

## HACIA EL CONTROL DEL GASTO ELECTORAL Y DEL ORIGEN DE LOS FONDOS PARA LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN EL ECUADOR

Patricio VIVANCO RIOFRÍO\*

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *Antecedentes históricos y jurídicos*.  
III. *Poniendo en marcha la voluntad popular*. IV. *Bibliografía*.

### I. PRESENTACIÓN

El 25 de mayo de 1997 en Ecuador se realizó una consulta popular en la que, entre otros temas, se planteó: “¿está usted de acuerdo con que se fijen límites a los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar el origen de los recursos destinados a las campañas electorales?”. Casi dos millones de ecuatorianos, es decir el 70% de los votos válidos para esta pregunta, respondieron afirmativamente.

Prácticamente nadie discute hoy la necesidad de implantar controles al gasto electoral. Esto no responde a una situación coyuntural: la opinión pública ha exigido, no ahora sino desde siempre, que se evite el derroche, la saturación y el tono demagógico y negativo en las campañas. Tampoco es un tema local o regional: en los últimos años, investigaciones acerca de aportaciones irregulares se han presentado en varios países latinoamericanos, involucrando inclusive a las más altas autoridades de los gobiernos. En otros países, como Estados Unidos y Gran Bretaña, el tema ha estado también en el centro del debate público. Estos pocos ejemplos bastan para darnos cuenta de que es un tópico general del mundo contemporáneo.

Sin embargo, las vías para enfrentar y resolver este problema están en un punto germinal. No existe una receta probada para evitar el mal manejo y derroche de recursos en las campañas electorales. En Ecuador, este debate recién comienza y, a pesar de las reformas constitucionales

\* Ex presidente del Tribunal Supremo Electoral de Ecuador.

nacidas de la consulta popular a la que se hiciera referencia al principio, todavía no contamos con un instrumento legal que permita la aplicación del mandato popular.

Obviamente, como siempre que se trata de incorporar al ordenamiento político y legal un elemento nuevo, las cosas no van a resultar sencillas. No se trata de dictar una ley que establezca límites artificiales a los gastos de las campañas electorales e imponer la obligación de rendir cuentas. No se trata solamente de dictar una ley: se trata de incorporar medidas efectivas que controlen el gasto electoral. En esta ponencia se pretenden plantear para la discusión algunos criterios que permitan avanzar en una normativa eficaz y realista de control del gasto electoral.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y JURÍDICOS

### 1. *Las aportaciones del Estado para las campañas electorales*

Ecuador es uno de los cinco países en Latinoamérica que tienen un sistema de financiamiento permanente y electoral bajo la forma de dos partidas: la del fondo partidario permanente y la de reposición del gasto electoral.

Estos fondos se han convertido, en realidad, en una especie de premio que reciben los partidos y candidatos por su buen desempeño en las elecciones.

Si sometemos estos datos a un juicio en función de sus objetivos: igualdad de condiciones, independencia frente a los grupos de presión y derecho de información de la comunidad, el balance deja serias dudas. Estas aportaciones, en los hechos, no garantizan mejores condiciones para quienes tienen menos recursos; tampoco garantizan que el electorado reciba un nivel adecuado de información de *todas las opciones electorales*; de alguna manera sí ayuda para que los partidos con mejores posibilidades no estén sujetos a aportaciones exclusivas, y condicionadas.

Sin cuestionar el objetivo de crear condiciones más equitativas para los partidos —dice Xiomara Navas en su estudio sobre las regulaciones en Latinoamérica del financiamiento de los partidos políticos— (...) anotamos que este tipo de mecanismos no bastan para garantizar satisfactoriamente dicho objetivo.

No parece que el acceso equitativo forzado de los partidos a los medios de comunicación sea una mejor opción. Como lo afirma Navas en su estudio

ya citado, la experiencia de casos como el de Perú demuestra que el acceso a los medios públicos es insuficiente. Además, representa una fuerte inversión de fondos estatales, que en nuestros países son escasos.

Hay, por último, todos lo sabemos, candidatos poco serios que representan a sectores marginales más que minoritarios, y que pueden aprovecharse de estos beneficios para hacer una promoción que confunde y diluye el debate entre los candidatos con reales opciones y programas serios.

## *2. Problemas relacionados con la captación de recursos para las campañas electorales*

Por su propia definición, en los países democráticos, las campañas electorales implican gastos en diferentes aspectos: organización, publicidad, propaganda, movilización y asesoría. No de otra manera puede un candidato o grupo político difundir en poco tiempo y a una gran cantidad de electores sus propuestas.

El presupuesto es una preocupación central de los responsables de una campaña, tanto como lo son la imagen del candidato y sus propuestas. Es sabido que, dentro de su esquema organizacional, las campañas suelen establecer una dependencia dedicada exclusivamente a captar fondos. El financiamiento no deja de ser una de las preocupaciones centrales de los responsables de campaña, desde el anuncio hasta el día de las elecciones; inclusive después de las elecciones.

Es por esta necesidad de una llegada continua y abundante de fondos que los responsables de las finanzas, los gerentes y candidatos se ven tentados, en más de una ocasión, a traspasar los límites de la legalidad o de la ética. En algunos lugares, esa transgresión se vuelve más rutinaria que excepcional.

Dos son los problemas centrales que se han señalado cuando se habla del financiamiento en las campañas:

El primero tiene que ver con una crítica acerca de las desigualdades económicas entre diversos competidores, que supuestamente acarrearán una falta de equidad en las condiciones de la elección. Al tener más dinero, un candidato tendría mejores opciones de triunfo, lo que establece una competencia desleal e injusta.

Este criterio ha sido refutado, con razonamientos convincentes. El primero es que la recaudación de fondos se considera parte del éxito de una campaña: si ésta tiene aceptación y respaldo, más personas pueden estar

más interesadas en aportar para que la candidatura triunfe. Es parte del juego democrático de la libre competencia.

Otro argumento lo plantea Joseph Napolitan, un experto consultor que ayuda a los políticos a ganar elecciones. Dice Napolitan: "... nadie puede negar que resulta confortable tener todo el dinero necesario...", pero "... no siempre gana el candidato con acceso a la mayor cantidad de dinero", sino (el añadido es nuestro) el que mejor hace su campaña, es decir, emplea mejor su dinero.

El segundo problema, a nuestro criterio más grave, se refiere a los compromisos que se crean entre un candidato y un financista. Es necesaria una aclaración en este punto: es de suponer, se debe suponer, que las aportaciones que realice una agrupación, una empresa o una persona a un candidato son de buena fe; que se los hace porque se siente simpatía o afinidad hacia él. Es posible, sin embargo, y la experiencia nos ha dado claras muestras de ello, que las aportaciones que recibe un candidato no resulten tan desinteresadas. Y, lo que es más, que puedan acarrear la obligación de ser retribuidos con favores o actos específicos por parte del candidato si este gana.

Esta situación no es nueva. Ya en la presidencia del estadounidense Andrew Jackson (1928) se acuñó el término "sistema de botín" para definir los beneficios que recibían las empresas al hacer aportaciones en las campañas.

El término "botín" alude con precisión a lo que estamos haciendo referencia. Un candidato ha ganado por el voto popular y, al llegar al cargo, además de cumplir con sus ofertas está comprometido a apoyar o hacer algo que el electorado desconoce. Se trata de ocultar algo. El dinero llega con una condición, que no conviene divulgar. ¿Y por qué no se puede revelar? Porque no conviene a los intereses del candidato, es decir, puede poner en riesgo su elección, o porque es, simplemente, ilegal. En ambos casos se trata de hechos negativos que deben ser combatidos.

Como vemos, no se trata, pues, de impedir que se gaste dinero en una campaña, sino que éste sea mal empleado o desperdiciado inútilmente. Y es ese el objetivo que debe perseguir la legislación en torno a este asunto.

### *3. Criterios para el control del gasto*

Como habíamos mencionado, en la consulta popular del 25 de mayo se aprobó que se establecieran controles y límites a los gastos electorales.

Este mandato ha sido recientemente incorporado a la Constitución Política del Estado, y otorga al Tribunal Supremo Electoral la calidad de juez de cuentas de los gastos incurridos en las campañas.

¿Cómo aplicar este mandato popular y constitucional? Antes de formular una propuesta, creemos que es indispensable detenerse y hacer un balance de las distintas formas de control que están vigentes o han sido practicadas en diferentes países.

Las reformas electorales para implementar normas de control del gasto no son nuevas. En varios países se han introducido, en los últimos años, reformas dirigidas a:

- a. Prohibir o regular los donativos por parte de grupos de interés (empresarios, sindicatos, oficinas del Estado)
- b. Revelar o declarar el origen de las aportaciones
- c. Controlar las donaciones y aportaciones en servicios o insumos
- d. Implantar límites a los gastos que se deban realizar en una elección

Al respecto cabe hacer algunos comentarios. Como dice Herbert Alexander al analizar el financiamiento de las campañas presidenciales en Estados Unidos desde una perspectiva histórica: “cada vez que se aprobaban leyes restrictivas, los políticos se ingeniaban nuevos métodos para recaudar dinero”.

Si bien el control del gasto puede estar bien intencionado, no es menos cierto que se debe legislar sobre una base real para que la ley pueda aplicarse y los organismos de control no se vean desbordados y pierdan autoridad. Es por eso que imponer obligaciones arbitrarias o desmedidas trae como consecuencia la instauración de una contabilidad encubierta y declaraciones falsas. Esto sólo provoca más daño, antes que ser un remedio a los problemas que queremos combatir.

No se debe, entonces, imponer difíciles restricciones a las aportaciones de ciudadanos o empresas. No se trata, como dijimos, de impedir que empresas o personas entreguen recursos a los candidatos. Es por eso que prohibir a los grupos de interés que hagan donaciones no parece la mejor vía, ni establecer montos máximos de contribuciones corporativas e individuales. Sí parece mejor, en cambio, establecer de manera pública el origen de los fondos. Que los candidatos digan quiénes aportan para su promoción, para que los electores lo sepan y saquen sus propias conclusiones. Mientras demás información dispone el público la contienda se

hace más libre y, por lo tanto, más democrática. En Gran Bretaña, por ejemplo, fundaciones independientes publican a través de la *Internet* la lista de contribuciones, el monto, la fuente y el partido beneficiado. Es un buen ejemplo de lo que se debería hacer en nuestros países.

El origen ilícito de los fondos debe también ser cuidadosamente impedido. A pesar de que en Ecuador el narcotráfico no alcanza las dimensiones que en otros países, debemos hacer todo lo posible por evitar que la relación política-narcotráfico se consolide al punto de amenazar la estabilidad institucional. En los últimos años se han desarrollado una serie de dispositivos para evitar la contaminación del sistema financiero con dinero que proviene del mercado de los estupefacientes. Se debe seguir esa línea estableciendo los mismos mecanismos de vigilancia tanto en el campo electoral como en el ámbito financiero.

Cuánto se debe gastar en una campaña es otro tema que debe ser atendido y discutido. Algunas personas han opinado que debe haber un límite a la cantidad de dinero que una empresa o persona pueden entregar a una campaña. Resultaría fácil dividir las aportaciones entre varios benefactores para evitar ese límite.

Más conveniente sería imponer un límite que tenga relación con el tamaño y categoría de la elección. Cuantificar el costo de una campaña es algo utópico. Sin embargo, se podría aplicar este control a los rubros más importantes, en particular la publicidad de televisión, radio y prensa, en donde la verificación es más probable.

La idea, concluyendo, es que todos los candidatos parten de una base común que es su universo electoral y que para acceder a él se debe contar con los suficientes medios. Si un candidato sobrepasa ese límite, demuestra no tener eficiencia para captar votos y, por lo tanto, incurre en un desperdicio de recursos, lo que debe ser sancionado.

### III. PONIENDO EN MARCHA LA VOLUNTAD POPULAR

#### 1. *La gobernabilidad: el punto de partida para entender el control del gasto electoral*

La exigencia de imponer control al gasto electoral constituye el reflejo de una situación de fondo. Sucede que la sociedad moderna, y en especial en los países latinoamericanos, atraviesa por una crisis de representación política. Las autoridades democráticas provocan desconfianza en la po-

blación. El sistema político que permite su designación está severamente cuestionado, lo que conduce a una crisis más amplia: la de la *ingobernabilidad*.

En circunstancias de crisis, el poder de un funcionario está cuestionado en la raíz misma de su cargo; el origen de su cargo no es plenamente legítimo. La población percibe el juego político como algo ajeno y que se desarrolla de espaldas a sus necesidades e intereses. El desarrollo de una campaña electoral suele convertirse en no más que en un baratillo de ofertas e imágenes que vende ilusiones.

He aquí la explicación para que la gente considere que los gastos electorales deben ser recortados: en la medida en que se trata de invertir dinero para engañar, estos no se justifican.

Comprender esto, consecuentemente, implica que primero debemos reflexionar un minuto antes de normar mecánicamente el gasto electoral. Debemos apuntar al meollo del asunto: devolver a los ciudadanos la confianza en su sistema democrático. No se trata de prohibir y sancionar; se trata de mejorar nuestros sistemas electorales para que la gente pueda volver a confiar en ellos y en las personas que resultan elegidas en este marco.

Si vemos esto habremos dado un aporte fundamental a la búsqueda de un nuevo marco de gobernabilidad en nuestros países. Un presidente o un diputado cuya autoridad no es cuestionada tiene evidentemente un mayor y mejor campo de acción, con la capacidad de generar políticas y acciones que sean comprendidas y aceptadas.

Como se decía antes, si creemos que el problema es solamente legal y que se resuelve con la prohibición de las aportaciones privadas, el problema no se resolverá. Se pueden apuntar, por lo menos, dos problemas si esto se hace así:

Primero, existe el riesgo de informalizar los asuntos financieros dentro de las campañas. Si solamente se adoptan medidas prohibitivas es probable que las dobles cuentas, la sobre o subfacturación o cualquier otro mecanismo se conviertan en prácticas habituales, con lo que se habría causado más daño que beneficio. En sociedades como la latinoamericana, en las que la informalidad es un hecho generalizado, se ha comprobado que legislaciones de este tipo pueden ocasionar muchos problemas, obligando a los actores a evadir y ocultar. Crear una nueva obligación de vigilancia a un Estado débil y empobrecido es pedirle demasiado.

En segundo lugar, no se resuelve el problema central, que es devolver al ciudadano la confianza en el sistema electoral. Es por esto que evitar que existan aportaciones privadas hace que los aparatos electorales se alejen más todavía de los intereses ciudadanos. Por lo menos, cuando se hacen colectas públicas, los políticos se ven forzados a trabar conversación, aunque resulte interesada, con los electores.

Pues bien, entonces, ¿qué se debería hacer? Aunque se ha señalado que las medidas restrictivas del gasto electoral pueden no tener ningún efecto, no se trata de quedarse con los brazos cruzados.

La solución podría estar en una combinación de medidas legales y extralegales que permitan reconducir los criterios con los que se realizan los gastos electorales, que devuelvan la confianza a la población en las elecciones y el sistema electoral en general. Éstas podrían incluir:

- a. En el plano de lo legal, obviamente, imponer la obligación de rendir cuentas y declarar el origen de las aportaciones. Esto es fundamental especialmente para el caso del dinero sucio del narcotráfico. Además, la obligación de llevar un estado de cuentas público que permanezca abierto al público y sobre todo a los medios de comunicación.
- b. Dirigir las aportaciones del Estado en los países en los que existe, a la capacitación de sus militantes y asesoramiento profesional a sus funcionarios electos, al menos en un porcentaje significativo.
- c. Obligar a que un porcentaje de la publicidad electoral se refiera exclusivamente al plan de gobierno.
- d. Finalmente, se pueden fomentar una serie de políticas y medidas que incluyan:
  - i. La suscripción de un código de honor entre los actores electorales: partidos, candidatos, medios de comunicación, agencias, encuestadoras, etcétera, para evitar la campaña sucia, el ataque y las ofertas demagógicas.
  - ii. Promover entre las agencias de publicidad y los medios de comunicación la entrega de premios a las mejores campañas, tanto por su diseño, como por su contenido, con el fin de promover la calidad y los mensajes positivos.

La propuesta es, en definitiva, instaurar un sistema de fomento al buen uso de los recursos en las campañas. Se trata de reproducir en lo electoral



lo que ha venido sucediendo en muchos países en torno al tema de defensa del consumidor y protección del medio ambiente, en el que se combinan la reglamentación restrictiva con incentivos.

## 2. *El papel del organismo electoral*

Quiero citar nuevamente a Alexander para arribar a la conclusión de esta ponencia:

“El problema central para quienes diseñan un sistema que fiscalice la financiación de las campañas electorales (...) es proteger la integridad del proceso electoral y al mismo tiempo respetar los derechos de libertad de expresión y libertad de asociación”.

Es basada en este postulado básico que quisiéramos ver a la nueva Ley de Control del Gasto Electoral del Ecuador, que reiteramos será de un proceso que recién empieza. Creemos que hay que cimentar ese proceso con ciertos criterios fundamentales, que paso a enumerar:

- El Tribunal Supremo Electoral se convierte en Tribunal de cuentas de las campañas, lo que le obliga a fortalecerse y modernizarse para cumplir las nuevas obligaciones.
- Básicamente el control está basado en la divulgación pública del origen de los fondos, bajo juramento y fuerte penalización en caso de demostración de violación de la ley.
- Debe mantenerse el sistema de aportaciones del Estado para las campañas. Estos fondos deben dirigirse a capacitar a los miembros de las organizaciones políticas y a brindar asesoramiento a sus funcionarios electos.
- Debe establecerse un límite al gasto en las campañas que guarde relación con el número de electores y el tipo de cargo al que se aspira.
- El sentido último de estos controles es que los candidatos y partidos deben poder actuar en condiciones de equidad, pero también deben verse obligados a buscar formas innovadoras y eficaces de comunicar y captar votos.
- Finalmente, los principios básicos de estas propuestas deben ser normas constitucionales, para que no estén sujetos a las variaciones del clima político, y se deben crear las leyes y reglamentos correspondientes. Estamos de acuerdo en este punto con lo postu-

lado por Luis Alberto Cordero en su ponencia realizada en Quito en el marco del Seminario sobre la Reforma Constitucional, el mes de julio de 1997, cuando dice que:

para llevar a cabo un adecuado sistema de financiamiento en un sistema democrático como el de Ecuador, es importante elevarlo a rango constitucional mediante fórmulas que regulen, con garantías suficientes, la independencia económica del órgano electoral, la participación de ese órgano en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y, si es del caso, la contribución del Estado a la campaña política (...) a efecto de que la contienda se realice en condiciones de libertad e igualdad de oportunidades.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

ALEXANDER, Herbert, “Financiamiento de las campañas electorales presidenciales”, *Temas de la democracia*, Publicaciones Electrónicas de USIS, vol. 1, núm. 13, septiembre de 1996.

CORDERO, Luis Alberto, *Reforma electoral en el contexto de las reformas constitucionales en el Ecuador* (conferencia dictada en el Seminario sobre la Reforma Constitucional en Ecuador, Quito, Universidad Andina), julio de 1997.

NAPOLITAN, Joseph, *¿Cómo ganar las elecciones?*, Quito, ILPA, 1995.

NAVAS, Xiomara, *La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina* (estudio del proyecto de investigación sobre legislación electoral comparada en América Latina, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg y CAPEL, bajo la dirección de Dieter Nohlen), s/f.