



FINANCIAMIENTO POLÍTICO CON ENFOQUE DE GÉNERO

Por Romy Fischer
Consultora Abogada de Semillas para la democracia



Este trabajo expone hallazgos relacionados a debilidades del sistema electoral que hoy afectan a la calidad de nuestra democracia, haciendo énfasis en lo relacionado al financiamiento político y la educación cívica con un enfoque de género. Es el resultado de la revisión de Informes de Observación electoral, nuestra legislación electoral vigente, entrevistas a través de grupos focales con actores claves del sistema electoral paraguayo a nivel país, publicaciones de iniciativas con enfoque de género y proyectos de ley.

El objetivo de la presente publicación es fomentar los diálogos políticos. Para ello se busca poner a disposición de los actores sociales y políticos mayores datos que sirvan de insumos para debatir el tipo de democracia que queremos.

INTRODUCCIÓN

El costo de la democracia electoral en nuestro país comprende tanto el presupuesto público destinado a financiar el funcionamiento de las autoridades electorales; el financiamiento público que otorga la Justicia Electoral a los partidos políticos y a sus campañas electorales; el financiamiento privado; otras fuentes de financiamiento no reportado, cuyo monto se desconoce; así como el valor de mercado de los espacios gratuitos en medios de comunicación que deben ser destinados a todos los partidos por un tiempo igual en época de campaña.

La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, en su informe sobre los comicios del año 2013, señaló: “En estas elecciones las reglas sobre financiación de partidos y de la campaña electoral no han garantizado un régimen equilibrado y transparente, ya que no imponen límite ni control de gasto en la campaña electoral”.¹

Asimismo, en una de las 30 recomendaciones se exhorta al Paraguay a “aumentar la transparencia en la financiación política para aumentar la confianza en el sistema y reforzar la igualdad de condiciones en las elecciones”.²

¹ Página 6
² Página 57

Este y otros problemas han sido mencionados por las observaciones y constituyen debilidades de nuestra democracia, así como la participación de la mujer.

Según los datos de las últimas elecciones municipales de noviembre de 2015, se puede concluir que no tenemos representación política suficiente: el promedio de las últimas tres elecciones muestra que el sólo 6% de las mujeres han sido electas como intendentas en los más de 230 municipios del país.³

LA LEGISLACIÓN PARAGUAYA SOBRE FINANCIAMIENTO POLÍTICO

La ley 834/96 del Código Electoral establece un sistema mixto de financiamiento. Los partidos políticos pueden recibir dinero tanto de las contribuciones privadas así como subvenciones del Estado.⁴

DEBILIDADES DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL EN LAS DISPOSICIONES QUE REGULAN EL “FINANCIAMIENTO PRIVADO”

NO HAY LÍMITES NI CONTROL SUFICIENTE

El principal problema con respecto a las contribuciones del sector privado consiste en su falta de límites y el escaso control que existe sobre el origen de los mismos.

La ley electoral no impone límites a las donaciones de dinero de los particulares para las campañas electorales y la normativa sobre el control del origen de éstas fuentes son insuficientes.

Si bien la ley obliga a los partidos políticos a llevar un registro de sus ingresos junto con el origen de los mismos, por otro lado, la Justicia Electoral tiene la atribución pero no la capacidad institucional ni las condiciones de realizar exhaustivos controles durante las campañas electorales sin la ayuda de otros órganos de control, que todavía están ausentes en la cadena, como por ejemplo: La Sub-Secretaría de Estado de Tributación o la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD).

³ Datos de la iniciativa “Más mujeres, mejor democracia”, Publicación Diario Abc Color del 23 de febrero de 2016: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/la-mujer-paraguaya-historicamente-violentada-en-todos-sus-derechos-1455619.html>
⁴ Artículo 67, del Código Electoral



Una disposición específica del Código Electoral establece la obligación de designar un administrador de campaña, que debe ser el encargado de llevar una ordenada contabilidad de los fondos recibidos por el partido político y debe anotar el origen claro y preciso de los mismos, a los efectos de presentar un balance de los ingresos y gastos de campaña a la Justicia Electoral después de las elecciones⁵, sin embargo, una vez presentada la documentación ya no existe una instancia responsable de auditar lo presentado.

Asimismo, al no existir límites y un flaco control sobre el dinero que ingresa a las campañas electorales, un candidato en particular tiene la luz verde para acceder a los recursos de manera desproporcional con respecto a otro u otros. Esta situación sumada a la frágil educación cívica que hoy existe genera un desequilibrio muy grande a favor de quien dispone de mayores recursos, siendo a veces ésta condición, aún más relevante que las propias propuestas de los candidatos.⁶

Por otro lado, hay autores que opinan que no necesariamente quien más invierte tiene la victoria asegurada, pero admite que es indudable el poder del dinero para lograrlo.⁷

En la actualidad la tendencia en los países de la región se inclina hacia reformas legislativas que buscan establecer límites para los gastos de campañas electorales.

Como prueba de ello, países como Chile y Brasil, por ejemplo, prohíben en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos políticos una franja diaria de publicidad gratuita durante toda la campaña electoral, como un mecanismo de equidad en el acceso a los medios masivos de comunicación social.

En este sentido, nuestra legislación electoral presenta una debilidad importante, ya que tiene disposiciones que buscan limitar la propaganda electoral en el tiempo y en los medios, pero son normas incompletas, pues regula la acción pero no tipifica una sanción en caso de incumplimiento, con lo cual terminan siendo simples enunciados del “deber ser” que en la práctica no se cumplen.

Un claro ejemplo es, la disposición del artículo 290 del Código Electoral. Esta norma autoriza la propaganda electoral en los medios de comunicación, sólo 1 mes antes para los comicios generales, y sólo

⁵ Artículo 281
⁶ Semillas para la Democracia en una iniciativa denominada Mirador Electoral, publicó una medición estimativa sobre los gastos en que incurrieron los partidos políticos en la campaña electoral del 2013. En esa oportunidad se pudo verificar que –salvo algunas excepciones – obtuvieron mejores resultados quienes invirtieron mayores recursos en las campañas.
⁷ Abogado Jorge Rolón Luna. Título: La nueva Ley de financiación de partidos políticos. El dinero en la política. Editora Semillas para la Democracia. Año 2013



10 días antes para las internas, sin establecer una sanción para los candidatos que realizan propaganda electoral fuera del plazo legal. El resultado está a simple vista.

Otro ejemplo se encuentra en el del artículo 301 del Código Electoral, que limita a 5 minutos por día en TV y radio, para cada agrupación política en contienda; y a no más de media página por edición en prensa escrita.

Como estas dos normas mencionadas hay varias que no establecen sanciones para los infractores, por este motivo los mecanismos de control no se activan normalmente, y la práctica nos demuestra que la trasgresión de algunas reglas electorales no tiene ninguna consecuencia, con los cual no hay un incentivo para cumplirlas.

Otros países como México, por ejemplo, a causa de los grandes escándalos de la narco política, también avanzaron hacia reformas electorales que hacen prevalecer el financiamiento público por sobre el financiamiento privado. En el año 1996 se estableció una proporción de 90% de financiamiento de origen público y sólo 10 % de origen privado, medida hoy en el año 2015 también cuestionada, pero principalmente por la falta de transparencia.

También la ley colombiana en año 1994, introdujo topes máximos de inversión de cada candidato por campaña electoral. La disposición dice que ningún candidato a cargo de elección popular, puede invertir en la respectiva campaña electoral, suma que sobrepase lo que fije el Estado, bien sea de su propio peculio, del de su familia o de contribuciones de particulares.

Estos son sólo algunos ejemplos en busca de mayor equidad a fin de que no sea la primacía del dinero la que defina resultados sino la trayectoria del candidato.

Junto con el problema de la falta de equidad, la limitada transparencia en el origen de estos fondos privados que ingresan a las campañas electorales, aumenta exponencialmente el riesgo de filtraciones de dinero provenientes de fuentes ilícitas y/o de grupos de poder, afectando gravemente la calidad de nuestra representación política y de nuestra democracia.

**DEBILIDADES DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL
EN LAS NORMAS QUE REGULAN EL
“FINANCIAMIENTO PÚBLICO”**

Antes de abordar los problemas, conviene mencionar que en el Paraguay, existen dos tipos de erogaciones monetarias que realiza el Estado a favor de los partidos políticos.

1. El “aporte estatal”, contemplado en el artículo 71 del Código Electoral, que consiste en una partida del Presupuesto General del Estado destinada a los partidos políticos, en proporción a los votos obtenidos en el Congreso Nacional en los últimos comicios, que deben servir para el funcionamiento del partido y también para formación de cuadros y la educación cívica.

2. El “subsidio electoral”, previsto en el artículo 276 del Código Electoral, constituye otra partida destinada a subvencionar a los partidos políticos, por los gastos en que hayan incurrido en sus campañas electorales en proporción a las victorias obtenidas (cantidad de votos y cargos).

A modo de ejemplo, al 9 de junio de 2015, el Estado había destinado a los partidos políticos en conceptos de aporte estatal y subsidio público, aproximadamente 6 millones de dólares, conforme a la distribución siguiente⁸:

| TOTAL SUBSIDIO ELECTORAL | TOTAL APORTE ESTATAL |
|-----------------------------|-----------------------------|
| 18.986.834.804 DE GUARANÍES | 11.013.165.196 DE GUARANÍES |

Hay algunos problemas relacionados a los fondos mencionados que constituyen una debilidad del sistema electoral.

EL “APORTE ESTATAL” NO SE DESTINA A LA EDUCACIÓN CÍVICA

El principal problema radica en el destino de manera casi exclusiva de estos recursos a gastos electorales y no a la formación de los afiliados del partido, ni a la investigación ni a la educación cívica como exige la ley y la Constitución Nacional.

⁸ Informe de la Dirección de Tesorería de la Justicia Electoral

⁹ Artículo 124
¹⁰ Artículo 285

Este constituye uno de los principales motivos por los cuales los partidos políticos se van debilitando como centros de pensamiento y se vienen potenciando como “maquinarias electorales”. No está mal que los partidos políticos se muevan con fines electorales, pero no puede ser su única función.

En este sentido, la Constitución Nacional del Paraguay reza: “Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos”⁹.

Así también el Código Electoral dice: “el contenido de la propaganda política estará permanentemente inspirado en el fortalecimiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos y la educación cívica del pueblo”¹⁰.

**DEFICIENTE CONTROL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL
“SUBSIDIO PÚBLICO”**

Lo señalado en el apartado anterior se percibe fácilmente a través de la cultura cívica con poca tradición democrática que impera en nuestro país, sin embargo, la ciudadanía desconoce a cabalidad el uso que los partidos políticos le dan a los fondos que reciben del Estado, pues la transparencia es muy limitada.

Hasta la aprobación de la ley 4743 de financiamiento político en el año 2012, vigente pero aún inaplicada, la ley electoral no obligaba a los partidos políticos a publicar las rendiciones de sus cuentas. Asimismo los balances de ingresos y gastos que los partidos políticos presentaron a la Justicia electoral como rendición de cuentas de los fondos hasta la fecha no se auditan.

Con la entrada en vigencia, el 18 de setiembre de 2015, de la ley 5282, de “Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” es obligación de toda fuente pública, la de alzar en sus páginas webs información relacionada al uso del dinero público de manera proactiva, así como proveer información pública a cualquier ciudadano que la solicite en el plazo de 15 días hábiles.

Aún con los avances legislativos en materia de transparencia, algunas normas del Código Electoral requieren de revisión y ajuste en el sentido de hacerlo más claro en lo que se refiere a las instancias de fiscalización.

El artículo 276, del Código Electoral, dispone que el Estado debe reintegrar a los partidos políticos el dinero gastado en las campañas electorales a los 90 días siguientes a la elección, previa rendición de cuentas sobre sus ingresos y gastos. Además dice que la falta de remisión de éstos resultados determinará la cesación de toda subvención de parte del Estado en adelante.¹¹

LA PREGUNTA ES: ¿QUIÉN LO HACE?

Por un lado, la Justicia Electoral interpreta que la ley sólo le asigna un rol que queda reducido a hacer de pasamanos, y que debería ser la Contraloría General de la República la instancia encargada de realizar la auditoría de las cuentas, según lo establece la Constitución Nacional.¹²

Si bien es cierto que la Contraloría General de la República es el órgano natural de control y fiscalización del patrimonio del Estado, también es cierto que la legislación electoral otorga potestades de fiscalización a la Justicia Electoral. Por ejemplo, el artículo 6 de la ley 635/95, Orgánica de la Justicia Electoral, establece el deber y la atribución de la Justicia Electoral, de ejercer el control y fiscalización patrimonial de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, mediante el examen de la documentación, libros y estados contables (inciso o).

Lo cierto y lo concreto es que hasta el día de hoy no conocemos ninguna sanción de este tipo, y sin embargo, un informe de la Justicia Electoral sobre las rendiciones de cuentas de los comicios del 2013, muestra que las documentaciones presentadas por los partidos políticos fueron bastante observadas.

Esto evidencia que hasta el día de hoy las rendiciones de las cuentas constituyen una mera formalidad.

¹¹ Artículo 281, del Código Electoral
¹² Artículos 281 y 283

En los apartados siguiente se tratará en mayor detalle que la inaplicabilidad de ley 4732/12 vigente es una debilidad, pero como primer ejemplo, podemos mencionar que la norma que modifica el artículo 281 del Código Electoral a través de esta ley, aclara la necesidad de correr vista a la Contraloría General de la República para que audite las rendiciones de cuentas finales y las apruebe o rechace, con lo cual la aplicación de esta norma puede solucionar este vacío.

NO SE INVIERTEN RECURSOS EN EL LIDERAZGO FEMENINO

La Constitución Nacional prevé claramente que el Estado tiene que remover los obstáculos para lograr la igualdad real del hombre y de la mujer y promover de la participación política de la mujer.¹³

No obstante este reconocimiento formal por los resultados electorales se puede inferir la poca inversión en los liderazgos femeninos pues en las últimas 4 elecciones municipales 938 intendentes fueron electos de los cuales 67 fueron mujeres (7%). Asimismo, los datos de las elecciones municipales de 2.010 nos revelan que apenas 553 mujeres fueron electas de las 10.184 candidatas en total. Es que el acceso limitado a los recursos económicos es un obstáculo importante para las mujeres pues el factor económico es decisivo para ubicarse en mejores lugares en las listas.¹⁴

EL PROBLEMA DE LA NO APLICACIÓN DE LA LEY VIGENTE 4743/12

Varias de las debilidades que fueron mencionadas anteriormente han sido abordadas por las disposiciones de la ley 4743/12 de financiamiento político, pero el problema es su falta de aplicación hasta la fecha.

La Misión de observación electoral de la Unión Europea, en su informe sobre los comicios del año 2013, mencionó al respecto: "En 2012 se aprobó una positiva y necesaria modificación de 15 artículos

¹³ Artículos 48 y 117
¹⁴ Datos de la iniciativa "Más mujeres, mejor democracia"

del Código Electoral para transparentar el origen y utilización de los recursos empleados por los partidos políticos. Al ser aprobada después de la convocatoria electoral, no afectó a estas elecciones. La nueva ley es un paso importante ya que supone una mejora de la normativa que regula la financiación de partidos y campaña”.¹⁵

Coincidimos con la Unión Europea que supone un gran avance en materia de control, equidad y transparencia, pues entre los principales tópicos previstos en la ley 4743/12, podemos citar los siguientes:

1. Por primera vez se prohíben las donaciones anónimas.
2. Por primera vez se fija un límite máximo a las contribuciones de una personas o empresas en particular.
3. Por primera vez se fija tope máximo proveniente de actividades proselitistas lícitas.
4. Por primera vez se fija un tope máximo de gasto total por campaña electoral.
5. Por primera vez se obliga a los partidos políticos a publicar sus rendiciones de cuentas en las páginas webs partidarias.
6. Por primera vez se obliga a los partidos políticos a destinar al menos el 30% de lo que reciben en concepto de aportes estatales para la educación cívica, la formación de cuadros y la investigación.

El desconocimiento la vigencia de la misma supone un gran retroceso para nuestra democracia y no aleja de buenas prácticas internacionales. En esta línea, la Carta democrática interamericana reza: “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”.¹⁶

¹⁶ Artículo 5

Por los motivos señalados, se advierte la urgencia del debate y del abordaje sobre la necesidad de aplicar la ley de financiamiento político 4743/12, así como su mejora e inclusive la implementación de otros mecanismos normativos que disminuyan la inequidad.

EL PROYECTO DE LEY DE PARIDAD

El 8 de marzo de 2016 se presentó al Congreso Nacional un Proyecto de “Ley de Paridad Democrática”, promovido por el GRUPO IMPULSOR POR LA PARIDAD DEMOCRÁTICA, suscripto por senadoras y senadores nacionales que manifiestan así su compromiso con la igualdad sustantiva.

El proyecto propone la Paridad democrática que se traduce en una igualdad de representación política con la participación de 50% de hombres y de 50% de mujeres. Además, establece la alternancia, sistema por el cual se ubica un hombre o una mujer, seguida de una persona del sexo contrario en la lista que se propone.

Y por último, un interesante avance en materia de financiamiento político de mujeres es el que busca establecer que del 30% de los aportes estatales destinados a la formación y capacitación política, al menos la mitad sea destinada a las mujeres, como un mecanismo para corregir las desigualdades existentes.

La aprobación del proyecto de ley sería un avance muy importante para garantizar que el principio de igualdad tenga traducciones reales y efectivas.

Esta escasa representación política de las mujeres en el poder político y social implica un déficit incompatible con una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, sobre la base de principios de igualdad y no discriminación.

Asunción, 19 de abril de 2016



Semillas
para la Democracia



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world