

LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA PROMOCIÓN ELECTORAL: PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DEL CASO ECUATORIANO

Irma Mireya Jiménez Rosero



Doctora en Jurisprudencia y Abogada de los Tribunales de la República por la Universidad Central del Ecuador. Se ha desempeñado como Asesora Legislativa en el Congreso Nacional, Jefe Departamental Nacional del Consejo de la Judicatura, Coordinadora Electoral en la Dirección Jurídica y de Fiscalización y Control del Gasto Electoral; y, Directora Nacional de Promoción Electoral del Consejo Nacional Electoral. Delegada del Consejo Nacional Electoral, en las Elecciones de Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia. Actualmente, desempeña sus funciones como Coordinadora Electoral de la Secretaría General y Presidencia del Consejo Nacional Electoral.

Correo electrónico: mireyajimenezr@hotmail.com

Carlos Alberto Jaramillo Chicaiza



Abogado por la Universidad Metropolitana de Quito. Maestrante en Política Comparada de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador. Socio fundador del Bufete Legal JuridYCa. Se ha desempeñado como asesor jurídico en: el Concejo Metropolitano de Quito, Banco Central del Ecuador, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Recursos Naturales No Renovables y Ministerio de Cultura. Subsecretario de Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política y Director Nacional Jurídico de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Actualmente, asesora al Concejo Metropolitano de Quito.

Correo electrónico: juridyca@hotmail.com

- Fecha de recepción: 30/11/2022
- Fecha de revisión: 31/03/2023
- Fecha de aceptación: 23/06/2023
- Fecha de publicación: 28/07/2023

RESUMEN:

La adecuada regulación del financiamiento de los partidos políticos permite a los actores electorales el ejercicio de los derechos políticos bajo el principio de igualdad de oportunidades, el desarrollo de los fines legítimos de la representación y la garantía de transparencia en la obtención, asignación y gasto de recursos. Establecer mecanismos de control coadyuvan a la participación política, restringen la intromisión de intereses económicos vinculados con actividades ilícitas y fortalecen al sistema electoral, y la democracia. El presente trabajo parte de una perspectiva cualitativa y describe la situación en materia de la regulación del financiamiento de la promoción electoral en el Ecuador, la obtención y utilización de recursos; así como la normativa construida por los órganos electorales que consolida la institucionalidad y el sistema de partidos.

PALABRAS CLAVE:

Promoción electoral, campañas, medios de comunicación, procesos electorales, financiamiento de partidos.

ABSTRACT:

The adequate regulation of the financing of political parties allows electoral actors to exercise political rights under the principle of equal opportunities, the development of the legitimate purposes of representation and the guarantee of transparency in obtaining, assigning and spending resources. Establishing control mechanisms contribute to political participation, restrict the interference of economic interests linked to illegal activities and strengthen the electoral system and democracy. The present work is based on a qualitative perspective and describes the situation regarding the regulation of the financing of electoral promotion in Ecuador, the obtaining and use of resources and the regulations created by the electoral bodies that strengthen the institutional framework and the party system.

KEYWORDS:

Electoral promotion, campaigns, media, electoral processes, party financing.



Introducción

El presente artículo parte de recursos metodológicos, esencialmente, cualitativos que buscan profundizar desde una perspectiva de la revisión de la literatura y el estado de la discusión sobre el financiamiento y la promoción electoral. Este análisis encuentra su articulación metodológica en un análisis descriptivo de la situación ecuatoriana, con la utilización de recursos estadísticos y el análisis exegético de la norma para comprender el desarrollo de la institución electoral, tanto desde la mirada del diseño institucional como de su ejecución con los distintos actores políticos.

Finalmente, el texto planteará espacios de discusión que buscan promover el debate, generar opiniones y aportes que canalicen una profundización en la estructuración de un sistema electoral más sólido y participativo.

1. El financiamiento electoral y la promoción de candidaturas: Una mirada a los avances y estado de la discusión

El régimen democrático tiene como componentes fundamentales: el sistema político, los ciudadanos, los representantes y los partidos políticos (Duverger, 1996; Casas y González, 2010). Estos elementos interactúan de múltiples formas y han sido objeto de estudio desde las diferentes áreas del conocimiento. Sin embargo, el papel de los partidos políticos, considerados como la institucionalización de la diversidad y pluralismo político de una sociedad, aparece como el vínculo esencial entre la ciudadanía y el Estado, que en ocasiones ostentan el

monopolio de la representación (Carrillo, et.al, 2003), articulan la participación política y la formación de valores democráticos.

Esta importancia de los partidos políticos para la democracia, necesita de la configuración de un aparato estatal que regule su creación, facultades, derechos, funcionamiento; y, recursos para cumplir sus fines y extinción. Objetivos que garanticen las condiciones adecuadas para la competencia electoral y la construcción de un sistema plural de partidos (González Roura, et al, 1997; Aparicio y Pérez, 2007).

Por tanto, la complejidad de los procesos de elección y la determinación del riesgo que la corrupción y el origen de recursos suponen para la calidad de la democracia sitúan al financiamiento en el centro de la discusión pública y de la participación ciudadana. El dinero en las contiendas electorales puede provocar distorsiones en el proceso de democracia representativa alterando el principio “un ciudadano, un voto” (De la Calle, 2004; Casas y Zovatto, 2011), por razones de distribución desigual y restringido acceso de los ciudadanos a los mensajes y propuestas de los candidatos; es decir, a una posibilidad diferenciada para participar en las elecciones o ejercer influencia sobre ellos, debido a la prevalencia del poder económico, clientelar o plutocrático (De la Calle, 2004), las maquinarias electorales sobre las preferencias ciudadanas, y la articulación de intercambios entre los donantes o inversores y las autoridades electas en el momento de implementar políticas o de tomar decisiones que puedan resultar conflictivas para los primeros (Casas y Zovatto, 2011).

Los peligros de no contar con un sistema adecuado de regulación generan problemas que sobrepasan al sistema de partidos y ponen en peligro la propia estabilidad democrática. Los estudios han delimitado cinco modalidades de riesgo en la experiencia de América Latina (Casas y Zovatto, 2011).

El primero, considerado como financiamiento privado espurio, se encuentra relacionado con la posibilidad de que los recursos donados a los partidos provengan de actividades ilícitas, especialmente narcotráfico y corrupción transnacional. La problemática no solo se presenta por el origen malversado de los fondos, sino por la infiltración de los carteles y bandas delictivas en los espacios de toma de decisiones en los partidos; así como el chantaje a las autoridades electas.

En segundo lugar, aparece el dinero que se utiliza para la compra de influencias y para solucionar conflictos de intereses, sin que los recursos, necesariamente, sean de origen ilegal; las contribuciones pueden comprometer las decisiones sobre las candidaturas y generar espacios de influencia en las políticas públicas que la autoridad deba tomar en ejercicio del mandato.

Otro factor de riesgo, constituye la existencia de inequidades electorales, producto de una desigual recaudación de contribuciones a los partidos. Esto crea barreras para los ciudadanos, que deben tener acceso a información de las candidaturas, planes y propuestas electorales. Asimismo, se promueve un espacio de ejercicio democrático, donde

prevalece el capital de inversión a la campaña sobre los propios contenidos e información para que la ciudadanía tome una decisión (Sánchez, 2009).

Dentro de este mismo factor, es fundamental considerar la relación que presenta el partido que se encuentra en ejercicio del mandato y la utilización de los recursos estatales para la promoción de candidaturas afines, mediante el uso de: medios y bienes institucionales, concesión de dineros o créditos adicionales a un determinado territorio, imposición a funcionarios para realizar proselitismo en intervenciones, uso de espacios comunicacionales estatales para promoción u otros mecanismos que afectan el principio de igualdad. Este factor tiene mayor riesgo cuando se trata de reelección de autoridades, ya que se tiende a aprovechar todo el aparataje de gobierno en beneficio del candidato/autoridad.

Otra situación de riesgo estructural, se da cuando la democracia no canaliza un sistema de partidos estable, dado su fragmentación y poca solidez, sumada a una inadecuada regulación del financiamiento que puede causar la profundización del problema. Las reglas del financiamiento inapropiadas incentivan comportamientos erráticos de los actores partidistas, inciden en la creación de movimientos políticos en los que prevalece el interés de lucrarse de financiamiento; así como, la designación de candidaturas derivadas de cuestiones económicas, incluida la venta de puestos en las listas, considerando la ubicación y el territorio; y, convirtiéndose en maquinarias electorales sin contenido e ideología o representatividad real de la sociedad.

Finalmente, la regulación deficiente propende a crear pérdida de credibilidad de las instituciones que regulan y controlan los procesos electorales. Cuando la norma no responde a las realidades políticas y dinámicas del país, los intentos resultan infructuosos y la ciudadanía considera que no existe voluntad de control y que se trata de un sistema pernicioso.

Por tanto, el financiamiento en el deber ser, está destinado a aspectos propios de la organización y funcionamiento del partido (remuneraciones, gastos administrativos, mobiliario, locales, movilización, etc.), la realización de eventos electorales y el pago de campañas de difusión y publicidad de candidaturas (Zovatto, 2007). Las etapas del financiamiento que se deben regular son: la obtención de los recursos, la administración en el partido y el gasto (Miranda y Rizo, 2011).

Las fuentes de recursos pueden clasificarse en una taxonomía que incluye: aportes exclusivamente públicos, contribuciones restringidas a los privados y un sistema de financiamiento mixto (De la Calle, 2004; Miranda y Rizo, 2011).

Evidentemente, la expresión “financiamiento público” está relacionada con la adjudicación y empleo de fondos propios del Estado. El financiamiento privado será aquel ligado a aportes de personas naturales o jurídicas que no son parte del aparato estatal y puede tratarse de ingresos provenientes de la militancia, recursos derivados de simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos de recursos financieros (Fernández-Llebrez, 1997; Miranda y Rizo, 2011).

Los sistemas mixtos permiten que los partidos políticos obtengan ingresos de

los particulares y se añaden los recursos entregados bajo cumplimiento normativo por parte de las entidades gubernamentales competentes.

El financiamiento puede hacerse de manera directa, transfiriendo dinero a la contabilidad del partido político o, de manera indirecta, mediante la concesión de ventajas, prerrogativas, especies, servicios y subvenciones (De la Calle, 2004).

Otro asunto que se discute en la literatura, es el alcance de la regulación, respecto a: lo que dispone la norma con relación a la asignación de recursos, límites al gasto electoral, condiciones a los aportes de privados que incluyen el tema de las donaciones, temporalidad del uso de recursos; así como, los bienes y servicios que se controlan.

De lo anterior, se deriva que el sistema regulatorio norme que los partidos tengan un techo de asignación o aportes, libertad amplia de recaudación y utilización, o un principio de asignación igualitario. En lo que concierne al financiamiento público, se identificaron dos formas de asignación de recursos: directa, para cubrir gastos electorales o permanentes; e, indirecta, en especie, medidas fiscales especiales y subvención a organizaciones realizadas con los partidos (Fernández-Llebrez, 1997).

En función de los objetivos de esta investigación nos referiremos a aquellos gastos derivados de las campañas electorales, que corresponden a asignación pública y financiación en especie para la promoción de candidaturas. La determinación de espacios o montos específicos para propaganda electoral en medios de comunicación que,

en términos prácticos, genera alivio a los gastos partidistas que no deben incurrir en gasto electoral específico de publicidad y pueden diversificar sus recursos a otros ámbitos.

2. El caso ecuatoriano: Una regulación en proceso de construcción y fortalecimiento

Ecuador es un caso particular en la región cuando se abordan las regulaciones sobre financiamiento de los partidos políticos. Es uno de los primeros países en América Latina en adoptar normas relacionadas con los recursos partidistas y, adicionalmente, es de los Estados que presenta múltiples reformas electorales (Pachano, 2011).

La Constitución de 1978 demostró la intención de instituir partidos dotados de estabilidad; así como de fortalecer el sistema, otorgándoles exclusividad en la representación política. La norma garantizaba la protección del Estado en su organización y funcionamiento, como lo determina la Ley de Partidos Políticos del año 2000 y vigente hasta el año 2009¹, que prevé la articulación con disposiciones sobre el financiamiento.

La descripción que esta Ley realiza sobre el patrimonio aborda la posibilidad de: contribuciones de afiliados, subsidios estatales, rentas e inversiones y donaciones de simpatizantes, conforme lo señala el artículo 57; regulación que implica la existencia de un sistema mixto de financiamiento.

La norma imponía prohibiciones sobre aportes que provengan de personas que tienen contratos con el Estado o extranjeras,

¹ Ley de Partidos Políticos - LPP (Registro Oficial 196, 1 noviembre de 2000)

conforme lo señala el artículo 58; además, de la creación de dos cuentas diferenciadas, una relacionada con los aportes de los privados y otra para el “Fondo Partidario Permanente” (que dividía el 60% en partes iguales para los partidos y el 40% con base en resultados electorales pluripersonales), que se entregaba en proporción a resultados.

Asimismo, se presentaban disposiciones sobre control y fiscalización de los organismos electorales (Tribunal Supremo Electoral), relacionados con el manejo contable y la responsabilidad de los tesoreros de cada partido; sin embargo, no se establecían límites para financiamiento privado, ni se determinaban modalidades y procedimientos a seguirse para la captación, uso y destino de los recursos (Pachano, 2011).

Por lo anterior, se debió expedir, como norma específica, la Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral del año 2000² que regulaba: límite del gasto electoral, procedimientos para conocer origen y destino de recursos, normar presentación de cuentas, reglamentar los procedimientos del ente de control gubernamental; y, regular, vigilar y garantizar la promoción, y publicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva.

Este último factor, que es objeto de nuestro análisis, debía partir de los montos de límite electoral, sustentado en el criterio de valor por cada elector en la circunscripción electoral y porcentajes de acuerdo con el tipo de autoridad, montos mínimos y máximos. Adicionalmente, estableció que, la promoción electoral solo se autorizará por

² Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral- LOCGEYPE (Registro Oficial S. 41, 22 de marzo de 2000).

un período específico, previo al cierre de campaña y a la obligatoriedad de los medios de comunicación para informar sobre las contrataciones de publicidad (montos, frecuencias, duración, etc.). Finalmente, una reforma legal introdujo espacios de franjas publicitarias gratuitas que se añaden a los espacios contratados.

Con la puesta en vigencia de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, su artículo 115, determina que el Estado, a través de los medios de comunicación, garantiza de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas.

En concordancia con la norma constitucional citada, el artículo 202 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 578, de 27 de abril de 2009, última reforma con fecha 4 de enero de 2023, establece que, durante la campaña electoral, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral (CNE) se garantiza de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Este financiamiento comprenderá, exclusivamente, la campaña propagandística en: prensa, radio, televisión, medios digitales y vallas publicitarias, durante el período de campaña electoral establecido por el CNE, el mismo que no podrá exceder de 45 días.

Esta asignación del Estado a las candidaturas, definido como Fondo de Promoción Electoral, según el Reglamento de Promoción

Electoral, aprobado por el CNE, mediante Resolución Nro. PLE-CNE-6-16-9-2020, de 16 de septiembre de 2020 y publicado en la Edición Especial del Registro Oficial Nro. 1029, de 17 de septiembre de 2020, en el artículo 5 determina:

Fondo de promoción electoral.- Es el monto exclusivo de financiamiento estatal con el que contarán los sujetos políticos para la contratación de la publicidad electoral en prensa escrita, radio, televisión, vallas publicitarias y medios digitales, de acuerdo con lo que determina la Ley.

El objetivo de este monto es garantizar igualdad y equidad de condiciones de los sujetos políticos en la contienda electoral, evitando que influya directamente el poder adquisitivo de un determinado candidato u organización política sobre aquellos, cuyos factores económicos no son favorables.

Para el efecto, el organismo electoral ha diseñado el Sistema de Promoción Electoral, que permite a los medios de comunicación social y empresas de vallas publicitarias, interactuar con los sujetos políticos, por medio de los responsables del manejo económico, para la generación de órdenes de publicidad y pauta, que constituyen el instrumento a través del cual se contrata la difusión, publicación o exposición de la publicidad electoral, por lo que bajo ninguna circunstancia la asignación o recepción del Fondo de Promoción Electoral se realiza en efectivo o numerario, efectuando el pago en forma directa a los proveedores de promoción electoral, previa la verificación del cumplimiento de la orden de publicidad y pauta.

A partir del proceso electoral de 2013, hasta el último proceso electoral desarrollado en el país, el CNE ha aprobado los siguientes montos para la promoción electoral de

las candidaturas, atendiendo la normativa vigente para cada proceso, sobre la facultad reglamentaria que la Ley Electoral le otorga, así:

Tabla 1. Asignaciones de Promoción Electoral

Proceso electoral	Documento	Fondo de Promoción Electoral asignado (USD)
Elecciones Generales 2013	Resolución PLE-CNE-3-27-12-2012	23.743.027,80
Elecciones Seccionales 2014	Resolución PLE-CNE-4-27-12-2013	19.516.976,50 más IVA
Elecciones Generales 2017 primera vuelta	Resolución PLE-CNE-4-19-12-2016	24.058.639,88 más IVA
Elecciones Generales 2017 segunda vuelta	Resolución PLE-CNE-2-6-3-2017	1.753.324,28 incluido IVA
Elecciones Seccionales 2019	Resolución PLE-CNE-13-14-3-2019	36.313.880,77 más IVA
Elecciones Generales 2021 primera vuelta	Resoluciones PLE-CNE-9-29-12-2020; y, PLE-CNE-1-10-2-2021	16.009.121,14 más IVA
Elecciones Generales 2021 segunda vuelta	Resolución PLE-CNE-2-11-3-2021	1.124.389,12 más IVA

Elaboración propia: Fuente Consejo Nacional Electoral.

En la tabla descrita, constan los valores que el Pleno del CNE, mediante resoluciones, aprobó por concepto de gasto de Promoción Electoral, asignado para todas las candidaturas calificadas para participar en cada uno de los procesos electorales.

Con las reformas introducidas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, aprobadas por

la Asamblea Nacional, el 22 de enero de 2020, publicadas en el Registro Oficial Suplemento No. 134, del 3 de febrero de 2020, el legislador incorpora límites en los porcentajes de asignación a la promoción electoral, de acuerdo con el artículo 202:

(...) El presupuesto asignado para la promoción electoral no podrá superar el quince por ciento (15%) del máximo de gasto electoral establecido para la correspondiente dignidad, con excepción

del presupuesto para la promoción electoral de los binomios presidenciales que no excederá el doce por ciento (12%) del máximo de gasto electoral calculado para la primera vuelta y el cuarenta por ciento (40%) del máximo de gasto electoral calculado para la segunda vuelta; y, del presupuesto para la promoción electoral de los assembleístas del exterior, el cual no superará el cuarenta y cinco por ciento (45%) del máximo de gasto electoral calculado para esa dignidad. Para el caso de alianzas, éstas recibirán un veinte por ciento (20%) adicional al monto asignado para promoción electoral, por cada organización política participante de la alianza. Este incentivo corresponderá solo cuando las mencionadas alianzas sean entre organizaciones políticas del mismo nivel territorial/electoral, de acuerdo a cada tipo de candidatura. En este sentido, a fin de incentivar las alianzas políticas, en el cómputo del porcentaje de votación obtenido por una alianza, se asignará el mismo porcentaje a todas las organizaciones participantes

en la alianza. Para distribución del fondo partidario se actuará según la división de porcentajes acordados en el documento que inscriba la alianza.

Sobre este límite, el Pleno del CNE, para las Elecciones Generales de 2021, frente a la crisis económica que atravesaba el país, por la pandemia del COVID-19, a través de Resolución Nro. PLE-CNE-2-27-8-2020, de 27 de agosto de 2020, redujo el porcentaje para asignar el Fondo de Promoción Electoral y resolvió:

Aprobar el 47,9 % de los porcentajes máximos establecidos en el artículo 202 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, para la determinación y asignación del Fondo de Promoción Electoral para las Elecciones Generales 2021.

En este contexto, se detallan los porcentajes que se aplicaron para la determinación y asignación del Fondo de Promoción Electoral, correspondiente a cada dignidad en las Elecciones Generales 2021:

Tabla 2. Porcentajes de asignación de Fondo de Promoción Electoral / Elecciones Generales 2021

Dignidad	Porcentaje Máximo Art. 202 CD	Porcentaje Aplicado PLE-CNE-2-27-8-2020
Binomio Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente	12 %	5,748 %
Representantes ante el Parlamento Andino	15 %	7,185 %
Asambleístas Nacionales	15 %	7,185 %
Asambleístas Provinciales	15 %	7,185 %
Asambleístas del Exterior	45 %	21,555 %

Elaboración propia: Fuente Consejo Nacional Electoral.

Como se hizo notar, el artículo 202 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, establece porcentajes máximos para la aplicación del presupuesto asignado para la promoción electoral, el mismo que no podrá superar el quince por ciento del límite de gasto electoral establecido para la correspondiente dignidad calificada, el doce para binomios presidenciales; y, el cuarenta y cinco por ciento, para la promoción electoral de los asambleístas del exterior. Para las Elecciones Generales del año 2021, este porcentaje se redujo a 7,185 %, para las candidaturas de parlamentarios andinos, asambleístas nacionales y provinciales; 5,748% para binomios presidenciales; y, 21.555% para asambleístas del exterior.

En el caso de las Elecciones Seccionales 2023, el Pleno del Consejo Nacional Electoral, a través de Resolución Nro. PLE-CNE-2-2-3-2022-ORD-12, de 2 de marzo de 2022, aprobó los porcentajes para el cálculo de la determinación y asignación del Fondo de Promoción Electoral, proyectándolo para las dignidades de: Prefectas o Prefectos; Viceprefectas o Viceprefectos provinciales; Alcaldesas o Alcaldes distritales y municipales; Concejalas y Concejales distritales y municipales; y, Vocales de las Juntas Parroquiales Rurales, por un valor de USD 12.992.248,24 (Doce Millones Novecientos Noventa y Dos Mil Doscientos Cuarenta y Ocho Dólares de Los Estados Unidos de América con 24/100 Centavos) más IVA.

Tabla 3. Porcentaje de límite de gasto electoral / Seccionales 2023

Dignidad	Número de electores cantón	Porcentaje del Límite de Gasto Electoral
Prefectas o Prefectos y Viceprefectas o Viceprefectos provinciales		7,5 %
Alcaldesas o Alcaldes distritales y municipales		7.5%
Concejalas y Concejales distritales y municipales	< 15.000 electores ≥ 15.000 electores	7.5% 3,75%
Vocales de las Juntas Parroquiales Rurales		7,5%

Elaboración propia: Fuente Consejo Nacional Electoral.

La Ley Electoral especifica que la promoción electoral se realizará, exclusivamente, durante la campaña electoral, temporalidad que puede entenderse como el período durante el cual las organizaciones políticas,

dan a conocer al electorado sus candidatos y propuestas programáticas, a través de la difusión de la publicidad electoral en los medios de comunicación social y empresas de vallas publicitarias.

La limitación temporal de las campañas electorales garantiza igualdad en la contienda y su tiempo de duración se relaciona con la oportunidad que tienen las organizaciones políticas para informar a los ciudadanos, quiénes son sus candidatos y cuáles son sus propuestas o planes de gobierno.

La normativa electoral delimita la participación de los medios de comunicación social en la contratación y difusión de propaganda y publicidad electoral, en otra etapa distinta a la campaña electoral y con recursos económicos distintos a los entregados por el Estado.

Con la convocatoria a elecciones se regula la intervención de los medios de comunicación social y empresas de vallas publicitarias, dado que el artículo 205 del Código de la Democracia determina que a partir de la convocatoria a elecciones se prohíbe cualquier tipo de publicidad con fines

electorales, a excepción de las dispuestas por el CNE; y, el artículo 208 de la misma Ley priva a las organizaciones políticas a contratar publicidad, directamente, en prensa escrita, radio, televisión, medios digitales y vallas publicitarias desde la convocatoria a elecciones hasta el inicio de la campaña electoral.

Es así que, los artículos 203 y 207 de dicho Código establecen que desde la convocatoria a elecciones y durante la campaña electoral, todas las instituciones públicas están prohibidas de difundir publicidad, a través de los medios de comunicación social, salvo las excepciones previstas en la ley.

Durante los dos últimos procesos electorales, la participación de los medios de comunicación social y de las empresas de vallas publicitarias, como proveedores de promoción electoral, se reportó de la siguiente manera:

Tabla 4. Proveedores electorales /2019-2021

Tipo de proveedor	Calificados Proceso Electoral Seccional 2019	Calificados Proceso Electoral General 2021
Radio	460	402
Televisión	99	77
Prensa escrita	108	59
Vallas publicitarias	35	38
Medios Digitales	--	106
TOTAL	702	682

Elaboración propia: Fuente Consejo Nacional Electoral.

De la información descrita se verifica que para el proceso electoral de Elecciones Seccionales 2019, calificaron como proveedores de promoción electoral 702 medios de comunicación social, en los que se incluyen 35 vallas publicitarias y para el proceso electoral 2021, calificaron 682 medios de comunicación social, proceso en el cual se incluyeron, dadas las reformas legales, 106 medios digitales.

En las últimas reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, introducidas en el año 2020, se incorporó a los medios digitales dentro de los medios de comunicación para formar parte de la promoción electoral, atendiendo el avance tecnológico. El artículo 202 de la citada norma legal, específica que el financiamiento a los candidatos comprenderá, de manera exclusiva, la campaña propagandística en: prensa escrita, radio, televisión, vallas publicitarias y medios digitales.

Para el proceso electoral del 2021, fueron calificados por el CNE 106 medios digitales, en los que se incluyeron los portales digitales, donde los medios de comunicación tradicionales replican contenidos, permitiendo que los candidatos y compatriotas en el exterior, en condiciones de equidad e igualdad, sean parte de la publicidad electoral financiada por el Estado, conozcan a sus candidatos y sus propuestas programáticas.

No obstante, para el proceso electoral *Elecciones Seccionales*; y, *Elección de Consejeras y Consejeros para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*

2023, la participación de los medios digitales estuvo jurídicamente limitada, dado que mediante Decreto Ejecutivo Nro. 32, de 24 de mayo de 2021, se derogó el Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación, que en su artículo 3 determinaba:

Medios en internet. - Son también medios de comunicación aquellos que operen sobre la plataforma de internet, cuya personería jurídica haya sido obtenida en Ecuador y que distribuyan contenidos informativos y de opinión, los cuales tienen los mismos derechos y obligaciones que la Ley Orgánica de Comunicación establece para los medios de comunicación social definidos en el art. 5 de dicha Ley.

Con la derogatoria del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación (24 de mayo de 2021), el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, no registraba medios digitales en el Registro Público de Medios, limitándose su participación, puesto que el artículo 88 de la Ley Orgánica de Comunicación establece que los medios de comunicación que no cumplan con la obligación de registro no podrán pautar publicidad de ninguna entidad del Estado.

Sobre esta base legal, el CNE, en la normativa reglamentaria dictada para la calificación de proveedores de promoción electoral, exige como uno de los requisitos, presentar el certificado actualizado de registro en el catastro de medios de comunicación emitido por el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación certificado, que solo lo podrán obtener aquellos medios en internet registrados en dicho catastro, previo a la

derogatoria del Reglamento indicado, por así establecerlo la Disposición General Cuarta del Reglamento para el Registro Público de los Medios de Comunicación Social (Resolución Nro. CRDPIC-PLE-2022-001):

Los medios de internet que se hayan registrado en el catastro a cargo del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, previo a la emisión del Decreto Ejecutivo Nro. 32 de 24 de mayo de 2021, seguirán formando

parte del mismo y podrán actualizar la información y solicitar el certificado cuando así lo requieran en el sistema informático destinado para el efecto.

Para las Elecciones Generales 2021, las organizaciones políticas, a través de sus responsables del manejo económico, aceptaron 6.364 órdenes de publicidad y pauta para la difusión, publicación o exposición de la publicidad electoral en los medios de comunicación social y empresas de vallas publicitarias:

Tabla 5. Órdenes de publicidad y pauta por tipo de proveedor/ 2021

Tipo de proveedor	Órdenes de publicidad y pauta aceptadas	Porcentaje órdenes por tipo de proveedor
Radio	4.815	75,66%
Televisión	679	10,67%
Prensa	324	5,09%
Vallas publicitarias	288	4,53%
Medios digitales	258	4,05%
Total:	6.364	100%

Elaboración propia: Fuente Consejo Nacional Electoral.

Para el proceso electoral 2021, se puede verificar que los medios de comunicación social, del total de órdenes de publicidad y pauta aceptadas, evidencian que: el

75,66% correspondía a radio; el 10,67% a televisión; el 5,09% a prensa; el 4,53% a vallas publicitarias; y, el 4,05% a medios digitales.

Conclusiones

El proceso de regulación y control de la promoción electoral en el Ecuador se presenta como una herramienta para el fortalecimiento de los procesos electorales. Su evolución conceptual y normativa ha permitido adecuar las realidades del financiamiento de los partidos políticos ante los retos e innovaciones tecnológicas. Sin embargo, existen una serie de medios de promoción que aún deben incluirse y desarrollar los mecanismos instituciones de control.

Las redes sociales son el punto de discusión y debate que la legislatura ecuatoriana, los actores políticos y la ciudadanía deben priorizar hacia el futuro. Resulta trascendental garantizar los derechos de participación política en situación de igualdad y prevenir la intromisión de actores nocivos para el ejercicio de la democracia.

Existen retos por impulsar desde la academia, los organismos especializados y los partidos políticos, respecto al contenido de la promoción electoral. Es fundamental que se generen mecanismos que articulen la exposición de planes y programas de trabajo sobre la publicidad relacionada con características personalistas de los candidatos, de ofensa o con claros mensajes falsos.

El sistema de financiamiento público sobre la promoción electoral cumple con los parámetros esenciales para generar condiciones óptimas de participación de los actores políticos en los procesos electorales. Aunque aún existen retos por solventar y profundizar en el desarrollo normativo, las experiencias y la evidencia empírica ha demostrado que en el actual momento es la alternativa viable y aplicable para el Ecuador.

Bibliografía

Aparicio, J. y Pérez, J. (2007). *Financiamiento público a partidos políticos*. En: Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano. Volumen III: Sistema Político Electoral. Instituto Electoral del Distrito Federal.

Carrillo, M., Lujambio, A., Navarro, C., y Zovatto, D. (2003). *Dinero y Contienda político electoral. Reto de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Casas, K. y Zovatto, D. (2011). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones.

Casas, R. y González, P. (2010). *El Financiamiento de los Partidos Políticos: Sus concepciones teóricas y el caso mexicano*. En: El Financiamiento de la Política. Los costos y regulación de los partidos políticos en México y América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México.

Constitución de la República del Ecuador [Const]. 1978, (Ecuador).

Constitución de la República del Ecuador [Const]. 20 de octubre de 2008, (Ecuador).

Decreto Ejecutivo Nro. 32, de 24 de mayo de 2021 deroga el Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación.

De la Calle, H. (2004). *Financiamiento político: público, privado y mixto*. En: De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina. Editores Steven Griner y Daniel Zovatto. Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA).

Duverger, M. (1996). *Derecho Constitucional*. Ariel.

Fernández-Llebreg, F. (1997). *La Financiación de los Partidos Políticos: Evolución y Rasgos Principales*. En: Mella Marquéz, Manuel y otros. Aavv, Curso de Partidos Políticos. Ediciones Akal, S.A.

González Roura, F., Nohlen, D. y Zovatto, D. (1997). *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009.

Ley Orgánica del Comunicación. Registro Oficial Tercero Suplemento 22, 25 de junio de 2013.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral. Registro Oficial Suplemento 41, 22 de marzo de 2000.

Ley de Partidos Políticos. Registro Oficial 196, 1 de noviembre de 2000.

Miranda, A. y Rizo, S. (2011). *La Fiscalización a los partidos políticos en materia de financiamiento*. Ensayos Sufragio. corteidh.or.cr

Pachano, S. (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en Ecuador*. En: Financiamiento de los partidos políticos en América Latina, Vol. 2. Proyecto "Análisis comparado del financiamiento de los partidos políticos en América Latina: norma y práctica.

Reglamento de Promoción Electoral, aprobado por el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución Nro. PLE-CNE-6-16-9-2020, Edición Especial 1029, 17 de septiembre de 2020.

Reglamento para el Registro Público de los Medios de Comunicación Social, mediante Resolución Nro. CRDPIC-PLE-2022-001, Registro Oficial Suplemento 62, 13 de mayo de 2022.

Resoluciones del Pleno del Consejo Nacional Electoral. Ecuador.

Sánchez, S. (2009). *Sistema electoral, sistema de partidos y mecanismos de democracia directa en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. En: Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Universidad Nacional Autónoma de México.

Zovatto, D. (2007). *El financiamiento electoral: subvenciones y gastos*. En: Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA). Fondo de Cultura Económica.