Se prohíbe efectuar y recibir aportes anónimos, u otros que no cumplan con las formalidades establecidas en la presente Ley.

Sobre los aportes prohibidos, PC manifiesta que: Se prohíbe la recepción de aportes anónimos, u otros que no cumplan con las formalidades establecidas en la presente Ley. Por otro lado es necesario contar con un Registro de Aportantes de la campaña; se debe además extender el correspondiente Comprobante de Recepción de Aporte; y, este se anotará en el respectivo asiento en la Contabilidad de la campaña electoral.

⁸⁹¹ Matriz comparativa de Proyectos de Reforma a la Ley de Control del Gasto Electoral. Documento no oficial de trabajo preparado por Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2003.

6.5.2. Prohibición de adquirir compromisos contrarios a la ley.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 20. Prohibición de adquirir compromisos contrarios a la ley y el servicio público. El aportante y quien recibe el aporte no podrán adquirir compromiso alguno contrario a la ley y el servicio público, como correspondencia o retribución al aporte entregado y recibido.	Art. 31 Sustituyese el Art. 20, por el siguiente: Artículo 32. Prohibición de adquirir compromisos contrarios a la ley. El aportante y el beneficiario del aporte no podrán establecer compromiso alguno contrario a la ley, como correspondencia o retribución al aporte entregado y recibido. Quienes transgredan esta norma incurrirán en una infracción, y responderán según lo determina la Ley.”

En esta propuesta de reforma, se ha considerado necesario añadir al mencionado artículo lo siguiente: “Quienes transgredan esta norma incurrirán en una infracción, y responderán según lo determina la Ley”, con el objeto de que **exista claramente establecida una sanción.**

6.5.3. Contribuciones y aportes prohibidos.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 21. Contribuciones y aportes prohibidos. Prohíbese la recepción de aportes, contribuciones o entrega de cualquier tipo de recursos de origen ilícito, tales como los provenientes de operaciones o recursos originados en el narcotráfico o en cualquier tipo de actividad, operación u organización prohibida por la ley. Igualmente prohíbese la aceptación de aportaciones que provengan de personas jurídicas extranjeras; así como de las instituciones financieras y, de las personas naturales o jurídicas nacionales, que tengan contratos con el Estado, siempre y cuando el contrato haya sido celebrado para la ejecución de una obra pública, la prestación de servicios públicos o la explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual. Se exceptúan las concesiones de frecuencias de radio y televisión otorgadas a favor de los medios de comunicación social. Está prohibido aceptar aportaciones de personas naturales o jurídicas que mantengan litigios judiciales con el Estado, como consecuencia de	Art. 32 Sustitúyase los tres primeros incisos del Art. 21, por el siguiente: Artículo 33. Contribuciones y aportes prohibidos. Prohíbese la recepción de los aportes que tengan los siguientes orígenes: a) De personas vinculadas a actividades ilícitas, tales como el narcotráfico u otras actividades delictivas, y a organizaciones prohibidas por la Ley; o de personas cuyo goce de derechos políticos se halle suspendido de acuerdo a la Constitución de la República. b) De personas jurídicas. c) De personas naturales o jurídicas extranjeras. d) De personas naturales que tengan contratos con el Estado, siempre y cuando el contrato haya sido celebrado para la ejecución de una obra pública; la prestación de servicios públicos; o, la explotación de recursos naturales. Se exceptúan de esta disposición a las personas naturales beneficiarias de concesiones de frecuencias de radio y televisión.

relaciones contractuales por la ejecución de obras o servicios, o por cualquier otra causa, directamente o por interpuesta persona.

Prohíbese, a todo organismo o entidad pública, funcionario empleado o servidor público, la utilización de los recursos y bienes públicos, al igual que promocionar sus nombres o partidos en la obra o proyectos a su cargo. Quien infringiere esta disposición será sancionado con la revocatoria del mandato o destitución del cargo, según el caso, sin perjuicio de las acciones que el caso amerite, conforme lo determine el Código Penal.

Concédese acción pública para denunciar las violaciones de esta norma ante el Tribunal Supremo Electoral, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y, además, ante la Contraloría General del Estado en caso de que también entrañaren desvío o mal uso de recursos públicos, y ante los jueces competentes, si implicare la comisión de un delito.

e) De personas naturales que mantengan litigios judiciales de cualquier tipo, con el Estado.

Art. 33

Sustitúyase el cuarto inciso del Art. 21 de la Ley Orgánica por el siguiente:

Artículo 34. Prohibición de publicidad de obras durante la campaña y de uso de recursos públicos para promoción electoral.

Se prohíbe a las entidades públicas nacionales y seccionales, durante los 45 días de campaña electoral, promocionar a través de cualquier medio las obras o actividades que llevan a cabo.

Prohíbese a todo funcionario, empleado o servidor público, utilizar o autorizar el empleo de recursos y bienes públicos a favor de partidos políticos, movimientos, listas o candidatos.

Art. 56

Sustitúyase el inciso quinto del Artículo 21, y el Art. 55 de la Ley Orgánica, por el siguiente:

Artículo 63. Acción Pública.

Concédese Acción Pública para denunciar las infracciones que se sancionan en esta Ley, ante el Tribunal Supremo Electoral, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el Servicio de Rentas Internas, la Contraloría General del Estado -en caso de que las infracciones también entrañen el desvío o mal uso de recursos públicos-, y ante los jueces competentes, si implicaren la comisión de un delito.

PC considera necesario *establecer y enumerar una a una*, aquellas contribuciones y aportes que deben considerarse prohibidos, con el claro objetivo de no poder evadir a la ley, en el caso de manifestarse tales prohibiciones.

Una de los actos ligados al a corrupción que se dan con frecuencia en las campañas electorales es la utilización de recursos públicos para promover candidatos y partidos políticos, por tal motivo en el presente proyecto reformativo de ley se plantea claramente, la prohibición de publicidad de obras durante la campaña y de uso de recursos públicos para promoción electoral, específicamente se prohíbe a las entidades públicas nacionales y seccionales, durante los 45 días de campaña electoral, promocionar a través de cualquier medio las obras o actividades que llevan a cabo.

6.5.4. Procedimiento para la aceptación de contribuciones.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 22. Procedimiento para la aceptación de contribuciones. Los responsables de la recepción de aportaciones y recaudaciones para las campañas electorales llevarán un registro de ingresos y gastos. Los aportantes deberán llenar los formularios de aportación que para el efecto elaborará el Tribunal Supremo Electoral. En todo caso, las aportaciones serán nominativas.	Art. 28 Derogase el Art. 22 de la Ley Orgánica.

Al respecto, lo mencionamos anteriormente es necesario contar con un Registro de Aportantes de la campaña; extender un Comprobante de Recepción de Aporte; y, anotar este, en el respectivo asiento, para efectos de la Contabilidad de la campaña electoral.

6.5.5. Límite máximo de contribución por persona jurídica.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 23. Límite máximo de contribución por persona jurídica. La contribución de las personas jurídicas nacionales no podrá exceder del 10% del monto máximo de gasto electoral autorizado para cada dignidad.	Art. 35 Derogase el artículo 23 de la Ley Orgánica.

Uno de los importantes cambios a esta ley, ha sido la prohibición de la recepción de aportes provenientes de personas jurídicas, “en consideración a que son los ciudadanos y no las personas jurídicas quienes eligen representantes en un proceso democrático. Se intenta además, que las personas jurídicas se mantengan al margen de la acción partidista y electoral y preserve su autonomía frente a la política”⁸⁹².

⁸⁹² Proyecto de consenso para Segundo Debate en el Pleno del Congreso Nacional sobre el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral presentado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2006.

6.5.6. Aportes de los partidos y movimientos políticos.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 24. Límite para las organizaciones políticas. Las organizaciones políticas podrán aportar para las campañas electorales sin más límite que lo normado en su propio presupuesto, sin exceder del monto máximo señalado en la presente Ley, debiendo declarar y registrar el origen y monto de los recursos aportados; al igual que la fuente de dichos recursos tratándose de personas naturales o jurídicas si este fuere el origen.	Art. 36 Sustituyese el Art. 24 de la Ley Orgánica, por el siguiente: Artículo 37. Aportes de los partidos y movimientos políticos. Los partidos y movimientos políticos podrán aportar para las campañas electorales de los candidatos a quienes postulen, sin más límite que lo normado en sus propios estatutos y sin exceder del monto máximo de gastos de campaña electoral señalado en la presente Ley. El Responsable del Manejo Económico de una campaña deberá registrar el aporte de un partido o movimientos político siguiendo el procedimiento establecido en esta Ley para todo aportante.

Los partidos y movimientos políticos podrán aportar para las campañas electorales de los candidatos a quienes postulen, sin embargo, el presente proyecto de ley, intenta dejar en claro que, este no debe exceder del monto máximo de gastos de campaña electoral señalado en la presente Ley y que se debe ***seguir el procedimiento establecido en esta Ley para todo aportante.***

6.5.7. Préstamos para las campañas electorales.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 25. Préstamos para las campañas electorales. Los préstamos que las organizaciones políticas, alianzas y candidatos obtengan del sistema financiero nacional para financiar las campañas electorales en las que participen se justificará de acuerdo con lo previsto por esta Ley, y podrán financiarse con recursos provenientes de su propio patrimonio. Dichos préstamos no serán objeto de condonación por ningún motivo. En ningún caso el crédito podrá exceder el límite máximo de gasto señalado por esta Ley para las diferentes dignidades.	Art. 37 Sustitúyase el Art. 25 de la Ley Orgánica, por el siguiente: Artículo 38. Préstamos para las campañas electorales. Los partidos y movimientos políticos, y los candidatos, dentro de los límites máximos de gastos y de aportes individuales, podrán financiar sus aportes mediante la contratación de préstamos en instituciones financieras. La tasa de interés será la normal del mercado. Dichos préstamos no podrán ser concedidos sin los intereses, garantías, comisiones, y demás condiciones establecidas en la Ley y resoluciones de la Superintendencia de

Bancos, ni serán objeto de condonación por ningún motivo. En caso de que un partido o movimiento político contrate un préstamo para financiar campañas electorales, con dicho aporte en ningún caso podrá exceder el límite máximo de gasto señalado por esta Ley para las diferentes dignidades.

Con respecto a los préstamos que se obtengan de las instituciones del sistema financiero para las campañas electorales, estos no podrán ser concedidos sin los intereses, garantías, comisiones, y demás condiciones establecidas en la Ley y resoluciones de la Superintendencia de Bancos.

6.5.8. Reporte de todo espacio político contratado.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 26. Reporte de todo espacio político contratado.

Todo espacio político contratado antes, durante y después de las campañas electorales, deberá ser reportado al organismo electoral competente, con determinación de su duración, el valor pagado y la persona natural o jurídica que lo contrató y canceló. Ningún pago por este tipo de servicio podrá ser efectuado en dinero en efectivo.

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

Art. 81

Sustitúyase el Artículo 26 de la Ley Orgánica, por lo siguiente:

Artículo 93. Reporte de todo espacio político contratado.

Todo espacio político contratado antes y después de las campañas electorales, deberá ser reportado al organismo electoral competente por el medio de comunicación que lo difunda, con determinación de su duración, el valor pagado y la persona natural o jurídica que lo contrató y canceló. Ningún pago por este tipo de servicio podrá ser efectuado en dinero en efectivo.

En la propuesta de ley de PC se determina que todo espacio político contratado antes y después de las campañas electorales, deberá ser reportado al organismo electoral competente ***por el medio de comunicación que lo difunda.***

6.5.9. Obligatoriedad de declarar en el impuesto a la renta, los aportes de campañas electorales.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 27. Declaración de impuesto a la renta de contribuyentes de campañas electorales. Los contribuyentes de una campaña electoral sean estas personas naturales o jurídicas, deberán declarar en su impuesto a la renta, el monto de dichas contribuciones, la identificación del contribuyente deberá ser completa, con indicación del número del RUC, dirección domiciliaria, cédula de ciudadanía, nombre o denominación social de la compañía, nombres y apellidos completos del aportante o del representante legal de la empresa.	Art. 38 Sustitúyase el Art. 27 de la Ley Orgánica, por el siguiente: Artículo 39. Obligatoriedad de declarar en el impuesto a la renta, los aportes de campañas electorales. Los contribuyentes a las campañas electorales que están obligados a declarar impuesto a la renta, harán contar en su declaración el monto de sus contribuciones. La identificación del contribuyente deberá ser completa, con indicación precisa de los nombres completos, RUC si fuere del caso, dirección domiciliaria y cédula de ciudadanía

PC establece la **obligatoriedad** de declarar en el impuesto a la renta, los aportes de campañas electorales.

6.5.10. Prohibición de receptar contribuciones posteriores

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 28. Prohibición de receptar contribuciones posteriores. Queda prohibido entregar o receptar contribuciones posteriores a los noventa días después de la fecha del cierre de las votaciones. Siempre que dichas contribuciones se deriven de un compromiso adquirido antes del proceso electoral. A quien incurra en esta prohibición se le aplicará las sanciones establecidas en el artículo 37 de la presente Ley.	Art. 39 Sustitúyase el Art. 28 de la Ley Orgánica, por el siguiente: Artículo 40. Prohibición de receptar contribuciones posteriores. Queda prohibido entregar o receptar contribuciones con posterioridad al cierre de la campaña electoral. A quien transgreda esta prohibición, sea aportante o receptor de una aportación, se le aplicará las sanciones establecidas en la presente Ley para las aportaciones ilícitas. Sin embargo, con posterioridad al cierre de la campaña electoral, podrán efectivizarse los aportes comprometidos con anterioridad, siempre que el compromiso de aporte conste por escrito, y se encuentre debidamente registrado en la contabilidad y en los listados de aportantes referidos esta ley.

Esta ley considera que los **aportes posteriores** al cierre de la campaña electoral, no solo están prohibidos, si no **son considerados además, aportaciones ilícitas** y por tanto la misma ley establece su respectiva sanción a quien la recepte o aporte.

6.6. Análisis de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al Título III. Mecanismos de Financiación y Control. Capítulo III. Liquidación de los Fondos de Campañas Electorales.⁸⁹³

6.6.1. Liquidación de los fondos de campañas electorales.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
CAPITULO III LIQUIDACION DE LOS FONDOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES Art. 29. Liquidación de los fondos de campañas electorales. En el plazo de noventa días después de cumplido el acto del sufragio, el responsable del movimiento económico de la campaña, con intervención de un contador público federado, liquidará los valores correspondientes a ingresos y egresos de la campaña electoral presentando para ello un balance consolidado, la determinación de los montos correspondientes y el listado de contribuyentes con los justificativos que esta Ley prevé. Dicha liquidación será conocida y aprobada por el candidato o los candidatos, por el correspondiente organismo fiscalizador interno que por estatuto, le corresponda su aprobación; y, por la organización política o alianza que patrocine la candidatura. Una vez cumplido lo determinado en los incisos precedentes se presentará ante el organismo electoral competente para dictamen correspondiente según lo determinado en esta Ley, en un plazo de treinta días adicionales. Si al realizar dicha liquidación hubiere saldo sobrante, la organización política, alianzas o candidatos, destinarán tales valores a programas	Art. 44 Sustitúyase los dos primeros incisos del Artículo 29 de la Ley Orgánica y su encabezado, por lo siguiente: CAPITULO II LIQUIDACION DE LOS FONDOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES Artículo 45. Liquidación de los fondos de campañas electorales. En el plazo de sesenta días después de cumplido el acto del sufragio, el Responsable del Manejo Económico, con intervención del Contador, liquidará los valores correspondientes a ingresos y egresos de la campaña electoral. Elaborarán para ello, sobre la base del Registro Contable, el Registro de Aportantes y otros documentos pertinentes, un balance consolidado del monto, origen y destino de los gastos de campaña, con los justificativos que esta Ley prevé. Dentro del mismo plazo de sesenta días, dicha Liquidación de Ingresos y Egresos será conocida y aprobada por el candidato o los candidatos; por el correspondiente organismo fiscalizador interno que por estatuto le corresponda su aprobación; y, por la organización política o alianza que patrocine la candidatura. Art. 46 Sustitúyase el tercer inciso del Artículo 29 , y el primer inciso del Art. 30 de la Ley Orgánica, por lo siguiente:

⁸⁹³ Matriz comparativa de Proyectos de Reforma a la Ley de Control del Gasto Electoral. Documento no oficial de trabajo preparado por Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2003.

de orientación cívica, capacitación política o de beneficio social del INNFA; los mismos que, deberán ser liquidados de conformidad con los plazos previstos en la presente Ley.

CAPITULO III PRESENTACIÓN DE LAS CUENTAS ANTE LOS ORGANISMOS ELECTORALES COMPETENTES

Artículo 47. Presentación de las Cuentas de Campaña.

Cumplidas las formalidades y plazos determinados en el Capítulo precedente, los responsables de una campaña indicados en el artículo 12 presentarán las Cuentas de Campaña Electoral al organismo electoral competente, en un plazo de siete días adicionales. Las Cuentas de Campaña Electoral comprenderán la siguiente documentación:

- a) La Liquidación de Ingresos y Egresos;
- b) Copias auténticas notariadas del Registro Contable, del Registro de Aportantes y del Listado Breve de Aportantes; y,
- c) Copia simple de la documentación de respaldo de la Liquidación y los Registros antes señalados.

Art. 45

Sustitúyase el inciso cuarto del Artículo 29 de la Ley Orgánica, por lo siguiente:

Artículo 46. Saldo de una liquidación.

Si al realizar dicha Liquidación hubiere un saldo sobrante, el Responsable del Manejo Económico destinará tales valores en partes iguales a SOLCA y la Junta de Beneficencia de Guayaquil, inmediatamente después de que se emitan las aprobaciones dispuestas en el segundo inciso del artículo precedente.

PC considera necesario ***reducir el plazo para la presentación de las cuentas*** de la Campaña ***de noventa a sesenta días*** después de cumplido el acto del sufragio. Además no solo hace referencia a la presentación de dichas cuentas, si no, las enumera cuales son. Considera que, de existir sobrante en la liquidación de estas, hubiere saldo sobrante, el Responsable del Manejo Económico destinará tales valores en partes iguales a SOLCA y la Junta de Beneficencia de Guayaquil.

6.7. Análisis de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al Título III. Mecanismos de Financiación y Control. Capítulo IV. Presentación de las Cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral y Juzgamientos.⁸⁹⁴

6.7.1. Presentación de Cuentas.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
CAPITULO IV PRESENTACIÓN DE LAS CUENTAS ANTE EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL Y JUZGAMIENTOS Art. 30. Presentación de cuentas. La presentación de cuentas la realizará el responsable del manejo económico de la campaña electoral de las organizaciones políticas, alianzas y candidatos, ante el organismo electoral competente. En los casos en que sólo se participe en elecciones de carácter seccional, el responsable del manejo económico de la campaña electoral realizará la presentación de cuentas ante el Tribunal Provincial Electoral correspondiente, el que procederá a su examen y juzgamiento. Los organismos electorales vigilarán que las cuentas se presenten en los plazos previstos y con todos los documentos que los justificaren.	Art. 47 Sustitúyase el tercer inciso del Artículo 30 de la Ley Orgánica, por lo siguiente: Artículo 48. Modo de presentación. Las Cuentas de Campaña Electoral serán presentadas para su control y juzgamiento, en la secretaría del organismo electoral competente, mediante comunicación suscrita por el Director y el Responsable del Manejo Económico de la respectiva campaña. Artículo 49. Organismos electorales competentes. El organismo competente para controlar y juzgar las cuentas de una determinada campaña electoral, y para cualquier otra gestión relacionada con los propósitos de este cuerpo legal, se establecerá de conformidad con lo que dispone el artículo 3 de la presente Ley. Artículo 50. Entrega de la documentación en regla. Los organismos electorales vigilarán que las Cuentas de Campaña Electoral se presenten en los plazos previstos y con todos los documentos de ley. No se aceptará a trámite ningún expediente de Cuentas de Campaña Electoral que no se haya presentado con la documentación indicada en el artículo 47. El funcionario que acepte documentación que no cumpla con los requisitos antes indicados, será sancionado conforme a esta Ley.

⁸⁹⁴ Matriz comparativa de Proyectos de Reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, Documento no oficial de trabajo preparado por Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2003.

La propuesta de PC establece cual debe ser el **modo de presentación de las Cuentas de Campaña Electoral** y establece que serán presentadas por el Director y el Responsable del Manejo Económico de la respectiva campaña. Por otro lado dice que estas cuentas, serán presentadas ante los organismos electorales nacional, o provinciales según su jurisdicción geográfica. Por último, implanta que no se aceptará a trámite ningún expediente que no tenga toda la documentación necesaria para su juzgamiento y quien lo haga, será sancionado conforme a esta Ley.

6.7.2. Contenido de la documentación.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 31. Contenido de la documentación. La documentación deberá contener y precisar claramente: el monto de los aportes recibidos, la naturaleza de los mismos, su origen, el listado de contribuyentes, su identificación plena y la del aportante original, cuando los recursos se entreguen por interpuesta persona; el destino y el total de las sumas gastadas en el proceso electoral por rubros, así como los comprobantes de egreso con las facturas y documentos de respaldo correspondientes.	

Al respecto, la propuesta de PC en su Art. 47, citado anteriormente lo establece en el Título. Presentación de las Cuentas de Campaña.

6.7.3. Plazo para consignar la liquidación de cuentas.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 32. Plazo para consignar la liquidación de cuentas. Si transcurrido el plazo señalado en el artículo 29, hubieren responsables del manejo económico de la campaña electoral que no hayan consignado en los organismos electorales competentes la liquidación correspondiente, éstos los requerirán para que lo hagan en un plazo máximo de quince días, contado desde la fecha de notificación del requerimiento.	Art. 48 Sustitúyase el Artículo 32 de la Ley Orgánica, por el siguiente: Artículo 51. Plazo extraordinario para consignar la liquidación de cuentas. Luego del plazo señalado en el artículo 47, las campañas electorales que no hubieran presentado las Cuentas de Campaña Electoral serán requeridas inmediatamente por los organismos electorales competentes para que las consignen dentro de un término adicional de quince días,

	contado a partir de la fecha de notificación del nuevo requerimiento. Transcurrido el plazo extraordinario, el organismo electoral competente declarará formalmente en desacato a los candidatos y Directivas de Campañas Electorales que no hayan remitido las Cuentas, para los fines legales correspondientes.

PC cree que de no ser presentadas las cuentas en un plazo de sesenta días, se concederá un plazo extraordinario de quince días, sin embargo transcurrido este tiempo, se considerará el desacato de esto.

6.7.4. Sanciones

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 33. Pérdida de derechos políticos por la no presentación de cuentas. Fenecido dicho plazo, a los responsables del manejo económico que no hayan presentado sus cuentas de las últimas elecciones, el organismo electoral competente de oficio y sin excepción alguna procederá a sancionarlos con la pérdida de los derechos políticos por dos años y conminará a los órganos directivos de las organizaciones políticas, alianzas y candidatos para que presenten las cuentas en el plazo de quince días adicionales. De no hacerlo, no podrán tener actuación política alguna en el siguiente proceso electoral, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar.	Art. 63 Sustitúyase el inciso 5 del Artículo 17, y el Artículo 33 de la Ley Orgánica, por lo siguiente: CAPITULO II SANCIONES RELATIVAS A LA FALTA DE PRESENTACION DE CUENTAS Artículo 71. Falta de presentación de cuentas. Si fenecido el plazo de presentación de las Cuentas de Campaña Electoral establecido en esta Ley, éstas hubieran sido entregadas, el organismo electoral competente, de oficio y sin excepción alguna, procederá a sancionar a cada uno de los responsables de presentarlas según el artículo 47 de este cuerpo legal, con la pérdida de los derechos políticos por ocho años y una multa de setenta y cinco Remuneraciones Mínimas Básicas Unificadas, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar. El funcionario que acepte documentación que no cumpla con los requisitos señalados en el Art. 47 de esta Ley, será sancionado por el Tribunal respectivo con una multa de entre 5 y 10 RBMU, dependiendo de la gravedad de la falta. Si reincidiere, será sancionado con la destitución de su cargo, y la pérdida de sus derechos políticos por 4 años. El candidato, cuya campaña no reportare aportes o gastos electorales, aún si éstos fueren contratados con anterioridad a la convocatoria a elecciones, será descalificado de la dignidad para la cual fue electo. Si el candidato no fuere elegido, no podrá participar como candidato ni ocupar función pública alguna durante los ocho años siguientes. Si se hubiera posesionado de su cargo, será además destituido de su función a partir de la notificación por parte del organismo electoral competente de la Resolución que

imponga la sanción. El presente inciso, en lo que respecta a la destitución, no será extensible al Presidente de la República, para quien se aplican las causales de destitución previstas en la Constitución Política de la República.

La imposición de sanciones al tenor de este artículo no obstará para que se exija la entrega de las Cuentas de Campaña con posterioridad al vencimiento de los plazos legales de presentación y/o a que se disponga las investigaciones para determinar el monto, origen y destino de los gastos electorales no reportados.

Los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y organizaciones; los candidatos; y las Directivas de las Campañas Electorales; que no hubieren reportado aportes electorales, serán solidaria e indivisiblemente responsables de pagar una multa equivalente al doble del total de los aportes electorales no reportados.

Sin perjuicio de la imposición de la multa antes indicada, se considerará como infracción adicional, la falta de reporte de aportes electorales que superen el diez por ciento, y alcancen hasta el 20% del monto máximo permitido para aportes individuales. La multa para tal infracción, será por un valor equivalente al triple del total de los aportes electorales recibidos en exceso.

Si el exceso supera el veinte y alcanza hasta el treinta por ciento, la multa será por un valor equivalente al cuádruple del total de los aportes electorales recibidos en exceso.

Si el exceso supera el treinta por ciento, la multa será por un valor equivalente al cuádruple del total de los aportes electorales recibidos en exceso, y además el candidato será descalificado de la dignidad para la cual fue electo; y, si se hubiere posesionado de su cargo, será además destituido del mismo, a partir de la notificación por parte del organismo electoral competente de la Resolución que imponga la sanción, con la excepción constante en el segundo inciso del artículo 71. Si el candidato no fuere elegido, no podrá participar como candidato ni ocupar función pública alguna durante los ocho años siguientes.

Artículo 72. Falta de presentación de informes quincenales y final de aportantes.

Los Responsables del Manejo Económico que no remitan al organismo electoral competente los informes quincenales y final dispuestos en el artículo 27, serán sancionados con una multa equivalente al 5 por ciento del gasto electoral que hubieren realizado, por cada informe sin entregar. En caso de que se realice una entrega retrasada o incompleta de los reportes la multa será del 1 por ciento del gasto electoral que hubieren realizado.

CAPITULO III

SANCIONES REFERIDAS AL GASTO ELECTORAL

Artículo 73. Exceso de Gasto.

Los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y organizaciones, sus candidatos; los candidatos independientes, y, los miembros de las Directivas de las Campañas Electorales que hubieren incurrido en gastos electorales que sobrepasen los montos máximos permitidos en esta Ley; serán solidaria e indivisiblemente responsables de pagar una multa equivalente al doble del total de los gastos electorales efectuados en exceso, si dicho exceso alcanza hasta el 10 por ciento adicional al límite máximo de gasto.

Si el exceso supera el 10 por ciento, y alcanza hasta el 20 por ciento, la multa será por un valor equivalente al triple del total de los gastos electorales efectuados en exceso.

Si el exceso supera el 20 por ciento, y alcanza hasta el 30 por ciento, la multa será por un valor equivalente al cuádruple del total de los gastos electorales efectuados en exceso.

Si el exceso supera el 30 por ciento, la multa será por un valor equivalente al cuádruple del total de los gastos electorales efectuados en exceso, además el candidato será descalificado de la dignidad para la cual fue electo; y, si se hubiere posesionado de su cargo, será además destituido del mismo, a partir de la notificación por parte del organismo electoral competente de la Resolución que imponga la sanción, con la excepción constante en el segundo inciso del artículo 71. Si el candidato no fuere elegido, no podrá participar como candidato ni ocupar función pública alguna durante los ocho años siguientes.

Artículo 74. Presunción de exceso de gasto electoral.

Si de los informes quincenales de los Registros de Aportes, o de los informes preliminares del monitoreo del pauta publicitario dispuesto en el artículo 98 de esta ley, el organismo electoral competente concluye que una Campaña Electoral podría superar o habría superado los montos máximos de gastos y de recepción de aportes, informará el particular al Director de la Campaña Electoral pertinente mediante una Nota de Observación, la que de ser el caso se considerará en el juzgamiento de las Cuentas de Campaña Electoral como prueba en contra de la campaña notificada. El organismo electoral competente, hará público el hecho de que se ha procedido a extender dicha nota de observación, y las causas que lo motivaran.

En ejercicio de la facultad de Acción Pública, cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar al organismo electoral la emisión de la citada Nota de Observación.

La información de ingresos y gastos electorales debe requerirse a las propias candidaturas, no a los partidos. De igual forma, el “régimen de sanciones debe ser proporcional”⁸⁹⁵, y las mismas deben imponerse no solo a los tesoreros y responsables económicos, sino también a los candidatos y a los partidos y movimientos, bajo la figura de la responsabilidad solidaria e indivisible.

De esta manera, se organizaría y viabilizaría mejor el manejo de información; se regularía lo referente a las candidaturas de los independientes; y, se resolverían las interrogantes sobre cómo proceder con las alianzas, “tanto en el tema de requerimiento de información, como de imposición de sanciones”⁸⁹⁶.

6.7.5. Aportes de personas naturales.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 34. Examen de cuentas. Los organismos electorales examinarán las cuentas presentadas; si de dicho examen o de otra información a su alcance, hubiere indicios sobre el cometimiento de infracciones a esta Ley, dispondrá auditorías especiales inmediatas que deberán estar realizadas dentro de un plazo de veinte días; sus resultados se notificarán a las partes involucradas a fin de que ejerciten el derecho de defensa en el plazo de quince días, contado a partir de la notificación. Los costos y gastos que demanden las auditorías especiales serán cubiertas por quienes hubieren sido declarados infractores en el juzgamiento correspondiente. El cobro será a través del descuento establecido en esta Ley o, mediante la instauración de juicio coactivo.	Art. 34 A continuación del Artículo 34 , agréguese lo siguiente: Artículo 35. Límite máximo de aporte de las personas naturales. El monto máximo que una persona natural podrá contribuir a la campaña electoral de un candidato, un binomio o una lista de candidatos, será de cuarenta y cinco veces la Remuneración mensual Básica Mínima Unificada vigente a la fecha de la convocatoria a elecciones. Una persona natural podrá aportar a las campañas de varias candidaturas nacionales y seccionales en un mismo proceso electoral, siempre que fueren para diferentes dignidades. Para cada candidatura se deberá respetar el monto máximo de aporte establecido en el presente artículo. Respetando los montos antes señalados, una persona natural podrá efectuar aportes a diversas campañas electorales por un monto de hasta ciento ochenta veces la Remuneración mensual Básica Mínima Unificada vigente a la fecha de la convocatoria a elecciones. Para efectos de este último cálculo, en la elección de dignidades que requieran de dos vueltas electorales se considerará a cada vuelta como un proceso electoral independiente y distinto el uno del otro. Artículo 36. Aportes de candidatos.

⁸⁹⁵ Proyecto de consenso para Segundo Debate en el Pleno del Congreso Nacional sobre el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral presentado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2006.

⁸⁹⁶ Ídem.

Los candidatos podrán aportar a sus propias campañas, conforme a las siguientes reglas:

- a) Para Presidente y Vicepresidente de la República, conjuntamente, hasta el 10 por ciento del monto máximo de gasto electoral determinado para sus campañas electorales.
- b) Para dignidades unipersonales, hasta el 10 por ciento del monto máximo de gasto electoral determinado para sus campañas electorales.

Para dignidades pluripersonales, en conjunto los integrantes de la lista, hasta el 30 por ciento del monto máximo de gasto electoral determinado para sus campañas electorales.

Art. 49

Sustitúyase el Artículo 34 y los incisos primero y tercero del Art.35 de la Ley Orgánica, por lo siguiente:

CAPITULO IV

EXAMEN Y JUZGAMIENTO DE CUENTAS

Artículo 52. Procedimiento.

Los organismos electorales competentes efectuarán el examen y juzgamiento de las Cuentas de Campaña Electoral de conformidad al siguiente procedimiento y plazos:

- a) Recibirán las Cuentas de Campaña Electoral con arreglo al procedimiento, formalidades y plazos referidos en el Capítulo III del Título VI de la presente ley;
- b) Los organismos electorales competentes examinarán, en el plazo de treinta días luego de la presentación de las auditorías contables, los resultados de las mismas y otra información relevante, incluido el monitoreo del pautaaje publicitario establecido en el artículo 98 de la presente Ley, y prepararán el respectivo informe.
- c) Dentro del plazo de treinta días después de emitido el informe, los tribunales electorales pronunciarán su Resolución de Juzgamiento.

Artículo 53. Contratación de Empresas auditoras.

El Tribunal Supremo Electoral contratará en cada elección, y para cada una de las campañas, una auditoría con una de las firmas auditoras autorizadas y debidamente calificadas por la Superintendencia de Bancos. Para tal efecto, el Tribunal reglamentará tal contratación.

Artículo 54. Información adicional para el juzgamiento de Cuentas.

Con arreglo a las disposiciones de la presente Ley, los organismos electorales competentes podrán ordenar estudios o demandar la información que estimen necesaria a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, a fin de cotejar los datos de Cuentas de Campaña Electoral.

Se considera adecuado establecer un límite máximo de aporte de las personas naturales, el mismo que será de cuarenta y cinco veces la Remuneración mensual Básica Mínima Unificada vigente a la fecha de la convocatoria a elecciones. Se establece además la forma y el monto de las aportaciones que pueden realizar los propios candidatos a sus campañas.

PC estima necesario establecer claramente el procedimiento para el examen y juzgamiento de cuentas. Implanta la contratación de empresas auditoras. De igual manera, de considerar necesario se podrán ordenar estudios o demandar la información que se estimen necesaria a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, a fin de cotejar los datos de Cuentas de Campaña Electoral.

6.7.6. Juzgamiento.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 35. Del juzgamiento. El organismo electoral competente dictará su resolución dentro del plazo de treinta días de concluido el trámite previsto en el artículo anterior, debiendo proceder de la siguiente manera: Si el manejo de valores y la presentación de las cuentas son satisfactorios, emitirá su resolución dejando constancia de ello y cerrará el caso. De lo contrario, hará observaciones, concediendo un plazo de quince días, contado desde la notificación, para desvanecerlas. Transcurrido dicho plazo, con respuestas o sin ellas dictará la resolución que corresponda. De la resolución del Tribunal Provincial Electoral se podrá apelar ante el Tribunal Supremo Electoral, dentro del término de tres días hábiles a la notificación de la resolución respectiva.	Art. 50 Sustitúyase el segundo inciso del Artículo 35 de la Ley Orgánica, por el siguiente: Artículo 55. Resolución de Juzgamiento. Si las Cuentas de Campaña Electoral se ajustan a las disposiciones de la ley, el órgano electoral competente emitirá su Resolución Final de Juzgamiento, que dejará constancia de ello y declarará concluido el juzgamiento de los gastos de la pertinente campaña electoral que no tenga observación alguna. De lo contrario, el órgano electoral competente dictará la Resolución Provisional de Juzgamiento en la que señalará, en detalle y con referencia a las disposiciones legales correspondientes, las infracciones que hubiere encontrado y concederá un plazo de quince días, contado desde la notificación, para que la Directiva de la Campaña Electoral a la que le corresponda, presente aclaraciones con miras a desvanecer las infracciones detectadas de manera provisional. Transcurrido dicho plazo, con respuestas de la respectiva Directiva de Campaña Electoral, o sin ellas, el organismo electoral competente dictará la Resolución Final de Juzgamiento de Campaña que determinará: - Si fuera el caso, el detalle de las infracciones que se hubiere identificado, de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes. - Las sanciones que corresponda imponer con respecto a cada infracción, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley; y,

c) Los nombres y/o denominaciones de las organizaciones políticas, personas naturales o jurídicas a quienes se hubiera impuesto las sanciones.

Si se identificaran indicios de infracciones penales, se remitirán inmediatamente los respectivos expedientes al Ministerio Público. Una vez que se cuente con sentencia ejecutoriada, los organismos electorales aplicarán las sanciones previstas en la presente Ley, en un alcance a la Resolución Final de Juzgamiento.

El organismo electoral competente dictará sus Resoluciones de Juzgamiento, Apelación y Revisión, y cualquier otra decisión con el pronunciamiento afirmativo del número de miembros que la ley dispone.

Conforme a lo establecido en el Art. 123 de la Constitución Política de la República, los miembros de un organismo electoral que tengan conflictos de interés con un asunto a consideración de éste, deberán excusarse de participar en las deliberaciones y decisiones atinentes al tema. Cualquier persona podrá solicitar al organismo electoral la suspensión temporal de funciones de los miembros que no se excusen de actuar en asuntos en los que tengan conflictos de interés, entre tanto se decidan tales asuntos.

Art. 51

Sustitúyase el segundo inciso del Artículo 8 y tercer inciso del Art. 35 de la Ley Orgánica, por el siguiente:

Artículo 56. Recurso de Apelación.

De la Resolución Final de Juzgamiento de las Cuentas de Campaña Electoral emanadas de los tribunales provinciales electorales, cabe el Recurso de Apelación, ante el Tribunal Supremo Electoral. El Recurso de Apelación podrá ser interpuesto por el o los afectados, dentro del término de tres días, contado a partir de la notificación de ésta.

Art. 52

A continuación del Artículo 56. Recurso de Apelación de la Ley Orgánica, agréguese el siguiente:

Artículo 57. Trámite del Recurso de Apelación.

El Tribunal Supremo Electoral resolverá un Recurso de Apelación que se le presente, en el término de treinta días. La Resolución del Tribunal Supremo Electoral sobre un Recurso de Apelación será definitiva y causará ejecutoria una vez que sea notificada a los interesados.

La Resolución Final de Juzgamiento de Campaña determinará, el detalle de las infracciones que se hubiere identificado, las sanciones que corresponda imponer

con respecto a cada infracción y los nombres y/o denominaciones de las organizaciones políticas, personas naturales o jurídicas a quienes se hubiera impuesto las sanciones.

La propuesta de Ley de PC establece claramente el procedimiento del recurso de apelación a la mencionada Resolución Final de Juzgamiento de Campaña y el trámite a seguirse.

6.8. Análisis de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al Título III. Mecanismos de Financiación y Control. Capítulo V. De las sanciones.⁸⁹⁷

6.8.1. Sanciones

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
CAPITULO V DE LAS SANCIONES Art. 36. Aportación excesiva. El aportante que hubiere excedido del monto señalado por esta Ley, deberá pagar una multa equivalente al doble del exceso de aportación en que haya incurrido. Igual sanción se impondrá a las organizaciones políticas, alianzas y candidatos responsables de receptor las aportaciones.	Art. 64. Sustitúyase el Artículo 36 de la Ley Orgánica, por lo siguiente: CAPITULO IV SANCIONES RELATIVAS A LOS APORTES Artículo 75. Aportación individual excesiva. El aportante que hubiere excedido el monto máximo de aporte individual señalado por esta Ley, con respecto a una o varias campañas electorales, deberá pagar una multa equivalente al doble del exceso de aportación en que haya incurrido. Igual sanción se impondrá al Sujeto obligado a rendir cuentas de campañas electorales, que recepte aportaciones de una persona natural, por montos superiores a los límites de aportes establecidos para cada individuo con respecto a una sola campaña electoral.

La sanción por una aportación individual excesiva será una multa equivalente al doble del exceso de aportación en que haya incurrido. Está es la única sanción que

⁸⁹⁷ Matriz comparativa de Proyectos de Reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, Documento no oficial de trabajo preparado por Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2003.

la Ley vigente establece, por tanto según la propuesta de PC, deberán existir diversas sanciones según el tipo de infracción, así como la intensidad de las mismas.

6.8.2. Aportaciones ilícitas y prohibidas por la ley.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 37. Aportaciones ilícitas. Demostrado que la aportación fue ilícita, se impondrán las siguientes sanciones: a) El responsable del manejo económico de la campaña electoral sufrirá la suspensión de los derechos políticos por dos años; b) Al aportante, la suspensión de los derechos políticos por dos años; c) Al candidato, electo o no, se le condenará al pago de una multa, igual al doble de la aportación ilícita recibida; y, d) El candidato electo perderá la dignidad para la cual fue elegido si se comprueba plenamente que recibió dolosamente, contribuciones provenientes del narcotráfico, sea que éstas hayan sido entregadas a él personalmente o a quien fuere responsable del manejo económico de su campaña; éste estará obligado a informar en forma inmediata de todos los aportes recibidos. El Tribunal Supremo Electoral es el organismo sancionador de última y definitiva instancia. De existir indicios de responsabilidad penal, trasladará los documentos incriminatorios al Ministerio Público, para los efectos previstos en el Código de Procedimiento Penal.	Art. 66 Sustitúyase el encabezado del Artículo 37, y sus letras a), b), c), y d) de la Ley Orgánica, por lo siguiente: Artículo 77. Aportaciones ilícitas y prohibidas por la Ley. Las aportaciones ilícitas y prohibidas por la Ley, constituyen infracción para efectos de la presente Ley, con las consecuencias legales que ello acarrea para los involucrados en su comisión. Demostrado con sentencia judicial ejecutoriada que una determinada aportación fue ilícita y que fue recibida dolosamente, el órgano electoral competente impondrá las siguientes sanciones a los candidatos y responsables de la Directiva de la Campaña que fueran hallados culpables en la sentencia judicial: a) Suspensión de los derechos políticos por ocho años, sin perjuicio de otras sanciones de cualquier índole a las que hubiere lugar. b) Pago de una multa igual al doble de la aportación ilícita recibida; y, c) Los candidatos hallados culpables serán descalificados de la dignidad para la cual fueron electos; y, si se hubieran posesionado de sus cargos, serán además destituidos de sus cargos a partir de la notificación por parte del organismo electoral competente de la Resolución que imponga la sanción, con la excepción constante en el segundo inciso del artículo 71. Si los candidatos no fueran elegidos, no podrán participar como candidatos ni ocupar función pública alguna durante ocho años posteriores al cumplimiento de la pena privativa de libertad que les sea impuesta.

PC considera que será necesario demostrar con sentencia judicial ejecutoriada que una determinada aportación fue ilícita y que fue recibida dolosamente, antes de que el órgano competente imponga una sanción.

Una sanción importante que agrega la propuesta de PC, con respecto a los candidatos hallados culpables, si estos no fueran elegidos, no podrán participar como

candidatos ni ocupar función pública alguna durante ocho años posteriores al cumplimiento de la pena privativa de libertad que les sea impuesta.

6.8.3. Reserva de las investigaciones y deliberaciones.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 38. Destitución de quien no guarde reserva. El funcionario, empleado o servidor público que no guardare la reserva prevista en la presente Ley, será destituido de sus funciones y, suspendido los derechos políticos por dos años.	Art. 59 Sustitúyase el Artículo 38 de la Ley Orgánica, por el siguiente: Artículo 66. Falta a la reserva de las investigaciones y deliberaciones. El miembro o funcionario de un organismo electoral que no guardare reserva sobre las investigaciones y deliberaciones de dicho organismo en torno al juzgamiento de Cuentas de Campaña Electoral o al trámite de recursos, será destituido de sus funciones por el órgano que lo hubiere nombrado, y suspendido en sus derechos políticos por dos años. Art. 60 A continuación del Artículo 66 (Falta a la reserva de las investigaciones y deliberaciones) de la Ley Orgánica, agréguese el siguiente: Artículo 67. Falta de entrega de información pública. El miembro o funcionario de un organismo electoral que, por acción u omisión, impidiera la difusión y/o entrega a la ciudadanía de la información de las Cuentas de Gastos Electorales no sujetas a reserva, en un plazo de 15 días, será destituido de sus funciones por el órgano que lo hubiere nombrado, y suspendido en sus derechos políticos por dos años. Cualquier ciudadano puede denunciar la falta de difusión y/o entrega de la información y pedir las respectivas sanciones al órgano nominador, en atención al derecho de Acción Pública. La denuncia ante el órgano nominador no obstará para que se pueda proponer, en cualquier momento, una acción constitucional de Amparo en contra de los miembros de los organismos electorales que omitieran cumplir las responsabilidades aludidas en este artículo.

Se establece sanción para el funcionario que no guarde reserva de las investigaciones y deliberaciones. De igual manera la falta de entrega de información pública no sujeta a reserva, impone sanción.

6.8.4. Multas.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 39. Multa a quien aporte pese a la prohibición de esta Ley. Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que aportaren recursos económicos, pese a la prohibición de esta Ley, serán sancionadas por el Tribunal Supremo Electoral, con una multa equivalente al triple de la aportación.	Art. 65 Sustitúyase el Artículo 39 de la Ley Orgánica, por lo siguiente: Artículo 76. Multa a quien aporte pese a la prohibición de esta Ley. Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que aporten a campañas electorales, pese a la prohibición de esta Ley, serán sancionadas por el organismo electoral competente con una multa equivalente al triple de la aportación. Igual sanción se impondrá al sujeto obligado a rendir cuentas de campañas electorales que recepte para sí aportaciones de una persona natural o jurídica prohibida de aportar por la Ley, siempre y cuando se pruebe que conocían la identidad de los aportantes. Sin perjuicio de la multa que se imponga, los organismos electorales competentes sancionarán a las personas naturales que aporten ilegalmente, con la pérdida de sus derechos políticos durante ocho años; y a las personas jurídicas que efectuaren aportes pese a tenerlo prohibido por Ley, con la prohibición de celebrar contratos con el Estado y gobiernos seccionales durante ocho años.

En lo referente a la multa a quien aporte pese a la prohibición de esta Ley, PC considera la pérdida de los derechos políticos durante ocho años para las personas naturales y para las personas jurídicas la prohibición de celebrar contratos con el Estado y gobiernos seccionales durante ocho años.

6.8.5. Faltas.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 40. Sanciones por no entrega de información. El representante legal o funcionario responsable de las entidades señaladas en el artículo 4 de esta Ley, que no proporcionare la información solicitada por el organismo electoral competente, será sancionado, según el caso y la gravedad de la falta, con multa equivalente a \$ 3.000 USD,	Art. 61 Sustitúyase el Artículo 40 de la Ley Orgánica, por el siguiente: Artículo 68. Falta de entrega de información a los organismos electorales. El representante legal o funcionario responsable de las entidades señaladas en el artículo 5 de esta Ley, que no proporcionare la información

suspensión temporal o destitución del cargo y suspensión de los derechos políticos, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubieren lugar.

solicitada por un organismo electoral competente, será sancionado, según el caso y la gravedad de la falta, con multa de quinientos hasta diez mil dólares; la suspensión temporal o destitución del cargo; y/o la suspensión de sus derechos políticos hasta por dos años; sin perjuicio de la imposición de las sanciones penales a que hubieren lugar, y de la obligatoriedad de cumplir con la entrega de la información.

Art. 62

A continuación del Artículo 68. Falta de entrega de información a los organismos electorales de la Ley Orgánica, agréguese lo siguiente:

Artículo 69. Actividades de promoción electoral al margen del sistema de control.

Quienes desarrollen actividades de promoción electoral al margen del sistema de control establecido en esta ley o por medio de terceras personas, recibirán sanciones equivalentes a las dispuestas para los *Sujetos obligados a rendir cuentas de campañas electorales*, según sea el carácter de la infracción que se cometa.

Artículo 70. Deficiencias en la presentación de la contabilidad y auditorías.

Los Contadores de las campañas electorales serán sancionados conforme con las normas legales y profesionales pertinentes, por la inobservancia de las Normas Ecuatorianas de Contabilidad y de los requisitos de presentación de la contabilidad establecidos en la presente Ley. Estas sanciones se impondrán sin perjuicio de las responsabilidades penales a las que haya lugar. Las firmas auditoras que presentaren informes que contengan deficiencias o alteraciones, serán sancionadas conforme a la ley y reglamentos vigentes para el efecto.

La sanción por la falta de entrega de información a los organismos electorales será una multa de quinientos hasta diez mil dólares; la suspensión temporal o destitución del cargo; y/o la suspensión de sus derechos políticos hasta por dos años; sin perjuicio de la imposición de las sanciones penales a que hubieren lugar, y de la obligatoriedad de cumplir con la entrega de la información.

De igual manera se impondrán sanciones a quienes realicen actividades de promoción electoral al margen del sistema de control, y a quienes presenten la contabilidad y auditorías a las campañas en forma deficiente.

6.8.6. Cancelación de las sanciones pecuniarias.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 41. Cuenta Multas del Tribunal Supremo Electoral. Las sanciones pecuniarias previstas en esta Ley, se depositarán en la cuenta “multas del Tribunal Supremo Electoral”; de no hacerlo se cobrará por la vía coactiva. No se acreditará valor alguno de fondo estatal a las organizaciones políticas en que ellas o sus candidatos estén en mora del pago de multas. Todas las sanciones pecuniarias que constan en esta Ley, serán entregadas rotativa y proporcionalmente a bs hospitales y centros de salud del Estado, de SOLCA y de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, las que servirán para la compra de medicinas y material de operaciones, única y exclusivamente para ayudar a los pacientes de bajos recursos que fueren calificados por el Departamento de Servicio Social de cada institución.	Art. 74 Sustitúyase el primer inciso del Artículo 41 de la Ley Orgánica, por lo siguiente: Artículo 86. Modo de cancelación de las sanciones pecuniarias. El pago podrá hacerse en dinero o a través de la entrega de bienes. Si el pago se realiza en efectivo, se hará mediante depósito en la cuenta corriente “Multas del Tribunal Supremo Electoral”, abierta por el Tribunal Supremo Electoral en una institución bancaria ecuatoriana. Al imponer una sanción pecuniaria, el organismo electoral competente señalará detalles de la cuenta bancaria para efectos de la consignación del depósito. Si el pago o parte de él se realiza a través de la entrega de bienes, el Tribunal verificará si los mismos cubren el monto por el cual se los entrega, y los recibirá por su valor real, tomado en cuenta su estado, calidad y valor en el mercado. Si el Tribunal considera que los bienes entregados no aseguran plenamente la recuperación de lo adeudado, ya sea por la calidad, características o estado de los mismos, podrá no recibirlos en pago. Art. 75 Sustitúyase el segundo inciso del Artículo 41, y el Art. 53 de la Ley Orgánica, por lo siguiente: Artículo 87. Jurisdicción coactiva. El Tribunal Supremo Electoral, por intermedio de su Presidente, ejercerá la jurisdicción coactiva para cobrar los valores correspondientes a las sanciones y responsabilidades pecuniarias previstas en esta Ley, que no sean canceladas voluntariamente y dentro del plazo establecido. El Presidente del Tribunal actuará como juez de coactiva, y el trámite se desarrollará conforme al procedimiento y plazos contemplados para la vía coactiva en el Código de Procedimiento Civil. Las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral en esta materia, serán definitivas y de última instancia, por lo que causarán ejecutoria. Art. 76 Sustitúyase el tercer inciso del Artículo 41 de la Ley Orgánica, por lo siguiente: Artículo 88. Destino de los recursos recaudados por sanciones pecuniarias. Lo recaudado por todas las sanciones pecuniarias que constan en esta Ley, será entregado en partes iguales a SOLCA y la Junta de Beneficencia de Guayaquil.

Sobre el modo de cancelación de las sanciones pecuniarias, la propuesta hace referencia a que el pago podrá hacerse en dinero o a través de la entrega de bienes, sin embargo el Tribunal verificará si los mismos cubren el monto por el cual se los entrega, y los recibirá por su valor real, tomado en cuenta su estado, calidad y valor en el mercado, pero si considera que los bienes entregados no aseguran plenamente la recuperación de lo adeudado, ya sea por la calidad, características o estado de los mismos, podrá no recibirlos en pago.

Además debido a que Las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral en esta materia, serán definitivas y de última instancia, por lo que causarán ejecutoria, se concede al TSE jurisdicción coactiva para el cobro de las multas.

6.8.7. Prescripción de la Acción Pública.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 42. Caducidad El derecho a denunciar cualquier infracción de esta Ley, caducará en un año desde la fecha de la infracción, sin perjuicio del recurso de revisión que establece el artículo 9 de esta Ley. En el caso de infracciones en que ya se inició el proceso de investigación, con notificación a los posibles responsables, la caducidad será de un año, desde la notificación. Cuando la infracción haya sido materia de resolución del Tribunal Supremo Electoral, según el caso, en primera o única instancia, conforme al artículo 8, la caducidad será de dos años a contarse desde la fecha de la resolución. La sanción caducará en dos años, desde la fecha que quedó en firme.	Art. 57 Sustitúyase el Artículo 42 de la Ley Orgánica, por el siguiente: Artículo 64. Prescripción de la Acción Pública. El derecho a denunciar cualquier infracción al amparo de este cuerpo legal, prescribirá en dos años desde la fecha de la infracción, sin perjuicio del Recurso de Revisión previsto en la presente Ley.

PC considera extender de uno a dos años el derecho a denunciar cualquier infracción.

6.9. Análisis de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al Título IV. De los Medios de Comunicación.⁸⁹⁸

6.9.1. Publicidad Electoral

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
TITULO IV DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Art. 43. Tiempo para realizar publicidad electoral a través de medios de comunicación colectiva. La publicidad 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.	Art. 77 Sustitúyase el Artículo 43 de la Ley Orgánica, por lo siguiente: TITULO VIII DE LA PUBLICIDAD ELECTORAL CAPITULO I PROMOCION POR MEDIOS DE COMUNICACION Artículo 89. Período para realizar publicidad electoral a través de medios de comunicación colectiva. La publicidad 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.

El principal inconveniente al respecto, se ha dado en la práctica, debido a que los candidatos suelen empezar sus campañas antes del tiempo regido en la ley, esto a pretexto de que, en esta, solo se menciona la publicidad en los medios de comunicación, y no así, la propaganda electoral.

6.9.2. Prohibición de contravenir disposiciones constitucionales o legales

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 44. Prohibición de contravenir disposiciones constitucionales o legales. Todo espacio político o publicitario contratado por cualquier persona natural o jurídica o por cualquier organización política, alianza o candidato, no podrá contravenir disposición	Art.78 Sustitúyase el Artículo 44 de la Ley Orgánica, por lo siguiente: Artículo 90. Prohibición de contravenir disposiciones constitucionales o legales. Todo espacio político o publicitario contratado

⁸⁹⁸ Matriz comparativa de Proyectos de Reforma a la Ley de Control del Gasto Electoral. Documento no oficial de trabajo preparado por Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2003.

constitucional o legal alguna.

por cualquier persona natural o jurídica o por cualquier organización política, alianza o candidato, no podrá contravenir disposición constitucional o legal alguna. Los medios de comunicación, deberán receptar publicidad electoral, únicamente de las personas autorizadas para ello, y deberán informar al Tribunal Supremo Electoral y Tribunales Provinciales, si estos lo solicitaren, la identidad de los sujetos que solicitaron o contrataron la publicidad.

La propuesta de PC, precisa que Los medios de comunicación, deberán receptar publicidad electoral, únicamente de las personas autorizadas para ello.

6.9.3. Información sobre Publicidad Electoral

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 45. Informe sobre contrataciones de publicidad electoral a los organismos electorales.

Los medios de comunicación social y las agencias de publicidad, deberán 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 que realizaron las organizaciones políticas, alianzas, candidatos o terceros con determinación de los espacios contratados, duración y frecuencia de los mismos, valores de los servicios publicitarios prestados, unitarios y totales; el nombre de las personas naturales y jurídicas que realizaron las contrataciones y la identificación de quienes efectuaron el pago. Esta información deberá ser también entregada al Servicio de Rentas Internas.

Los medios de comunicación social que no cumplieren con lo dispuesto en este artículo, serán sancionados, en el caso de medios escritos, con multa de hasta el 30% del valor contratado y de mantenerse la negativa con multa de hasta el doble de la multa prevista en este inciso.

En el caso de radiodifusoras y canales de televisión, el Tribunal Supremo Electoral solicitará la imposición de las mismas sanciones, previa audiencia y derecho de defensa del representante del respectivo medio de comunicación, al Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (CONARTEL).

Las agencias de publicidad serán sancionadas con una multa equivalente al 30% del valor contratado durante la campaña electoral.

Las informaciones proporcionadas por los medios de comunicación social y las agencias de

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

Art. 67

Sustitúyase los incisos segundo, tercero y cuarto del Artículo 45 de la Ley Orgánica, por lo siguiente:

CAPITULO V

SANCIONES REFERIDAS A LA PUBLICIDAD ELECTORAL

Artículo 78. Falta de información sobre la publicidad contratada.

Los medios de comunicación social, agencias y consultores de publicidad y compañías encuestadoras que no informaran a los organismos electorales competentes la contratación de servicios de publicidad y encuestas electorales, serán sancionados con multa de hasta el 30 por ciento del valor contratado. Los interesados podrán exponer en audiencia pública ante el organismo electoral competente, sus pruebas de descargo. Tras la audiencia y consideración de los argumentos de defensa, el organismo electoral competente adoptará la Resolución pertinente. Cabe Recurso de Apelación de las resoluciones que sobre la materia adopten los tribunales provinciales electorales.

En el caso de radiodifusoras y canales de televisión, el organismo electoral competente solicitará la imposición de la sanción contemplada en el presente artículo, al Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (CONARTEL). El organismo electoral competente impondrá directamente las sanciones a otros medios de comunicación social y a las agencias y consultores de publicidad, y compañías encuestadoras.

Art. 82

publicidad contratadas, serán cruzadas con aquellas que entreguen al órgano electoral y a la administración tributaria.

Sustitúyase los incisos primero y quinto del Artículo 45 de la Ley Orgánica, por lo siguiente:

Artículo 94. Informe sobre contrataciones de publicidad electoral durante el período de campaña.

En el plazo de treinta días luego de la terminación del período de campaña electoral citado en el artículo 89 de la presente ley, los medios de comunicación social y las agencias de publicidad, deberán informar a los organismos electorales competentes, acerca de todos los espacios de publicidad electoral que hubieren difundido y realizado durante la campaña.

El informe comprenderá la determinación de los espacios contratados, duración y frecuencia de los mismos, valores de los servicios publicitarios prestados, unitarios y totales; el nombre de las personas naturales y jurídicas que realizaron las contrataciones y la identificación de quienes efectuaron el pago. Esta información deberá ser también entregada al Servicio de Rentas Internas

PC ha creído conveniente instaurar sanciones por la falta de información sobre la publicidad contratada, además serán los medios de comunicación social y las agencias de publicidad, los que deben informar sobre contrataciones de publicidad electoral durante el período de campaña.

6.9.4. Notificación de la contratación de servicios de agencias de publicidad y encuestadoras.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 46. Notificación de la contratación de servicios de agencias de publicidad y encuestadoras.

Si las organizaciones políticas, alianzas o candidatos contratan los servicios de una agencia de publicidad y encuestadoras, deberán notificar del particular al organismo electoral competente, indicando la fecha de inicio, el monto y el término de la contratación.

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

Art. 87

Sustitúyase los Artículos 46 y 51 de la Ley Orgánica, por lo siguiente:

**CAPITULO II
AGENCIAS Y CONSULTORES DE
PUBLICIDAD Y ENCUESTADORAS**

Artículo 100. Notificación de la contratación de servicios de agencias de publicidad y encuestadoras.

Las empresas que trabajan en el área de mercadeo político y opinión, para hacer publicidad de su trabajo, cuando éste se vincula con los pronósticos electorales, deberán registrarse en el Tribunal Supremo Electoral, y sujetarse a las normas de idoneidad técnica y demás previstas en

la Ley y demás disposiciones que dicte el Tribunal para el efecto. La inscripción deberá formalizarse antes de la convocatoria a elecciones. El incumplimiento de este requisito, impedirá la participación de la empresa en el proceso electoral, y se le impondrá una multa de tres mil quinientos dólares. En caso de reincidencia, perderá su personería jurídica, para lo cual el Tribunal Supremo electoral notificará a la Superintendencia de Compañías y al Registro Mercantil, a que proceda con el trámite respectivo.

Las agencias y consultores de publicidad, y las compañías encuestadoras, deberán notificar al organismo electoral competente, al término de la campaña electoral, la suscripción de contratos para la publicidad electoral o encuestas, con indicación de la fecha y tipo de servicio contratado, el inicio y terminación de la prestación de los servicios y el monto de la contratación.

Los contratos de estos servicios con campañas electorales se sujetarán a los mismos requerimientos que los señalados para la contratación de servicios con los medios de comunicación, con excepción del término de entrega de la información.

PC considera conveniente ***regular la intervención de las empresas que trabajan en el área de mercadeo político y opinión***, por tal motivo, establece que cuando se vinculen con los pronósticos electorales, deberán registrarse en el Tribunal Supremo Electoral, entre otros procedimientos. Establece también la multa de tres mil quinientos dólares e impedirle la participación en el proceso electoral por el incumplimiento de este requisito. Una sanción más fuerte aún es la pérdida de su personería jurídica, en caso de reincidencia. Además se regula los requisitos para la suscripción de contratos.

6.9.5. Conservación de los Registros de la Propaganda Electoral.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 47. Información completa sobre gasto y propaganda electoral.

La información que, sobre el gasto y propaganda electoral se entreguen a los organismos electorales, deberá ser completa; debiendo, tanto las organizaciones políticas, alianzas y candidatos, como los medios de comunicación social y las agencias de publicidad guardar toda

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

Art. 84

Sustitúyase el Artículo 47 de la Ley Orgánica, por lo siguiente:

Artículo 97. Período de conservación de registros.

Los medios de comunicación deberán conservar en sus archivos copia de toda información sobre la contratación de publicidad electoral, durante

la documentación de soporta y de naturaleza contable, durante los últimos cinco años, contados desde la fecha del último asiento contable, para su revisión en caso de ser necesario.

los cinco años posteriores a la difusión de dicha publicidad. Podrá esa información ser examinada en cualquier momento, dentro de dicho período, por los organismos electorales competentes.

Además de la conservación de los registros durante cinco años posteriores a la difusión, se establece que podrán ser examinados en cualquier momento, dentro de dicho período, por los organismos electorales competentes.

6.9.6. Espacios Políticos Contratados.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 48. Garantía de libre publicidad.

Los medios de comunicación social garantizarán libre publicidad en la campaña electoral de las organizaciones políticas, partidos políticos, alianzas o candidatos que requieran sus servicios, sin que puedan hacer al respecto discriminación alguna, por ningún motivo.

Todo espacio publicitario contratado en los medios de comunicación social, serán cuantificados en las cuentas de gasto electoral y las tarifas que aplicaren serán las comerciales ordinarias y corrientes, debiendo contabilizarse como aporte económico las rebajas de cualquier tipo que se hagan en el costo de los espacios publicitarios. Los medios de comunicación, deberán registrar en el contrato y en la factura, el monto del descuento.

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

Art. 80

Sustitúyase los incisos tercero y cuarto del Art. 48, de la Ley Orgánica, por lo siguiente:

Artículo 92. Autoría de los espacios políticos contratados.

Los medios de comunicación deberán incluir, de manera clara, en todo espacio político contratado la denominación íntegra de la organización política o candidato independiente que solicite su difusión. En medios impresos, tal denominación constará al inicio del mensaje publicado; en medios radiofónicos, al comienzo y final de la emisión; y en medios audiovisuales y televisivos, se insertará dicha información al pie de la pantalla, durante todo el tiempo de emisión.

Las publicaciones, vestimentas y objetos en general utilizados para promover candidaturas, deberán llevará impreso el nombre y RUC de quien los imprima, elabore o fabrique.

Art. 83

Sustitúyase los incisos primero y segundo del Artículo 48 de la Ley Orgánica, por los siguientes:

Artículo 95. Garantía de publicidad.

Los medios de comunicación social garantizarán la publicidad en la campaña electoral de las organizaciones políticas, partidos políticos, alianzas o candidatos que requieran sus servicios, sin que puedan hacer al respecto discriminación alguna, por ningún motivo.

Artículo 96. Cómputo de la publicidad en el gasto electoral.

Todo espacio publicitario contratado en los medios de comunicación social será cuantificado como gasto electoral en las Cuentas de Campaña Electoral. Las tarifas y descuentos, si se los concediere, serán los comerciales ordinarios y corrientes.

Con esta reforma PC tiene como objetivo establecer en forma clara que los espacios políticos contratados deberían ser contabilizados como gastos de la campaña electoral, por tanto la denominación íntegra de la organización política o candidato independiente que solicite su difusión deberá incluirse en estos.

Se garantiza además la publicidad de todas las organizaciones políticas, sin discriminación alguna.

6.9.7. Monitoreo del pautaaje publicitario.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 49. Obligación de enviar información de pautaaje contratado. Los medios de comunicación colectiva y las agencias de publicidad estarán obligados, una vez finalizado el proceso electoral a enviar al Tribunal Supremo Electoral y a los tribunales provinciales, respectivos, una información del pautaaje contratado con las organizaciones políticas, alianzas y candidatos dentro del período de 45 días de campaña electoral. Esta información servirá como elemento de comparación con los informes obtenidos por el Servicio de Rentas Internas. Los organismos electorales contratarán el monitoreo del pautaaje, de todo espacio publicitario, cuña radial, impresos, con la finalidad de controlar y valorar el costo del gasto electoral en materia de publicidad. En caso de existir discrepancias entre el monitoreo contratado por el Tribunal Supremo Electoral y la presentación de cuentas En caso de existir discrepancias entre el monitoreo contratado por el Tribunal Supremo Electoral y la presentación de cuentas, se dispondrá la contratación de una auditoria especial para que emita un informe; el cual, deberá ser aprobado por el organismo electoral, a costa de la organización política, alianza o candidato que lo cuestione.	Art. 85 Sustitúyase los incisos primero y segundo del Artículo 49 de la Ley Orgánica, por lo siguiente: Artículo 98. Monitoreo del pautaaje publicitario. Los organismos electorales contratarán el monitoreo del pautaaje de todo espacio publicitario, cuña radial, e impresos relacionados con las campañas electorales que les competa juzgar, con la finalidad de controlar y valorar el costo del gasto electoral en materia de publicidad. La compañía o compañías contratadas para el monitoreo deberán entregar informes diarios de los resultados de su labor al organismo electoral respectivo. Estos informes serán de carácter público, con arreglo a lo que dispone la presente ley. Art. 86 Sustitúyase el tercer inciso del Artículo 49 de la Ley Orgánica, por lo siguiente: Artículo 99. Discrepancias entre el monitoreo del pautaaje y/o la información proporcionada por los medios de comunicación, y la información de las Cuentas de Campaña Electoral. En caso de existir discrepancias entre el monitoreo contratado por el Tribunal Supremo Electoral y/o la información proporcionada por los medios de comunicación, y las Cuentas de una Campaña Electoral, leal organismo electoral emitirá un informe, el cual servirá como elemento para el juzgamiento de dichas Cuentas.

La intención en esta reforma es que los organismos electorales además de contratar el monitoreo del pautaje de todo espacio publicitario, cuña radial, e impresos relacionados con las campañas electorales, deberán **entregar informes diarios** de los resultados de su labor al organismo electoral respectivo, los mismos que **serán de carácter público**. Se establece necesario **cotejar** el informe de monitoreo del TSE con aquel entregado por los medios, y este servirá para el juzgamiento de las cuentas electorales.

6.9.8. Sanción por la transmisión o publicación de propaganda electoral fuera de tiempo.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 50 Sanción por la transmisión o publicación de propaganda electoral fuera de tiempo. Si algún medio de comunicación colectiva, transmitiere o publicare propaganda electoral cumplido el período determinado en esta Ley, inicialmente será sancionado el responsable de dicha emisión con una multa de \$300 USD; si reincidiere, el medio de comunicación será suspendido hasta por el lapso de seis meses previa audiencia y derecho de defensa del respectivo medio de comunicación.	Art. 68 Sustitúyase el Artículo 50 de la Ley Orgánica, por lo siguiente: Artículo 79. Sanción por la transmisión o publicación de propaganda electoral fuera de tiempo. Si algún medio de comunicación transmitiere o publicare propaganda electoral fuera del período determinado en esta Ley para realizar campaña electoral, inicialmente será sancionado con una multa equivalente al 100 por ciento del costo de los servicios de publicidad difundidos. En caso de reincidencia en la infracción, el medio de comunicación será multado con totales doble del costo de los servicios de propaganda difundidos fuera del período legal de campaña electoral. Para determinar las sanciones y cobrarlas, y asegurar el derecho a la defensa, se seguirá el mismo procedimiento establecido en el artículo precedente. Se impondrá las mismas sanciones, y en los mismos términos, a quien contrate actividades de promoción electoral fuera del término legal de campaña. Art. 69 A continuación del Artículo de la Ley Orgánica, agréguese el siguiente: Artículo 80. Publicación de encuestas electorales forjadas. Quienes elaboren y/o difundan encuestas electorales forjadas o fraudulentas, serán sancionados con una multa de entre mil y diez mil dólares, dependiendo de su grado de difusión, sin perjuicio de las acciones penales a las que haya lugar. Art. 71 A continuación del Artículo 81 de la Ley

	Orgánica, agréguese lo siguiente: CAPITULO VI USO DE LOS RECURSOS PUBLICOS Artículo 82. Uso de recursos públicos en campañas electorales. El empleado o funcionario público que utilizare o autorizare el empleo de recursos públicos en campañas electorales será sancionado con una multa de entre uno y diez RMBU. La sanción podrá extenderse hasta la destitución del cargo, dependiendo de la gravedad de la falta, sin perjuicio de las acciones civiles, penales u otras a las que hubiere lugar. CAPITULO VII CUMPLIMIENTO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR LOS ORGANISMOS ELECTORALES Artículo 83. Sanciones no pecuniarias. Las sanciones no pecuniarias tendrán vigencia a partir de la notificación de la Resolución en firme del organismo electoral competente a las personas naturales o jurídicas a quienes se las impongan.

Se establece que sanción por la transmisión o publicación de propaganda electoral fuera de tiempo, será sancionado con una multa equivalente al 100 por ciento del costo de los servicios de publicidad difundidos, en caso de reincidencia en la infracción, el medio de comunicación será multado con el doble del costo de los servicios de propaganda difundidos. Se impondrá las mismas sanciones, y en los mismos términos, a quien contrate actividades de promoción electoral fuera del término legal de campaña.

Se establece también sanción para el funcionario que utilice recursos públicos en las campañas.

6.9.9. Mercadeo Político y Opinión.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 51. Inscripción y registro de empresas de mercadeo político y opinión. Las empresas que trabajan en el área de mercadeo político y opinión, para hacer publicidad de su trabajo cuando se vincula con los pronósticos	(Ver la reforma del Art.46)

electorales, deberán inscribirse y registrarse en el Tribunal Supremo Electoral y sujetarse a las normas de la ley y las que dicte al respecto el máximo organismo del sufragio. La inscripción deberá formalizarse antes de la convocatoria a elecciones. El incumplimiento de este requisito impedirá su participación en los procesos electorales.

Por el incumplimiento de esta disposición, el responsable será sancionado con una multa equivalente a \$1.500 USD; en caso de reincidencia, perderá su personería jurídica.

La propuesta de PC sustituye los Artículos 46 y 51 de la Ley Orgánica vigente, por el CAPITULO II, AGENCIAS Y CONSULTORES DE PUBLICIDAD Y ENCUESTADORAS, a lo cual ya hicimos referencia.

6.9.10. Publicación de resultados de encuestas o pronósticos electorales.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 52. Publicación de resultados de encuestas o pronósticos electorales.

Veinte días antes de las elecciones, ningún medio de comunicación social podrá publicar resultados de encuestas o pronósticos electorales, ni referirse a sus datos. En toda publicación de encuesta o pronósticos dentro del tiempo autorizado debe citarse la fuente de información.

Por el incumplimiento de estas disposiciones, será sancionado el responsable con la multa de \$2.000USD; la reincidencia será sancionada con la suspensión del medio hasta seis meses, siguiendo el procedimiento del artículo 45.

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

Art. 70

Sustitúyase el segundo inciso del Artículo 52 de la Ley Orgánica, por lo siguiente:

Artículo 81. Encuestas fuera del término autorizado.

Los medios de comunicación responsables de difundir encuestas electorales fuera del término establecido en la Ley, serán sancionados con una multa de entre mil y diez mil dólares, dependiendo del grado de difusión.

Art. 88

Sustitúyase el primer inciso del Artículo 52 de la Ley Orgánica, por lo siguiente:

Artículo 101. Publicación de resultados de encuestas o pronósticos electorales.

En toda publicación de encuesta o pronósticos dentro del tiempo autorizado, debe citarse la compañía que preparó la información y la fecha técnica del documento. Veinte días antes de las elecciones, ningún medio de comunicación social podrá publicar resultados de encuestas o pronósticos electorales, ni referirse a sus datos.

La propuesta considera que los medios de comunicación que difundan encuestas fuera del término autorizado, serán sancionados con una multa de entre mil

y diez mil dólares, dependiendo del grado de difusión. Además veinte días antes de las elecciones, se prohíbe la publicación de pronósticos electorales.

6.10. Análisis de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en el Ecuador en comparación con el Proyecto de Reforma presentado por Participación Ciudadana, con respecto al Título V. Disposiciones Generales.⁸⁹⁹

6.10.1. Jurisdicción Coactiva.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
TITULO V DISPOSICIONES GENERALES Art. 53. Jurisdicción coactiva. El Tribunal Supremo Electoral por intermedio de su Presidente, ejercerá la jurisdicción coactiva para recuperar los valores correspondientes a las sanciones y responsabilidades pecuniarias previstas en esta Ley. Las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral en esta materia, serán definitivas y de última instancia, por lo que causarán ejecutoria.	(Ver reforma en el Art. 41)

Al respecto la propuesta de PC: “Sustitúyase el primer inciso del Artículo 41 de la Ley Orgánica, por lo siguiente: Artículo 86, Modo de cancelación de las sanciones pecuniarias, Artículo 87. Jurisdicción Coactiva y Artículo 88, Destino de los recursos recaudados por sanciones pecuniarias, temas que analizamos anteriormente.

6.10.2. Omisión de efectuar el control electoral

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 54. Causal de destitución y pérdida de derechos políticos. Si los organismos electorales o algunos de sus miembros no juzgaren las cuentas del Gasto	Art. 58 Sustitúyase el Artículo 54 de la Ley Orgánica, por el siguiente: Artículo 65. Omisión de efectuar el control

⁸⁹⁹ Matriz comparativa de Proyectos de Reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, Documento no oficial de trabajo preparado por Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2003.

Electoral o no exigieren la presentación de las mismas, dentro de los plazos contemplados en esta Ley, serán causal de destitución de sus funciones por el respectivo órgano nominador y, pérdida de derechos políticos por dos años.

electoral.

Los miembros de organismos electorales que dentro de los plazos establecidos no efectuaran o impidieran el control y juzgamiento de Cuentas del Campañas Electorales; no exigieren la presentación de las mismas; o, no sancionaran e hicieran cumplir las sanciones contempladas en esta Ley; serán destituidos de sus funciones por el respectivo órgano nominador y perderán sus derechos políticos por dos años.

Cualquier ciudadano puede denunciar las omisiones referidas en este artículo y pedir las respectivas sanciones al órgano nominador, en atención al derecho de Acción Pública.

La denuncia ante el órgano nominador no obstará para que se pueda proponer, en cualquier momento, una acción constitucional de Amparo en contra de las resoluciones emitidas.

Los miembros de organismos electorales que no efectúen el control del gasto electoral perderán sus derechos políticos por dos años. Se establece **el derecho de Acción Pública**, es decir, cualquier ciudadano puede denunciar las omisiones a las que se refiere el artículo.

6.10.3. Acción Pública.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 55. Acción Pública.

Establécese acción pública para denunciar las infracciones que se sancionan en esta Ley.

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

(Ver reforma Art.21)

Al respecto la propuesta de reforma de PC dice: “Sustitúyase el inciso quinto del Artículo 21, y el Art. 55 de la Ley Orgánica, por el siguiente: **Artículo 63. Acción Pública.** Concédese Acción Pública para denunciar las infracciones que se sancionan en esta Ley, ante el Tribunal Supremo Electoral, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el Servicio de Rentas Internas, la Contraloría General del Estado, en caso de que las infracciones también entrañen el desvío o mal uso de recursos públicos, y ante los jueces competentes, si implicaren la comisión de un delito”.

6.10.4. Definiciones.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador

Art. 56. Definiciones:

Gasto electoral. Constituye todo egreso efectuado para una campaña electoral, entendiéndose como el empleo de cualquier tipo de recurso, valorables económicamente para promover candidaturas, o para promocionar planteamientos de una Consulta Popular o de un Proceso de Revocatoria de Mandato.

Ingreso electoral. Es todo aporte, contribución en dinero o en especie, traducidos en servicios gratuitos u onerosos con descuentos o sin ellos, valorables económicamente que sirven para financiar campañas electorales.

Financiamiento de elecciones. Constituyen los medios y recursos institucionales, humanos, materiales y económicos necesarios que le permitan participar en un proceso electoral, bajo los principios de igualdad de oportunidades, protección pública, independencia y control del órgano electoral.

Campaña electoral. Se entenderá al conjunto de actividades lícitas promovidas por las organizaciones políticas, alianzas y candidatos, con el propósito de dar a conocer sus principios ideológicos, programas de gobierno, planes de trabajo; así como, la promoción de las candidaturas que se postulan a las diferentes dignidades de elección popular, consulta popular y revocatoria del mandato.

Promoción electoral. Estará conformada por el conjunto de actividades lícitas promovidas por las organizaciones políticas, alianzas y candidatos con el propósito de dar a conocer de forma directa e indirecta sus principios ideológicos, programas de gobierno, planes de trabajo, o posibles candidaturas; dentro del período comprendido entre la última elección popular y la convocatoria a elecciones del proceso electoral siguiente.

Publicidad electoral. Se entiende por publicidad electoral la que realizan las organizaciones políticas, para promover las candidaturas que patrocinan en los medios de comunicación social dentro del período permitido por la ley.

Propaganda electoral. Se entiende el conjunto de acciones que, técnicamente elaboradas, surgidas de estudios, investigaciones, hipótesis, etc. Pretenden influir colectivamente utilizando fundamentalmente los medios de comunicación social.

Organizaciones políticas. Se consideran para los efectos de esta Ley, como organizaciones políticas a los partidos políticos legalmente

Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana

Art. 89

Sustitúyase el Artículo 56 de la Ley Orgánica, y su encabezado TITULO V, Disposiciones Generales, por lo siguiente:

TITULO IX

DEFINICIONES

Artículo 102. Definiciones:

a) Gasto electoral. Todo egreso efectuado en promoción electoral, mediante el empleo de cualquier tipo de recurso valorable económicamente, para promover candidaturas o promocionar posiciones en una consulta popular o en un proceso de revocatoria de mandato, en particular por los siguientes conceptos:

- 1.Publicidad o propaganda electoral;
- 2.Alquiler de locales y equipos;
- 3.Remuneraciones o gratificaciones al personal y profesionales que prestan sus servicios para la campaña electoral, en forma permanente u ocasional;
- 4.Transporte y gastos de desplazamiento de candidatos, miembros de la Directiva de Campaña y personal de apoyo a ésta;
5. Vestimentas, banderas, refrigerios, y otros objetos de propaganda que se utilizan y entregan al público en los recorridos y en las campañas en general.

6.Correspondencia y franquicia; y,

7. Gastos de oficina y servicios administrativos.

b) Ingreso o aporte electoral. Toda contribución en dinero o en especie, valorable económicamente, para financiar los gastos de promoción electoral.

c) Campaña electoral. Conjunto de actividades lícitas desarrolladas por partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y organizaciones, candidatos, y por proponentes de una consulta popular o la revocatoria de un mandato y los opositores a éstas, con el propósito de dar a conocer y promover, según el caso, a: candidatos, principios ideológicos, programas de gobierno y planes de trabajo; los planteamientos de una consulta popular; o, un pedido de revocatoria del mandato. En la convocatoria a elecciones, el Tribunal Supremo Electoral indicará el período que durará la campaña electoral, durante el cual se podrán desarrollar actividades de promoción y publicidad electoral.

d) Promoción electoral. Actividades desarrolladas por partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y organizaciones, candidatos, y por proponentes de una consulta popular o la revocatoria de un mandato y los opositores a

reconocidos; a las organizaciones y movimientos de independientes, nacionales, regionales o locales y a los candidatos independientes.

Espacio político contratado. Se entiende por espacio político contratado, al tiempo de duración pagado que ocupa una organización política, alianza o candidato en uno de los medios de difusión social, para promocionarse o difundir sus propuestas o planes políticos.

Aporte en especie. Comprenden a todos los bienes, sean éstos muebles o inmuebles, materiales fungibles que contengan impresos, avisos, promoción por medios de difusión social, pancartas que se refieran a las organizaciones políticas, alianzas o candidatos, que hayan sido entregados a favor de éstos a cualquier título.

éstas, con el propósito de dar a conocer y promover, según el caso: candidaturas, principios ideológicos, programas de gobierno y planes de trabajo; y los planteamientos de una consulta popular o un pedido de revocatoria del mandato.

e) Propaganda o publicidad electoral. Actividades de promoción electoral que se realizan a través de los medios de comunicación social.

f) Sujetos obligados a rendir cuentas de campañas electorales.

Todos los partidos políticos, movimientos políticos, y las alianzas de partidos y movimientos políticos que inscriban candidatos en elecciones populares; los candidatos independientes que participen al amparo de la Ley Orgánica de Elecciones; y, los proponentes de una consulta popular o la revocatoria de un mandato y los opositores a éstas que desarrollen una campaña para promover sus posiciones.

g) Espacio político contratado. Tiempo o espacio impreso utilizado para publicidad o propaganda electoral a través de un medio de comunicación.

Sobre el concepto de **gasto electoral**, PC con el objetivo de evitar confusiones que terminan en la evasión de la ley, consideró necesario, identificar como gasto electoral a todo egreso efectuado por concepto de promoción electoral y no solo, por campaña electoral, de igual manera en esta reforma se enumeran los conceptos que deben ser considerados gasto electoral.

Con respecto al concepto de **ingreso electoral**, consideramos necesario eliminar de este, “los servicios gratuitos u onerosos con descuentos o sin ellos”, por motivo de que, estos, deberían ser contabilizados en su valor real, y adjudicados como aporte a la campaña.

Cuando hacemos referencia a la **campaña electoral**, manifestamos que en la convocatoria a elecciones, el Tribunal Supremo Electoral indicará el período que durará esta, tiempo en el cual se podrán desarrollar actividades de promoción y publicidad electoral, esto para evitar, infringir la ley con promociones antes de lo reglamentado por la ley.

PC unifica el concepto de **publicidad y propaganda electoral**, como actividades que se desarrollan en los medios de comunicación social, con el objeto de que tanto la una como la otra, puedan ser contabilizadas como gasto electoral.

La intención de referirse a **sujetos** obligados a rendir cuentas de campañas electorales, y no solo, a organizaciones políticas es, en tanto en cuanto existen candidatos independientes.

Por último, PC en su propuesta considera que el concepto de **espacio político contratado**, es el tiempo o espacio impreso utilizado para publicidad o propaganda electoral a través de un medio de comunicación, sin importar como lo manifiesta el concepto vigente el contenido que el sujeto político le da al mismo.

6.10.5. Pérdida de la dignidad, o destitución del cargo.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 57. Aplicación de las reglas de subrogación definitiva. Para los casos de sanción con la pérdida de la dignidad para la cual fueron electos, se aplicarán las reglas de subrogación definitiva contempladas en las leyes que regulan los deberes, atribuciones y prohibiciones de la dignidad que ostentan.	Art. 72 Sustitúyase el Artículo 57 de la Ley Orgánica, por lo siguiente: Artículo 84. Efectos de la pérdida de la dignidad, o destitución del cargo. El candidato sancionado con la pérdida de la dignidad para la cual fue electo, o con la destitución de su cargo, será reemplazado conforme a la Ley. Art. 73 A continuación del Art. 84, agréguese lo siguiente: Artículo 85. Sanciones pecuniarias. Una vez notificada la Resolución en firme del organismo electoral competente, por la que se imponga una sanción pecuniaria en virtud de la presente Ley, la persona natural o jurídica que reciba la sanción deberá pagarla en el término de ocho días hábiles. Si transcurrido este término no se hubiera cancelado la multa, se cobrarán los valores por la vía coactiva.

El efecto de la pérdida de la dignidad o destitución del cargo, será el reemplazo conforme a la ley. En cuanto a la sanción pecuniaria, deberá ser pagada en el término de ocho días hábiles, o se recurrirá a la vía coactiva de ser necesario.

6.10.6. Disposiciones Finales.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador	Proyecto de Reforma a la Ley propuesto por Participación Ciudadana
Art. 58. Reglamentación. El Presidente de la República dictará las normas de carácter general y obligatorio de aplicación de la presente Ley, en el plazo de noventa días contados desde la fecha de su promulgación.	Art. 90 Sustitúyase el Artículo 58, las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda, y el TITULO VI Disposiciones Finales, de la Ley Orgánica, por lo siguiente: TITULO X DISPOSICIONES FINALES Artículo 103. Reglamentación. El Presidente de la República dictará el respectivo Reglamento de aplicación a la presente Ley. Artículo 104. Derogatorias Quedan derogadas o reformadas las normas legales de igual o menor jerarquía, que se opongan a la presente Ley. Artículo 105. Vigencia. La presente Ley Orgánica entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Por último se solicita la realización de un reglamento para la presente ley.

6.11. Seguimiento la Proyecto de Reforma propuesto por Participación Ciudadana en el Congreso Nacional

El mencionado proyecto fue entregado el 2 de febrero del 2003 en el Congreso Nacional del Ecuador, el mismo que fue remitido a la Comisión de Gestión Pública, presidida por Ernesto Pazmiño.

PC pidió al Pleno del Congreso, que apruebe la reforma legal en segundo debate, y que “evite las presiones políticas.”⁹⁰⁰ Estos fueron los “cinco puntos básicos”⁹⁰¹ que a manera de consenso se presentó:

⁹⁰⁰ Boletín de Prensa de Participación Ciudadana del 23 de junio de 2004, Quito, Ecuador.

- a. **Límites** a los aportes personales a las campañas.
- b. **Montos razonables** al gasto electoral.
- c. **Obligatoriedad** para los candidatos de remitir periódicamente al organismo electoral, durante la campaña, un listado de las personas que durante ese lapso aportaron a la campaña.
- d. Un **régimen de sanciones** claro dirigido no solo a los tesoreros y responsables económicos, sino también a los candidatos.
- e. La asignación de **espacios políticos contratados (franjas de publicidad)**, en los cuales el Tribunal Supremo Electoral debía publicar en los diarios de circulación nacional y en su página de Internet, los programas de gobierno de los binomios inscritos como candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.

Para las elecciones seccionales de octubre del 2004, el TSE según la Ley de Control del Gasto Electoral vigente, debía publicar en el Registro Oficial los montos máximos de gasto que estarán vigentes para dichas elecciones, esto hasta el 2 de julio del 2004, sin embargo, no se consiguió llegar a consensos en la Legislatura, por tanto, el pasado proceso electoral estuvo regido por la misma deficiente ley.

Actualmente, con los antecedentes antes indicados, PC ha desarrollado un nuevo Proyecto de consenso a esta propuesta de reforma, en donde se destacan los siguientes puntos⁹⁰²:

1. Límites de Aportes Individuales. Se fijan “límites razonables a los aportes que realizan las personas a las campañas”⁹⁰³. Dentro de estos límites deben considerarse también a “los aportes que realiza el propio candidato a su campaña”⁹⁰⁴.

2. Franjas de Publicidad. Se contempla la “asignación de espacios políticos contratados (franjas de publicidad)”⁹⁰⁵ que los medios de comunicación

⁹⁰¹ Ídem.

⁹⁰² Proyecto de consenso para Segundo Debate en el Pleno del Congreso Nacional sobre el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral presentado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2006.

⁹⁰³ Ídem.

⁹⁰⁴ Ídem.

durante la campaña electoral brindarán a los candidatos, cuyos costos serán “cubiertos por el Tribunal Supremo Electoral, con cargo a la partida para afrontar el gasto electoral realizado por los partidos”⁹⁰⁶, constante en el Art. 60 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos⁹⁰⁷.

3. Límites al Gasto. Se establecen “montos razonables al gasto electoral”⁹⁰⁸, pues, si los límites son excesivos, en primer término “limita y reduce al mínimo la labor de control”⁹⁰⁹ y por otro lado, se “da ventajas a las candidaturas colmadas de recursos económicos”⁹¹⁰, consagrando una desigualdad antidemocrática de oportunidades, tema que es el marco lógico en el que se desarrolla esta tesis.

Los montos planteados en el Proyecto de consenso para Segundo Debate en el Pleno del Congreso Nacional sobre la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral:

- **Binomios Presidenciales:** La cantidad que resulte de multiplicar “el valor que represente el 0.003 (cero punto cero cero tres o 0,3%) de la Remuneración Básica Mínima Unificada, (RBMU), por el número de ciudadanos inscritos en el Registro Electoral Nacional”⁹¹¹. En caso de que hubiere segunda vuelta, “el monto máximo de gasto permitido para cada binomio, será el veinte por ciento del fijado para la primera vuelta”⁹¹².

⁹⁰⁵ Proyecto de consenso para Segundo Debate en el Pleno del Congreso Nacional sobre el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral presentado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2006.

⁹⁰⁶ Ídem.

⁹⁰⁷ Art. 60 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, “En los años en que se realicen elecciones, en el Presupuesto General del Estado constará otra partida equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él, que permita 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”.

⁹⁰⁸ Proyecto de consenso para Segundo Debate en el Pleno del Congreso Nacional sobre el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral presentado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2006.

⁹⁰⁹ Ídem.

⁹¹⁰ Ídem.

⁹¹¹ Proyecto de consenso para Segundo Debate en el Pleno del Congreso Nacional sobre el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral presentado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2006.

⁹¹² Ídem.

- **Diputados Provinciales:** La cantidad que resulte de multiplicar “el valor que represente el 0.002 (cero punto cero cero dos o 0,2%) de la RBMU, por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales de la provincia respectiva”⁹¹³.
- **Parlamento Andino:** La cantidad que represente “la cuarta parte del monto máximo determinado para cada Binomio Presidencial”⁹¹⁴.
- **Prefecto Provincial:** La cantidad que resulte de multiplicar “el valor que represente 0.002 (cero punto cero cero dos o 0,2%) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales de la provincia respectiva,”⁹¹⁵ es decir, el mismo procedimiento que para Diputados Provinciales.
- **Consejeros Provinciales:** La cantidad que resulte de multiplicar “el valor que represente el 0.001 (cero punto cero cero uno o 0,1%) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales de la provincia que corresponda,”⁹¹⁶ es decir, la mitad de lo propuesto para la candidatura a Prefecto Provincial.
- **Alcaldes:** La cantidad que resulte de multiplicar “el 0.002 (cero punto cero cero dos o 0,2%) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en el correspondiente cantón”⁹¹⁷.
- **Concejales Cantonales:** La cantidad que resulte de multiplicar “el valor que represente el 0.001 (cero punto cero cero uno o 0,1%) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales del cantón que

⁹¹³ Proyecto de consenso para Segundo Debate en el Pleno del Congreso Nacional sobre el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral presentado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2006.

⁹¹⁴ Ídem.

⁹¹⁵ Ídem.

⁹¹⁶ Ídem.

⁹¹⁷ Ídem.

corresponda,”⁹¹⁸ esto es, la mitad de lo propuesto para una candidatura al a Alcaldía.

- **Juntas Parroquiales Rurales:** La cantidad que resulte de multiplicar “el valor que represente el 0.0005 (cero punto cero cero cinco o 0,05%) de la RBMU por el número de ciudadanos inscritos en los padrones electorales de la respectiva parroquia”⁹¹⁹.
- **Consultas populares nacionales:** El monto máximo de gasto para “el conjunto de proponentes, por una parte, y el monto máximo para el conjunto de opositores”⁹²⁰, por otra, será en cada caso el de “la mitad de los gastos máximos autorizados para un Binomio Presidencial en la primera vuelta”⁹²¹.
- **Consultas populares seccionales y revocatorias de mandato de dignatarios seccionales:** El monto máximo de gasto para “el conjunto de proponentes, por una parte, y el conjunto de opositores”⁹²², por otra, será en cada caso el de “la mitad de los gastos máximos autorizados para la elección de prefectos y alcaldes, de acuerdo a la circunscripción electoral que corresponda”⁹²³.

4. Aportes Prohibidos. “Se prohíbe la recepción de aportes provenientes de personas jurídicas, en consideración a que son los ciudadanos y no las personas jurídicas quienes eligen representantes en un proceso democrático”⁹²⁴. Esta medida “mantiene además a las personas jurídicas al margen de la acción partidista y electoral y preserva su autonomía frente a la política”⁹²⁵.

⁹¹⁸ Proyecto de consenso para Segundo Debate en el Pleno del Congreso Nacional sobre el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral presentado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2006.

⁹¹⁹ Ídem.

⁹²⁰ Ídem.

⁹²¹ Ídem.

⁹²² Ídem.

⁹²³ Ídem.

⁹²⁴ Ídem.

⁹²⁵ Ídem.

5. Transparencia e información de aportes. Se establece la obligatoriedad para los candidatos, de “entregar periódicamente durante la campaña, lo relacionado con montos y origen de los aportes recibidos para su campaña”⁹²⁶. Igualmente se establece “la obligación del Tribunal Supremo Electoral, de hacer pública dicha información”⁹²⁷.

6. Requerimientos de información e imposición de sanciones a candidatos. “La información de ingresos y gastos electorales debe requerirse a las propias candidaturas, no a los partidos”⁹²⁸. De igual forma, “el régimen de sanciones debe ser proporcional, y las mismas deben imponerse no solo a los tesoreros y responsables económicos, sino también a los candidatos y a los partidos y movimientos, bajo la figura de la responsabilidad solidaria e indivisible”⁹²⁹.

De esta manera, “se organizaría y viabilizaría mejor el manejo de información; se regularía lo referente a las candidaturas de los independientes; y, se resolverían las interrogantes sobre cómo proceder con las alianzas, tanto en el tema de requerimiento de información, como de imposición de sanciones”⁹³⁰.

Esta iniciativa de Participación Ciudadana, así como, otras presentadas por los propios legisladores, entre ellos, Segundo Serrano del Partido Socialista y Ramiro Rivera de la Democracia Popular, poco tratadas en el Pleno del Congreso Nacional, no fueron aprobadas antes de la realización del proceso electoral de 2004, y este, “tuvo que llevarse acabo con el mismo marco legal que nuevamente resulto ineficiente para controlar el excesivo gasto electoral, prestándose a interpretaciones por parte de las autoridades electorales que favorecieron una vez más a los infractores”⁹³¹.

⁹²⁶ Proyecto de consenso para Segundo Debate en el Pleno del Congreso Nacional sobre el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral presentado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2006.

⁹²⁷ Ídem.

⁹²⁸ Ídem.

⁹²⁹ Ídem.

⁹³⁰ Ídem.

⁹³¹ Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Impreseñal, Quito, Ecuador, 2005.

La Corporación Participación Ciudadana advirtió sobre pretensiones partidistas que únicamente querían elevar los montos máximos de gasto de las candidaturas, “situándolos en topes exorbitantes”⁹³², pues si la reforma se centra exclusivamente en el tema de los montos máximos de gasto la Ley, el espíritu y objetivos centrales, que encierra la propuesta de la fundación (y que es compartida por varias organizaciones de la sociedad civil, como lo hemos demostrado), no tendría viabilidad alguna, en tanto en cuanto no existiría un real y efectivo cambio con respecto a las sanciones y a la razón de garantizar transparencia en el financiamiento político.

6.12. Matriz comparativa de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador y de su Ley Reformatoria.

LEY VIGENTE	LEY REFORMATORIA
Art. 3 Órgano de control. El Tribunal Supremo Electoral ejercerá las funciones de control que en esta materia contempla la Constitución Política de la República, la presente Ley y su reglamento. Para el efecto creará la Unidad de Control y Propaganda Electoral. La potestad privativa, controladora y juzgadora para realizar exámenes de cuentas en lo relativo al monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales, la ejercerá el Tribunal Supremo Electoral a nivel nacional; y, los tribunales provinciales electorales en el ámbito de su jurisdicción. Lo anterior, no limita las funciones y atribuciones del Servicio de Rentas Internas para la determinación de obligaciones.	Art. 1 agréguese como inciso final del artículo 3 el siguiente: "La Unidad de Control y Propaganda Electoral publicará, durante y después del proceso electoral, toda la información relativa al financiamiento y gasto de los sujetos políticos, a través de un portal de Internet, que permita la consulta y supervisión oportuna por parte de cualquier ciudadano".

De cierta manera, una de las tantas y repetidas peticiones de Reforma de la ciudadanía fue acogida al establecer que **toda la información relativa al financiamiento y gasto de los sujetos políticos sea publicada, durante y después del proceso electoral**, a través de un portal de Internet. Información que podrá ser consultada por toda la ciudadanía que tenga interés en ella.

⁹³² Boletín de Prensa de Participación Ciudadana del 23 de junio de 2004.

LEY VIGENTE	LEY REFORMATORIA
Art. 8. Organismos de control y juzgamiento. El control y juzgamiento del gasto electoral y de la propaganda electoral estará a cargo del Tribunal Supremo Electoral, en el caso de las elecciones nacionales, para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, parlamentarios andinos, Consulta Popular Nacional y cualesquiera otra elección de carácter nacional; y por los tribunales provinciales electorales, en el caso de elecciones provinciales, cantónales o parroquiales, para elegir diputados, prefectos, alcaldes, consejeros provinciales y concejales municipales, consultas populares seccionales y de Iniciativa Popular provinciales y cantónales, Revocatoria del Mandato y juntas parroquiales en su respectiva jurisdicción. De la resolución de juzgamiento de las cuentas de campaña y promoción electoral emanadas de los tribunales provinciales electorales, cabe el recurso de apelación, para y ante el Tribunal Supremo Electoral dentro del término de tres días, contado a partir de la notificación. Lo anterior, no limita las funciones y atribuciones del Servicio de Rentas Internas para la determinación de obligaciones.	Art. 2 En el primer inciso del artículo 8, sustitúyase la frase. "El control y juzgamiento del gasto electoral y de la propaganda electoral...", por la siguiente: "El control y juzgamiento del financiamiento y del gasto electoral..."

El cambio que incluye la Ley Reformatoria de: "El control y juzgamiento **del gasto electoral y de la propaganda electoral...**", por: "El control y juzgamiento **del financiamiento y del gasto electoral...**" es claro, y se debe a la variedad de inconvenientes que daba la ley hasta ahora vigente, debido a que existía una tendencia a juzgar **únicamente el gasto**, más no **el aporte recibido** por los sujetos políticos, de tal manera que se procedía a sancionar (cuando era el caso) el gasto excesivo efectuado, por el candidato, sin tomar en consideración el aporte recibido, lo cual debía también ser sancionado (si era el caso) por el Tribunal Supremo Electoral.

LEY VIGENTE	LEY REFORMATORIA
Art. 10. Límites máximos de gasto electoral. (Las organizaciones políticas, sus alianzas o candidatos inscritos para terciar en elecciones de votación popular, no podrán exceder en sus gastos electorales, de los límites máximos totales e individuales de gasto electoral que a continuación se indican: a) Para cada Binomio Presidencial, la cantidad de \$1'000.000 USD, más un 20% destinado a la segunda vuelta electoral; b) Para diputados de la República, la cantidad de \$800.000 USD; c) Para parlamentarios andinos, la cantidad de \$50.000 USD; d) Para prefectos, la cantidad de \$265.000 USD;	Art. 3 Sustitúyase el artículo 10, por el siguiente: "Art.10.- Ninguna organización política, sus alianzas o candidatos que intervengan en un proceso electoral de elecciones, de consulta popular o revocatoria de mandato, podrá excederse en sus gastos en el respectivo proceso, de los límites máximos establecidos en esta Ley. Para determinar los montos máximos de gasto, por lista, en cada proceso se

- e) Para consejeros, la cantidad de \$135.000 USD;
- f) Para alcaldes, la cantidad de \$265.000 USD;
- g) Para concejales, la cantidad de \$150.000 USD;
- h) Para juntas parroquiales rurales, la cantidad de \$25.000 USD.

El monto máximo de gasto electoral autorizado se establecerá de 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 multiplicara por el número de electores de la circunscripción electoral correspondiente. Si se trata de candidaturas unipersonales este resultado es el monto máximo de gasto electoral autorizado.

En el caso de candidaturas pluripersonales el monto máximo de gasto electoral autorizado se dividirá por el número de dignidades a elegirse, con lo cual se obtendrá el monto de gasto electoral por candidato.

Para efectos de la determinación del monto total de gasto electoral autorizado por organizaron política, deberán sumarse los valores totales máximos del gasto electoral por dignidad a elegirse.

De estos montos deberán deducirse del valor total máximo de gasto electoral, de cada dignidad, el valor equivalente a las candidaturas no inscritas en la totalidad de la circunscripción en donde la organización política no participa.

Se agregará al valor total máximo de gasto electoral de cada dignidad, el 200% del monto máximo de gasto electoral, autorizando en cada circunscripción electoral, aplicables a aquellas provincias cuya población no exceda de 150.000 electores; y, en un 500% en el caso de la provincia insular de Galápagos.

El límite del gasto de las consultas populares y de los procesos de revocatoria del mandato se reduce en un cincuenta por ciento de los valores máximos fijados en este artículo, según sea circunscripción nacional, provincial o cantonal.

Los límites máximos de gasto electoral señalados, se entenderá si la organización política, las alianzas o candidatos intervienen para la elección de todas las dignidades a proveerse; en caso contrario, se disminuirá la proporción correspondiente.

La organización política, podrá en forma exclusiva acumular saldos de los montos máximos de gasto electoral autorizado en una misma dignidad, sin considerar la circunscripción electoral, esto se entenderá a nivel nacional).

Sustituido.

observarán las siguientes reglas:

1. Elección del binomio de Presidente y Vicepresidente de la República:

La cantidad que resulte de multiplicar el valor de \$ 0,30 USD (cero punto treinta) por el número de ciudadanos que consten en el padrón nacional. En caso de existir **segunda vuelta**, el monto máximo de gasto permitido para cada binomio, **será el veinte y cinco por ciento del fijado para la primera vuelta**. En estos valores se incluyen los gastos de promoción de las candidaturas que se efectúen en el exterior;

2. Elección de diputados y prefectos provinciales:

La cantidad que resulte de multiplicar el valor de \$0,30 USD (cero punto treinta) por el número de ciudadanos que consten en el padrón provincial. En ningún caso el límite del gasto será inferior a 15.000 dólares americanos;

3. Elección de miembros del Parlamento Andino:

La cantidad que resulte de multiplicar el valor de \$0,02 USD (cero punto cero dos) por el número de ciudadanos que consten en el padrón nacional;

4. Elección de consejeros provinciales:

El monto máximo será el 30% (treinta por ciento) del valor fijado para el prefecto de la provincia;

5. Elección de alcaldes municipales:

La cantidad que resulte de multiplicar el valor de \$0,30 USD (cero punto treinta) por el número de ciudadanos que consten inscritos en el padrón cantonal. En los cantones que tengan menos de 35.000 empadronados, el límite de gasto no será inferior a 10.000 dólares americanos; y, en los que tengan menos de 15.000 empadronados, el límite de gasto no será inferior a 5.000 dólares americanos;

6. Elección de concejales: El monto máximo será el 30% (treinta por ciento) del valor fijado para el respectivo alcalde municipal;

7. Elección de miembros de juntas parroquiales: La cantidad que resulte

de multiplicar el valor de \$ 0,30 USD (cero punto treinta) por el número de ciudadanos que consten inscritos en el padrón parroquial. En ningún caso el límite del gasto será inferior a 1.000 dólares americanos.

8. Procesos de consulta popular nacional: El monto máximo que cada sujeto político puede gastar, tanto para los que apoyen incluido el responsable o proponente, como para los opositores, en cada caso, será el diez por ciento (10%) de los gastos máximos señalado para el binomio presidencial.

9. Procesos de consultas populares seccionales y revocatoria del mandato de diputados y dignatarios seccionales: Para las consultas populares seccionales el monto máximo que cada sujeto político puede gastar, tanto para los que apoyen, incluido el responsable o proponente, como para los opositores, en cada caso, será el 10% (diez por ciento) de los gastos máximos señalados para la elección de prefectos, alcaldes o la lista de miembros de juntas parroquiales, en su respectiva jurisdicción.

10. Para el caso de revocatoria del mandato de diputados, prefectos o alcaldes, el monto máximo que cada sujeto político puede gastar, tanto para los que apoyan como para los opositores, será el 10% (diez por ciento) de los gastos máximos establecidos para la elección del respectivo funcionario; con excepción del responsable o proponente de la revocatoria y el funcionario acusado, que podrán gastar hasta el 30% (treinta por ciento) del monto máximo señalado para su elección; y,

El padrón que se utilizará para el cálculo de los límites máximos de gasto electoral, será el que establezca el Tribunal Supremo Electoral treinta días antes de la convocatoria a elecciones; padrón que será utilizado exclusivamente para realizar dicho cálculo. En razón de las peculiares características geográficas de las provincias de la Región Amazónica y Galápagos, el monto máximo de gasto electoral para las elecciones provinciales y seccionales, se

incrementará en 20% (veinte por ciento).El pago por concepto del impuesto al valor agregado (IVA), por su naturaleza, no será considerado para determinar el monto máximo del gasto electoral".

Para Presidente y Vicepresidente de la República, dicha cifra estaría alrededor de USD 2.700.000. Sin duda, el simple aumento de los límites del gasto electoral para las distintas candidaturas anotadas, “no corrige la falta de un régimen de sanciones que no solo castigue a quien incumple los montos máximos de gasto con una multa económica, sino que, de manera gradual, también se sancione la violación a la Ley con la imposibilidad de participar en procesos electorales siguientes”⁹³³. Si no existe un régimen de sanciones claro y solo se elevan los montos del gasto electoral, se desvirtúa el sentido de la Ley.

LEY VIGENTE	LEY REFORMATORIA
Art. 13. De los ingresos. (Las organizaciones políticas, las alianzas y los candidatos, están autorizados a recibir aportaciones económicas lícitas, en numerario o en especie, a cualquier título, los cuales serán valorados económicamente para los procesos electorales, consultas populares y revocatorias de mandatos, según la valoración real del aporte a la época de la contratación o promoción) Sustituido.	Art. 4.- Sustitúyas e el artículo 13, por el siguiente: "Art. 13.- De los aportes. Deben reportarse y considerarse para establecer los aportes efectuados y el límite de gasto en la campaña electoral, todos los aportes efectuados y el límite de gasto en la campaña electoral, todos los aportes y gastos realizados dentro de ésta. Sólo los tesoreros únicos de campaña, debidamente acreditados ante el Tribunal Supremo Electoral, están autorizados a recibir aportes en numerario o en especie, para financiar gastos electorales. Los aportes en especie serán avaluados económicamente por el tesorero único con base al precio de mercado. Se prohíbe la concesión de espacios gratuitos en los medios de comunicación, así como efectuar aportes a campañas electorales a través de terceras personas. En caso de que un candidato fuere propietario, accionista o trabajare en un medio de comunicación, los espacios en los que

⁹³³ Análisis del veto parcial presidencial al Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Gasto Electoral, realizado por la Corporación Participación Ciudadana, marzo 10 del 2006. Quito, Ecuador.

promocionare su candidatura serán imputables como gasto y contabilizados como egresos. Quien infrinja esta disposición será sancionado conforme a la presente Ley.

Es acertada la creación de la figura del Tesorero Único de Campaña, con atribuciones exclusivas para recibir aportes y aperturar cuentas y establecer que sólo a ellos les corresponde recibir aportes en numerario o en especie, para financiar gastos electorales, lo cual facilita el proceso para efectos de control por parte del Tribunal Supremo Electoral.

LEY VIGENTE	LEY REFORMATORIA
Art. 15. Apertura de cuentas corrientes durante la campaña electoral. (Las organizaciones políticas, alianzas o candidatos durante la campaña electoral deberán abrir una o varias cuentas corrientes en una o más instituciones del sistema financiero nacional. Todo egreso mayor de \$ 30 USD deberá ser efectuado mediante la utilización de cheque y deberá contar con el documento de respaldo, sea este contrato, factura, nota de venta, recibo de honorarios o cualquier otro documento autorizado por la ley. Dichas cuentas no estarán sujetas al sigilo bancario determinadas en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Tampoco estarán sujetas a reserva o sigilo bancario las cuentas personales de los responsables del manejo económico de las campañas electorales, en el evento que se inicie proceso de investigación por mal manejo de los fondos de la campaña) Sustituido. No se efectuará contrataciones a través de terceras personas; tampoco se manejará cuentas de campaña electoral abiertas en el extranjero, ni se justificará ingresos o egresos mediante transferencia de bancos o corresponsales extranjeros. (Los egresos de hasta \$30 USD o su equivalente en moneda nacional, podrán realizarse en efectivo, pero estarán respaldados con la respectiva factura, boleta de venta o liquidación de compras y prestación de servicios) Eliminado.	Art. 5.- Elimínese el inciso tercero del artículo 15 y, el inciso primero sustitúyase por los siguientes: "El tesorero único de campaña nacional, provincial o cantonal, para el ejercicio financiero del proceso electoral de elecciones, consulta popular o revocatoria del mandato, en el que participe el sujeto político al que presenta, abrirá una cuenta bancaria única electoral a nivel nacional, provincial o cantonal, según sea el caso en cualquiera de las instituciones del sistema financiero nacional, las cuales no estarán amparadas por el sigilo bancario. Para la apertura de esta cuenta deberá presentarse la certificación emitida por el tribunal electoral correspondiente. Es obligatorio, utilizar exclusivamente estas cuentas para los ingresos y egresos electorales. Las cuentas se abrirán desde la calificación de la candidatura del sujeto político o inicio del proceso de revocatoria del mandato o consulta popular, y se cerrarán dentro de un plazo perentorio de treinta días posteriores a la fecha de culminación de la campaña electoral. La apertura, así como el eventual cierre o sustitución de estas cuentas, deberán ser notificados de inmediato y

	justificados por escrito al respectivo tribunal electoral. A efecto de llevar un adecuado y detallado registro financiero, todos los ingresos monetarios, sin excepción, deberán depositarse en la cuenta bancaria única electoral que corresponda, y todos los pagos o egresos superiores a 500 dólares americanos deberán hacerse mediante cheques librados exclusivamente contra estas cuentas, y contarán siempre con el documento de respaldo, sea este factura, nota de venta o cualquier otro autorizado por la ley. Los egresos de hasta 500 dólares americanos podrán realizarse en efectivo, con cargo a caja chica, pero deberán estar respaldados con el respectivo documento."

Nos parece acertado establecer una sanción para el uso por parte de candidatos de cuentas diferentes a la Cuenta Única, que la ley obliga abrir como canal exclusivo para efectuar los gastos de campaña electoral. “Consideramos que a través del veto realizado por el Ejecutivo, se corrige una omisión del texto (anterior) aprobado por el Congreso y mejora una laguna legal que podría conspirar contra la aplicación de la ley”⁹³⁴.

LEY VIGENTE	LEY REFORMATORIA
Art. 17. Responsables. (Las organizaciones políticas, alianzas y los candidatos, designarán al responsable del manejo económico de la campaña electoral y registrarán esta designación ante el organismo electoral y registrarán esta designación ante el organismo electoral competente, dentro de su respectiva jurisdicción. Será responsable del manejo legal, de la liquidación de cuentas y del reporte al organismo competente sobre los fondos, ingresos y egresos de la campaña electoral) Sustituido. El responsable del manejo económico de la campaña será el único facultado por la presente Ley, para suscribir contratos de publicidad y propaganda electoral. (Tratándose de alianzas electorales deberán designar como responsable a un procurador común) Eliminado. Se establece la responsabilidad solidaria e indivisible. Deberán reportarse todos los gastos electorales, aún si	Art. 6.- Elimínese el inciso tercero del artículo 17 y, el inciso primero sustituyese por el siguiente: "Cada sujeto político que participe, por si solo o en alianza como candidato en un proceso electoral de elecciones, consulta popular o revocatoria del mandato, deberá designar un tesorero único de campaña, quien será responsable civil, administrativa y penalmente de la contabilidad y del manejo de los fondos de la cuenta bancaria única electoral nacional y de la correcta aplicación de las normas y

⁹³⁴ Análisis del veto parcial presidencial al Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Gasto Electoral, realizado por la Corporación Participación Ciudadana, marzo 10 del 2006. Quito, Ecuador.

éstos fueren contratados con anterioridad a la convocatoria a las elecciones. Quien infringiere esta disposición, será descalificado de la dignidad para la cual fue electo y si el infractor, no fuere elegido no podrá participar como candidato en los dos siguientes procesos electorales ni ocupar función pública alguna en igual período.

Los organismos electorales, según el ámbito de la elección deberán enviar a todos los medios de comunicación registrados en la respectiva jurisdicción territorial, la identificación de las personas autorizadas a contratar publicidad, por las diferencias organizaciones políticas, alianzas o candidatos.

Ningún medio de comunicación social podrá recibir y contratar publicidad electoral de quienes no estén legalmente autorizados para dicho efecto.

obligaciones estipulada en esta Ley. Para los procesos electorales de participación provincial o cantonal, consultas populares y revocatoria del mandato seccionales, se designará un tesorero único de campaña provincial o cantonal, quien será el responsable en ese ámbito."

Creemos que se debió eliminar la referencia a "responsabilidad administrativa"⁹³⁵ en lo que se refiere a las responsabilidades del Tesorero de la Campaña Electoral, ya que este tipo de responsabilidad "ciertamente es privativa de los funcionarios públicos"⁹³⁶. Estimamos, por tanto, que hubiese sido procedente aceptar la objeción presidencial en este punto.

LEY VIGENTE	LEY REFORMATORIA
Art. 21. Contribuciones y aportes prohibidos. Prohíbese la recepción de aportes, contribuciones o entrega de cualquier tipo de recursos de origen ilícito, tales como los provenientes de operaciones o recursos originados en el narcotráfico o en cualquier tipo de actividad, operación u organización prohibida por la ley. Igualmente prohíbese la aceptación de aportaciones que provengan de personas jurídicas extranjeras; así como de las instituciones financieras y, de las personas naturales o jurídicas nacionales, que tengan contratos con el Estado, siempre y cuando el contrato haya sido celebrado para la ejecución de una obra pública, la prestación de servicios públicos o la explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual. Se exceptúan las concesiones de frecuencias de radio y televisión otorgadas a favor de los medios de comunicación social. Está prohibido aceptar aportaciones de personas naturales o jurídicas que mantengan litigios judiciales con el Estado, como consecuencia de relaciones contractuales por la ejecución de obras o servicios, o por cualquier otra causa, directamente o por interpuesta persona. Prohíbese, a todo organismo o entidad pública,	Art. 7.- En el inciso segundo del artículo 21, luego de la frase: "...aportaciones que provengan de...", agréguese lo siguiente: "gobiernos extranjeros, organizaciones políticas extranjeras, organizaciones no gubernamentales, ya sean éstas fundaciones, corporaciones o entidades similares, nacionales o extranjeras".

⁹³⁵ Análisis del veto parcial presidencial al Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Gasto Electoral, realizado por la Corporación Participación Ciudadana, marzo 10 del 2006. Quito, Ecuador.

⁹³⁶ Ídem.

funcionario empleado o servidor público, la utilización de los recursos y bienes públicos, al igual que promocionar sus nombres o partidos en la obra o proyectos a su cargo. Quien infringiere esta disposición será sancionado con la revocatoria del mandato o destitución del cargo, según el caso, sin perjuicio de las acciones que el caso amerite, conforme lo determine el Código Penal.

Concédese acción pública para denunciar las violaciones de esta norma ante el Tribunal Supremo Electoral, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y, además, ante la Contraloría General del Estado en caso de que también entrañaren desvío o mal uso de recursos públicos, y ante los jueces competentes, si implicare la comisión de un delito.

Consideramos que la prohibición de aportar a las campañas electorales, debió extenderse a las “personas jurídicas, nacionales o extranjeras,”⁹³⁷ en virtud, de lo que se ha manifestado reiteradas ocasiones por varias organizaciones de la sociedad civil, y por la ciudadanía en general (aún por movimientos políticos nuevos), “sólo las personas naturales, los individuos, eligen y pueden ser elegidos, y son titulares de derechos civiles y políticos”⁹³⁸. Las personas jurídicas deben mantenerse al margen de la política incluso por su propio beneficio, pero además “para evitar distorsiones en el régimen de control de gasto electoral”⁹³⁹.

LEY VIGENTE	LEY REFORMATORIA
Art. 36. Aportación excesiva. El aportante que hubiere excedido del monto señalado por esta Ley, deberá pagar una multa equivalente al doble del exceso de aportación en que haya incurrido. Igual sanción se impondrá a las organizaciones políticas, alianzas y candidatos responsables de receptar las aportaciones.	Art. 8.- A continuación del artículo 36, añádas e los siguientes artículos innumerados: <i>"Art.- Los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y organizaciones; sus candidatos, los candidatos independientes, los tesoreros únicos de campaña que hubieren incurrido en gastos electorales que sobrepasen los montos máximos permitidos en esta Ley, serán solidaria e indivisiblemente responsables de pagar una multa equivalente al doble del total de los gastos electorales efectuados en exceso.</i> <i>Art.- El Tribunal electoral respectivo, a petición de la Unidad de Control del Financiamiento y del Gasto</i>

⁹³⁷ Análisis del veto parcial presidencial al Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Gasto Electoral, realizado por la Corporación Participación Ciudadana, marzo 10 del 2006. Quito, Ecuador.

⁹³⁸ Ídem.

⁹³⁹ Ídem.

Electoral **ordenará la inmovilización de la cuenta bancaria única electoral respectiva**, de los sujetos políticos que se excedieren de los montos de financiamiento y gastos permitidos en esta Ley; quienes, de considerarse perjudicados por esta resolución, podrán interponer una acción ante el órgano electoral competente, el mismo que la tramitará en proceso sumarísimo, que se iniciará en un plazo no mayor de 48 horas y, en una sola audiencia convocada para tal efecto, resolverá en forma inmediata y definitiva".

En cuanto a la responsabilidad solidaria de los actores políticos para el pago de sanciones pecuniarias, nos parece correcto hablar de “responsabilidad personal y solidaria”⁹⁴⁰, según consta en el veto del Ejecutivo.

Por otro lado, permitir que El Tribunal Electoral respectivo, a petición de la Unidad de Control del Financiamiento y del Gasto Electoral inmovilice la cuenta bancaria única electoral respectiva, de los sujetos políticos cuando se excedan de los montos de financiamiento y gastos permitidos en esta Ley, permite avanzar en buena manera en el control del financiamiento de las campañas.

LEY VIGENTE

Art. 45. Informe sobre contrataciones de publicidad electoral a los organismos electorales.

Los medios de comunicación social y las agencias de publicidad, deberán 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 que realizaron las organizaciones políticas, alianzas, candidatos o terceros con determinación de los espacios contratados, duración y frecuencia de los mismos, valores de los servicios publicitarios prestados, unitarios y totales; el nombre de las personas naturales y jurídicas que realizaron las contrataciones y la identificación de quienes efectuaron el pago. Esta información deberá ser también entregada al Servicio de Rentas Internas, **agregar.....**

Los medios de comunicación social que no cumplieren con lo dispuesto en este artículo, serán sancionados, en el caso de medios escritos, con multa de hasta el 30% del

LEY REFORMATORIA

Art. 9.- En el inciso primero del artículo 45, sustituyese la frase: " En un plazo máximo de treinta días, contados a partir de la terminación de la campaña electoral", por : **"diariamente durante la campaña electoral"**; y, luego de las palabras:"Servicio de Rentas Internas ", agréguese la frase: **"hasta treinta días después de terminada la campaña electoral"**.

⁹⁴⁰ Análisis del veto parcial presidencial al Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Gasto Electoral, realizado por la Corporación Participación Ciudadana, marzo 10 del 2006. Quito, Ecuador.

valor contratado y de mantenerse la negativa con multa de hasta el doble de la multa prevista en este inciso. En el caso de radiodifusoras y canales de televisión, el Tribunal Supremo Electoral solicitará la imposición de las mismas sanciones, previa audiencia y derecho de defensa del representante del respectivo medio de comunicación, al Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (CONARTEL). Las agencias de publicidad serán sancionadas con una multa equivalente al 30% del valor contratado durante la campaña electoral. Las informaciones proporcionadas por los medios de comunicación social y las agencias de publicidad contratadas, serán cruzadas con aquellas que entreguen al órgano electoral y a la administración tributaria.

Permitir que los medios de comunicación social y las agencias de publicidad, informen a los organismos electorales correspondientes **"diariamente durante la campaña electoral"** sobre todas las contrataciones de publicidad electoral que realicen los sujetos políticos, es un gran avance, pues admite por un lado, que los organismo de control, en este caso, el Tribunal Electoral, ordene de ser el caso, la suspensión de la publicidad a determinada candidatura, cuando esta según lo establecido en la ley haya excedido el limite aprobado. Por otro lado, permite a la ciudadanía, conocer anticipadamente, quienes incumplen con la ley, antes de emitir su voto.

LEY VIGENTE

Art. 47. Información completa sobre gasto y propaganda electoral.

La información que, sobre el gasto y propaganda electoral se entreguen a los organismos electorales, deberá ser completa; debiendo, tanto las organizaciones políticas, alianzas y candidatos, como los medios de comunicación social y las agencias de publicidad guardar toda la documentación de soporte y de naturaleza contable, durante los últimos cinco años, contados desde la fecha del último asiento contable, para su revisión en caso de ser necesario.

LEY REFORMATORIA

Art. 10.- A continuación del artículo 47, añádase el siguiente artículo innumerado:

"Art. Para democratizar las campañas electorales y el acceso de las candidaturas a los medios de comunicación colectiva, el Estado con cargo a su Presupuesto General y sin afectar los recursos previstos en la Ley Orgánica de Partidos Políticos, contratará y financiará franjas publicitarias exclusivamente para la difusión de los planes de trabajo y propuesta programáticas de los binomios presidenciales, en espacios limitados e iguales en prensa escrita, radio y televisión. El financiamiento que el Estado otorgue para este efecto, en ningún caso será superior al 0,20 por mil del Presupuesto General del Estado. Esta publicidad se efectuará dentro del período establecido en el artículo 43 de esta

Ley⁹⁴¹.

El Tribunal Supremo Electoral reglamentará este derecho y contratará, asignará y vigilará estos espacios, los mismos que guardarán un mismo formato, horario, diseño y extensión para todos los candidatos.”.

Dada en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la Sala de Sesiones del Congreso Nacional, a los veintiún días del mes de febrero del año dos mil seis.

Es acertado, establecer FRANJAS DE PUBLICIDAD IGUALITARIAS, con el objetivo de democratizar las campañas electorales y el acceso de las candidaturas a los medios de comunicación colectiva, petición que ha sido propuesta por varias organizaciones y movimientos sociales y políticos, referencias que hemos citado a lo largo de la realización de esta tesis. Sin embargo, el texto aprobado para esta Ley Reformatoria, sugiere que sea el Estado, con cargo a su Presupuesto General, quien financie estas mencionadas franjas de publicidad, en virtud, de que no se afecte los recursos previstos en la Ley Orgánica de Partidos Políticos.⁹⁴²

Al respecto, creemos y como lo hemos venido sugiriendo, las franjas publicitarias deberían financiarse a través de “los fondos que el Estado ya entrega a los partidos políticos”⁹⁴³, y no así, crear nuevas asignaciones presupuestarias adicionales a las ya existentes.

De tal manera, que las franjas electorales aumentarán el gasto fiscal, hecho que está prohibido por la Constitución, los costos deberían ser cubiertos por el

⁹⁴¹ Art. 43 de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral. Tiempo para realizar publicidad electoral a través de medios de comunicación colectiva. “La publicidad 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”.

⁹⁴² Art. 59 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, “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. El Tribunal Supremo Electoral la distribuirá entre los partidos que tengan derecho, de la siguiente manera: 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”.

⁹⁴³ Análisis del veto parcial presidencial al Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Gasto Electoral, realizado por la Corporación Participación Ciudadana, marzo 10 del 2006. Quito, Ecuador.

Tribunal Supremo Electoral, con cargo al Fondo de Reposición del Gasto Electoral⁹⁴⁴ que actualmente ya existe.

Es importante por otro lado que, estos espacios limitados e iguales, ya sea en prensa escrita, radio y televisión, serán asignados para la difusión de los planes de trabajo y propuesta programáticas de los binomios presidenciales, lo que intenta de alguna manera, desechar el escenario político de las campañas electorales, la utilización de espacios en los medios de comunicación para agresiones verbales y difamantes entre candidatos. Conocer el plan de trabajo y las propuestas programáticas de los candidatos, permitirá de alguna manera que la ciudadanía se informe y reflexione su voto.

Para los diputados Luis Fernando Torres del Partido Social Cristiano, y Ernesto Pazmiño de la Izquierda Democrática y presidente de la Comisión de Gestión Pública, “la constitucionalidad de la norma que fija en 1.6 millones de dólares, con cargo al Presupuesto del Estado, para financiar la publicidad de los binomios presidenciales, quedó en duda”⁹⁴⁵, debido a que el Congreso Nacional no está facultado para aumentar el gasto público, sin embargo tampoco aceptó que “debería imputarse los espacios publicitarios gratuitos, que tendrán los candidatos presidenciales al Fondo Partidario que tienen los partidos políticos”⁹⁴⁶.

Para Pazmiño, quien “destaca el resto de textos que fueron aprobados y que contribuirán a la equidad de los procesos electorales”⁹⁴⁷, señaló que el Ejecutivo tenía argumentos para vetar parcialmente la ley en el tema de las franjas publicitarias,⁹⁴⁸ sin embargo, no lo hizo, a pesar de que el propio Ejecutivo, recogió la mencionada propuesta, que el Código de Ética determina que el Estado asumirá el costo para fortalecer la democracia.

⁹⁴⁴ Art. 60 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos. “En los años en que se realicen elecciones, en el Presupuesto General del Estado constará otra partida equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él, que permita 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”.

⁹⁴⁵ Tomado de la Agencia de Noticias Ciudadanía Informada, el 15 de marzo de 2006, www.ciudadaniainformada.com

⁹⁴⁶ Ídem.

⁹⁴⁷ Ídem.

⁹⁴⁸ Ídem.

Para Luis Fernando Torres, “el Congreso al establecer un monto para las franjas electorales con cargo al Presupuesto, aumentó el gasto, por lo que se hace inminente una objeción parcial del Ejecutivo”⁹⁴⁹. No obstante, el diputado Ramiro Rivera de la Democracia Popular, “puntualizó que el Ministro de Economía, tiene el arbitrio para hacer traspaso de recursos, aclarando que los espacios gratuitos serán para que los candidatos expliquen a la ciudadanía los planes de gobierno, y no para enfrentamientos políticos”⁹⁵⁰.

Finalmente, Participación Ciudadana considera que hay 3 aspectos primordiales que no fueron aprobados por el Congreso⁹⁵¹:

- La prohibición de recibir aportes de personas jurídicas.
- La limitación a los aportes individuales de los propios candidatos a sus campañas. Esta propuesta estaba encaminada a evitar ventajas excesivas para los candidatos con mayores recursos económicos, en cuanto a la posibilidad de publicidad en medios de comunicación.
- Reforzamiento del régimen punitivo a través de sanciones que rebasen lo meramente pecuniario.

Esperamos en una reforma futura poder retomar estos y otros importantes puntos.

⁹⁴⁹ Ídem.

⁹⁵⁰ Tomado de la Agencia de Noticias Ciudadanía Informada, el 15 de marzo de 2006, www.ciudadaniainformada.com

⁹⁵¹ Síntesis de Observación a la Aprobación Final de la Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y de Propaganda Electoral, marzo 22 de 2006, Quito, Ecuador.

CAPITULO VII

ANALISIS DEL MONITOREO AL GASTO ELECTORAL EN EL ECUADOR

Y MULTAS IMPUESTAS

7.1. Monitoreo del Gasto Electoral de las Elecciones Presidenciales 2002.

El seguimiento al gasto electoral es solo una de las caras de la moneda del financiamiento electoral, la otra se refiere al origen del financiamiento. Según el Art. 29 de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral⁹⁵² establece que los candidatos deberán informar ante la autoridad electoral sobre el origen de su financiamiento electoral noventa días después de terminada la campaña. Pero esto, no es suficiente, ya que los electores deben conocer sobre las fuentes de financiamiento de los candidatos con anticipación al día de las elecciones en virtud de esta información. En este sentido, surgió la iniciativa de elaborar un texto denominado “Compromiso Electoral”⁹⁵³, este establecía que “si bien no existía ninguna obligación legal para que los candidatos hicieran pública esta información; por transparencia y por ética debían hacerlo”⁹⁵⁴. Estos fueron los once binomios presidenciales en el 2002, a quienes se les invitó a firmar este compromiso:

- César Alarcón Costta y Universi Zambrano

PARTIDO LIBERTAD LISTAS 11.

- Ivonne Juez de Baki y César Frixione Franco

PARTIDO LIBERAL RADICAL ECUATORIANO, LISTA 2 Y EL
MOVIMIENTO ESPERANZA TRANSFORMACIÓN Y ACCIÓN, LISTA 39.

- Rodrigo Borja y Eva García

PARTIDO IZQUIERDA DEMOCRATICA, LISTA 12.

⁹⁵² Art. 29 de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral. “En el plazo de noventa días después de cumplido el acto del sufragio, el responsable del movimiento económico de la campaña, con intervención de un contador público federado, liquidará los valores correspondientes a ingresos y egresos de la campaña electoral presentando para ello un balance consolidado, la determinación de los montos correspondientes y el listado de contribuyentes con los justificativos que esta Ley prevé”.

⁹⁵³ Compromiso Electoral: campanazos y peticiones de primera y segunda vuelta, Ánfora Cívica y Minuto Cívico, Corporación Participación Ciudadana Ecuador, Editorial Ecuador, Quito, 2003.

⁹⁵⁴ Ídem.

- Jacobo Bucaram y Fran Vargas Pazos
PARTIDO ROLDOSISTA ECUATORIANO LISTA 10.
- Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio
ALIANZA PARTIDO SOCIEDAD PATRIOTICA 21 DE ENERO, LISTA 3 Y
MOVIMIENTO DE UNIDAD PLURINACIONAL PACHACUTIK NUEVO
PAIS, LISTA 18.
- Oswaldo Hurtado Larrea y Gloria Gallardo Zavala
MOVIMIENTO PATRIA SOLIDARIA, LISTAS 24.
- Xavier Neira y Álvaro Pérez
PARTIDO SOCIAL CRISTIANO LISTA 6
- Álvaro Noboa y Marcelo Cruz
PARTIDO RENOVADOR INSTITUCIONAL ACCIÓN NACIONAL. LISTA 7.
- León Roldós y Dolores Padilla
LISTAS 40.
- Antonio Vargas y Guatatuca y Modesto Napoleón Vela Bajaña
MOVIMIENTO POLITICO AMAUTA JATARI, LISTA 28.
- Jacinto Velásquez y Patricio Larrea
MOVIMIENTO TRANSFORMACIÓN SOCIAL INDEPENDIENTE, LISTAS
22.

Sin embargo, solo los siguientes cumplieron con este pedido de la ciudadanía: Rodrigo Borja de la Izquierda Democrática, Ivonne Baki del Movimiento Meta, León Roldós del Movimiento Ciudadano y Jacinto Velásquez de Transformación Social Independiente, estos enviaron la información requerida hasta el 18 de octubre. El candidato Xavier Neira del Partido Social Cristiano manifestó su disposición de enviar su informe después del 20 de octubre⁹⁵⁵.

⁹⁵⁵ El poder de una ciudadanía informada, Elecciones 2002: crónica de una experiencia. Corporación Participación Ciudadana Ecuador. Editorial Ecuador, Quito, 2003.

7.1.1. Primera vuelta electoral.

En la misma línea de este “Compromiso Electoral”, y cumpliendo con la misión institucional de PC, a través de la Empresa Impulso Comunicadores se monitoreó el gasto electoral desde el 3 de septiembre al 17 de octubre de 2002, en los siguientes canales de televisión, periódicos y revistas:⁹⁵⁶

Televisión	Periódicos	El Tiempo
Cable Noticia	El Comercio	El Universo
Canal Uno	Diario Hoy	Metro Hoy
ECUAVISA	La Hora	
Gamavisión	Diario Manabita	Revistas
Teleamazonas	El Expreso	Gestión
TC Televisión	El Mercurio	Ecos
E TV Telerama	El Meridiano	Vistazo
Telesistema	El Telégrafo	Cosas

Alvaro Noboa fue quien más gastó, esto fue, \$1'528.775,71; y excedió el límite del gasto electoral.

- Jacobo Bucaram gastó \$949.528

⁹⁵⁶ Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Presidenciales 2002, realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Impreseñal, Quito-Ecuador, 2005

Los demás binomios, según el monitoreo realizado, tanto por PC, como por el Tribunal Supremo Electoral no se excedieron en el gasto permitido para la primera vuelta en la campaña electoral.

7.1.2. El papel de los medios de comunicación en este proceso electoral.

Durante la primera vuelta electoral, en la cobertura destinada a los candidatos en los espacios noticiosos “no existió relación directa entre los candidatos que más gastaron y los que más presencia noticiosa tuvieron”⁹⁵⁷. “Neira fue el candidato que más apareció en los noticieros y espacios de prensa, seguido de cerca por Roldós y Borja. Por otro lado, Velásquez y Vargas no tuvieron ninguna inversión publicitaria, se les concedió niveles de cobertura aceptables, aunque fueron los que menos aparecieron en los medios. El candidato Alvaro Noboa fue quien concentró el 60% de toda la publicidad en televisión”⁹⁵⁸. Según el mismo informe, “la cobertura de los medios a todos los candidatos, fue aceptable, no obstante, hubo candidatos que además de pautar poca publicidad, tuvieron una menor presencia en las noticias”⁹⁵⁹.

Se concluye que: “este hecho si representa un signo de desigualdad entre quienes compitieron en esta contienda electoral”⁹⁶⁰, “que los medios si ofrecieron un espacio relativamente equitativo entre todos los candidatos”⁹⁶¹, y que, “se puede decir, de manera categórica, que su política informativa estuvo separada de su política comercial”⁹⁶².

Los medios otorgaron descuentos a los candidatos, según la política aprobada por el Tribunal Supremo Electoral, esto sumó un total de \$2'947.914. “Esta política constituye un elemento de inequidad en las oportunidades de publicidad para los candidatos que menos gastan”⁹⁶³. Además según la ley, estos descuentos deben ser considerados como aportes a la campaña y no pueden exceder el 10% del total del límite del gasto fijado.

⁹⁵⁷ Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Presidenciales 2002, realizado por la Corporación Participación Ciudadana. , Impreseñal, Quito-Ecuador, 2005.

⁹⁵⁸ Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Presidenciales 2002, realizado por la Corporación Participación Ciudadana. , Impreseñal, Quito-Ecuador, 2005.

⁹⁵⁹ Ídem.

⁹⁶⁰ Ídem.

⁹⁶¹ Ídem.

⁹⁶² Ídem.

⁹⁶³ Ídem.

7.1.3. Segunda vuelta electoral

El monitoreo realizado por PC en la segunda vuelta electoral a los binomios Noboa-Cruz y Gutiérrez- Palacio, incluyó como en la primera vuelta, los datos de ocho canales de televisión, cinco periódicos y cuatro revistas.

Según el Art. 10, literal a, de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente⁹⁶⁴, el límite del gasto electoral para la segunda vuelta electoral fue de: \$ 227.976,00, sin embargo los dos binomios que participaron se excedieron del límite fijado.

Noboa-Cruz invirtió:	\$	283.993,59;
Gutiérrez-Palacio gastó:	\$	1.032.186,60

7.2. Presentación y Juzgamiento de las Cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral de las Elecciones Presidenciales 2002.

7.2.1. Seguimiento realizado por la Corporación Participación Ciudadana.

PC realizó este seguimiento, con el único objetivo de cumplir una observación ciudadana al proceso de juzgamiento de las cuentas del gasto electoral, así como también al control que debe ejercer el Tribunal Supremo Electoral para cumplir con lo establecido en la Ley de Control del Gasto Electoral.

Con estos antecedentes y en virtud de lo establecido en el Art. 81 de la Constitución de la República, que garantiza el derecho a acceder a fuentes de información y a buscar, recibir, conocer información objetiva, veraz, plural y oportuna y sin censura previa de los acontecimientos de interés general; y de igual manera a lo establecido en el Art. 5 de la Ley de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, “La información relativa a la rendición de cuentas sobre el monto, origen y destino de los gastos electorales será pública”⁹⁶⁵, la Corporación

⁹⁶⁴ Art. 10 de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral. “Las organizaciones políticas, sus alianzas o candidatos inscritos para terciar en elecciones de votación popular, no podrán exceder en sus gastos electorales, de los límites máximos totales e individuales de gasto electoral que a continuación se indican: a) Para cada Binomio Presidencial, la cantidad de \$1'000.000 USD, más un 20% destinado a la segunda vuelta electoral”.

⁹⁶⁵ Art. 5 de la Ley de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador. “La información relativa a la rendición de cuenta sobre el monto, origen y destino de los gastos

Participación Ciudadana, el 20 de enero de 2003, pidió al TSE acceder a la información sobre el monto, origen y destino del gasto electoral de los diferentes partidos, movimientos y alianzas políticas que participaron en la primera vuelta electoral.

Lamentablemente, PC no recibió contestación alguna a pesar de la insistencia, incluso, de conseguir una cita con el presidente del Tribunal, Nicanor Moscoso. Sin embargo, se conoció por los medios de comunicación que Moscoso entregaría a PC los informes hasta el 18 de febrero, fecha en la que se cumplía el plazo de entrega de dicha documentación y en que se iniciaría su análisis y comprobación.

Ante la negativa del Tribunal Supremo Electoral de permitir este acceso, PC emitió una “demanda de inconstitucionalidad en contra de esta decisión”⁹⁶⁶, pues se considera que en virtud de los artículos nombrados se garantiza el derecho sin reservas de los ciudadanos a conocer la información sobre el financiamiento de las campañas. “Su trasgresión empaña la transparencia de los procedimientos para el juzgamiento de las cuentas”⁹⁶⁷.

7.2.2. Juzgamiento por parte del Tribunal Supremo Electoral.

Correspondió al TSE determinar, con sus cifras oficiales del juzgamiento de cuentas electorales; que incluye publicidad electoral en medios de comunicación y propaganda electoral, el total del gasto de cada candidato y la multa que debía pagar. Así, el Tribunal determinó multas por \$4'000.000,00 para el candidato del PRIAN, Alvaro Noboa, y por cerca de \$400.000 para el candidato de Sociedad Patriótica, Lucio Gutiérrez, tomándose en cuenta la primera y segunda vueltas electorales. Para Jacobo Bucaram, \$400.000 por excederse en el límite fijado en la primera vuelta electora.

electorales será pública. En el caso de las candidaturas independientes, sin el auspicio de organización política alguna, su responsabilidad será directa y personal”

⁹⁶⁶ Boletín de Prensa realizado por Participación Ciudadana el 4 de marzo de 2003.

⁹⁶⁷ Ídem.

7.2.3. Multas impuestas.

La Ley del Gasto Electoral en su Art.36, sobre la *aportación excesiva*, dice: “El aportante que hubiere excedido del monto señalado por esta ley, deberá pagar una multa equivalente al doble del exceso de aportación en que haya incurrido. Igual sanción se impondrá a las organizaciones políticas, alianzas y candidatos responsables de receptar las aportaciones.”

PARTIDO O ALIANZA	LIMITE LEGAL	TOTAL GASTADO	MULTA
Primera Vuelta:			
PRIAN	\$ 1'120.250	\$ 2'260.132	\$ 2'240.500
PRE	\$ 1'120.250	\$ 1'214.687	\$ 149.610
Segunda Vuelta:			
PRIAN	\$ 227.976	\$ 1'158.959	\$ 2'317.918
SP-PACHA-KUTIK	\$ 227.976	\$ 495.867	\$ 535.782
TOTAL MULTAS:	\$ 5'243.810		

Fuente: Monitoreo realizado por Tribunal Supremo Electoral, año: 2002, tomado de www.tse.gov.ec.

Realización: La autora.

7.2.4. Destino de las Multas.

Las multas impuestas a estos tres binomios, suman un total de 5'243.810 dólares y tienen un destino social. El Art. 41, de la misma ley, en su inciso tercero establece: “Todas las sanciones pecuniarias que constan en esta ley, serán entregadas rotativa y proporcionalmente a los *hospitales y centros de salud del Estado, de SOLCA y de la Junta de Beneficencia de Guayaquil*, las que servirán para la compra de medicinas y material de operaciones, única y exclusivamente para ayudar a los pacientes de bajos recursos que fueren calificados por el Departamento de Servicio Social de cada institución.”

7.21. Situación actual del juzgamiento de cuentas y destino de sus multas.

- Con respecto al binomio Gutiérrez-Palacio, el cobro de la multa efectivamente se realizó, no obstante hasta la fecha de realización de esta tesis, a pesar de los múltiples pedidos al TSE de informar sobre el destino de esta multa, no se ha recibido noticia alguna.
- El binomio Noboa-Cruz, realizó el pago de la multa con Certificados de Depósitos Reprogramados, y hasta la fecha no han sido valoradas por el TSE.
- El binomio Bucaram-Vargas interpuso un recurso de revisión para que le disminuyan o anulen la multa, proceso que hasta la fecha, se conoce ha sido archivado.

El ex presidente del Tribunal Supremo Electoral y ex tesorero de campaña del Prian, Nicanor Moscoso, ha insistido en la necesidad de que la reforma a la Ley de Gasto Electoral sirva para ampliar los topes de gasto, sin embargo nada ha dicho sobre el esclarecimiento y endurecimiento del régimen de sanciones que ha sido demandado por más de 73 mil ciudadanos de todo el país que con sus firmas apoyaron el proyecto de reforma a la Ley presentado por PC.

7.2.1. Monitoreo del Gasto Electoral de las Elecciones Seccionales 2004

7.2.2. Metodología del Monitoreo realizado.

El monitoreo de la Campaña Electoral de las candidaturas a las Alcaldías de Quito y Guayaquil y de las Prefecturas de Pichincha y Guayas. Para cuantificar el gasto electoral se instalaron dos centros de monitoreo, uno en Quito y otro en Guayaquil. Estos centros realizaban un seguimiento diario a siete canales de televisión, veinte radios, diez en Quito y diez en Guayaquil, seis periódicos nacionales y de otras localidades. Los datos monitoreados según el Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004 realizado por la Corporación, se tomó en cuenta la siguiente información: **Publicidad Directa:** Es aquella en la que se pide de forma expresa el voto por un candidato. **Publicidad Indirecta:** La que promociona indirectamente a un candidato al señalar su nombre o mostrar su imagen. **Publicidad Compartida:** Espacio publicitario compartido por dos o más candidatos. **Coberturas:** O tiempo-aire concedidos a través de entrevistas u otros espacios. **Publicidad no electoral:** Es decir, aquella de obras o entidades del

Gobierno Nacional, las Prefecturas de Guayas y Pichincha y las Alcaldías de Quito y Guayaquil

7.3.2. Límites establecidos. El Tribunal Supremo Electoral, diez días antes del a convocatoria a elecciones seccionales del 2004, publicó de acuerdo a lo establecido por el Art. 10 de la Ley del Gasto Electoral vigente en Ecuador⁹⁶⁸, los montos máximos de gasto electoral. Estos fueron:

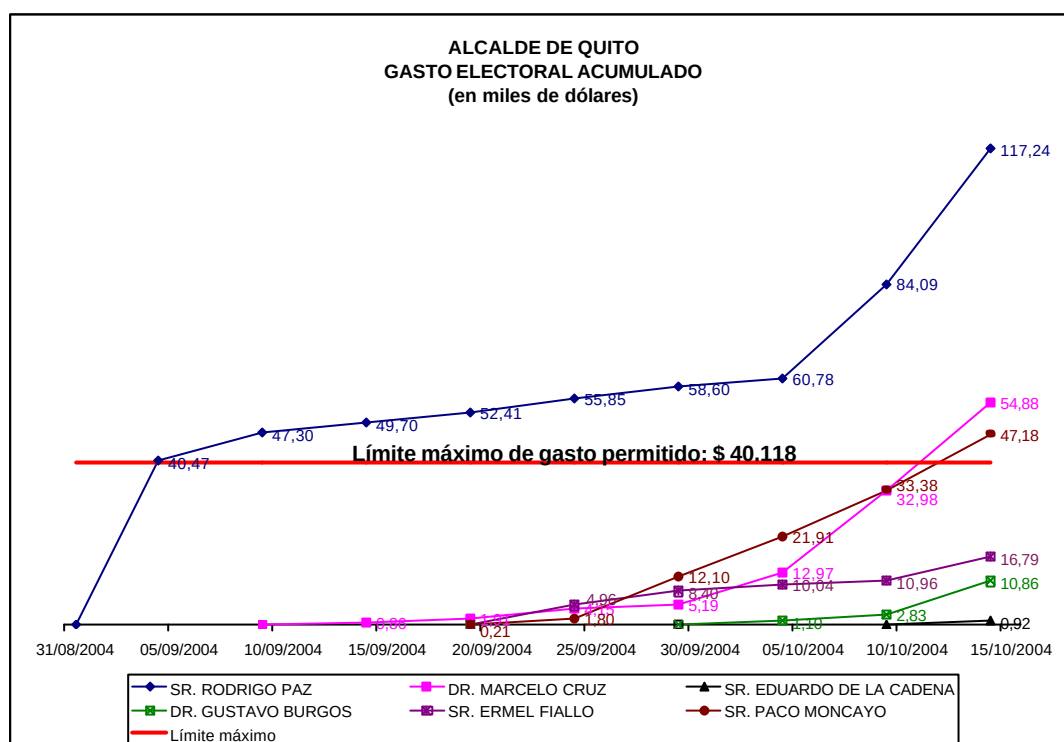
Candidatura	Monto máximo
Alcalde de Quito	\$40.118
Alcalde de Guayaquil	\$44.126
Prefecto de Pichincha	\$51.589
Prefecto de Guayas	\$69.213

7.3.3. Alcaldía de Quito

Estas fueron las candidaturas a la Alcaldía de Quito:

- Rodrigo Paz por el Movimiento Quito en Acción
- Paco Moncayo por la Izquierda Democrática
- Marcelo Cruz por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional, PRIAN.
- Gustavo Burgos por el Movimiento Político FIN.
- Ermel Fiallo por el Partido Sociedad Patriótica 21 de enero.
- Eduardo de la Cadena por el Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE

⁹⁶⁸ Art.10 de la Ley de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador. “Las organizaciones políticas, sus alianzas o candidatos inscritos para terciar en elecciones de votación popular, no podrán exceder en sus gastos electorales, de los límites máximos totales e individuales de gasto electoral que a continuación se indican: a) Para cada Binomio Presidencial, la cantidad de \$1'000.000 USD, más un 20% destinado a la segunda vuelta electoral; b) Para diputados de la República, la cantidad de \$800.000 USD; c) Para parlamentarios andinos, la cantidad de \$50.000 USD; d) Para prefectos, la cantidad de \$265.000 USD; e) Para consejeros, la cantidad de \$135.000 USD; f) Para alcaldes, la cantidad de \$265.000 USD; g) Para concejales, la cantidad de \$150.000 USD; h) Para juntas parroquiales rurales, la cantidad de \$25.000 USD. El monto máximo de gasto electoral autorizado se establecerá de 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”.

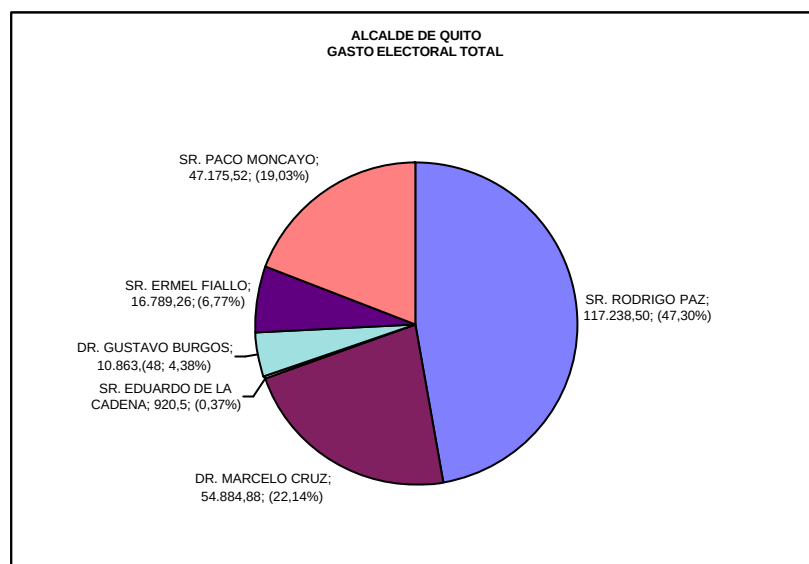


Fuente: Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana. , Impresñal, Quito-Ecuador, 2005.

Tres de los seis candidatos a la alcaldía de Quito gastaron más halla de lo permitido por la ley:⁹⁶⁹

- Rodrigo Paz del Movimiento Quito en Acción superó en 192% el límite establecido, gastó 117.238,50 dólares.
- Marcelo Cruz del PRIAN superó en un 36% el límite máximo de gasto permitido, esto fue: 54.884,88 dólares.
- Paco Moncayo de la ID excedió el límite en un 17,59%, gastó 47.175,52 dólares.

⁹⁶⁹ Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana. , Impresñal, Quito-Ecuador, 2005.



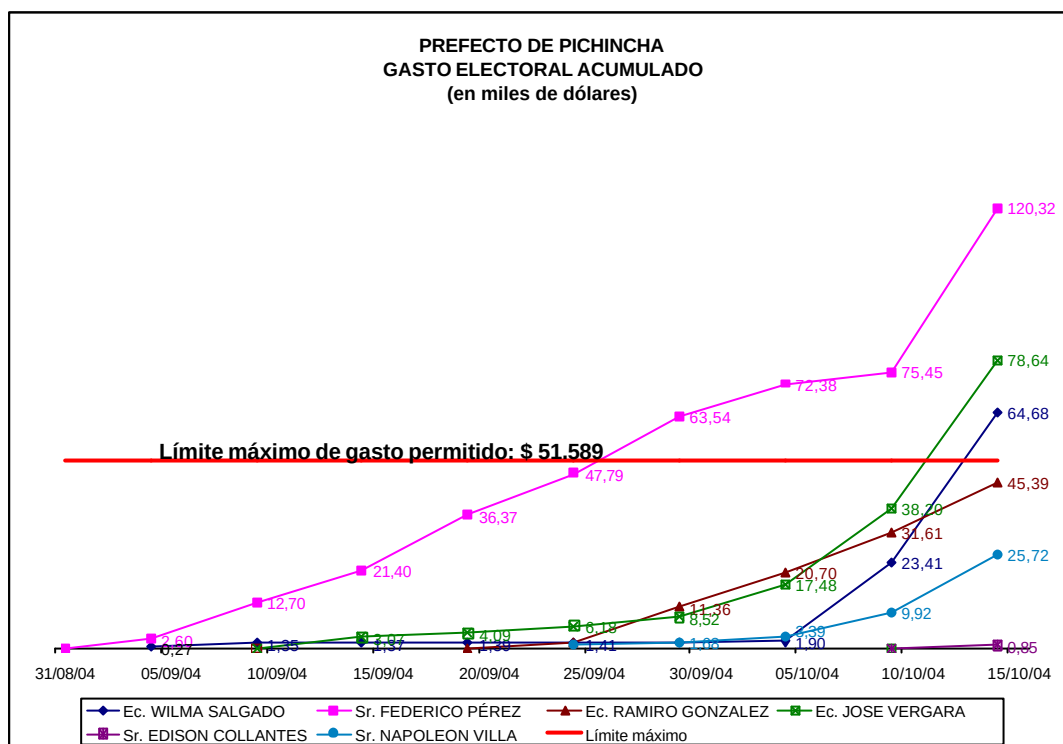
Fuente: Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana. , Impresñal, Quito-Ecuador, 2005.

Del total invertido por los seis candidatos a Alcalde de Quito, 247.872,14; según el informe presentado por PC, los tres candidatos que se excedieron en el gasto, acumularon el 88,47%.

7.3.4. Prefectura de Pichincha

Los candidatos a esta dignidad fueron:

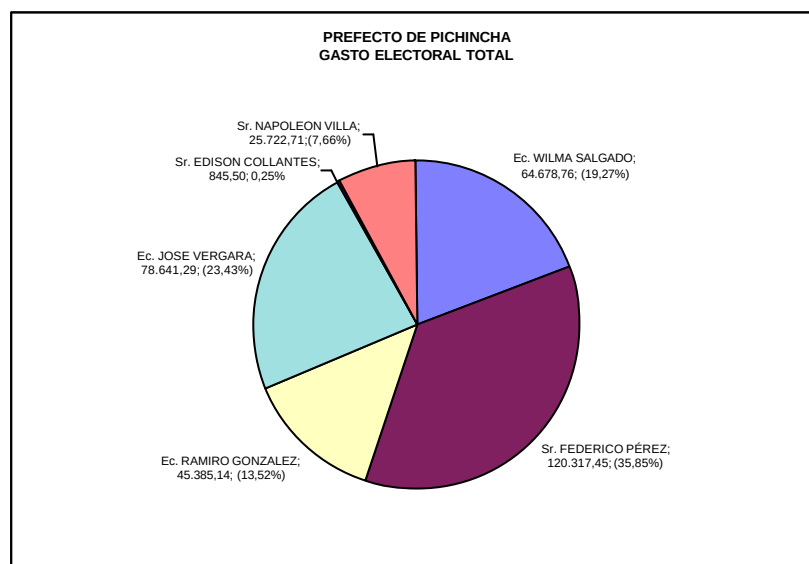
- Wilma Salgado por la Alianza entre el Movimiento Quito en Acción y Partido Socialista Frente Amplio.
- Federico Pérez por la Democracia Popular.
- Ramiro González por la Izquierda Democrática
- José Vergara por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional PRIAN.
- Edison Collantes por el Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE
- Napoleón Villa por el Partido Sociedad Patriótica 21 de enero.



Fuente: Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Impresñal, Quito-Ecuador, 2005.

De igual manera que en la campaña electoral de la Alcaldía de Quito, en la campaña de la Prefectura de Pichincha, tres fueron los candidatos que superaron el límite de gasto electoral permitido, que fue: \$51.589.

- Federico Pérez de la Democracia Popular gastó en 45 días 120.317,45 dólares, es decir 133,22% por sobre el monto máximo permitido.
- José Vergara del PRIAN gastó 78.641,29 dólares.
- Wilma Salgado de la alianza entre el Movimiento Quito en Acción- Partido Socialista Frente Amplio, gastó 64.678,76 dólares.



Fuente: Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana. , Impreseñal, Quito-Ecuador, 2005.

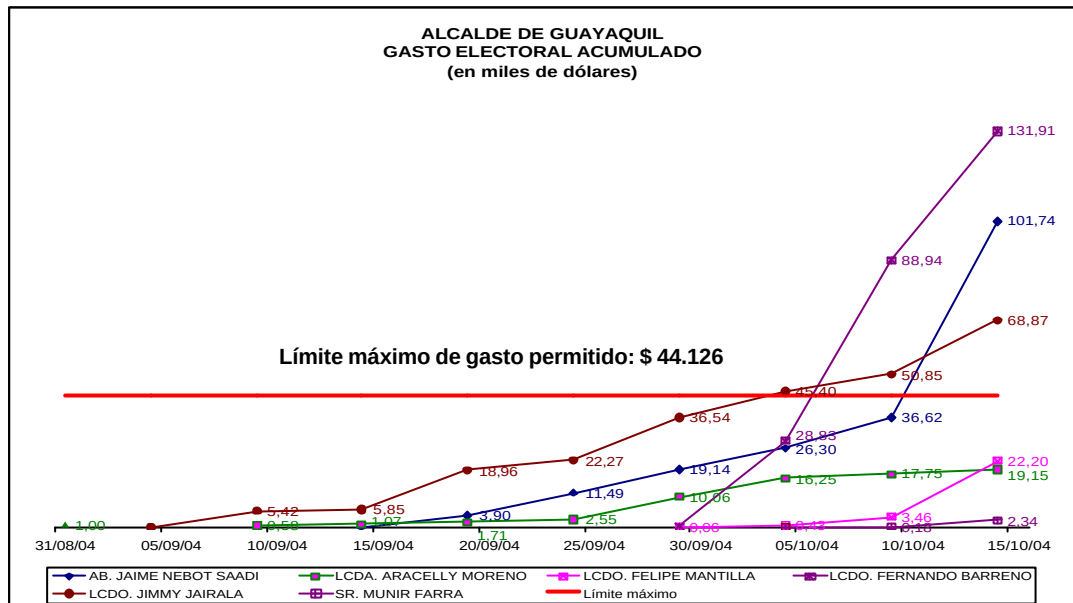
El monitoreo⁹⁷⁰ determinó que los seis candidatos a prefecto de Pichincha gastaron un total de 335.590,36 dólares, correspondiéndoles a Federico Pérez el 35,85%, a José Vergara el 23,43% y a Wilma Salgado el 19,27%, es decir que entre estos tres candidatos totalizan el 78,55% del total gastado por los seis candidatos.

7.3.5. Alcaldía de Guayaquil

Los candidatos a Alcalde de Guayaquil fueron:

- Jaime Nebot por el Partido Social Cristiano, PSC.
- Aracelly Moreno por el Movimiento Popular Democrático, MPD.
- Felipe Mantilla por el Partido Sociedad Patriótica 21 de enero, PSP.
- Fernando Barrero por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional PRIAN.
- Jimmy Jairala por el Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE.
- Munir Farra por la Alianza MUPP-NP
- Gabriel Pin Guerrero por el Partido Socialista, Frente Amplio, PS-FA.
- Mario de la Torre por el MPS.

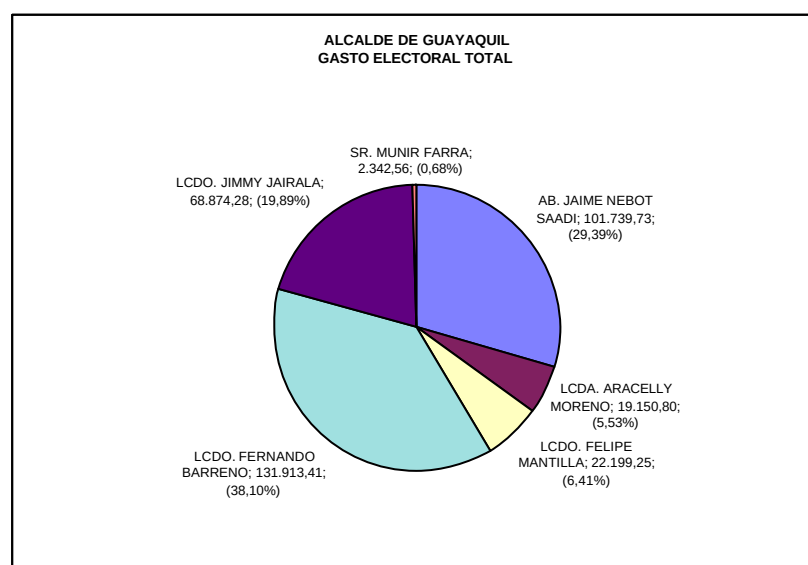
⁹⁷⁰ Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana. , Impreseñal, Quito-Ecuador, 2005.



Fuente: Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana. , Impreseñal, Quito-Ecuador, 2005.

El límite del gasto electoral fue superado por tres candidatos y ellos fueron:

- Fernando Barreno del PRIAN que gastó 131.913,41 dólares, 198,95% más del límite máximo permitido
- Jaime Nebot del PSC, 101.739,88 dólares, un 130,57% más que el límite.
- Jimmy Jairala del PRE, 68.874,28 dólares, 56% sobre el límite máximo de gasto.



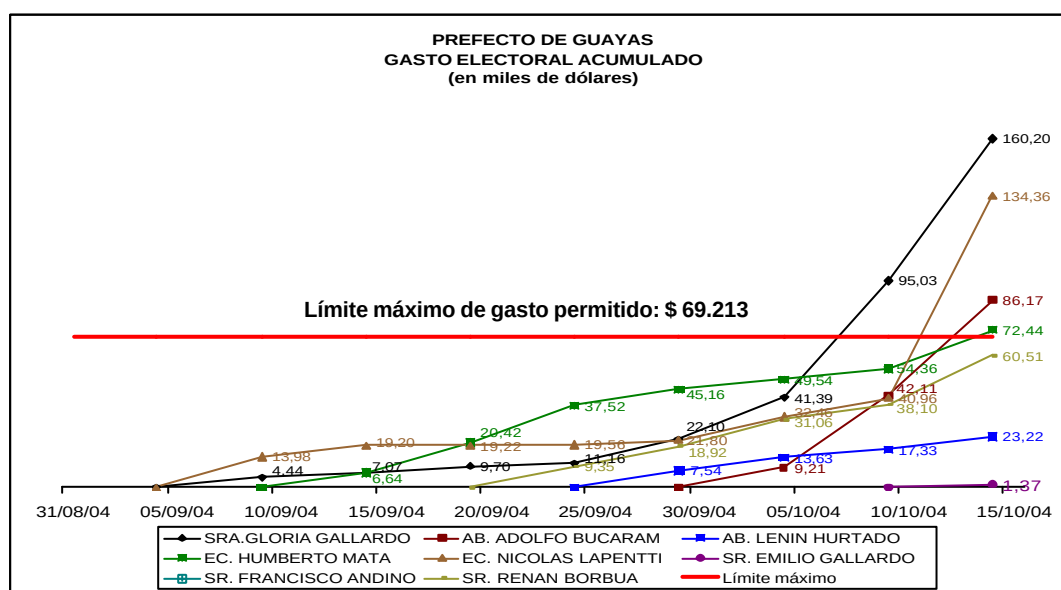
Fuente: Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana. , Impreseñal, Quito-Ecuador, 2005.

Los tres candidatos que se excedieron, gastaron 87.37% de 346.220,03 dólares, que fue el total acumulado por todas las candidaturas a esta dignidad.

7.3.6. Prefectura del Guayas

Los candidatos a esta dignidad fueron:

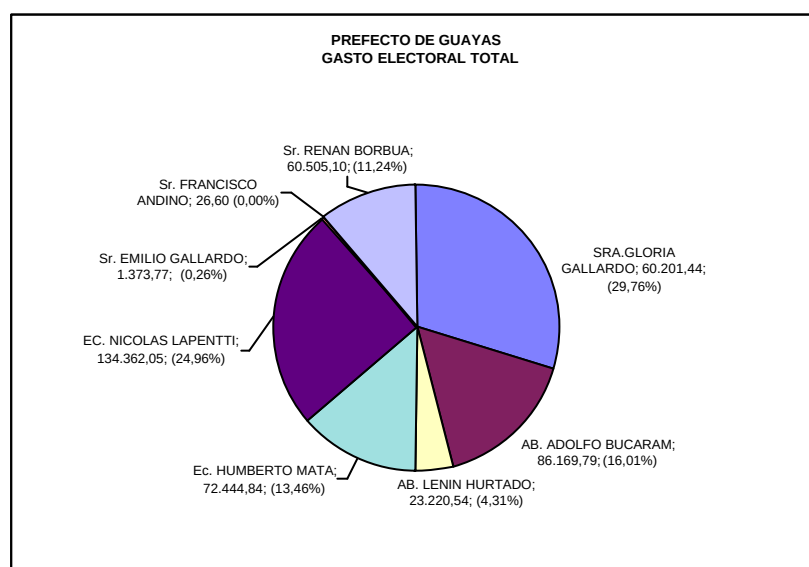
- Gloria Gallardo por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional, PRIAN.
- Adolfo Bucaram por el Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE.
- Lenín Hurtado por el Movimiento Popular Democrático, MPD.
- Humberto Mata por el Movimiento Fuerza Ciudadana.
- Nicolás Lapentti por el Partido Social Cristiano, PSC.
- Emilio Gallardo por la Alianza DP-UNC.
- Francisco Andino por la Alianza MUPP- NP.
- Renán Borbúa por el Partido Sociedad Patriótica 21 de enero, PSP.



Fuente: Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Impresión, Quito-Ecuador, 2005.

Cuatro candidatos excedieron el límite máximo de gasto electoral. Ellos fueron:

- Gloria Gallardo del PRIAN gastó \$ 160.201,44 dólares es decir 2,3 veces más que el límite establecido.
- Nicolás Lapentti gastó 134.362,05, esto fue 94,13% más que el límite.
- Adolfo Bucaram gastó 86.169,79
- Humberto Mata gastó 72.444,85.



Fuente: Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana. , Impreseñal, Quito-Ecuador, 2005.

El total del gasto acumulado por todos los candidatos fue 538.304,14, dólares, quienes excedieron el límite (cuatro de ellos) gastaron el 84,19%.

Notas:⁹⁷¹

Otro hecho que resaltan en su Informe, es que, Rodrigo Paz ya había excedido el límite del gasto electoral fijado en 40.118 dólares, antes de que se cumpliera la

⁹⁷¹ Participación Ciudadana en su Informe, manifiesta que para la realización de este monitoreo, no se incluyeron todos los medios de comunicación. Tampoco se incluyó la propaganda electoral, es decir los gastos de las candidaturas en camisetas, banderas, recorridos, afiches, etc.

primera semana de campaña electoral y pese a la notificación emitida por el Tribunal Electoral de Pichincha al candidato y a los medios de comunicación para que se suspendiera su publicidad, está continuo siendo transmitida, lo que demuestra a las claras la poca eficiencia de la ley en términos de controlar su incumplimiento⁹⁷².

7.3.7. Uso de Recursos Públicos durante la Campaña Electoral del 2004.

La Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador, en su Art. 21, inciso cuarto, “Prohíbese, a todo organismo o entidad pública, funcionario, empleado o servidor público, la utilización de recursos y bienes públicos, al igual que promocionar sus nombres o partidos en las obras o proyectos a su cargo”⁹⁷³

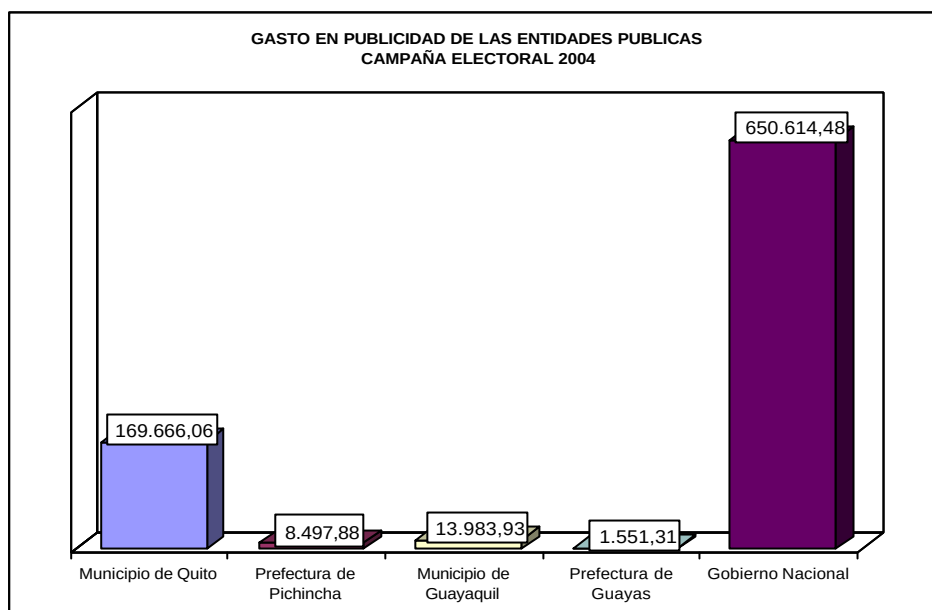
Según Participación Ciudadana, “en las elecciones de octubre este tema se volvió más crítico”⁹⁷⁴, debido a la reelección de los Alcaldes de Quito y Guayaquil y Prefectos de Pichincha y Guayas. En estas cuatro campañas monitoreadas se dio la utilización directa o indirecta de recursos públicos para favorecer determinadas candidaturas. Por otro lado, también se monitoreó “la publicidad contratada por el Gobierno Nacional durante los 45 días de campaña electoral oficial”⁹⁷⁵.

⁹⁷² Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana. , Impreseñal, Quito-Ecuador, 2005.

⁹⁷³ Art. 21, inciso cuarto de la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador.

⁹⁷⁴ Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana. , Impreseñal, Quito-Ecuador, 2005.

⁹⁷⁵ Ídem.



Los que más gastaron fueron:

- Gobierno Nacional, de Lucio Gutiérrez, 650.614,48 dólares; un promedio de 14.458 dólares diarios.
- El Municipio de Quito, gastó 169.666,06; esto es, 3.770 dólares diarios.

7.4. Seguimiento a la Presentación de las Cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral y Juzgamientos de las Elecciones Seccionales 2004.

El Art. 29. del la Ley respecto a la liquidación de los fondos de campañas electorales, establece: ***‘En el plazo de noventa días después de cumplido el acto del sufragio***, el responsable del movimiento económico de la campaña, con intervención de un contador público federado, liquidará los valores correspondientes a ingresos y egresos de la campaña electoral presentando para ello un balance consolidado, la determinación de los montos correspondientes y el listado de contribuyentes con los justificativos que esta Ley prevé”.

7.5. Juzgamiento de Cuentas en el Tribunal Electoral del Azuay.

La Unidad de Gasto Electoral del Tribunal Electoral del Azuay, presidida por el Dr. Jorge Moreno Yánes, realizó el juzgamiento de las cuentas de la campaña presentadas por los movimientos, partidos y alianzas antes citados.

Los candidatos a Alcalde de Cuenca fueron:

- Marcelo Cabrera por la Alianza Izquierda Democrática y Partido Socialista Frente Amplio.
- Fernando Cordero por la Alianza Movimiento Nueva Ciudad, Acuerdo Progresista y Pachakutik.
- Angélica García por el Partido Sociedad Patriótica 21 de enero, PSP.
- Susana González por el Movimiento por Cuenca
- Humberto Pérez por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional, PRIAN.
- Oswaldo Román por el Partido Social Cristiano, PSC.

Para la Prefectura, estas fueron las candidaturas:

- Paúl Carrasco por la Alianza Izquierda Democrática y Partido Socialista Frente Amplio.
- Paúl Granda por la Alianza Movimiento Nueva Ciudad, Acuerdo Progresista y Pachakutik.
- Fernando Aguirre por el Partido Sociedad Patriótica 21 de enero, PSP.
- Xavier Muños Chávez por el Partido Democracia Popular
- Holger Parra por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional, PRIAN.
- Wilson Muñoz por el Partido Social Cristiano, PSC.

1.1.5. Gasto Electoral.

El pautaje de la publicidad electoral, fue una labor contratada por el Tribunal Supremo Electoral con la Empresa Interviu S.A., para el proceso electoral de octubre de 2004. En cuanto al monitoreo de las dignidades de Alcalde de Cuenca y Prefecto de Azuay los resultados son los siguientes:

Los gastos de la Campaña Electoral de octubre de 2004 en la Provincia del Azuay salieron a la luz pública el martes 13 y miércoles 14 de diciembre de 2005 en el Diario El Mercurio. “Los exámenes de cuentas.....permiten, de algún modo, transparentar montos, inversiones y quiénes aportaron”⁹⁷⁶.

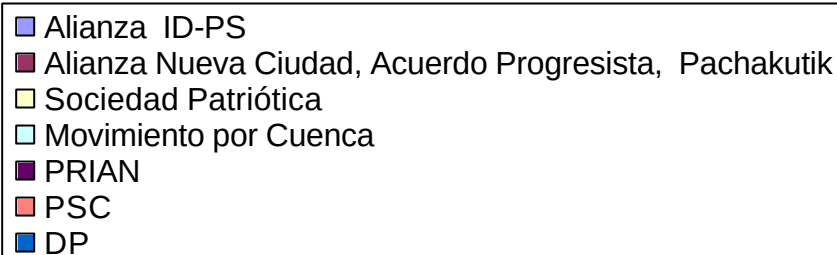
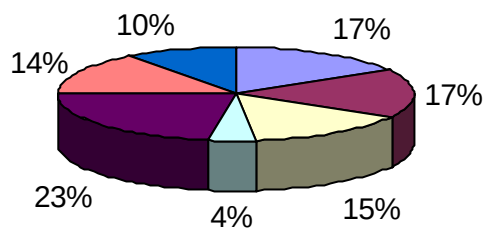
PARTIDO O ALIANZA	APORTES RECIBIDOS	GASTOS REALIZADOS	APORTES DECLARADOS	NO DECLARADOS
Alianza ID-PS.	\$35.553,96	\$31.855,63	\$35.283,86	\$ 270,10
Alianza Nueva Ciudad, Acuerdo Progresista Pachakutik	\$32.974,53	\$31.721,17	\$32.974,53	-
Sociedad Patriótica	\$28.889,03	\$29.380,27	\$24.695,25	\$ 4.694,02
Movimiento por Cuenca	\$10.496,60	\$ 8.115,18	\$ 8.115,18	\$2.381,42
PRIAN	\$49.991,16	\$43.438,98	\$49.991,16	\$ 2.047,54
PSC	\$27.492,98	\$27.680,26	\$27.680,26	-
DP	\$21.330,34	\$19.862,13	\$21.278,34	\$ 52,00

Fuente: Diario El Mercurio, martes 13 de diciembre de 2005.

Realización: La autora

⁹⁷⁶ JDF. El Mercurio. Martes 13 de diciembre de 2005.

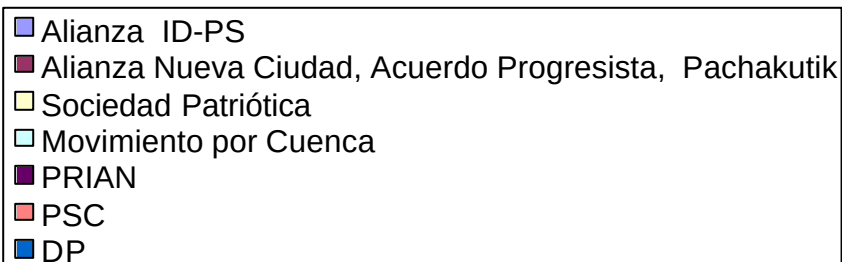
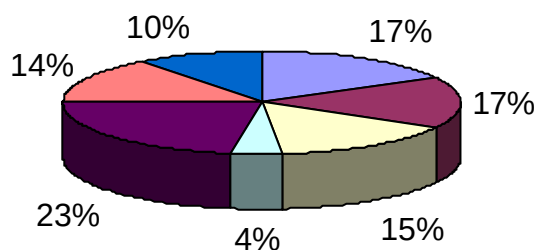
GASTOS REALIZADOS POR PARTIDO, MOVIMIENTO O ALIANZA POLITICA. EN PORCENTAJES. 2004



Fuente: Diario El Mercurio, martes 13 de diciembre de 2005.

Realización: La autora

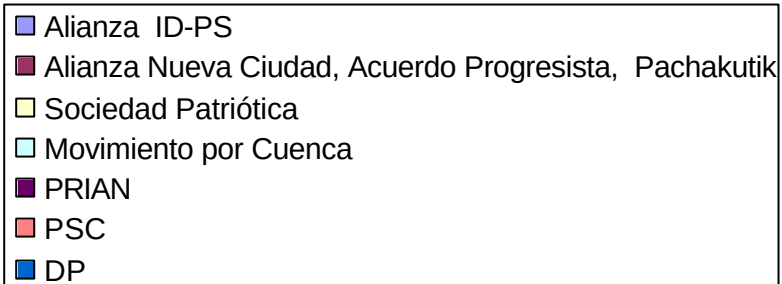
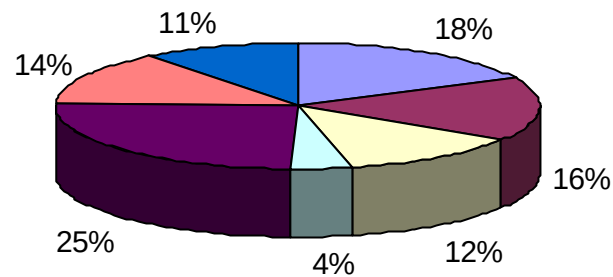
GASTOS REALIZADOS POR PARTIDO, MOVIMIENTO O ALIANZA POLITICA. EN PORCENTAJES. 2004



Fuente: Diario El Mercurio, martes 13 de diciembre de 2005.

Realización: La autora

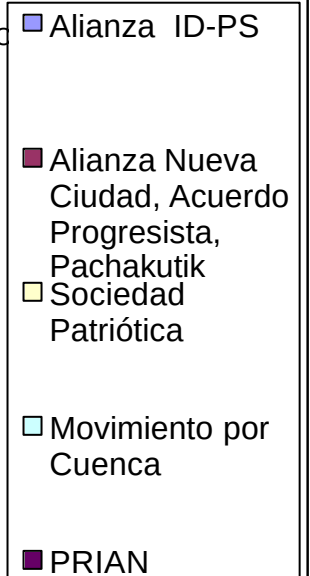
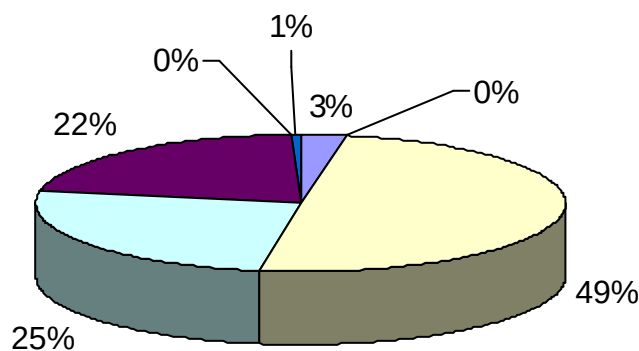
APORTES DECLARADOS POR PARTIDO, MOVIMIENTO O ALIANZA POLITICA. EN PORCENTAJES. 2004



Fuente: Diario El Mercurio, martes 13 de diciembre de 2005.

Realización: La autora

APORTES NO DECLARADOS POR PARTIDO, MOVIMIENTO O ALIANZA POLITICA. EN PORCENTAJES. 2004



Fuente: Diario El Mercurio, martes 13 de diciembre de 2005.

Realización: La autora

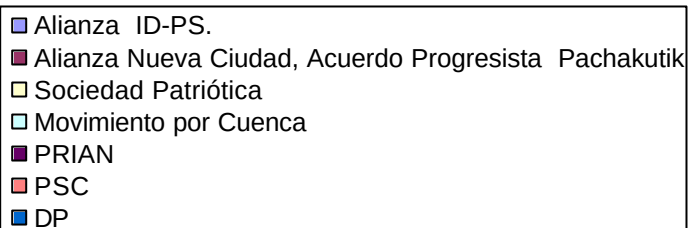
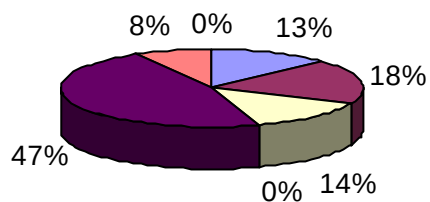
1.1.6. Gastos en televisión, radio, prensa escrita y otros.

PARTIDO O ALIANZA	TELEVISION	RADIO	PRENSA ESCRITA	VALLAS	IMPRESA Y REPRODUCCION	OTROS
Alianza ID-PS.	\$ 7.092,41	\$16.344,47		\$1.600,00	\$ 1.915,79	\$ 4.902,96
Alianza Nueva Ciudad, Acuerdo Progresista Pachakutik	\$ 9.791,93	\$13.286,92	\$1.921,73	\$4.142,40	\$ 2.103,65	\$ 342,46 GASTOS GENERALES: \$ 132,08
Sociedad Patriótica	\$ 7.656,16	\$ 5.314,94	0	\$ 425, 00	\$ 9.047,50	\$ 1,670,30 GASTOS OPERATIVOS: \$29.380,27
Movimiento por Cuenca	0	\$ 7.556,00	\$ 79,86		\$ 2.019, 80	\$ 479,32
PRIAN	\$25.399,41	\$17.264,57	\$ 750,00		\$ 25,00	
PSC	\$ 4.465,00	\$ 8.768,62	\$3.220,33	\$2.139,62	\$ 2.406,33	\$6.680,36
DP	\$ 75,00	\$ 5.671,50		\$1.200,00 PANCARTAS: \$ 5,832,61	\$ 3.091,60	\$ 3.991,42

Fuente: Diario El Mercurio, martes 13 de diciembre de 2005.

Realización: La autora

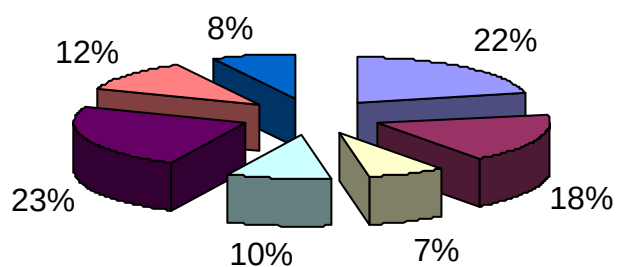
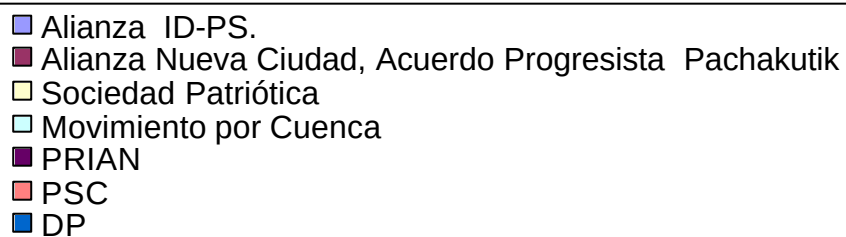
GASTOS EN TV POR PARTIDO, MOVIMIENTO O ALIANZA POLITICA. 2004.
EN PORCENTAJES



Fuente: Diario El Mercurio, martes 13 de diciembre de 2005.

Realización: La autora

GASTOS EN RADIO POR PARTIDO, MOVIMIENTO O ALIANZA POLITICA. 2004.
EN PORCENTAJES

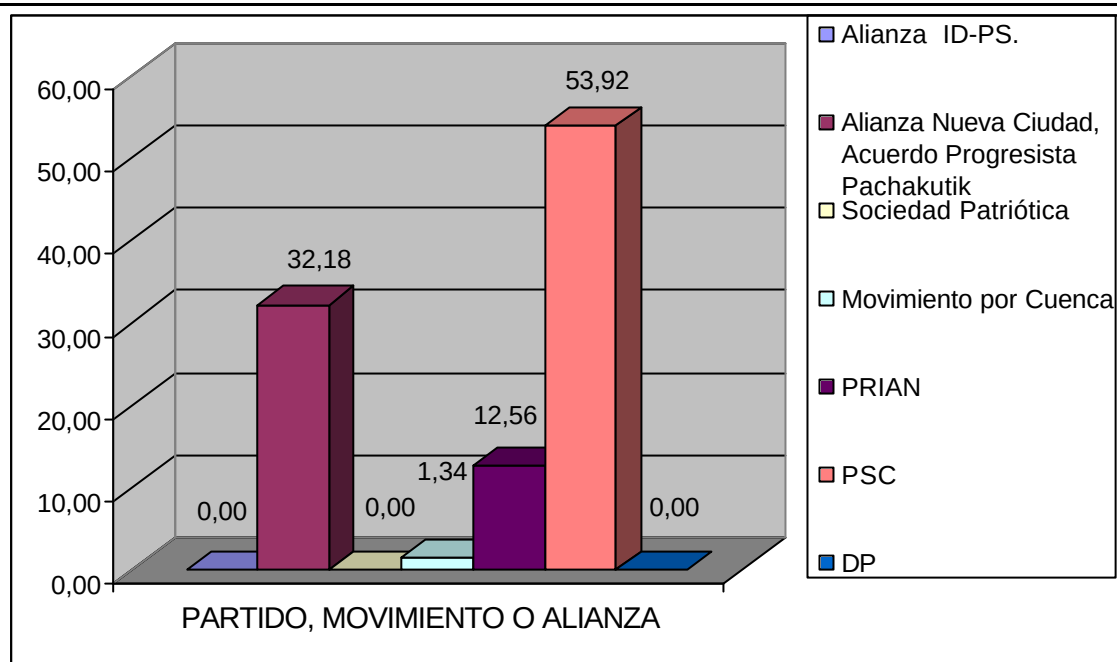


Fuente: Diario El Mercurio, martes 13 de diciembre de 2005.

Realización: La autora

GASTOS EN PRENSA ESCRITA POR PARTIDO, MOVIMIENTO O ALIANZA POLITICA. 2004.

EN PORCENTAJES



Fuente: Diario El Mercurio, martes 13 de diciembre de 2005.

Realización: La autora

Algunas conclusiones tomadas de la misma nota periodística:⁹⁷⁷

- Los datos permiten comprobar lo fuerte que son económicamente los partidos grandes que, en función de la ley, reciben recursos económicos del Estado.
- Conocer que algunos candidatos, sobre todo a la alcaldía de Cuenca, se pagaron, en gran medida, la campaña por su propia cuenta.
- La radio fue el medio de comunicación que más acaparó la publicidad electora, y el que menos se utilizó la prensa escrita.
- Seguramente existieron algunos gastos que no fueron reportados como: costos de caravanas motorizadas, refrigerios, gorras, camisetas.
- Partidos Políticos como el PRIAN, ID, DP, y el PSC, se evidencian grandes sumas de dinero en calidad de aportes de estos partidos como tales, pero sin ningún desglose.

⁹⁷⁷ JDF. El Mercurio. Martes 13 de diciembre de 2005.

1.1.7. Límites, excesos y posibles multas.

PARTIDO O ALIANZA	LIMITE FIJADO	EXCESO	POSIBLE MULTA
Alianza ID-PS.	\$35.979,41	-	-
Alianza Nueva Ciudad, Acuerdo Progresista Pachakutik	\$35.713,00	-	-
Sociedad Patriótica	\$43.601,80	-	-
Movimiento por Cuenca	-	-	-
PRIAN	\$40.124,78	EN EL APOORTE: \$ 6.950,33	-
PSC	\$42.385,90	-	-
DP	\$25.968,34	-	-

Fuente: Diario El Mercurio, martes 13 de diciembre de 2005.

Realización: La autora

7.5.4. Diferencia entre exceso al gasto, exceso al aporte y sanciones correspondientes.

El exceso de aporte, esto es, lo que un candidato recibe para financiar su campaña, está sancionado en la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral en su Art.36,⁹⁷⁸ con la imposición de una multa al aportante y al candidato, que recibe el aporte en exceso, equivalente al doble de lo aportado en exceso.

Por un lado, la mencionada Ley establece, en su Art. 10⁹⁷⁹, límites al gasto, no obstante esta, no señala sanciones al exceso de gasto, sino únicamente al exceso de aporte, y “esta es una de las fallas graves que tiene la Ley”.⁹⁸⁰ Sin embargo, “el Tribunal Supremo Electoral, con buen criterio interpretó en el juzgamiento de cuentas del 2002, que si un candidato gastó mas de lo que la ley le facultaba, es porque recibió mas de lo autorizado, partiendo de que todo gasto requiere de un aporte previo, aun cuando sea del propio candidato, en cuyo caso sigue siendo aporte”⁹⁸¹.

La reforma planteada por PC, que ha sido acogida mayormente y que al momento de la realización de esta tesis, el Congreso Nacional ya ha aprobado las reformas a esta Ley, “suple esta falencia y señala como infracción el exceso de gasto, con una sanción igual que la del exceso de aporte (multa del doble del exceso)”⁹⁸². En este punto fue importante acoger la propuesta mencionada de que, “la sanción sea proporcional a la infracción, es decir, el monto de la multa sube conforme al

⁹⁷⁸ Art.36 de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador. “El aportante que hubiere excedido del monto señalado por esta Ley, deberá pagar una multa equivalente al doble del exceso de aportación en que haya incurrido. Igual sanción se impondrá a las organizaciones políticas, alianzas y candidatos responsables de receptor las aportaciones”.

⁹⁷⁹ Art. 10 de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador. Límites máximos de gasto electoral. Las organizaciones políticas, sus alianzas o candidatos inscritos para terciar en elecciones de votación popular, no podrán exceder en sus gastos electorales, de los límites máximos totales e individuales de gasto electoral que a continuación se indican:

⁹⁸⁰ Entrevista realizada al Dr. Simón Jaramillo Malo, Asesor Legal de la Corporación Participación Legal, el 16 de marzo de 2006.

⁹⁸¹ Ídem.

⁹⁸² Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral presentado por Participación Ciudadana.

exceso de gasto, señalando que si el exceso supera el 30%, la multa será del cuádruplo del exceso”.⁹⁸³

En cuanto a los gastos no reportados tiene un tratamiento diferente, pues se refiere a gastos efectuados pero no declarados. En este punto, el Art. 17 de la Ley⁹⁸⁴ establece que quien no declare o reporte el 100% de los gastos incurridos “(ahí no se habla de aporte sino solo de gasto aunque, se reitera que todo gasto conlleva un aporte previo)”⁹⁸⁵ será sancionado con la pérdida de la dignidad para la que fue electo, y de no serlo, no podrá participar en los dos procesos electorales siguientes, ni ocupar cargo público alguno en el mismo período. “En este caso la sanción es más fuerte que en el caso del exceso, pues hay un ocultamiento (deliberado o no) de información. Este punto no ha sufrido modificaciones con la reforma actual”.⁹⁸⁶

1.2. Conclusiones y Propuestas sobre el Monitoreo, la Presentación y Juzgamiento de las Cuentas.

Participación Ciudadana, luego de la realización del monitoreo al gasto electoral de las elecciones presidenciales 2002 y seccionales de 2004, concluye en lo siguiente⁹⁸⁷:

⁹⁸³ Entrevista realizada al Dr. Simón Jaramillo Malo, Asesor Legal de la Corporación Participación Legal, el 16 de marzo de 2006.

⁹⁸⁴ Art. 17 de la Ley de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral vigente en Ecuador. “Las organizaciones políticas, alianzas y los candidatos, designarán al responsable del manejo económico de la campaña electoral y registrarán esta designación ante el organismo electoral y registrarán esta designación ante el organismo electoral competente, dentro de su respectiva jurisdicción. Será responsable del manejo legal, de la liquidación de cuentas y del reporte al organismo competente sobre los fondos, ingresos y egresos de la campaña electoral. El responsable del manejo económico de la campaña será el único facultado por la presente Ley, para suscribir contratos de publicidad y propaganda electoral. Tratándose de alianzas electorales deberán designar como responsable a un procurador común. Se establece la responsabilidad solidaria e indivisible. Deberán reportarse todos los gastos electorales, aún si éstos fueren contratados con anterioridad a la convocatoria a las elecciones. Quien infringere esta disposición, será descalificado de la dignidad para la cual fue electo y si el infractor, no fuere elegido no podrá participar como candidato en los dos siguientes procesos electorales ni ocupar función pública alguna en igual período. Los organismos electorales, según el ámbito de la elección deberán enviar a todos los medios de comunicación registrados en la respectiva jurisdicción territorial, la identificación de las personas autorizadas a contratar publicidad, por las diferencias organizaciones políticas, alianzas o candidatos. Ningún medio de comunicación social podrá recibir y contratar publicidad electoral de quienes no estén legalmente autorizados para dicho efecto

⁹⁸⁵ Entrevista realizada al Dr. Simón Jaramillo Malo, Asesor Legal de la Corporación Participación Legal, el 16 de marzo de 2006.

⁹⁸⁶ Ídem.

⁹⁸⁷ Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Presidenciales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana. , Impreseñal, Quito-Ecuador, 2005.

- La importancia que tiene para la democracia ecuatoriana la institución del gasto electoral en términos de mejorar la calidad de la representación, aportar con la gobernabilidad democrática en el país y buscar la igualdad en la competencia electoral.
- En las cuatro campañas electorales monitoreadas (Alcaldías de Quito y Guayaquil y Prefecturas de Pichincha y Guayas), se irrespetaron los límites del gasto electoral establecidos por la ley.
- Existen abismales diferencias entre quienes más gastaron y quienes menos gastaron, generando marcadas condiciones de inequidad entre los distintos candidatos que terciaron en estas elecciones.
- Necesidad de corregir las deficiencias de la ley pues esta no establece un régimen de sanciones claras y controles eficientes durante el propio proceso electoral.
- Necesidad de reformar la ley en procura de posibilitar el acceso a los medios de comunicación de todos los candidatos para que puedan exponer sus propuestas programáticas y planes de trabajo a la población.
- Necesidad de establecer montos máximos más realistas y acordes con las condiciones del país.
- Relación entre la inversión publicitaria y el resultado electoral, las cuales guardan una estrecha relación. Si comparamos los resultados electorales con el gasto efectuado por los candidatos durante la campaña electoral, podemos ver que en casi todos los casos quienes más gastaron fueron los que lograron las mayores votaciones.
- Necesidad de democratizar los espacios no pagados en los medios de comunicación, procurando un acceso más equitativo de todos los candidatos es otro tema a tomar en cuenta para futuros procesos electorales. Esto agravado por las marcadas preferencias de los programas noticiosos y de opinión de los medios de comunicación, que privilegian y concentran su atención a ciertos candidatos.

- El gasto público durante la campaña electoral aporta en la profundización de condiciones de inequidad en la competencia electoral, pues da ventaja a aquellos candidatos que buscan la reelección o a los candidatos de los partidos políticos afines al gobierno.
- Necesidad de mejorar las campañas electorales en términos de sus contenidos es otro tema crucial para la democracia ecuatoriana, si bien el contenido y la calidad de la publicidad electoral no fue parte del monitoreo del gasto electoral de Participación Ciudadana, este tema es de gran preocupación dado los altos índices de clientelismo y demagogia que caracterizan nuestros procesos electorales.

CONCLUSIONES:

¿Cómo precautelar el principio de igual de oportunidades entre los actores políticos?

Luego de los escándalos suscitados en el Ecuador debido a las secretas y mal intencionadas vinculaciones de empresas y bancos al financiamiento de las campañas electorales, fue latente la necesidad de reducir la dependencia de los partidos y candidatos de sus aportantes privados, esto además ha inspirado la articulación de mecanismos de financiación estatal.

En este sentido, la idea de financiamiento público se vincula con la pretensión de poner a todos los candidatos en un “pie de igualdad”, corrigiendo las distorsiones anti-democráticas generadas por un financiamiento exclusivamente privado de las campañas. Con estos antecedentes, nos preguntamos: ¿Cuál sería la propuesta de financiamiento correcta pero sobre todo eficiente para el país?

La necesidad de contribuir de alguna manera a establecer reglas de juego claras y justas en las elecciones, motivó la realización de esta tesis, a las puertas de iniciar una nueva campaña electoral y justo en el momento en que se debate en el Congreso Nacional una ley reformativa realizada y enviada por el Ejecutivo, por tanto, he tomado el trabajo del Ejecutivo y el Legislativo, que han puesto algunas reformas sobre la mesa, al respecto me he mantenido al tanto, y con la intención de aprender y aportar, según lo expuse en esta tesis, en esta fase trascendental de la aprobación de la referida ley reformativa. Considero que un importante cambio ha sido el de, establecer franjas publicitarias que se financien a través de los fondos que el Estado ya entrega a los partidos políticos, sin que se creen asignaciones presupuestarias adicionales a las ya existentes; y que en estos espacios se den a conocer a los electores los planes de trabajo de los candidatos, con el único objeto e interés de dar un paso importante en la nueva forma de realizar campañas, evitando utilizar espacios en los medios de comunicación para agresiones entre los diferentes candidatos, no obstante esta importante reforma ha sido acogida en su primera parte

solamente, pues se han creado un rubro en el presupuesto general del Estado para cubrir el gasto de las franjas publicitarias.

Estimo que fue correcto además, establecer sanciones para el exceso del gasto de manera proporcional al monto de la infracción y conforme al principio constitucional de equidad entre las infracciones y las sanciones. Sin embargo existe un tema incompleto al respecto, y es que se limita la sanción únicamente a lo pecuniario y no abarca sanciones de otra índole. Considero que una sanción que haga más efectiva dicha norma debe establecerse, y esta sería la inhabilidad para participar en procesos electorales siguientes.

No obstante, aún quedan algunas omisiones que dejan vacíos que en el futuro se deberán subsanar para reforzar los mecanismos de transparencia en las campañas electorales y el principio de igualdad de oportunidades entre los actores políticos, pilares básicos de un sistema electoral democrático.

En esta línea, se considera que en reformas posteriores se debe insistir en los siguientes temas: establecer la prohibición a todas las personas jurídicas de aportar a las campañas electorales en virtud de que sólo las personas naturales, los individuos, eligen y pueden ser elegidos, y son titulares de derechos civiles y políticos; las personas jurídicas deben mantenerse al margen de la política incluso por su propio beneficio, pero además para evitar distorsiones en el régimen de control de gasto electoral.

Por otro lado, es imperiosa la necesidad de fijar límites al aporte de un candidato a su propia campaña electoral. La equidad de oportunidades para todos los actores políticos demanda que los candidatos que posean mayores recursos económicos propios no tengan por ello ventajas frente a candidatos sin un gran patrimonio personal, lo que ha propiciado que sean unas cuantas chequeras las que compren el voto de los ciudadanos, dejando atrás el principio democrático de *una persona, un voto*. La medida alentaría además a la democratización de la política, al promover que los candidatos busquen activamente el apoyo de otros ciudadanos al financiamiento de sus campañas electorales.

Otro aspecto que se ha dejado de lado, es establecer sanciones adicionales a las meramente pecuniarias para los candidatos que sobrepasen excesivamente los límites del gasto electoral. Hoy un candidato puede violar la ley, pagar la multa que se le imponga y sin más trámite seguir su vida política. Si el infractor recibe una sanción que le inhabilita para ejercer cargos públicos o anula un eventual triunfo electoral, se contaría con una herramienta para asegurar la efectividad de la ley y, en última instancia, para precautelar el principio de igualdad de oportunidades entre los actores políticos.

Por último, se requiere una reforma importante y urgente a las leyes pertinentes y a la misma Constitución, respecto a la conformación del Tribunal Supremo Electoral y a los Tribunales Provinciales, mientras su conformación siga siendo a través de los representantes de los partidos políticos de acuerdo a su fuerza electoral, seguiremos permitiendo que el “gato cuide la despensa”. Los partidos políticos al ser juez y parte en el proceso, manifiestan de hecho, sus intereses político-partidistas, dejando de lado un eficiente control del gasto electoral.

Considero un gran aporte cívico la aprobación de la reforma en mención, la misma que, es de innegable trascendencia para la consolidación de la democracia en el país, no obstante esta es una asignatura pendiente, que requiere que la ciudadanía y sus representantes tomen conciencia de que la transparencia es condición indispensable para un sistema político en el que el dinero esté a disposición de la política y no a la inversa.

BIBLIOGRAFIA

INFORMES sobre tema:

- Global Corruption Report 2004, TRANSPARENCY INTERNATIONAL.
- Informe sobre la Democracia 2004, PNUD, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004
- Proyecto TILAC, La Integridad en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, Transparencia Internacional, Alemania 2004.
- La Corrupción Política. Financiamiento Político. Informe Global sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Alemania, 2004.
- Segunda Encuesta Nacional sobre Corrupción 2004, PROETICA, PERU
- Respuestas de Transparencia por Colombia al cuestionario del Comité de Seguimiento a la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, COLOMBIA
- Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, JUSTICE STUDIES CENTER OF THE AMERICA JSCA.
- La Cooperación Hemisférica en el Combate a la Corrupción, COMISION DE CONTROL CIVICO DE LA CORRUPCION, ECUADOR.
- Campaign Finance Institute Report.
- Informe del Tribunal Constitucional sobre el Decreto No. 685 del 11 de marzo de 1999, emitido el 24 de diciembre de 1999
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Mújica Pedro, Abogado y Coordinador Académico de Corporación Participa, Financiamiento y Gasto Electoral, Corporación Participa, Chile, 2004.
- Presidenciales del 2002, la OEA, Organización de Estados Americanos supervisó estas elecciones.
- OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.

- Campaña en contra del uso de recursos públicos para promocionar nombres y partidos políticos promovida por Participación Ciudadana Ecuador, Quito, Ecuador, 2004.
- Campaña por el Voto Responsable e Informado. Participación Ciudadana Ecuador, Elecciones Seccionales del 2004, agosto-septiembre del 2004.
- Compromiso Democrático elaborado por la Corporación Participación Ciudadana Ecuador en julio de 2002. Quito, Ecuador.
- Speck Bruno. Campaña de Reforma de Financiamiento: ¿está América Latina en el cambio hacia la transparencia? Informe sobre la Corrupción 2004. Transparencia Internacional, Brasil, 2004.
- OEA-IDEA. De las normas a la buenas prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004
- Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Presidenciales 2002, realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Impreseñal, Quito-Ecuador, 2005
- Jornada Nacional de Recolección de Firmas para la presentación del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, febrero de 2003, Ecuador.
- Informe del Monitoreo del Gasto Electoral en las Elecciones Seccionales 2004, realizado por la Corporación Participación Ciudadana. , Impreseñal, Quito, Ecuador, 2005.

INSTITUCIONES que han estudiado el tema:

- Corporación Participación Ciudadana, Ecuador
- Poder Ciudadano, Argentina
- Transparencia Perú, Perú

- Proética, Perú
- Participación Ciudadana, República Dominicana
- Acción Ciudadana, Guatemala
- Participa, Chile
- Movimiento Ciudadana por la Democracia, México
- Consejo de la Prensa Peruana, Perú
- Transparency International, USA
- Universidad de Miami, USA
- Canada's Human Security Program, Canada
- United States Agency for International Development, USA
- Auditoría Democrática, Ecuador
- FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador
- CIESPAL, Ecuador
- CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, Ecuador
- Red Interamericana para la Democracia, Argentina
- Nacional Democratic Institute, USA
- Nacional Endowment for Democracy, USA
- FESCOL
- Fundación Fredrich Ebert
- Fundación Fredrich Newmann
- Fundación Esquel, Ecuador
- CORDES, Ecuador
- Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, IFES
- Securities and Exchange Commission and Internal Revenue Service.

PAGINAS WEB:

- www.transparency.org
- www.globalcorruptionreport.org
- www.prometeolibros.com
- www.ndi.org
- www.ead.unicamp.br
- www.democracia.undp.org
- www.nacionalendowmentfordemocracy.org

- www.transparencia.pe
- www.participacionciudadana.org
- www.ciudadaniainformada.com
- www.poderciudadano.org
- www.aceproject.org/main/espanol/pc/pcd/htm
- <http://muse.jhu.edu/journals/jod/>
- www.tse.gov.ec
- www.pjn.gov.ar
- www.cne.org.bo
- www.tse.gov.br
- www.servei.cl
- www.registraduria.gov.co
- www.tse.gov.cr
- www.tse.gob.sv
- www.tsje.gov.py
- www.onpe.gob.pe
- www.jce.do
- www.cne.gov.ve
- www.tse.org.gt
- www.tne.hn
- www.ife.org.mx
- www.cse.gob.ni
- www.tribunal-electoral.gob.pa
- www.clinst.org/eguide/update/bcra.html
- www.presidencia.gov.ec
- http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download
- <http://www.acuerdodelima.org/estatuto.htm>
- <http://www.transparency.org/publications/gcr>
- www.cajpe.pe.org
- www.pciudadana.com
- www.poderciudadano.org.ar
- www.participa.cl
- www.cocivica.org.sv
- <http://www.eabguyana.org.gy>

- www.caffejam.com
- www.alianzacivica.org.mx
- www.angelfire.com/alt/justiciapaz/
- www.transparencia.org.pe
- www.momentodelagente.org.ve
- www.iidh.ed.cr/comunidades/RedElectoral/
- www.vivalaciudadania.org
- www.accionciudadana.org.gt
- www.eyt.org.ni
- www.decidamos.org.py
- www.ciudadaníainformada.com

LIBROS:

- Arblaster Anthony, Democracia, Editorial Patria, México, 1991.
- Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002.
- Borja Cevallos Rodrigo, Derecho Político, Quito, 1979. Tomado de las copias de la materia de Derecho Político para primer año de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay, 1996.
- Platón, La República, 433 a. Greblo Edoardo, Democracia Léxico de Política, Ediciones Nueva Visión SAIC, Argentina, 2002.
- Weber Max, La Política como vocación, El Político y el Científico, Alianza Editorial Madrid, España. Hacia una América Latina Transparente, Experiencias de Ecuador y México.
- Hotman Francois, Francogallia, Cambridge University Press, Cambridge, 1957.
- Vindiciae contra Tyrannos, traducida como A Defence of Liberty Against Tyrants, Editorial H. J. Laski, Londres. 1924.
- Buchanan George. De Jure Regni apud Scotos, Londres. 1689.
- De Tocqueville Alexis, La Democracia en América (EEUU).
- Rousseau Jean Jacques, El Contrato Social, Editorial Gráficas Modernas, Colombia, 1990.

- Sartori Giovanni, *Democratic Theory*, Nueva York Praeger Publishers, Nueva York, 1967.
- Macpherson C. B., *The Real World of Democracy*, Oxford, Clarendon Press, 1966.
- *The Real World of Democracy*, Oxford, Clarendon Press, 1966.
- Cabanellas de Torres Guillermo *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta, Brasil, 2001.
- Montúfar César, *Gobernabilidad y Participación Seis ensayos y un epílogo para la reflexión y la crítica*, Editorial AH, Quito, 2004.
- Sartori Giovanni, *Democratic Theory*, Nueva York Praeger Publishers, Nueva York, 1967.
- Barriga Andrés, *25 años de Democracia en Ecuador, 1979.2004*, Producciones Culturales Odisea, Quito, 2004.
- Abad Ortiz Gonzalo. *25 años de Democracia en Ecuador, 1979.2004*, Producciones Culturales Odisea, Quito, 2004.
- Nogueira Humberto y Cumplido Francisco, *Las Fuerzas Políticas*, Santiago de Chile, Chile, 1986.
- García Cotarelo R., *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985
- Von Beyme K., *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- Fernández Baeza Mario, *Más allá de la Transición*, Capítulo IX, Santiago de Chile, Chile, 1986.
- Ramos Jiménez A., *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*, Universidad de los Andes, Mérida, 1995.
- Di Tella T., *Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1993.
- Parlamento Latinoamericano, IRELA, *Manual de los partidos políticos de América Latina*, IRELA, Madrid, 1997.
- Sartori Giovanni, *Partidos políticos y sistema de partidos*, Alianza, Madrid, 1980.
- Nohlen D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1998.
- Von Beyme K., *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- *Informe Global sobre la Corrupción 2004*, Transparencia Internacional Alemania

- Aristóteles, La Política, 1288b 38-40.
- Vallespín Fernando, El Futuro de la política, Madrid, España, 2000.
- Rodríguez Iturbe José, Repensar la política, Caracas, 1997.
- Abbagnano N., Diccionario de Filosofía, México, 1987.
- Echeverría Julio, El Desafío Constitucional, Ediciones ABYA-YALA, ILDIS-FES, Quito, 2006.
- Mendoza Carlos, Los siete pecados capitales de los partidos políticos en Guatemala, Universidad Autónoma de México, México.
- Muda Juan Martín, Introducción a la problemática del Financiamiento Político, La Plata, Argentina, 2005.
- Nohlen Dieter y otros, Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, en prensa, México, 2004.
- Dalla Vía Alberto Ricardo, El Control del Financiamiento Partidario, Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral, Vicepresidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Argentina 2003.
- García R. Juan Ignacio, Proyecto sobre Financiamiento Político en Chile, Santiago de Chile, Chile, 2003.
- Navarro Carlos, Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral. Estudio Comparado de 19 países de América Latina, Instituto Federal Electoral, México, 2003.
- Navarro Carlos, Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral. Estudio Comparado de 19 países de América Latina, Instituto Federal Electoral, México, 2003.
- Zovatto Daniel, América Latina, Dinero y Contienda Político Electoral, Reto de la Democracia, Coordinadores Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro, Daniel Zovatto, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- García R. Juan Ignacio, Proyecto sobre Financiamiento Político en Chile, Santiago de Chile, Chile, 2003.
- Crevari Esteban Luis, El Clientelismo Político como fenómeno enraizado socialmente, La Deformación de la Representación, Capítulo V, Chile, 2001.

- Dalla Vía Alberto Ricardo, El Control del Financiamiento Partidario, Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral, Vicepresidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Argentina 2003.
- Martínez Pandiani Gustavo, El Marketing Político, Asociación Argentina de Marketing Político, Buenos Aires, Argentina. 2003.
- Martínez Pandiani Gustavo, Marketing Político, Campañas, Medios y Estrategias Electorales, Ugerman Editor, Tercera Edición con Prólogo de Dick Morris, Buenos Aires, Argentina, 2003.
- Martínez Pandiani Gustavo, Homo Zapping. Política, Mentiras y Video, Ugerman Editor, Buenos Aires, Argentina, 2004.
- Izurieta Roberto, Perina M. Rubén, Arterton Christopher, Estrategias de Comunicación para Gobiernos, The Graduate School of Political Management, Washington DC, USA, 2000.
- Durán Barba Jaime, Estrategias de Comunicación Política para Gobiernos, The Graduate School of Political Management, Washington DC, USA, 2000.
- Giugras Anne-Marie, El imparto de las comunicaciones en las prácticas políticas, Lectura crítica, Université Laval, Québec, Canadá, 1990.
- Packard Vance, Las Formas Ocultas de la Propaganda Electoral, Editorial Sudamericana, 1973.
- Sartori Giovanni, Homo Videns, La Sociedad Teledirigida, Punto de Lectura Editores, Título original Homo Videns, Televisione e post-pensiero, Traducción Ana Díaz Soler, Nueva Edición, Febrero, España, 2005.
- Durandin Guy, La Mentira en la Propaganda Política y en la Publicidad, Paidós, Buenos Aires Argentina, 1995.
- Figueiredo Rubens, O Que é Opinião Pública. Colecao Primeiros Passos, Brasil, 1996
- Bowler Shaun, Farrell David M., Electoral Strategies and Political Marketing, USA, 1992.
- Botana Natalio, La Argentina Electoral, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- Balderrama Gabriel, Cilley Gonzalo y Mora Jozami. El Financiamiento de las Campañas Electorales en América Latina, México, 2002.

- Aguirre Charlín Pedro, Vicepresidente y Administrador de Gastos Electorales, Perfeccionar la Ley de Gasto Electoral, Chile, 2002.
- Ulloa Félix. Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones, Estudio de caso nacional, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la política en América Latina, El Salvador, 2003.
- Nohlen Dieter y otros, Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, en prensa, México, 2004.
- Balderrama Gabriel, Cilley Gonzalo y Mora Jozami. El Financiamiento de las Campañas Electorales en América Latina, México, 2002.
- Del Castillo Pilar y Zovatto Daniel, La financiación de la política en Iberoamérica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.
- De Cabo de la Vega, A., El Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la representación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.
- De Freitas M, Estudio de caso nacional. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina, Venezuela, 2003.
- De la Calle Humberto, Estudio de caso nacional. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina, Colombia, 2003.
- Ferreira Rubio Delia M. Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación, Venezuela, 2003.
- Griner Steven, Zovatto Daniel, Lectura Regional Comparada del Financiamiento Político en América Latina. De las normas a las buenas prácticas, El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica 2004.
- Echeverría Julio, El Desafío Constitucional, Ediciones ABYA-YALA, ILDIS-FES, Quito, 2006.
- El poder de una ciudadanía informada, Elecciones 2002: crónica de una experiencia. Corporación Participación Ciudadana Ecuador. Editorial Ecuador, Quito, 2003.

En Inglés:

- Susan Guber, How to Win Your 1st Election: The Candidate's Handbook, 1997.
- Daniel M. Shea, Campaign Craft: The Strategies, Tactics, and Art of Political Campaign Management. (Praeger Series in Political Communication, 1996).
- L. Patrick Develin (Editor), Political Persuasion in Presidential Campaigns, 1987.
- Gary A. Mauser, Political Marketing: An Approach to Campaign Strategy, 1983.

Materiales de Estudio:

- Material de estudio sobre Aristóteles, La Política, 1288b 38-40, en la clase de Derecho Político en primer año de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay, 1996.
- Material de estudio de Introducción al Derecho para primer año de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay, 1996.
- Material de Derecho Político, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay, 1996.

FOROS, CONFERENCIAS, SEMINARIOS Y TALLERES:

- Granda López Paúl, Gobernabilidad y Cultura Política, Escuela de Gobierno y Liderazgo, IERSE-UDA, Cuenca, 2006.
- Pérez Vivas César, Diputado a la Asamblea Nacional y Secretario General Nacional del Partido Demócrata Cristiano COPEI, en la Conferencia Internacional “Conceptos y Estrategias de Partidos Políticos Modernos”, celebrada en el Hotel Eurobuilding de Caracas-Venezuela, el día Martes 11 de Marzo de 2.003, promovido por la ODCA y la KAS.
- Moreno Yánes Jorge, Módulo de Derecho Constitucional, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay, abril, 2004.
- Módulo sobre Democracia, Escuela para la Democracia, Participación Ciudadana. Guayaquil, 2006.

- Democracia en los Partidos Políticos, Foro Universitario sobre la Reforma, Aportes Democráticos, Cartilla No. 7, ILDIS-FES, Quito, 2006.
- Foro Internacional de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIV Reunión de la OEA en Quito, Ecuador, Hotel Hilton Colón, abril de 2004, Quito-Ecuador.
- Partidos Políticos, Una Reforma Constitucional Orgánica conducente a una Reforma Política Estructural, La Izquierda Democrática frente a la Reforma, Aportes Democráticos, Cartilla No. 10, ILDIS-FES, Quito, 2006.
- Propuesta del Movimiento Democracia Ahora, ¿Es suficiente la Reforma Política?, Aportes Democráticos, Cartilla No. 1, ILDIS-FES, Quito, 2006.
- Documento “Líderes Nacionales” preparado por la Asamblea Popular de Cuenca durante sus reuniones en el Parque Calderón en los meses de abril y mayo de 2005.
- Propuesta de Participación Ciudadana y del Cedime, La Reforma Urgente: Partidos Políticos y Sistema Electoral, Aportes Democráticos, Cartilla No. 6, ILDIS-FES, Quito, 2006.
- Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado, Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.
- Conferencia sobre Marketing y Comunicación Política, Martínez Pandiani Gustavo, Cumbre de Liderazgo de las Américas, Auditoría Democrática Andina, Quito, Junio del 2003.
- Speck Bruno, Brasileiro, Director de Transparencia Brasil, Expositor en la Mesa de Financiamiento Político y Democracia, en el Foro Internacional de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIV Asamblea de la OEA en Quito, Ecuador, Abril del 2004, Quito.
- Mena Paúl, Módulo de Comunicación Política, Escuela para la Democracia, Participación Ciudadana Ecuador, marzo, Quito, 2006.
- Aguinaga A. Carlos J. Transparencia y Reforma del Sistema Electoral, Voto Consultora Electoral Internacional, Transparencia en la Reforma del Estado,

Conferencias organizadas por FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLD Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, ALDHU Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, con el auspicio de Konrad Adenauer-Stiftung y Si se Puede, marzo, Quito, 2006.

- González Luna Corvera Teresa, Foro Género, gobernabilidad y agendas locales. PNUD. México. Elementos para la construcción de la agenda de educación cívica, Género, Participación y Gobernabilidad, Instituto Federal Electoral, Consejera Electoral, Agosto 6 de 2004, México.
- Documento realizado por la Mesa de Financiamiento Político y Democracia en el Foro Nacional de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIV Asamblea de la OEA en Quito, Ecuador. Quito, abril del 2004.
- Charla sobre ‘El papel de los medios de comunicación en las campañas electorales’, organizada por la Facultad de Comunicaciones de la Universidad de Católica de Chile y la embajada estadounidense en el mismo país.
- Propuesta del Movimiento Democracia Ahora, ¿Es suficiente la Reforma Política?, Aportes Democráticos, Cartilla No. 1, ILDIS-FES, Quito, 2006.
- Propuesta del Movimiento Ruptura de los 25, La Reforma Política, Herramienta para Construir un país justo, Aportes Democráticos, Cartilla No. 6, ILDIS-FES, Quito, 2006.
- Propuesta del Ab. León Roldós Aguilera, Vincular la Reforma Política con lo Social y Económico, Aportes Democráticos, Cartilla No. 6, ILDIS-FES, Quito, 2006.
- Propuesta presentada por el Foro de Santo Domingo de los Colorados y de Cuenca, Planificación Participativa y Control Social, Aportes Democráticos, Cartilla No. 8, ILDIS-FES, Quito, 2006.
- Las Propuestas de Cinco Provincias, El debate de los Foros Provinciales: Puyo, Imbabura, Loja, Esmeraldas y El Oro, Aportes Democráticos, Cartilla No. 9, ILDIS-FES, Quito, 2006.
- Las Propuestas de Cinco Provincias, El debate de los Foros Provinciales: Puyo, Imbabura, Loja, Esmeraldas y El Oro, Aportes Democráticos, Cartilla No. 9, ILDIS-FES, Quito, 2006.
- Propuesta de la Asamblea de Mujeres de Quito, Mayor Equidad Política y de Género, Aportes Democráticos, Cartilla No. 3, ILDIS-FES, Quito, 2006

NOTAS DE PRENSA:

- Vivanco Patricio, Ex presidente del Tribunal Supremo Electoral, Informe presentado al Congreso, Para la campaña electoral todos los partidos habrían contado con los recursos del Estado que fueron entregados por el TSE, Nota en El Expreso, Guayaquil, 2000.
- Entrevista realizada por Diario El Expreso al Diputado Ramiro Rivera del Bloque Legislativo Democracia Popular, 2000.
- Entrevista realizada por Diario El Expreso al Diputado Ramiro Rivera del Bloque Legislativo Democracia Popular, 2000.
- Tomados de varias notas de prensa, Diario el Expreso. Guayaquil, 2000.
- Entrevista realizada por Diario El Expreso al Diputado Ramiro Rivera del Bloque Legislativo Democracia Popular, 2000.
- Nota en Diario El Comercio sobre el Financiamiento de la Campaña de Gutiérrez, del 14 de noviembre de 2003, Quito.
- Nota en Diario El Comercio sobre el Financiamiento de la Campaña de Gutiérrez, del 16 de noviembre de 2003, Quito.
- Entrevista a Luis Fernando Torres, Partido Social Cristiano PSC, Congreso Nacional, realizada por el Diario El Comercio, diciembre, Quito, 2003.
- Nota de prensa, El martes declarará Gutiérrez en el caso donaciones para su campaña, Agencia de Noticias, Ciudadanía Informada.
- Durán F. Jorge, Periodista de Diario El Mercurio, Martes 13 de diciembre de 2005, Cuenca, Ecuador.
- Entrevista realizada por el periodista Fernando Correa en el Programa “Primeras Planas” en ETV Telerama. Martes 22 de noviembre del 2005.
- Boletín de Prensa de Participación Ciudadana del 23 de junio de 2004.
- Boletín de Prensa realizado por Participación Ciudadana el 4 de marzo de 2003.
- Durán F. Jorge, El Mercurio. Martes 13 de diciembre de 2005.
- Entrevista a Jamil Mahuad Witt en Miami, el 11 de septiembre de 2004, 25 años de Democracia en Ecuador, 1979.2004, Producciones Culturales Odisea, Quito, 2004Simón Pachano, FLACSO.

- Entrevista a Lucio Gutiérrez Borbúa en Quito, el 29 de julio de 2004, 25 años de Democracia en Ecuador, 1979.2004, Producciones Culturales Odisea, Quito, 2004.

LEYES:

- Constitución Política de la República del Ecuador
- Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, Ecuador
- Código Electoral Nacional, Argentina
- Ley de Financiamiento de Partidos Políticos, Argentina
- Ley Orgánica de los Partidos Políticos, Argentina
- Código Electoral, Bolivia
- Ley de Partidos Políticos Bolivia
- Código Electoral, Brasil
- Ley de Partidos Políticos, Brasil
- Ley Electoral, Brasil
- Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, Chile
- Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, Chile
- Ley sobre Financiamiento, Chile
- Acta de Conciliación de la Reforma Política y Texto Definitivo, Colombia
- Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, Colombia
- Código Electoral, Costa Rica
- Código Electoral, El Salvador
- Código Electoral, Paraguay
- Ley Orgánica de Elecciones, Perú
- Ley de Partidos Políticos, Perú
- Ley Electoral, República Dominicana
- Reglamento sobre Distribución del Subsidio, República Dominicana
- Ley sobre Publicidad Electoral, Uruguay
- Ley de Financiamiento del Gasto Electoral, Uruguay
- Ley de Partidos Políticos, Venezuela

- Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política, Venezuela
- Ley Orgánica del Poder Electoral, Venezuela
- Ley Electoral y de Partidos Políticos, Guatemala
- Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, Honduras
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México
- Ley Electoral, Nicaragua
- Código Electoral, Panamá

Proyectos sobre el tema:

- Proyecto Reformatorio a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral presentado por la Corporación Participación Ciudadana Ecuador, Quito, Febrero de 2004.
- Documento Conceptual para la Campaña de Recolección de Firmas en apoyo a la presentación de un Proyecto Reformatorio sobre la Ley Orgánica de Control del Gasto y Propaganda Electoral vigente en Ecuador.
- Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público aprobado para 1997, México, 1997.
- Estatuto de la Red de Movimientos Cívicos de América Latina “Acuerdo de Lima”
- Documento de Trabajo del proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral realizado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Ecuador de la, 2003.
- Matriz comparativa de Proyectos de Reforma a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, Documento no oficial de trabajo preparado por Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2003.
- Proyecto de consenso para Segundo Debate en el Pleno del Congreso Nacional sobre el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral presentado por la Corporación Participación Ciudadana, Quito, Ecuador, 2006.
- Análisis del veto parcial presidencial al Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Gasto Electoral, realizado por la Corporación Participación Ciudadana, marzo 10 del 2006. Quito, Ecuador.

- Síntesis de Observación a la Aprobación Final de la Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y de Propaganda Electoral, marzo 22 de 2006, Quito, Ecuador.

ENTREVISTAS:

- Virgilio Hernández, Ex Subsecretario de Gobierno.
- Carlos Aguinaga, Ex Presidente del Tribunal Supremo Electoral.
- Jorge Moreno Yánes, Presidente del Tribunal Electoral del Azuay.
- César Montúfar, Participación Ciudadana Ecuador.
- José Valencia, Participación Ciudadana Ecuador.
- Hernán Lara, Participación Ciudadana Ecuador.
- Bruno Wilhelm Speck, Transparencia Internacional Brasil.
- Gustavo Martínez Pandiani, Universidad de El Salvador, Argentina.
- Fernando Bustamante, Fundación Esquel.
- Simón Jaramillo Malo, Asesor Legal Corporación Participación Ciudadana.