

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Febrero de 2004

21

II Época

Visión del Ecuador Actual

Rafael Quintero López

Las ONGs y el Banco Mundial:

Lecciones y desafíos

Manuel Chiriboga

Transformaciones en la modernidad, apertura cognitiva y sistema educacional

Julio Echeverría

La subvención pública para las elecciones en Ecuador: Elementos de interpretación de un subsidio potencialmente perverso

Luis Verdesoto, Gloria Ardaya y

Ana Lucía Torres

JOSÉ PERALTA: Evolución de un pensamiento creador

César Albornoz Jaime

Reseñas-Libros - Diálogo con el libro de Nancy Ochoa Antich

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Director:

Manuel Chiriboga

Comité Asesor:

Hans Ulrich Büniger

Pablo Celi

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Francisco Rohn

Carlos Tutivén

Consejo Editorial:

César Albornoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Mauricio García

Daniel Granda

Francisco Hidalgo

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napoleón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

1a. Edición:

Ediciones ABYA-YALA

12 de Octubre 14-30 y Wilson

Casilla: 17-12-719

Teléfono: 2506-247/ 2506-251

Fax: (593-2) 2506-267

E-mail: editorial@abyayala.org

Sitio Web: www.abyayala.org

Quito-Ecuador

Impresión

Docutech

Quito - Ecuador

ISBN:

9978-22-376-2

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Dr. Manuel Chiriboga. Director de Revista Ciencias Sociales

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria

Teléfono: (593-2) 252-6444

Fax: (593-2) 256-5822

Correo electrónico: mchiriboga@rimisp.org

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Fundada en 1976 por Rafael Quintero

Director 1999-2001 : Julio Echeverría

Impreso en Quito-Ecuador, Febrero 2004

LA SUBVENCIÓN PÚBLICA PARA LAS ELECCIONES EN ECUADOR: Elementos de interpretación de un subsidio potencialmente perverso

Luis Verdesoto, Gloria Ardaya, y Ana Lucía Torres

Algunos antecedentes

El financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales adquirió una nueva modalidad con la transición a la democracia en el Ecuador (1979), proceso que fue acompañado por la ampliación de la ciudadanía¹ y el surgimiento de nuevos partidos. Antes, el financiamiento de la política correspondió exclusivamente a la iniciativa privada, con base en la relación de los líderes y candidatos con los círculos de poder. El poder de los medios de comunicación social era incipiente y las campañas respondían sólo a lógicas clientelares, y de movilizaciones y concentraciones masivas. Luego, con la modernización del sistema político asociada a la redemocratización, también se creó un mercado electoral sustentado en los medios de comunicación social como canales para la conformación de la opinión pública.

El origen de las normas sobre financiamiento electoral estuvo relacionado con la decadencia del régimen oligárquico y sus prácticas de cooptación política a través de la ingerencia económica de las corporaciones y grupos de poder económico en los partidos políticos. También estuvo asociado con la necesidad de colaborar, desde una política pública de subvención económica, con el surgimiento de nuevas formas de representación, con la que se vinculó a la redemocratización.²

¹ Fundamentalmente la incorporación de los analfabetos al universo de votantes.

² Ciertamente, el acceso al financiamiento público de los partidos y las campañas no ha sido un incentivo suficiente para la constitución de nuevos partidos, reduciéndose, de este modo, el temor inicial de los legisladores y de la opinión pública de que estos fondos contribuyan a la mayor división del espectro partidario.

En la Consulta Popular de 1997, el 70% del electorado manifestó su acuerdo en controlar el origen del gasto electoral.³ El financiamiento público de la política procuró legitimarse a través de la creación de condiciones de alguna equidad para la participación electoral, y en la necesidad de alejar a los fondos originados en la ilegalidad o en la corrupción de la ingerencia en los partidos. En el caso ecuatoriano no se ha registrado financiamientos políticos flagrantemente ilícitos, por ejemplo vinculados al narcotráfico.⁴ Sin embargo, la opinión pública ha involucrado al financiamiento público a los partidos en la ilegitimidad que afecta al sistema partidario. Por ello, han surgido iniciativas, que hasta ahora no han prosperado, tendientes a eliminar el financiamiento de los partidos, justificándose incluso, en los niveles de déficit presupuestario.⁵

La situación de los partidos no es ajena a los grados de ilegitimidad del financiamiento público de los partidos. En especial, se relaciona con los grados de mercantilización de la gestión política –en especial los instrumentos de promoción pública–, la virtual desaparición de las cuotas universales de los afiliados, el financiamiento partidario por los candidatos, el bajo aporte de trabajo voluntario y el incremento del trabajo rentado y de las burocracias partidarias, el decrecimiento de la afiliación y la sistemática desviación de las prácticas partidarias respecto de la legalidad de la política y, en especial, de sus propios estatutos.

En Ecuador existe un sistema mixto de financiamiento de los partidos y de las campañas, el mismo que opera a través de los Fondos Partidario Permanente y Reposición de Gasto Electoral administrados por el Tribunal Supre-

³ El tema global fue avalado en la mencionada Consulta Popular, en la que estuvieron en juego algunos temas de reforma política orientados a flexibilizar el sistema de partidos. El control del gasto electoral formó parte del paquete de preguntas. El margen de oscilación de los resultados para cada uno de los temas del paquete de preguntas fue menor, lo que evidencia el grado de legitimidad global que tenía en el país la necesidad de la reforma política. En lo posterior, la legislación sobre control del gasto electoral ha tenido una posición variable en la opinión pública. Respaldada inicialmente, el manejo partidario-clientelar de las sanciones a los incumplimientos ha revertido ese apoyo inicial hacia el plano de la incredulidad. En general, la opinión pública en asuntos jurídicos discrimina entre la responsabilidad de los jueces y ejecutores, y la bondad de la Ley, la que suele tener una valoración positiva más permanente.

⁴ Los casos de ilicitud del financiamiento de campañas han debido ser investigados y comprobados. Los más significativos han estado relacionados con transgresiones a la Ley en relación a prohibiciones expresas relativas a los donantes.

⁵ Obviamente, el corolario de las prácticas irregulares e ilícitas de financiación pública de la política es el incremento de las formas de corrupción política y de corrupción en la gestión pública. Sin embargo, la corrupción no se reduce al financiamiento, ni tampoco se explica solamente en él.

mo Electoral, la máxima autoridad electoral. Coexisten las dos modalidades de financiamiento público, directo e indirecto. Están vigentes restricciones relativamente precisas acerca del origen de los fondos privados, pero también existe una enorme imprecisión sobre las actividades financiadas con ese financiamiento.

El Fondo Partidario Permanente se entrega anualmente, con un alto grado de discrecionalidad, usual en el manejo y entrega de las partidas presupuestarias. La asignación de montos está regida por la Ley, lo que evita disputas. Pero la discrecionalidad se ejerce en el momento de entrega⁶ de los fondos y correlacionada con la "presión" que pueda ejercer el gobierno central sobre los beneficiarios.⁷

La Constitución Política del Estado establece la limitación mediante la ley del gasto electoral y de la rendición de cuentas. Taxativamente, la Constitución fija la duración de la publicidad electoral a 45 días anteriores al cierre de la campaña.

El Fondo de Reposición del Gasto Electoral se debe liquidar cuatro meses después de la elección. En el artículo 29 de la ley de gasto electoral se establece que la liquidación de los fondos de campañas electorales se hará 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. 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. También, el momento de entrega de este fondo está sujeto a la "disponibilidad presupuestaria".

⁶ En alguna coyuntura política la discrecionalidad incluso llegó a individualizar la entrega de partidas a los partidos individualmente considerados.

⁷ Incluso se ha llegado a manipular iniciativas de reforma política dirigidas contra los partidos justificando la posibilidad de eliminar el financiamiento previstos por la ley. La Constitución Política del Estado, aprobada en 1998, no prevé el financiamiento de los partidos, aunque obviamente asume el compromiso estatal de garantizar el funcionamiento de los partidos. Esta norma permite que la Ley asuma el tema del financiamiento público de los partidos.

Las organizaciones de independientes, facultadas a participar en las elecciones luego de cumplir requisitos similares a los partidos, acceden al Fondo de Reposición del Gasto Electoral, mientras que por el carácter de organizaciones transitorias⁸ no participan del Fondo Partidario Permanente.

Las principales restricciones para el financiamiento político están relacionadas con la vinculación a empresas, instituciones o Estados extranjeros y a los sujetos de contratación con el Estado. Formalmente se ha avanzado en la creación de normas para la rendición de cuentas. Así el artículo 58 de la ley de partidos políticos menciona que las personas que no estén sujetas a estas restricciones pueden realizar donaciones a los partidos, pero ellas deben ser registradas en una cuenta especial que obligatoriamente se llevará. Este registro podrá ser revisado por el tribunal supremo electoral que ordenará su publicación cuando lo estime conveniente. Los donantes y los donatarios que violen lo dispuesto en este artículo serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal. Sin embargo, existe un bajo grado de cumplimiento de esas disposiciones y de sanción en los casos de transgresión. Esta situación se vincula con el origen partidario de la autoridad electoral, que en situaciones límite, funciona con criterios clientelares.

Los aspectos centrales del acceso a la comunicación pública, especialmente la propaganda tema central del financiamiento electoral, son tratados oblicuamente por la legislación. Refleja el temor de los operadores políticos frente al poder de los medios de comunicación y la necesidad que tienen de allanarse a la agenda de comunicación y propaganda que imponen. La legislación ecuatoriana no prevé una "franja electoral", cuya posibilidad en algún momento fue interpretada por los medios, y en especial por sus propietarios, como coartación de la libertad de expresión.

Las normas de gasto electoral ecuatorianas mencionan a las tarifas de los medios de comunicación, en el sentido de que las tarifas de publicidad electoral no deberán exceder a las tarifas comerciales. Se menciona una sanción al incumplimiento consistente en el pago de una multa igual al 30% del valor contratado. Sin embargo, no se han registrado casos juzgados en este tema. El artículo 26 de la Ley de Gasto Electoral menciona que los medios de comunicación social deberán notificar a los organismos electorales corres-

⁸ La permanencia de las organizaciones de independientes debería traducirse en la constitución formal de un partido político. Una vez constituidas formalmente como partido político –sujeto a las limitaciones y obligaciones correspondientes- estas organizaciones pueden acceder al Fondo Partidario Permanente.

pondientes, el valor de sus tarifas comerciales, ordinarias y corrientes vigentes treinta días antes de la convocatoria a elecciones. Así mismo, la sanción respectiva se estipula en el artículo 45 de esta Ley, en la que 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 entregada también al Servicio de Rentas Internas. Los medios de comunicación social que no cumplieren con lo dispuesto en este artículo deberían ser 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.

El financiamiento público en la democracia

Desde 1978 hasta 2002, 21 partidos políticos ecuatorianos han sido beneficiarios del financiamiento estatal a través del Fondo Partidario Permanente que es distribuido anualmente y sólo 3 de aquellos, se han quedado al margen de él. En cambio, 16 partidos se han beneficiado del Fondos de Reposición del Gasto Electoral, distribuido en 13 oportunidades.

En la ley se establece que aquellos partidos que hayan obtenido el cociente del 0.04 de los votos válidos en las elecciones pluripersonales nacionales tendrán derecho a recibir financiamiento del Estado.⁹

Respecto del Fondo Partidario Permanente, la Ley de Partidos Políticos establece en su artículo 59 que el Estado contribuye al financiamiento de los partidos y para el efecto crea el Fondo Partidario Permanente y que en el Presupuesto General del Estado constará anualmente una partida por un monto equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales.

Asimismo, se dispone que, "El Tribunal Supremo Electoral la distribuirá (la partida) 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

⁹ Sin embargo, al tener un sistema mayoritario con lista abierta, el conteo de votos mediante el sistema D'hont establece una variable que beneficia a aquellos partidos que bajo otro sistema podrían desaparecer y no recibir el financiamiento del Estado.

ciento, en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones pluripersonales, a nivel nacional”.

En cambio el Fondo de Reposición del Gasto Electoral, se ha distribuido en 13 oportunidades que corresponden a los años de 1978, 1979, 1980, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2002 que correspondieron a elecciones presidenciales nacionales y elecciones de mitad de período y en 1997 por las elecciones para la Asamblea Nacional.

El Fondo de Reposición del Gasto Electoral, constituye también un financiamiento estatal directo. La Ley de Partidos Políticos dice en su artículo 60 que 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”.

Existe también financiamiento público indirecto consistente en la exoneración de impuestos fiscales, municipales o especiales por bienes raíces de su propiedad y por su adquisición y transferencia. Tampoco pagan impuestos por las inversiones, quedando de este modo facultades para realizar manejos financieros de los fondos públicos que reciben.

En suma, se tiene que durante la vigencia de la democracia representativa, la financiación estatal a las actividades partidarias, Fondo Partidario Permanente y Fondo de Reposición del Gasto Electoral, entre 1978 y 2002 la suma asciende aproximadamente a 35,212,500 dólares americanos.¹⁰

Algunas modalidades de financiamiento

El financiamiento estatal es la principal fuente de ingreso de los partidos pequeños. Los partidos grandes utilizan el financiamiento público para gasto corriente de funcionamiento “administrativo”.

El mercado electoral, basado en la televisión, ha encarecido a la publicidad. La credibilidad de estos medios con cobertura nacional, es inmensamente mayor que la de sus similares de cobertura local. Es mas “creíble” un candi-

¹⁰ Conviene recordar que desde este período, la economía ecuatoriana adoptó al dólar norteamericano como signo monetario, lo que condujo a un cambio general en la estructura del consumo, generalmente asociada con los referentes internacionales de precios.

dato local que se dirija a los electores desde los centros del poder -Quito o Guayaquil-, que aquel que emita mensajes locales desde las ciudades intermedias o pequeñas. Como es obvio, el costo de la televisión nacional es superior a los medios locales.

La legislación ecuatoriana establece que, "El patrimonio de los partidos políticos se integra con las contribuciones de los afiliados, los subsidios del Estado, las rentas de sus inversiones y las donaciones y legados de sus simpatizantes". Asimismo considera que "Los afiliados de un partido están obligados a pagar una contribución periódica".

La disposición legal acerca del patrimonio de los partidos les faculta a realizar un manejo financiero del financiamiento público que reciben. En primera instancia, puede afirmarse que este manejo financiero es una modalidad moderna de administración, pero que, en una segunda apreciación, es posible detectar un efecto perverso. El manejo financiero de los fondos públicos de financiamiento partidario crea un vínculo de dependencia de los partidos con el sistema financiero. Los préstamos que vinculan al capital financiero con los operadores políticos se han convertido en una fuente de presión política. A su vez, la naturaleza financiera del sustento económico de los partidos, dificulta el control de la asignación de recursos.

Asimismo, los partidos ecuatorianos aparentemente no han organizado empresas partidarias —de su propiedad o mediante "testaferros"— que les permitan recursos financieros en el largo plazo. Tampoco han logrado consolidar empresas partidarias para los servicios que demandan las campañas.

Prácticas financieras ilícitas

Los gastos más significativos de las campañas se realizan en los medios de comunicación social. Mediante este vínculo, los medios de comunicación pueden constituirse en fuentes de financiamiento privado indirecto, ya que disminuyen los costos de publicidad a determinados partidos. Existe una práctica empresarial mediante la que los medios de comunicación otorgan a los candidatos con mayor "pautaje",¹¹ una serie de descuentos por la cantidad contratada. Esta "posibilidad" facultada indirectamente por la Ley está limitada, en la práctica, por las normas tributarias, las que establecen que los "descuentos" deben probarse y son objetos de tributación.¹²

¹¹ El "pautaje" refiere a los tiempos y horarios contratados a los medios de comunicación.

¹² Son pocos los casos en que los medios y/o los partidos hayan declarado "descuentos". Las dificultades contables y tributarias, asociadas a casos de control de los accionistas restringen esta forma de financiamiento de los medios a los partidos.

También existen prácticas ilícitas básicamente relacionadas con el traslado de "pautaje" de publicidad estatal contratada con fondos públicos y compensaciones, a la modalidad de "bonos canjeables" con publicidad otorgados a autoridades gubernamentales que contratan publicidad. La primera modalidad –traslado de pauta- se ha restringido notablemente por la posibilidad de control de la autoridad electoral y de la ciudadanía a los medios de comunicación nacionales, la que se verifica especialmente a través del pauta. La segunda modalidad –bonos canjeables- es más difícil de detectar y está asociada con privilegios, tanto cuantitativos como cualitativos, que se conceden a determinados partidos en la cobertura informativa. El control cívico no ha llegado a analizar las sutilezas que implica la comunicación política en este campo.

Como se ha mencionado, en la relación con los medios existe otra práctica indebida, de difícil prueba, consistente en asociar montos de publicidad con grados de cobertura informativa. Esta, la información política, tiene enorme valor en la formación de la credibilidad acerca de los candidatos, siendo muy difícil encontrar indicadores cuantificables. Los medios cubren más y mejor a determinados candidatos.

De las experiencias en curso en los países de la región, se puede colegir que la forma de financiamiento público indirecto más fiable es el acceso a los medios de comunicación privados mediante franjas electorales financiadas por el Estado, en condiciones de equidad, complementadas con una duración acotada de las campañas y con una limitación del gasto electoral y de la propaganda partidaria.¹³ En el caso ecuatoriano, los intereses de los medios han impedido la fijación de una franja en las condiciones señaladas. La justificación que esgrimen es que se afecta a la libertad de prensa. Al margen de la justificación, los medios tratan de sostener la elevación de la rentabilidad en los períodos electorales y una sólida capacidad de ingerencia política que les otorga el protagonismo de la política mediática en las elecciones.

Si bien en Ecuador la norma fija un umbral para el gasto electoral, no se han establecido mecanismos de control del financiamiento privado indirecto a través de tarifas diferenciales para determinados partidos en otros rubros de

¹³ Sin embargo, cabe destacar que esta modalidad de financiamiento opera sobre sistemas de partidos de características determinadas, en que la pretensión es mantener, por ejemplo, un determinado número de partidos o a un sistema de determinadas características ideológicas. Son los casos de Brasil en la transición a la democracia o de Chile en la actualidad. Esta afirmación nos permite enfatizar en que el financiamiento público de los partidos no es ajeno a la búsqueda de metas y objetivos del sistema político.

bienes y servicios utilizados por los partidos. Esta forma de financiamiento no contabilizado “libera” recursos hacia rubros que no son susceptibles de control. Dicho de otro modo, los partidos con una relación empresarial privilegiada disponen de recursos libres para otras actividades, las mismas que no necesariamente están sujetas a contabilidad.

El financiamiento privado para la política se ejercita básicamente en períodos electorales y se ha orientado solamente hacia las candidaturas. El empresariado ecuatoriano no es políticamente homogéneo. Un sector mayoritario de empresarios financia a todos los candidatos con opciones; otro segmento, financia a varios candidatos de una misma tendencia política; y, finalmente, unos pocos empresarios financian a un sólo candidato. Este financiamiento es otorgado en dinero y en especies. A su vez, este tipo de financiamiento permite que algunas empresas donen en efectivo dinero no declarado por ésta y que al mismo tiempo cubre rubros difíciles de cuantificar en las campañas electorales como la movilización.

Un problema serio detectado es que el control del gasto electoral proveniente de la autoridad o de las organizaciones sociales, solamente cubre a las modalidades nacionales y, en especial, al gasto publicitario en medios de comunicación. Por un lado, existe falta de instrumentos para controlar el gasto electoral no publicitario. Por otro lado, el gasto local –publicitario o de organización de campaña- escapa fácilmente de todas las formas de control. De este modo, es difícil señalar con precisión, qué fracción del gasto electoral está controlada –al margen de la eficiencia del control- por los mecanismos existentes.

En general, los gremios empresariales y/o los grupos de empresarios financian a las campañas electorales para lograr “protección” política y/o gubernamental para sus actividades. El financiamiento electoral busca buenas relaciones con el gobierno, protegerse ante eventuales cambios, y no necesariamente persigue “retribuciones” inmediatas. Es una especie de contratación de un “seguro”, que les permite ingerencia en decisiones públicas en situaciones determinadas, “acceso” directo a las autoridades gubernamentales y, en todo caso, una cierta “protección” frente a las discrecionalidades.

Cabe señalar que aquella “protección frente a las discrecionalidades” puede referir a la mera demanda por la aplicación correcta de la Ley y los reglamentos o el acceso a las oportunidades en igualdad de condiciones. Por ejemplo, en este campo se ubica el pago de obligaciones estatales a la contratación pública o el acceso el igualdad de condiciones a los concursos de contratación pública.

Obviamente, también existe un sector de empresarios que busca convertirse o permanecer como contratistas de la obra pública. En este grupo se suelen ubicar las empresas contratistas multinacionales.

También el gobierno apoya a una candidatura, "insinuando" a los contratistas de obras estatales o a los medios de comunicación social beneficiarios de la publicidad estatal, que apoyen a candidatos afines. A través de acuerdos verbales, antes se trasladó, en márgenes significativos, al candidato "patrocinado" una parte del "pautaje" de la publicidad gubernamental, como antes se mencionó.

Otra forma ilícita de financiamiento de campañas funciona a través del partido o la coalición gubernamental. Antes se financió a candidaturas a través de los gastos reservados.¹⁴ Ahora, la forma preponderante es la concesión de "partidas presupuestarias" destinadas a apoyar las obras prometidas por un candidato en una región determinada.¹⁵ La discrecionalidad del gobierno central para el gasto en los niveles locales de gobierno sigue vigente, siendo amplio el margen del gasto público local bajo decisión del gobierno central.

Las candidaturas locales logran usar, con más facilidad, los bienes estatales y el personal burocrático en beneficio de las candidaturas afines. Los gobiernos locales otorgan este tipo de contribuciones facilitadas por la menor observación de la Contraloría General del Estado y en ejercicio de su autonomía como nivel de gobierno.

Un modo importante de financiamiento de las campañas es aquel que proviene de las fuentes personales del propio candidato y/o de sus respectivas familias. De este modo, se soslayan los límites fijados por la Ley, en especial, para las candidaturas locales. Esto es que, a pesar de que el financiamiento del propio candidato no ocupa un gran porcentaje del egreso general para la campaña, dependiendo del puesto que éste ocupe en la lista tiene que hacer sus aportaciones a la misma. Ahora, el monto de las aportaciones varía entre los distintos partidos políticos en la medida en que el acuerdo de la aportación condicione o no el acceso a las candidaturas.¹⁶

En menor medida, también está el apoyo no monetario otorgado por ciertas instituciones no gubernamentales.

¹⁴ Los gastos reservados fueron eliminados en 1998.

¹⁵ En Ecuador no existen prohibiciones para la publicidad gubernamental en períodos electorales, por lo que se promueve a obras vinculadas a candidatos de gobierno o a gobiernos locales con dignatarios comprometidos en partidos activos en las campañas.

¹⁶ Algunos partidos fijan un monto como condición para lograr una candidatura.

Otro ingreso menos significativo es aquel que proviene de los partidos "amigos" afines del exterior del país bajo la modalidad de asesoramiento electoral o en especies.

La legislación sobre Control del Gasto Electoral ha dificultado pero no ha podido evitar estas prácticas ilícitas. Pueda afirmarse en general que las disposiciones contables, a las que finalmente se reduce la Ley, capturan muy poca información verificable sobre apoyos privados en especies, las que se otorgan a los candidatos antes que a los partidos. Los instrumentos de verificación son inexistentes, salvo la cuantificación de espacios en los medios. El apoyo a las candidaturas a través de servicios otorgados por las empresas soslaya las normas de control del gasto y las normas empresariales en relación con los socios, a cuya totalidad no necesariamente se informa acerca de los apoyos de campaña.

Las debilidades normativas y la agenda electoral

Los países andinos¹⁷ viven, con distinta intensidad y significación, "colapsos" de sus sistemas de partidos. Estas crisis de representación han evidenciado la emergencia de nuevos actores¹⁸ y demandas por reemplazar a la "clase política tradicional". El sistema de financiamiento público de los partidos en el Ecuador fomentó básicamente el fortalecimiento de los partidos en función de su tamaño. Así, no responde a la nueva situación del sistema electoral.¹⁹ Es un sistema que coarta la consolidación de organizaciones emergentes, tanto por el apoyo proporcional a la votación obtenida, cuanto por la barrera de apoyo solamente a los partidos legalmente constituidos.

Si el interés general consiste en la renovación del sistema de partidos, debe buscarse fórmulas de flexibilización que permitan a las organizaciones emergentes contar con recursos, dentro de determinados parámetros. De este modo, el financiamiento contribuirá más al cambio que al sostenimiento de las formas tradicionales ahora en crisis.

¹⁷ Con la excepción de Colombia que no registra un colapso del sistema de partidos, aunque sí una multiplicación inusitada y una marcada regionalización de la representación.

¹⁸ Estos nuevos actores están ligados a las modificaciones en las bases sociales de la democracia en los Andes, a la consolidación de situaciones económicas vinculadas a la transición de modelo de desarrollo y a formas del desarrollo social asociadas a la informalización.

¹⁹ Con esta afirmación, de ningún modo pretendemos sostener que el sistema de financiamiento público de los partidos deba orientarse al fomento de las tendencias de informalización de la política.

Sin embargo, no se trata de “premiar” a la transitoriedad política, generalmente asociada a las organizaciones circunstanciales de independientes, las que afectan a la estabilidad y calidad del sistema representativo.

En relación con las formas de representación política emergentes, también deberían tomarse precauciones para la eventual instauración de una “franja electoral”. La franja puede constituirse en una modalidad de otorgar ventaja y condiciones de abierta inequidad contra las organizaciones que surgen. Estas organizaciones deben enfrentar a los aparatos electorales de los partidos tradicionales logrando que sus líderes y sus opiniones ingresen a los escenarios de la opinión pública.

La conformación defectuosa de este escenario de encuentro entre organizaciones políticas emergentes y tradicionales puede generar efectos en los más diversos sentidos, en especial el rechazo de los electores, que finalmente legitime a la “anti-política”.

Con un ánimo exclusivamente orientador de la investigación, cabe preguntarse acerca de la relación entre el sistema electoral mayoritario vigente en Ecuador y las restricciones al gasto electoral. En escenario extremo de absoluta apertura al gasto, en el sistema personalizado, los candidatos con más recursos y con más conocimiento del electorado tienen una ventaja indudable. En el escenario extremo de completa restricción del gasto y de exposición pública de las candidaturas, los candidatos con conocimiento previo del electorado tienen ventaja absoluta.

En el sistema personalizado, las restricciones al gasto electoral actúan, sin discrimen, respecto de partidos y candidatos. Esto es, la restricción de gasto afecta a los candidatos de cada partido, los que sumados dan lugar a un monto por partido. Esta forma de distribución afecta al fortalecimiento del sistema de partidos y potencia a la personalización. Dicho de otro modo, la subvención de fondos públicos a la política actúa contra su mismo principio de estabilización de un régimen de partidos. Al no discriminar a los partidos de los candidatos dentro del sistema mayoritario en curso, el sistema de control del gasto además favorece los procesos partidarios internos de personalización y división entre grupos de poder articulados por liderazgos.

En el caso ecuatoriano, la relación entre sistema electoral y control del gasto es ineficiente, entre otros factores, en que la asignación de fondos a los partidos y el control del gasto de los partidos es global, y no llega es-

pecialmente a los gastos no mediáticos efectuados por los candidatos individualmente, el mismo que es un rubro central en los sistemas personalizados.²⁰

Las mayores limitaciones jurídicas son:

- Por un lado, que los límites del gasto electoral son fijados en la Ley en cantidades absolutas, lo que conlleva montos absolutamente irreales en todos los niveles. Estos límites no tienen ninguna racionalidad pues carecen de referencia a indicadores “reales” de la economía, la sociedad y el contexto, por ejemplo, el producto nacional y local, el número de electores por circunscripción o las medias de gasto en otros países.
- Por otro lado, se trata, que la Ley limita el monto del gasto electoral y no del aporte, sin embargo establece parámetros para el origen del aporte electoral. Consiguientemente, puede detectarse cualquier monto de donación pero si se justifica un gasto en los márgenes previstos en el Ley, se mantiene la licitud aparente del gasto electoral.

Este fue el sustento por el cual, la principal ilícita e ilegítima donación electoral detectada en la actual fase democrática, pudo ser juzgada no por su monto –desproporcionado y tendente a la cooptación política ya que se trataba del banquero en crisis- sino por su origen, ya que fue efectuada por un empresario con relaciones contractuales con el Estado.²¹

El dueño del Banco del Progreso, entidad financiera principalmente implicada en la crisis financiera de 1998, donó a la candidatura del futuro presidente elegido Jamil Mahuad, una suma probada de 3.1 millones de dólares.²² Luego de una movilización promovida por las elites regionales, el go-

²⁰ Este problema del control del gasto se multiplica en contabilidad del sufragio para aplicar la barrera de permanencia legal de los partidos (porcentaje establecido por la Ley). En un sistema personalizado que establece –de hecho- tantas “fracciones” de voto cuantas autoridades se eligen en la respectiva circunscripción, permite cualquier interpretación sobre la contabilidad de la votación alcanzada. Dicho de otro modo, la principal característica de este sistema en el Ecuador, es el “desperdicio” o no utilización de fracciones de voto, lo que configura una modalidad parcial y no física de ausentismo. Obviamente, la permanencia legal de un partido tiene consecuencias en el asignación del Fondo Partidario Permanente, la misma que puede verse bloqueada por el debate sobre la contabilidad. El Fondo de reposición del Gasto Electoral no se ve afectado en su asignación por esta contabilidad.

²¹ En esta investigación hemos soslayado la mención explícita de casos, con la salvedad de los siguientes, a los que no puede dejar de aludirse como referencia empírica evidente.

²² Ver March A., Maldita Impunidad en Revista Vistazo No. 778, Enero 6, 2000.

bierno elegido en base a esos fondos acudió en auxilio de la banca en crisis con fondos públicos.²³

Un caso similar al anterior, en este caso no probado, corresponde al Filanbanco, cuyos propietarios se encuentran actualmente perseguidos por medidas de apremio, fue la entidad que manejó la provisión de resultados electorales inoficiales en la elección referida.²⁴ Filanbanco fue el primer banco en recibir fondos estatales de auxilio en la crisis para reposición de los depositantes, siendo que actualmente demanda la devolución de excedentes en la banca intervenida.

En el período en que se efectúa esta investigación académica²⁵ comienza a emerger un nuevo caso, de no aplicación de la Ley. El gasto electoral efectuado por el candidato Alvaro Noboa, empresario con activos de significación mundial, rebasó largamente a lo previsto por la Ley. Sin embargo, se argumenta que no se lo puede penar por falta de "tipificación" del delito y de las sanciones.²⁶

Las restricciones que surgen de una campaña electoral financieramente limitada podrían también medirse respecto de los partidos cuya votación les obliga a perder reconocimiento jurídico²⁷ y de los votantes de participación facultativa como analfabetos y tercera edad. También, cabe hacer escenarios para la aplicación del control del gasto en el caso de aplicarse a los ecuatorianos residentes en el extranjero.

En general, es preciso proceder a una sólida evaluación acerca de los resultados conseguidos con las normas vigentes, diferenciando entre los efectos

²³ El partido Democracia Popular, cuyo líder fue Jamil Mahuad, ha logrado hasta ahora soslayar la multa prevista por la Ley y antes citada, argumentando que la donación del banquero Aspiazu fue realizada a la estructura de campaña del candidato y no al partido político responsable jurídico y público de la candidatura. Esto presenta, entre otros, el tema deleznable de la inscripción en el Derecho Privado de las candidaturas políticas y la opacidad de la necesaria responsabilidad pública de los partidos respecto de sus candidaturas y, en general, de toda actividad política.

²⁴ Las encuestas de opinión pública muestran que la ciudadanía tiene suspicacias acerca del triunfo no fraudulento de Jamil Mahuad, siendo que la autoridad electoral coincidió en lo sustantivo con las cifras inoficiales dadas por la banca que sería futura beneficiaria del apoyo gubernamental.

²⁵ Junio-julio/2003.

²⁶ El partido creado por el empresario Noboa preside la autoridad electoral nacional. Este tema pone en cuestión a la autoridad electoral conformada por cuotas de los principales partidos y a la asignación de puestos por acuerdos político-parlamentarios.

²⁷ Estos partidos generalmente llevan asociada una falta crónica de recursos de toda índole.

conseguidos con las normas de financiamiento público abiertas y las normas que controlan y limitan el gasto en las campañas.

En la perspectiva de orientar de modo más eficiente al gasto público en la política, debe ampliarse la normativa hacia el control del gasto partidario. En especial, este gasto de fondos públicos debe orientarse hacia los objetivos que persigue la ciudadanía y que son de interés general en la reforma política. Por ejemplo, el gasto público en el sustento de la vida partidaria debe dirigirse hacia actividades políticas no electorales como capacitación.

En especial, es preciso detectar si esta normativa consigue solucionar, en lo pertinente, la asignatura pendiente del sistema partidario, esto es, aproximación de los partidos a la sociedad y la resocialización de la política.

Elementos para una evaluación

En Ecuador, evaluado desde una perspectiva de mediano plazo²⁸, el financiamiento mixto de la actividad partidaria – permanente y electoral – no ha contribuido decisivamente al logro de autonomía de los partidos respecto de las influencias lícitas e ilícitas de segmentos del sector privado, que pretenden abrir, por este medio, ventanillas para su influencia.

En los partidos grandes, en especial en los vinculados a los grupos de poder económico, el financiamiento estatal se ha convertido en subsidiario del financiamiento privado. La relación entre sus objetivos políticos y la estructura de ingresos, hace que el financiamiento público cubra una parte “menor” del gasto total. Obedece, por un lado, al incremento de los costos de las campañas; y, por otro lado, a la debilidad de los instrumentos de regulación del financiamiento político, y en especial, la modalidad de cálculo del Fondo Partidario Permanente.

Antes se mencionó que se utiliza al financiamiento público como capital para “endeudamiento partidario”, mecanismo financiero que podría ser cuestionable. Sin embargo, lo decisivamente interpelable es que por esa vía el sector financiero hace “depender” a los partidos de sus presiones y demandas.

Estas dos formas, efectos perversos del financiamiento público y dependencia financiera, son las modalidades emergentes en el Ecuador.

²⁸ Puede asegurarse que el casi cuarto de siglo de vigencia de esta etapa democrática, confiere una perspectiva de mediano plazo para la evaluación.

Sin embargo, puede mencionarse que en Ecuador el financiamiento público electoral si ha permitido, con todas las limitaciones expuestas, a la consolidación de la renovación partidaria que acompañó a la redemocratización. En especial, los partidos emergentes, correspondientes a un nuevo “centro político” alcanzaron cierta “profesionalidad” política amparada en la subvención pública de la política. La imagen partidaria y el gasto burocrático pudieron ser asumidos con este ingreso.

El acento central que se ha puesto en el caso ecuatoriano es la multiplicación de controles para evitar la desviación de la norma escrita, antes que asumir reformas que provengan de una seria evaluación de impacto del mecanismo de financiamiento público de los partidos. En este sentido, la concepción de la regulación del gasto electoral – renglón central del financiamiento político – está relacionada con la forma que adquieren las “Superintendencias” del funcionamiento público (bancos, compañías, comunicaciones), en que priman los mecanismo contables antes que visiones más comprensivas.

En consecuencia, la rendición de cuentas que exige la Ley, se limita a formas contables, sin que se pueda realizar evaluaciones más complejas sobre ingresos y egresos, impactos y procesos. Incluso, desde la misma perspectiva contable, no existe un sistema de seguimiento, que debilita la posibilidad de cumplimiento de las normas y alejamiento de la corrupción política.

En el plano jurídico, es preciso lograr más precisas tipificaciones de los delitos y delimitar a los campos de la infracción, en especial, en relación a prácticas financieras. Cabría, asimismo, plantear que dado el campo público en que se cometen las infracciones y delitos, las sanciones no pueden ser exclusivamente económicas, sino que deben implicar a las organizaciones y a los operadores. De este modo, puede responsabilizarse más adecuadamente a los diversos estamentos partidarios y generarse mayores controles internos de la militancia. Como es conocido, los gastos –especialmente los electorales- de los partidos son literales “cajas negras”, que persiguen garantizar la opacidad del gasto ante la militancia, los organismos de control y la ciudadanía.

El control social de la gestión financiera de la política es un tema de extraordinaria importancia. La preocupación social por la corrupción electoral se asocia a la redemocratización, pero recientemente se ha canalizado a través de formas institucionales, bajo apoyo financiero -en lo sustantivo- de internacionales partidarias de Estados Unidos. La susceptibilidad de la opinión pública y técnica consiste en cuestionar la capacidad de los operadores del

control en nombre de la sociedad, para determinar una agenda basada en temas y problemáticas nacionales; o, en su defecto, solamente se allanan a una agenda trasnacional.²⁹

Asimismo, las organizaciones no gubernamentales de control social de los procesos electorales, se han asentado exclusivamente en la relación con la opinión pública.³⁰ De este modo, no han garantizado su sustentabilidad, que consiste en insertar esta práctica de participación social, complementaria de la participación política, en el sistema institucional. Esto es, que el control social debe tener efectos en la política pública, en este caso, de ejercicio de los derechos electorales de la ciudadanía.

Como es conocido, la modernización de los sistemas electorales —en especial la superación de las prácticas fraudulentas— está asociada al mejoramiento cuantitativo y cualitativo del control social.³¹ Esto supone un mejoramiento de las capacidades técnicas y políticas para diseñar y evaluar sistemas de responsabilización, que trasciendan a los mínimos con que se pretende estabilizar a la democracia en el continente. En especial, se debe colaborar con la autoridad pública en el cumplimiento de las normas de financiamiento público de la política, pero fundamentalmente, la tarea del control social es evaluar la calidad de ese gasto. Esto es, la relación entre la subvención pública a la política y el grado de cumplimiento de las metas deseables planteadas por la sociedad para el sistema electoral.³²

En suma, para garantizar el control social de la gestión político-partidaria es preciso profundizar en la definición conceptual y jurídica de la naturaleza “pública” de la función partidaria y, consiguientemente, de su responsabili-

²⁹ Una agenda trasnacional de control social de las elecciones uniforme para la región tiene como sustento, de un lado, una visión estática y homogénea de la democracia, generalmente asociada al sistema político de Estados Unidos; y, de otro lado, se imponen mecanismos de observación electoral, control del gasto y seguimiento de medios de comunicación.

³⁰ En la última elección se suscribió un instrumento de acuerdo ético electoral, que pronto se perdió como instrumento de referencia para el control social. Sin embargo, es destacable, que los actores políticos respondieron a la presión de la opinión pública para la suscripción del acuerdo.

³¹ En ningún caso se trata de desmerecer la intervención pionera de los organismos de control social de los procesos electorales, que actúan dentro de un nicho demandado por la sociedad ecuatoriana.

³² Es importante enfatizar en la demanda de reforma del sistema electoral surgida desde la sociedad, pues los operadores políticos han mostrado una manifiesta incapacidad para autorreformarse. Los partidos políticos no han podido generar nuevos acuerdos electorales, en especial para superar la definición mayoritaria del sistema, lo que se refleja en la norma constitucional. Los cálculos de intereses electorales impidieron una adecuada formulación. Recientemente han encontrado un sesgo contable para introducir criterios proporcionales, pero sin enfrentar a la opinión pública sobre las consecuencias.

dad pública susceptible de control desde la sociedad. En este sentido, para el caso ecuatoriano, dentro de su contexto normativo, puede ser intrascendente la discusión sobre el eventual carácter privado o semi-público de los partidos. Es preciso, erradicar las prácticas de reserva en la gestión política que se basan en una concepción de los partidos como organismos privados.

Una propuesta de interpretación

El gasto público directo e indirecto en la política debe estar orientado hacia el cumplimiento de objetivos de interés general, sustentados en acuerdos sociales y políticos. El gasto público en la política electoral tiene componentes generales y específicos. Los generales están orientados a la administración de las elecciones, logrando las condiciones para la transparencia de la expresión de la voluntad electoral de la ciudadanía. Los específicos están orientados a la lograr condiciones para la expresión de la voluntad en los actores y adquieren la forma de una subvención económica.

Una subvención económica a la política, y más aun una subvención dirigida hacia un actor específico como son los partidos, debe estar basada en, por un lado, objetivos precisos a conseguir; y, por otro lado, en sistemas de control que optimicen el gasto efectuado.

El gasto público en la política tiene la forma de un subsidio universal ya que alcanza a todos los partidos y organizaciones de independientes, en el caso del Fondo de Reposición del Gasto Electoral; y, a todos los partidos políticos legalmente reconocidos, en el caso del Fondo Partidario Permanente.

Los subsidios universales pueden ser ineficientes o generar efectos perversos respecto de las metas que pretenden lograr.

La evaluación de impacto del subsidio a los partidos debe hacerse desde tres situaciones: a) El subsidio a la vida partidaria durante la vigencia a la democracia, norma y procedimiento que no ha sufrido ningún cambio. B) El subsidio al gasto electoral sin restricciones y/o con restricciones "flexibles". C) El subsidio al gasto electoral bajo las actuales restricciones.

Cabe señalar que el subsidio económico a la política se aplica dentro de una coyuntura política determinada y sobre un sistema partidario y electoral preciso. En este sentido, la transferencia de recursos monetarios y los incentivos económicos se aplican en un sentido determinado. Esto es, profundizan tendencias vigentes del sistema político, por ejemplo, de consolidación del sistema partidario de arrastre o de renovación del sistema partidario y

de sus actores tradicionales. También no es lo mismo transferir recursos y generar incentivos económicos que actúan sobre un sistema electoral mayoritario respecto de un sistema proporcional. Incluso, se debería relacionar la forma y el contenido del subsidio con las formas y objetivos de los diversos niveles de gobierno.

Las hipótesis que pueden plantearse son:

- a. El subsidio a los partidos, distribuido anualmente en partes iguales a los partidos reconocidos, está destinado a financiar su funcionamiento cotidiano. Tiene una forma regresiva en la medida en que los mayores gastos los efectúan los partidos grandes. En este sentido, las organizaciones pequeñas, generalmente las emergentes, logran “más” recursos para su consolidación en términos relativos.

El “funcionamiento partidario” es una abstracción. Bajo esa denominación pueden operar las más diversas situaciones, desde las más próximas a las más alejadas al sentido democrático, que debe acompañar a una forma política financiada. Entre otros factores, estas situaciones se amparan en la ausencia de controles.

Los partidos políticos son una necesidad imprescindible e insoslayable de la democracia. Su crónica debilidad y el desinterés ciudadano hacen necesario crear formas de incentivo, entre ellas el subsidio económico.³³ Hasta ahora, la Ley de Partidos del Ecuador concibe un subsidio económico universal y sin restricciones a los partidos. Esta forma está amparada, en un principio de indudable valor, cual es la necesaria autonomía de la vida política en relación a los intereses estatales y a las presiones de los grupos de poder económico.

Sin embargo, por su sentido público, los partidos, por un lado, están sujetos a la normatividad de control del gasto público; y, por otro lado, a garantizar el cumplimiento de metas constitucionales y del sistema político, cuales es garantizar la canalización de las demandas sociales.

En este caso, el subsidio universal sin restricciones, de un lado, puede cumplir con las normas financieras del Estado; pero, de otro lado, puede amparar –con recursos públicos– funciones y actividades reñidas con la democracia.

La única forma de precautelar los intereses de la sociedad consiste en mejorar la determinación de objetivos de la sociedad para con el subsidio al funcionamiento partidario e incrementar los controles de calidad del gasto. En respuesta, se debe focalizar el subsidio en los objetivos sociales redefinidos para cada coyuntura y crear un sistema de regulación de la calidad del gasto partidario.

³³ Algunas formas son la obligatoriedad del voto y las cuotas de candidatos, entre otras.

En relación con el sistema electoral, esta forma de gasto hasta la pasada elección en que empieza el derrumbamiento de la conformación tradicional del sistema partidario ha acompañado a las tendencias globales del sistema, en especial, la relativa fragmentación basada en cinco partidos grandes y una periferia flotante.

Los objetivos básicos de la sociedad para la presente coyuntura en el Ecuador están relacionados con la renovación de los actores políticos, con la transparencia de la gestión político-partidaria y con el logro de una relación orgánica de los partidos con la demanda social. La regulación de la calidad del gasto público en los partidos debe medir la eficiencia del subsidio una vez focalizado en el cumplimiento de los objetivos.³⁴

Para lograr una adecuada focalización se debe, por un lado, normatizar el gasto de funcionamiento cotidiano de los partidos, para que desde dimensiones comparables sea posible evaluar la calidad del gasto; y, por otro lado, formular un modelo —con definiciones precisas— de gasto, que permita el control y la focalización.

En especial cabe diferenciar los gastos administrativos de los gastos de capacitación dentro de los partidos. Los gastos de personal ligados al aparato de los partidos deben tener una menor prelación que los gastos de gestión política, incluyendo a la capacitación y comunicación interna. Debe prohibirse el pago, con fondos público, de servicios bancarios, multas e intereses.

- b. El subsidio al gasto electoral sin restricciones o con débiles restricciones facilitó la mercantilización partidario-electoral y, consiguientemente, la exacerbación de la presencia pública y manejo de medios de comunicación y de recursos técnicos de los partidos y candidaturas con más recursos económicos. La comparecencia en el escenario electoral estuvo marcada por una evidente desigualdad de recursos, lo que —en su nivel— tuvo efectos en los resultados económicos.³⁵

³⁴ Existe un tema adicional que es la función y responsabilidad del Tribunal Supremo Electoral. Este organismo no se limita a la canalización del gasto, sino que debe ser el agente de seguimiento del proceso y del impacto. A su vez, es el responsable de la política pública de financiamiento de la política, por lo que debe desarrollar una capacidad técnica de seguimiento y de rendición de cuentas.

³⁵ Es muy difícil cuantificar el gasto electoral público y privado real. Y consiguientemente es también arriesgado cuantificar su efecto en la economía. Sin embargo, a título indicativo puede afirmarse que muy probablemente el gasto electoral en la elección de 1998 (presidencial, parlamentaria y local) superó a la inversión privada en la economía, en el contexto de crisis que atravesaba el país. El sector financiero participó en el financiamiento privado de modo decisivo, y en casos probados, esta participación fue abiertamente ilícita. Como corresponde a las situaciones de crisis, la inversión en publicidad puede incrementarse para contrarrestar a la caída en la demanda. En nuestro caso, la inversión de los agentes económicos privados financieros en la política tuvo la misma lógica para conseguir la legitimidad suficiente para un operador de sus intereses en la crisis.

- c. El subsidio al gasto electoral con restricciones de monto por candidaturas pero sin focalización, ha conseguido mejores condiciones de acceso a la escena pública por parte de los partidos, pero también efectos perversos por su carácter de indiscriminación en la transferencia de recursos.³⁶ El efecto central del carácter universal del subsidio es “liberar” recursos a los partidos con más acceso al financiamiento privado, generando una diferencia tecnológica en los recursos técnicos de campaña, cada vez más grandes e insalvables.³⁷

Los objetivos que se persiguen en el sistema electoral para la coyuntura se alejan por la ausencia de focalización. El efecto perverso del subsidio universal en la política es que perfecciona a la forma de la inequidad a través de los recursos tecnológicos, e impide la emergencia de nuevas organizaciones, por los límites de exposición pública –que compiten inequitativamente con las organizaciones tradicionales- y por la diferencia que se profundiza en el acceso a recursos.

Julio 2003

³⁶ Actualmente sólo controla el gasto en periódicos, radios, revistas y canales de televisión a nivel nacional.

³⁷ En general, la legislación que restringe el gasto electoral ha acompañado a la sensibilización de la sociedad frente a la crisis y a la necesidad de control de la corrupción. A su vez, en relación con economía, la regulación del gasto opera paralelamente a la “dolarización” de la economía y al cambio en la estructura de costos y precios que implicó. La internacionalización de los precios de los factores de la economía cambió sustantivamente los gastos electorales en dimensiones aun no cuantificables. En la última campaña fue evidente la disminución global de la utilización de recursos, aunque algunas candidaturas exhibieron mejores condiciones tecnológicas. Básicamente por la reducción del tiempo de campaña y mas no por una actitud concientemente adoptada por los partidos políticos para controlar el gasto electoral, algunos informantes involucrados en las campañas han mencionado de una disminución de alrededor al 50% menos que en las campañas anteriores. Cabe mencionar, que la irrupción de una crisis económica –como la que opera visiblemente en Ecuador desde 1998- no necesariamente conduce a una baja en el gasto electoral, sino que, como se mencionó, más bien contribuyó a incrementar los montos de donaciones y fue la campaña electoral más costosa de la historia de la democracia. La relación entre publicidad y crisis también opera en temas electorales, tanto en que la “empresa”/candidatura electoral busca expandir sus nichos de mercado y “blindarlos” frente a la competencia, cuanto los donantes buscan asegurar la “favorabilidad” gubernamental.

Anexo 3

RESUMEN DEL FONDO PARTIDARIO PERMANENTE Y DE LA REPOSICIÓN AL GASTO ELECTORAL 1978 - 2003					
AÑO	FPP	RGE	COTIZACIÓN	FPP (dólares)	RGE (dólares)
1978	12,150,000.00		25	489,919.35	---
1979	12,950,000.00	12,950,000	25	522,177.42	522,177.42
1980	22,650,000.00	22,650,000	25	913,306.45	913,306.45
1981	34,727,968.61		25	1,400,321.31	---
1982	32,385,000.00		33	981,363.64	---
1983	30,000,000.00		48	625,000.00	---
1984	38,025,000.00	38,025,000	557	68,267.50	68,267.50
1985	90,000,000.00		557	161,579.89	---
1986	91,397,000.00	44,257,300	557	164,087.97	79,456.55
1987	71,000,000.00		557	127,468.58	---
1988	218,000,000.00	198,000,000.72	557	391,382.41	355,475.76
1989	351,500,000.00		557	631,059.25	---
1990	583,500,000.00	583,500,000	577	1,011,265.16	1,011,265.16
1991	852,200,000.00		1,066	799,437.15	---
1992	1,292,500,000.00	1,292,500,000	1,475	876,271.19	876,271.19
1993	1,975,000,000.00		1,970	1,002,538.07	---
1994	2,416,500,000.00	2,416,500,000	2,274	1,062,664.91	1,062,664.91
1995	2,766,000,000.00		2,760	1,002,173.91	---
1996	2,766,000,000.00	5,687,283,693	3,244	852,651.05	1,753,170.07
1997	9,221,226,000.00		4,031	2,287,577.77	---
1998	11,750,446,000.00	11,750,446,000	5,490	2,140,336.25	2,140,336.25
1999*	740,861.16		12,038	61.54	---
2000	1,315,493.36	1,315,493.36	24,985	52.65	52.65
2001	2,449,293.00			2,449,293.00	---
2002	2,816,900.00	2,816,900		2,816,900.00	2,816,900.00
2003	836,000.00			836,000.00	---
TOTAL	34,636,315,516.13	4,608,382,300.72		23,613,156.43	11,599,343.92
TOTAL EN DÓLARES DE FPP Y RGE					35,212,500.35

* A partir de este año los valores están dados en dólares estadounidenses.

Bibliografía

Ardaya, Gloria y Verdesoto, Luis, "El financiamiento electoral en el Ecuador", en *La Financiación De La Política En Iberoamérica*, lidh - Capel, 1998.

Codificación de la Ley de Partidos Políticos

Informe del Tribunal Supremo Electoral al Congreso Nacional, Quito 2002.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral

Payne M., Et. Al., *Democracias In Development: Politics And Reform In Latin America*, Inter-American Development Bank And International Institute For Democracy And Electoral Assistance, Washington D.C., 2002.

Reglamento Orgánico Funcional del Tribunal Supremo Electoral

Tribunal Supremo Electoral, Centro de Información y Documentación Electoral, Resultados Electorales 2002.

The Carter Center, *Financing Democracy In The Americas: Political Parties, Campaigns And Elections*, March 17 – 19, Atlanta 2003

Revista Vistazo No. 778, Enero 6, 2000

www.participacionciudadana.org.ec

www.tse.gov