



Propuesta de Daniel Noboa sobre el financiamiento a organizaciones políticas

Autores: Alvaro Andrade, Diego Aguirre y Melanie Espinoza

Introducción

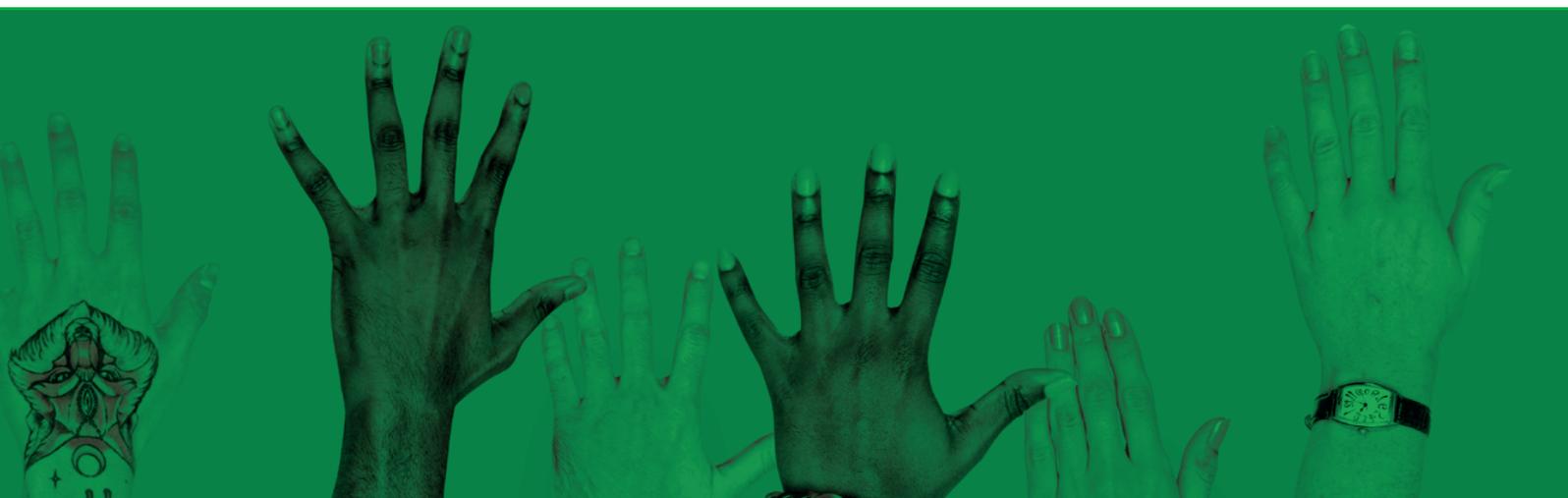
La propuesta del presidente Daniel Noboa de eliminar el financiamiento estatal a los partidos políticos en Ecuador ha abierto un amplio debate sobre la viabilidad constitucional y los efectos potenciales en el sistema democrático del país. Esta discusión comenzó formalmente en septiembre de 2024, cuando Noboa anunció su intención de reformar los artículos 110 y 115 de la Constitución, enviando la propuesta a la Corte Constitucional el pasado 20 de septiembre (Principias, 2024).

Actualmente, la Constitución ecuatoriana garantiza el financiamiento público para las actividades permanentes de los partidos, así como para la promoción equitativa de las campañas electorales. Este sistema tiene como objetivo nivelar la participación política, asegurando que partidos con recursos limitados tengan acceso a los medios necesarios para competir en igualdad de condiciones.

Sin embargo, la propuesta de Noboa busca modificar estos artículos, argumentando que los fondos públicos deberían destinarse a sectores prioritarios como salud, educación y seguridad, en lugar de a los partidos, cuya gestión de estos recursos ha sido

históricamente cuestionada por falta de transparencia. Además, se argumenta que actualmente existen organizaciones políticas que funcionan como plataformas económicas y electorales para financiar a sus líderes mediante la negociación de puestos de elección popular, lo que ha proliferado la aparición de nuevas organizaciones políticas que no cumplen su rol y solo se limitan a participar en las elecciones de turno.

También se han generado críticas que subrayan el riesgo de que la propuesta profundice la desigualdad en el acceso al derecho a participar en elecciones populares y en la vida política. Esta medida podría limitar la participación y promover que solo los grupos con mayores recursos económicos participen en elecciones, dejando fuera a candidatos y movimientos con menos respaldo financiero. Asimismo, existe el riesgo de generar una inequidad en los espacios de promoción electoral, ya que quienes cuentan con mayores recursos podrían acceder con mayor facilidad a los espacios de los medios de comunicación y la visibilidad, restringiendo el pluralismo, vulnerando la competencia y debilitando el principio de igualdad de condiciones en el proceso electoral.





El cambio propuesto no solo plantea retos desde el punto de vista de la equidad en la participación política, sino también riesgos de una posible privatización de la política, donde los partidos con mayor respaldo económico privado podrían dominar el escenario electoral, afectando la representación democrática. Esta reforma aún debe pasar por el control de la Corte Constitucional para analizar su viabilidad y enfrentar el debate en la Asamblea Nacional, lo que subraya la necesidad de analizar tanto su viabilidad constitucional como sus implicaciones para el funcionamiento del sistema democrático en Ecuador.

En este documento se presentan algunas reflexiones desde el análisis de viabilidad constitucional y también aspectos a favor y en contra de esta propuesta desde los enfoques económicos, democráticos y normativos para aportar al debate público.

Viabilidad constitucional

La propuesta de reforma constitucional de Daniel Noboa para eliminar el financiamiento estatal a los partidos políticos enfrenta varias consideraciones de viabilidad constitucional. A nivel estructural, la viabilidad se examina desde dos ángulos principales: el procedimiento legal que implica la modificación de la Constitución y los posibles efectos sobre los derechos y garantías establecidos en el actual marco legal.

La propuesta implica la reforma de los artículos 110 y 115 de la Constitución, que actualmente garantizan el financiamiento estatal para el funcionamiento de los partidos y la promoción electoral equitativa. De acuerdo con la normativa vigente en Ecuador, cualquier cambio en la Constitución requiere un proceso definido por la Corte Constitucional. Esta corte debe primero analizar la propuesta y determinar si se tramitará a través de una enmienda (cambios menores) o una reforma parcial (cambios más profundos), que, en este caso, requeriría un debate en la Asamblea Nacional y posiblemente un referéndum.

El presidente Noboa envió su propuesta a la Corte Constitucional para este control previo, un paso necesario para definir la ruta legal a seguir. Si la Corte

dictamina que es una reforma parcial, el proceso podría tomar más tiempo, involucrando consultas populares o votaciones en la Asamblea Nacional, en un momento donde el Ejecutivo no cuenta necesariamente con los votos necesarios por parte del legislativo para las propuestas que requieren dos tercios de votaciones a favor, en especial ante una propuesta que podría impactar la pluralidad democrática.

Un aspecto crítico es cómo la eliminación del financiamiento público podría afectar principios constitucionales clave, como la equidad en la participación política y el acceso igualitario a la promoción electoral. Actualmente, la Constitución establece que el Estado debe asegurar la equidad en la promoción de las propuestas políticas a través de medios de comunicación, independientemente del tamaño o poder económico de los partidos (Artículo 115 de la Constitución de la República de Ecuador de 2008). Si el financiamiento público desaparece, es probable que los partidos con menos recursos enfrenten dificultades para competir en igualdad de condiciones, lo que podría ir en contra del principio de participación democrática igualitaria consagrado en la Constitución.

Uno de los argumentos a favor de la reforma, planteados especialmente desde el Ejecutivo, es la necesidad de evitar el mal uso de los fondos públicos destinados a los partidos políticos. La falta de transparencia y rendición de cuentas en el uso de estos recursos ha sido un problema recurrente, y el gobierno ha señalado que estos fondos podrían ser reasignados a sectores prioritarios como la salud, educación y seguridad. No obstante, esta reasignación debe ser justificada de manera que no afecte los derechos políticos de las organizaciones ni de los ciudadanos, quienes dependen de un sistema electoral equitativo.

La propuesta de Noboa también ha generado debate dentro de la Asamblea Nacional, donde algunos legisladores han señalado que, si bien hay argumentos válidos sobre el mal uso de los fondos, la eliminación total del financiamiento estatal podría fomentar la privatización de la política y abrir la puerta a influencias indebidas de actores privados con mayores recursos económicos. Esta preocupación es válida, ya que,



sin financiamiento público, los partidos más pequeños o nuevos movimientos podrían tener dificultades para competir frente a candidatos respaldados por grandes fortunas o intereses privados.

Aspectos a favor y en contra de la propuesta del gobierno

Desde el enfoque económico

Actualmente, los artículos 110 y 115 de la Constitución establecen que los partidos reciben recursos públicos tanto para su funcionamiento como para la promoción de sus campañas. Noboa plantea que estos fondos no se asignen y se usen de otra forma, tomando como argumento que, en 2024, el Estado ecuatoriano destina alrededor de USD 91 millones al financiamiento de campañas desde la asignación del Consejo Nacional Electoral (CNE) y cada año destina un promedio de USD 4 millones al Fondo Partidario Permanente (Consejo Nacional Electoral, 2024).

Uno de los principales beneficios económicos de la propuesta de Daniel Noboa para eliminar el financiamiento estatal de los partidos políticos es la posibilidad de reasignar esos fondos a sectores prioritarios como salud, educación y seguridad. El gobierno ha argumentado que, en un país con necesidades urgentes en estos ámbitos, es más eficiente utilizar los recursos públicos para atender a la ciudadanía en lugar de financiar campañas políticas.

Otro aspecto favorable es la mejora de la transparencia y el control del uso de los recursos públicos. Históricamente, la justificación y rendición de cuentas de los fondos recibidos por los partidos ha sido inadecuada, lo que ha generado desconfianza en el sistema político y de partidos de Ecuador. Al eliminar este financiamiento, el gobierno busca reducir el riesgo de malversación y uso indebido de fondos por parte de los partidos, contribuyendo a una mayor responsabilidad en el manejo del dinero público. Además, la propuesta podría reducir los costos asociados a los procesos electorales. En Ecuador, la proliferación de partidos políticos ha llevado a un gasto elevado para el financiamiento de campañas, lo que tensiona aún más las finanzas del Estado. Limitar el financiamiento público podría ayudar a disminuir estos costos,

particularmente en un contexto de crisis fiscal.

Sin embargo, uno de los principales riesgos de la propuesta es la posible "oligarquización" de la política, entendida como que solo ciertos grupos de poder podrían participar en procesos electorales, en este caso específico, por contar con los recursos financieros para sostener una campaña. Al eliminar el financiamiento estatal, los partidos y candidatos dependerían exclusivamente de recursos privados para financiar sus campañas. Esto generaría una barrera de entrada para partidos emergentes o candidatos sin acceso a grandes capitales, fomentando la concentración del poder en manos de quienes tienen más capacidad económica. La falta de igualdad de condiciones afectaría negativamente la pluralidad democrática y limitar la competencia electoral.

Otra consecuencia negativa sería el aumento de la desigualdad en las campañas electorales. El financiamiento estatal busca garantizar una promoción equitativa en los medios de comunicación, permitiendo que todos los candidatos, independientemente de sus recursos, tengan una oportunidad justa de presentar sus propuestas al electorado. Si el Estado deja de financiar las campañas, los candidatos con menos recursos tendrían dificultades para llegar a los votantes, lo que afectaría la representatividad de las elecciones. Por otra parte, esta medida podría socavar el principio de equidad electoral, ya que los partidos más grandes y con mayor respaldo económico podrían dominar el escenario político. Esto afectaría la representación y la diversidad de voces en el debate público, lo que podría debilitar el sistema democrático del país en lugar de fortalecerlo.

En adición, es importante considerar que no se puede asumir que solo por quitar el presupuesto a una actividad, justificando que es ineficiente, se va a asignar a otras actividades más eficientes. No existe una garantía sobre cómo se usaría el presupuesto y tampoco hay que dejar de lado que a inicios de año este mismo gobierno convocó a elecciones para una Consulta Popular y Referéndum que han recibido críticas sobre su pertinencia y utilidad, hecho que requirió un presupuesto público que superó los 60 millones (Consejo Nacional Electoral, 2024).



Desde el enfoque democrático

Los partidos y movimientos políticos constituyen un medio fundamental para que la ciudadanía participe en la política y su visión se vea representada. Para cumplir esta función, requieren de una estructura organizativa amplia que canalice eficazmente las demandas ciudadanas y posicionarlas en la agenda política. En Ecuador es crucial distinguir entre los partidos y movimientos que solo se activan de cara a un proceso electoral o sirven de plataforma para que figuras populares se candidaticen “partidos fantasma” para las elecciones y aquellos que cuentan con una base sólida y militancia prolongada. Esta distinción es esencial para entender el financiamiento que reciben. Durante la época electoral, los partidos pueden acceder a recursos para la campaña política a través del CNE mediante el fondo electoral y también existe el Fondo Partidario Permanente, un mecanismo estatal de financiamiento que no puede ser utilizado en procesos electorales y está diseñado para apoyar el funcionamiento, formación e investigación dentro de los partidos políticos.

Es evidente que existe una crisis de representación en la política, donde los partidos se utilizan principalmente como vehículos electorales al servicio de candidatos, favoreciendo intereses individuales por encima de la representación colectiva. Esto refleja una crisis de hegemonía, en la cual muchos apuestan por opositores a las instituciones tradicionales y apoyan propuestas que rompen con el orden convencional, ya que se sienten excluidos del pacto democrático. Esta narrativa, desvinculada de la institucionalidad política, se evidencia en la elección de candidatos outsiders, como fue el caso de Daniel Noboa.

Por lo tanto, es posible que estas decisiones no respondan a un análisis profundo y representen una estrategia que debilita la vida democrática. Al reducirse la importancia de la representación política, se pierde el interés en lo colectivo y se abre paso a una forma de poder más individualista y utilitarista. En esta misma línea, se corre el riesgo de que el financiamiento privado, e incluso ilegal, monopolice los espacios políticos, afectando especialmente a los partidos más pequeños.

Este fenómeno no es nuevo. En las últimas elecciones, los medios de comunicación y diversos debates han señalado el creciente rol del narcotráfico en el financiamiento de campañas, y tradicionalmente, los candidatos con mayor apoyo financiero privado han sido quienes alcanzan la segunda vuelta desde el retorno de Ecuador a la democracia.

La crisis de la participación democrática es evidente, y la política se ha vuelto cada vez más simplificada. No obstante, el debate no se detiene ahí. El financiamiento estatal en períodos no electorales está diseñado para favorecer a partidos establecidos, mientras que la falta de un sistema de partidos institucionalizado ha generado una proliferación de agrupaciones políticas durante las contiendas electorales. En este contexto, la propuesta de eliminar el financiamiento estatal es insuficiente. Aunque podría reducir el número de partidos, no garantiza un mejor control sobre el gasto electoral ni asegura una mejora en la calidad de la representación política.

Por lo tanto, es fundamental entender que la crisis de los partidos y movimientos políticos no se limita al tema del financiamiento estatal. Existen múltiples factores involucrados, entre ellos la calidad de las instituciones, los mecanismos de control, y la cultura política del país, que también juegan un rol determinante.

Deberíamos cuestionar fenómenos como los “camisetazos” y la volatilidad electoral, comunes en democracias débiles. Formar parte de una organización política exige una preparación política y profesional continua. Sin embargo, la desconfianza ciudadana, la falta de credibilidad en las instituciones y la proliferación de discursos populistas alimentan la polarización. Por ello, es crucial replantearse cómo se está promoviendo un entorno más democrático y participativo.

Si no existen espacios para un involucramiento efectivo de los partidos y movimientos políticos en la sociedad, más allá de los períodos electorales, no podemos hablar de un verdadero sistema democrático. En este sentido, es necesario analizar la continuidad y el rol de los partidos después de las elecciones; este debería ser el verdadero foco de análisis.



Desde el enfoque normativo

El Fondo Partidario Permanente es un tema polémico de discusión, puesto que por ley el Estado debe asignar recursos económicos a las organizaciones políticas para su publicidad y formación interna. El Código de la Democracia (2020) señala que el Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, financiará exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión, medios digitales y vallas publicitarias de las organizaciones políticas que presenten candidaturas unipersonales y pluripersonales (art. 358).

La normativa prohíbe a los movimientos políticos contratar publicidad en los medios de comunicación con fondos públicos, aunque aquello no es exclusivo para que las organizaciones políticas contraten publicidad con fondos privados. En ese sentido, se requiere de un control al gasto electoral, lo cual dicha responsabilidad recae en el Consejo Nacional Electoral.

Sin embargo, el control del gasto electoral por parte del CNE es mínimo. Aunque en el Código de la Democracia (2020) señala que el CNE se vinculará o desarrollará un sistema de interconexión de datos que permita recabar la información depositada en cualquier organismo público o privado, referente al financiamiento político (art. 211.2), no se cumple a cabalidad el control del ingreso y gasto de las organizaciones políticas. De hecho, las denuncias por infracciones pueden presentarse en un lapso no mayor a dos años, lo cual promueve factores de larga periodicidad en el que se pueden presentar irregularidades o dar viabilidad a la impunidad.

No se trata de una cuestión numérica, de la excesiva cantidad de organizaciones políticas, sino de un control efectivo que debe realizar el CNE al financiamiento de la política. Si bien no es ilegal obtener recursos del Estado, sí es ilícito usar fondos públicos para fines privados o beneficio propio. Se ha discutido en gran amplitud la forma en la que actores no estatales, como los grupos de delincuencia organizada (GDO) penetran en la arena política a través del financiamiento de campañas electorales de los partidos. Aquello se constituye en un estímulo para degradar la integridad en la administración pública, dado que la

infiltración de los GDO en el Estado genera condiciones idóneas para la negligencia, corrupción, impunidad u omisión.

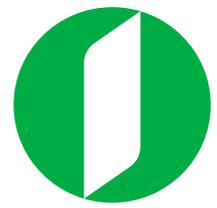
En un contexto de aumento de violencia generalizada en Ecuador, el CNE y el TCE deben elaborar mecanismos que fortalezcan sus capacidades fiscalizadoras del financiamiento a la política. Estos órganos de la Función Electoral deben coordinar con otras instituciones de control como la Contraloría, Fiscalía o la Unidad de Análisis Económico y Financiero para garantizar que los recursos que ingresan y se gastan por parte del Estado, así como de actores privados, son legítimas y justificables.

Este trabajo, por supuesto, no es posible sin el previo consentimiento y acuerdo con los mismos movimientos políticos, por lo que las organizaciones políticas y el Estado deben generar las condiciones óptimas en el sistema político para que las elecciones se desarrollen en ambientes competitivos, libres y equitativos. Un adecuado control a los partidos y a su financiamiento permitirá garantizar un mejor desempeño de las campañas electorales en elecciones y, por supuesto, no requerirá de la eliminación de los movimientos políticos.

Reflexiones para el debate

Un aspecto importante a destacar sobre la propuesta de Daniel Noboa es que su análisis no debe limitarse a si es una medida malintencionada o, por el contrario, la solución a la crisis de partidos y movimientos políticos que afecta a Ecuador y se agrava con el tiempo. Esta propuesta debe ser evaluada con profundidad y responsabilidad, ya que podría tener repercusiones en áreas que no han sido suficientemente analizadas, como el derecho ciudadano a participar en la vida política y los principios de equidad e inclusión establecidos en la Constitución.

Aunque se reconoce que actualmente los partidos y movimientos políticos no cumplen plenamente su rol, y en la práctica se han limitado a servir como plataformas o mercancías para figuras públicas populares durante las elecciones, tomar una decisión como la eliminación del financiamiento estatal sin considerar



otros factores —como el débil control electoral, las fuentes de financiamiento privado, incluso ilícito, y el papel mismo de los partidos— probablemente no fortalecerá estas instituciones ni mejorará los procesos electorales. Por el contrario, podría debilitar aún más el sistema electoral y partidario del país.

Además, es crucial entender si la propuesta del gobierno incluye un mecanismo para garantizar que el dinero "ahorrado" al Estado se destine a los temas prioritarios que se han planteado. La estructura de las finanzas públicas se basa en el Presupuesto General del Estado, y no existe un mecanismo automático para redirigir fondos no utilizados en una línea presupuestaria hacia otra. Esto es evidente con el incremento de 3 puntos en el IVA, donde no ha sido posible demostrar cómo esos ingresos adicionales se destinan específicamente a acciones de seguridad en lugar de otros tipos de actividades gubernamentales.

Finalmente, esta decisión pone de manifiesto la crisis de los partidos y movimientos políticos, una debilidad que no puede ser ignorada. Esta fragilidad ha llevado a que, en general, la población no perciba de forma negativa la propuesta de Noboa. Sin embargo, también abre la puerta a decisiones populistas que, sin un análisis adecuado, podrían tener consecuencias no previstas.

Referencias

Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito.

Consejo Nacional Electoral. (2024). Pleno del CNE aprueba presupuesto para el Referéndum y Consulta Popular 2024. Quito.

Consejo Nacional Electoral. (2024). CNE aprobó el presupuesto de las Elecciones Generales 2025. Quito.

Primicias. (20 de septiembre de 2024). Daniel Noboa busca evitar que el dinero del Estado financie a los partidos políticos.

Tribunal Contencioso Electoral. (2020). Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Registro Oficial Suplemento 578 de 27-abr.-2009 <https://www.tce.gob.ec/wp-content/uploads/2022/01/Codigo-de-la-Democracia.pdf>

