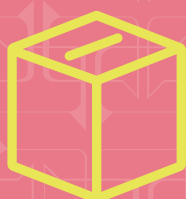


NOTA DE POLÍTICA • ENERO 2018

# SISTEMA ELECTORAL DEL PARAGUAY. REPRESENTACIÓN FEMENINA Y FINANCIAMIENTO POLÍTICO



Semillas  
para la Democracia

Guzmán Ibarra



**py** paraguay  
debate 2.0



**SISTEMA ELECTORAL DEL PARAGUAY.  
REPRESENTACIÓN FEMENINA Y  
FINANCIAMIENTO POLÍTICO**

Autor: Guzmán Ibarra

© Proyecto "Paraguay Debate 2.0: innovando en los canales y lenguajes para el debate", implementado por Paraguay Debate y financiado por la National Endowment for Democracy (NED) y la iniciativa Think Tank (ITT) a través de la Iniciativa Latinoamericana para la Investigación de Políticas Públicas (ILAIPP)

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP  
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay  
Teléfonos: 595 21 452 520 / 454 140 / 496 813  
cadep@cadep.org.py

Diseño y diagramación: Juan Heilborn Díaz

Diciembre, 2017

ISBN: 978-99967-889-7-0

El contenido de esta publicación es de responsabilidad exclusiva de Paraguay Debate y las organizaciones que la componen, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la National Endowment for Democracy (NED) y de la Iniciativa Think Tank

# Introducción

En la presente nota, se abordarán algunas debilidades vinculadas a la dimensión política del Sistema Electoral (SE), que da cuenta de aquellos aspectos relacionados con el SE en cuanto a mecanismos de traducción de votos en escaños. Específicamente se abordará los problemas vinculados con la participación y representación política de las mujeres y las limitaciones para el establecimiento de un marco legal e institucional de financiamiento político transparente.

En la primera parte se analiza la representación política de las mujeres. Para ello se utilizan datos relacionados con las elecciones generales y las elecciones municipales. Igualmente, se observan cuáles son los impedimentos cuando las candidatas pugnan en cargos plurinominales o listas y para los cargos uninominales (presidentes, Intendentes, Gobernadores). Cuando las mujeres se presentan en listas, las variables más importantes guardan relación con su ubicación en las mismas y con el tamaño de la circunscripción.

En la segunda parte, que abarca la revisión del financiamiento político, se analiza en qué medida incide el dinero en la política y cuáles son sus efectos en términos de la estructura interna de los partidos políticos. Igualmente, se analiza las limitaciones orgánicas y jurídicas de la Ley 4743/12 de Financiamiento Político, y se plantean críticamente algunas consecuencias de su limitada validez.

Finalmente, se concluye con una serie de recomendaciones que engloban ambos aspectos y que tiene como finalidad proponer una discusión sobre la necesidad de una reforma electoral con una perspectiva más incluyente hacia las mujeres y con mecanismos de control transparentes y equitativos.

**Guzmán Ibarra**

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Asunción. Director de Proyectos de Semillas por la Democracia.

# ¿Qué es y por qué es relevante la discusión sobre los Sistemas Electorales?

Desde el enfoque de la Ciencia Política –y en el marco de la presente nota- nos referimos al SE como una serie de mecanismos institucionales que convierten los votos en escaños<sup>1</sup>. Esta conversión se realiza en un contexto determinado donde las preferencias políticas de los electores son moldeadas por factores como la cultura política, la economía, los clivajes sociales. Desde este punto de vista los SE son factores que ayudan a explicar los resultados electorales, que siempre se encuentran en relación con otras variables.

Los SE no son neutrales, es decir no están constituidos por normas asépticas o tecnicismos sin intencionalidad política. Todos los SE buscan producir un efecto, ya sea favoreciendo a determinados partidos –efecto mecánico, otorga más bancas a los partidos grandes que el porcentaje de sus votos - y perjudicando a otros –efecto psicológico, los partidos pequeños tienden a reducir su oferta electoral-. Igualmente, si el SE es efectivo (Sartori, 2008) tiene un efecto reductor del número de partidos. De la misma forma, en un partido político dominado por hombres y con insuficientes o poco efectivas reglamentaciones de cuotas de género y participación de las mujeres, contribuiría a que los primeros apliquen las normas en un sentido minimalista obstaculizando la presencia de las mujeres en los lugares relevantes.

Asimismo, los SE actúan como premio/castigo e incluyen aspectos –tanto por regulación legal o como por omisión de ella- que pueden

constituirse en incentivos/desincentivos en la competencia electoral (Molinelli, 2009). Por ejemplo, el establecimiento de una regulación débil en términos de controles al financiamiento político que no limite los topes de gastos electorales actuará como incentivo para desarrollar una estrategia electoral de elevado presupuesto y con mayores posibilidades de acercarse a los votantes. Establecida esta situación, para aquellos candidatos o partidos políticos que cuenten con mayores posibilidades de recaudar fondos, la limitada regulación actuará como un premio. Para las agrupaciones políticas con menores posibilidades de financiamiento, actuará como castigo.

Sus elementos más relevantes son la fórmula electoral, que hace referencia a si el sistema es proporcional o mayoritario; la estructura de la boleta, es decir, si se votan por partidos o por candidatos; y la magnitud de la circunscripción, que se vincula con la cantidad de cargos en disputa en un territorio geográfico determinado (IDEA, 2006). El efecto de tales variables debe ser considerada "*ceteris paribus*" (todo lo demás permanece constante) respecto a los demás elementos del SE.

El SE en consecuencia tiene una enorme preeminencia pues establece los límites de la competencia electoral y moldea las reglas de juego formales e informales. Incluso, con la misma cantidad de votos, puede producir distribuciones diferentes en los órganos legislativos, decidiendo qué candidatos o qué partidos acceden a los cargos y si cuentan o no con mayorías. Por lo tanto, la adopción de mecanismos y reglas formales son fundamentales para la producción de un gobierno estable y la construcción de la legitimidad democrática.

<sup>1</sup> Esta definición básica no abarca a aquellos aspectos que guardan relación con la dimensión administrativa vinculada al registro de electores, candidatos o selección de locales de votación, sistemas tecnológicos, papeletas y demás-, que también son importantes y pueden tener un efecto en términos de la integridad de los procesos electorales (IDEA, 2006).

## Las necesidades de una Reforma Electoral

En el contexto de las elecciones generales del 2013 y las municipales del 2015 se realizaron acciones que incluyeron Observaciones Internacionales<sup>2</sup> e iniciativas de control y monitoreo llevadas adelante por organizaciones de la sociedad civil (OSCs) paraguayas que evidencian una importante cantidad de carencias en el sistema electoral paraguayo. Muchas de ellas tienen un efecto directo en la integridad de todo el sistema e inciden negativamente en la competitividad y la transparencia.

Por ejemplo, si consideramos el tema de la representación política de las mujeres, se ha observado que el aumento sostenido de la cantidad de candidatas no significó una mejora en la representación política. Esta subrepresentación es un efecto directo del diseño institucional de las cuotas de género, que permite una aplicación minimalista de la misma, y por lo tanto las mujeres son ubicadas en los lugares no elegibles de las listas y no acceden a los cargos.

En el caso del financiamiento político, los informes de monitoreo del gasto electoral han indicado un alto grado de descontrol. En la propaganda política, relacionada con la duración de la publicidad electoral “cada quien hizo lo que quiso, llegando al punto de conseguirse amparos judiciales para violar principios de la reglamentación” (Semillas, 2013:9). Asimismo, en términos financieros, las lagunas de la Ley de Financiamiento Político (LFP) permiten que organizaciones extrapartidarias puedan financiar la campaña de candidatos. Como puede apreciarse en el Gráfico 1, la inversión de los principales partidos supera de forma extraordinaria a las demás fuerzas políticas, siendo esta un reflejo de la distribución bipartidista y asimétrica del poder político.

2 Informes de Observación Electoral realizados por la Unión Europea (MOE-UE), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia. Algunos de los hallazgos muestran la existencia de mecanismos formales e informales que limitan la participación de determinados grupos y favorecen la composición actual del poder

Otras debilidades del SE, advertidas y con incidencia en la competencia, se relacionan con los registros electorales, principalmente en términos de las dobles afiliaciones y las dificultades devenidas de esta situación para aquellos ciudadanos que quieran eliminar los registros fraudulentos. Desde el punto de vista de la organización logística y teniendo en cuenta la relevancia de las Juntas Cívicas, estas se encuentran compuestas de manera poco pluralista y por lo general en clave bipartidista. De la misma forma, la composición de las mesas y el peso de las actas<sup>3</sup> en los resultados hacen que los partidos o movimientos minoritarios tengan menos protagonismo en el proceso de emisión del sufragio, del escrutinio y la declaración de los resultados (Semillas, 2013).

Si bien es cierto que los partidos políticos, sus autoridades y principales actores reconocen la existencia de importantes debilidades en el SE, la voluntad política, expresada en términos legislativos no fue suficiente para buscar mejorar la eficiencia, transparencia y control en los procesos electorales. Igualmente, estas debilidades son advertidas por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). Sin embargo, dada la falta de iniciativa legal<sup>4</sup> y política de este órgano –debido a su dependencia hacia los partidos políticos– no contribuyó a que se realicen modificaciones sustanciales. Se hicieron algunos esfuerzos, sobre todo en términos de accesibilidad para sectores específicos y acciones iniciales en materia de financiamiento político<sup>5</sup>.

3 Como rige la preclusión, si en las actas no se encuentran asentadas las irregularidades, estas difícilmente puedan ser invalidadas.

4 Aunque orgánicamente el TSJE no cuente con iniciativa legal, fue conformada una Comisión de Reforma Electoral del TSJE, a instancias de misiones de Observaciones Internacionales y la experiencia de los actores institucionales del TSJE. La Cámara de Diputados dio entrada al expediente D-1430580 el 19 de junio de 2014 que incluía la propuesta de modificación de más de 100 artículos. La misma fue presentada por el TSJE con el aval de dos diputados.

5 El director de la Comisión Asesora de Financiamiento Político fue separado del cargo. <http://www.ultimahora.com/en-ano-electoral-tsje-cambia-su-comision-financiamiento-n1062644.html>

## Representación Política de las Mujeres

Paraguay es el tercer país con menor presencia de mujeres en el Poder Legislativo de América (16%), por encima únicamente de Guatemala (12,7 %) y Brasil (10.1%), siendo el promedio hemisférico de 28,2% y el mundial 23,5% (IPU, 2017). La representación política es a su vez un indicador de la democrática del régimen político. Tal como puede apreciarse en la Tabla 1, hay una relación entre la ausencia o el bajo porcentaje de mujeres en los congresos y el tipo de régimen político. Así, la baja representación no es únicamente un problema de las mujeres, sino del sistema democrático.

**TABLA 1.** REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA

PAÍS	% DE MUJERES CÁMARA BAJA	FREEDON HOUSE 2017	DEMOCRACY INDEX 2016
Egipto	14,9	No libre	Régimen Autoritario
Turquía	14,6	Parcialmente libre	Régimen Híbrido
Paraguay	13,8	Parcialmente libre	Democracia Imperfecta
Guinea Bissau	13,7	Parcialmente libre	Régimen Autoritario
República Árabe Siria	13,2	No libre	Régimen Autoritario
Chad	12,8	No libre	Régimen Autoritario
Haití	2,5	Parcialmente Libre	Régimen Híbrido
Omán	1,2	No libre	Régimen Autoritario
Qatar	0	No Libre	Régimen Autoritario
Yemen	0	No Libre	Régimen Autoritario

Fuente. Elaborado por el autor a partir de los datos de IPU, Freedom House y The Economist.

La participación política de las mujeres en el Paraguay se encuentra marcada por el retraso. Fue el último país en permitir el voto femenino en 1962, que recién se volvió libre y significativo en 1991. La ley de cuotas fue aprobada en el nuevo código electoral de 1996 y aplicada en las elecciones de 1998 por primera vez. Des-

de ese momento, se realizaron 8 elecciones, 4 generales y 4 municipales, con un aumento sostenido de las candidaturas femeninas, un crecimiento moderado del acceso a la representación en las primeras seis y retroceso en las últimas generales y municipales.

## ¿Cuáles son algunas hipótesis que podrían ayudarnos a entender este comportamiento?

La literatura especializada y los estudios comparativos coinciden en que además del SE, la característica del diseño institucional de las cuotas constituye un factor central para explicar el aumento o no de la representación política de la mujer. Siendo por lo menos cinco los aspectos claves. En primer término, las variables del sistema electoral -tamaño de la circunscripción y estructura de la boleta-; y desde el punto de vista del diseño de las cuotas -el tamaño de la cuota, el mandato de posición y la sanción por incumplimientos-. (Freidenberg, Caminoti, 2016).

En el caso de las elecciones generales, el porcentaje de mujeres que accedieron a cargos de representación en la Cámara de Diputados aumentó de 2 electas en el 2003 a 12 en el 2013. En la Cámara de Senadores la cifra pasó de 8 electas en el 2003 a 9 en el 2013; y en las Juntas Departamentales de 16 a 38. Estos grandes avances y actual estancamiento son el resultado de la influencia de diferentes variables.

En el caso de la Cámara de Diputados, la magnitud de los distritos combinada con la ubicación en la lista y el número de partidos es

determinante. En la Tabla 2 se observa la cantidad de mujeres que fueron electas –en las últimas cuatro elecciones- en función al tamaño de los departamentos. Así, puede apreciarse que cerca de la mitad de los escaños son distribuidos en circunscripciones pequeñas, lo cual aumenta considerablemente los umbrales efectivos –el porcentaje de votos necesarios para acceder a los cargos- siendo necesarios entre 51 % y el 21% como mínimo una vez aplicado el sistema D`Hont.

Asimismo, si se tiene en cuenta que la competencia en estos Departamentos es fundamentalmente bipartidista, las mujeres deberán ubicarse en el primer lugar y ganar las elecciones internas para contar con mayores posibilidades de llegar a los escaños. El porcentaje de acceso es mayor en las circunscripciones medianas (13%) y esto se debe fundamentalmente a que en la Capital son electas más mujeres en el marco de una competencia multipartidista. En el Departamento Central, a pesar la mayor disponibilidad de escaños, la posición en la lista y la competencia multipartidista limita el acceso de las mujeres.

**TABLA 2.** MAGNITUD DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN Y ACCESO A LOS CARGOS

MAGNITUD DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN	DEPARTAMENTOS	ESCAÑOS DISTRIBUIDOS	% ESCAÑOS	ELECCIONES				% ACCESO
				1998	2003	2008	2013	
Chica (1-5)	San Pedro, Guairá, Misiones, Ñeembucú, Canindeyú, Alto Paraguay, Concepción	33	41	1	3	2	3	7
Mediana (6-10)	Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná, Capital	28	35	-	4	5	6	13
Grande (+10)	Central	19	24	1	1	3	3	

Fuente: PNUD-ONU MUJERES (2017)



La Cámara de Senadores, con 45 escaños, es la más proporcional del país, con un umbral efectivo muy bajo, de poco más de 2%. Sin embargo, la ubicación de las mujeres en la lista -como resultado del diseño de la cuota- será determinante para el limitado acceso. En el año 2003 se presentaron como candidatas 225 mujeres y accedieron al cargo 5. En la siguiente elección este número aumentó a 358 y fueron electas 7. En las últimas elecciones se triplicó la cantidad de mujeres candidatas (715) pero únicamente 9 llegaron al Senado.

En las elecciones municipales la tendencia es similar. Como efecto de la aplicación de la cuota por primera vez a nivel municipal, en el año 2001 la cantidad de mujeres que se presentaron como candidatas fue de 2801 y fueron electas 401. En la siguiente elección, el número aumentó 220% pero únicamente 510 accedieron a los cargos. En el 2010 y 2015 se presentaron 10073 y 10443 respectivamente, sin embargo, solo 553 y 552 fueron electas. La cantidad de mujeres candidatas aumentó casi cuatro veces y el número de electas apenas se modificó. Esta situación se explica fundamentalmente por el lugar que ocupan las mujeres en las listas. La cantidad de hombres cuadruplica a las mujeres en los lugares elegibles de las listas. De hecho, el 77% de las mujeres que accedieron a la Junta Municipal estaban ubicadas en los primeros 4 lugares de la lista<sup>6</sup>.

En el caso de los cargos a titular de Intendencias la cantidad de mujeres que se presentan es muy inferior los hombres. En el 2001 presentaron 48 mujeres y 511 hombres, y únicamente fueron electas 11 mujeres y 208 hombres. En las siguientes elecciones fueron electas 13 mujeres y 217 hombres, luego de haberse presentado 62 y 621 respectivamente. En el 2010, 99 mujeres y 878 hombres fueron candidatos y resultaron electos 18 y 220 respectivamente. En las últimas elecciones, la tendencia se mantiene y únicamente 26 mujeres fueron electas.

La competencia electoral para Intendentes evidencia -prácticamente- un sistema de partidos predominante, teniendo en cuenta que las últimas 4 elecciones, la ANR acumuló el 61,9% de las intendencias y el PLRA 31,9%. Bajo esta distribución, existen municipios con marcada hegemonía colorada o liberal, así como distritos con niveles importantes de alternancia y por lo tanto de competitividad. En consecuencia, ser candidato por un partido tradicional en distritos con predominio del otro partido es un obstáculo más para competir con chances. En las elecciones del 2015 el 37% de las candidatas a intendentes de la ANR compitieron en distritos donde su partido no era el partido ganador -no habían ganado las últimas elecciones- y en consecuencia terminaron perdiendo. En el caso del PLRA, el 37,5 % de las liberales se presentaron en distritos con predominio colorado, y por supuesto terminaron perdiendo (PNUD, 2017)

Como pudo observarse, está claro que las posibilidades de competencia de las mujeres en los cargos plurinominales tienen como principal obstáculo el diseño institucional de las cuotas. Aún, cuando las mismas constituyan cerca del 38% de todas las listas, se ubican en lugares que no le permiten el acceso. Por lo tanto, el dispositivo legal -tal como se encuentra diseñado- es altamente ineficaz para la representación política de la mujer.

6 Datos extraídos de la TSJE.

## Financiamiento Político

La relación entre el dinero y la política cuenta con una gran variedad de enfoques. En los últimos años, fueron apareciendo de manera más constante estudios que dan cuenta de su relevancia en la competencia electoral, en la vida de los partidos políticos y de cómo impactan en el sistema de partidos.

Algunas perspectivas señalan que el financiamiento público de los partidos políticos es fundamental para la transición a la democracia (O'Donnell, 2010); que el grado de acceso a los recursos determina el acceso al poder, y que en la medida que los grupos económicos aumenten su contribución también incrementan el control sobre los gobiernos (Sartori, 1992)<sup>7</sup>. Asimismo, el origen ilegal de los recursos puede limitar la permanencia de los gobiernos y constituirse en un gran foco de inestabilidad política.

El peso de los recursos financieros ha aumentado su incidencia en los procesos de selección de líderes y en la lógica de interacción política al interior de los partidos y hacia el electorado. Su influencia determina que las organizaciones partidarias sean más concentradoras o fragmentadoras del poder en función al origen público y privado de los aportes (Panebianco, 1990).

Es importante tener en cuenta el contexto socioeconómico de América Latina, una de las regiones más desiguales del mundo (CEPAL, 2016). Esta situación es particularmente notable en el Paraguay, donde el acceso a los recursos financieros determina en gran medida el acceso a los derechos de ciudadanía, y en especial al ejercicio de los derechos mínimos como votar y ser elegido (PNUD, 2014). Así, la relevancia del financiamiento político es aún mayor para comprender las condiciones en las cuales se desenvuelve el sistema democrático.

Algunos autores (Bartoloni 1988) que hacen hincapié en la importancia del origen de los fondos señalan que cuando son los candidatos los que asumen los costos de las campañas electorales, los partidos se configuran en plutocracias. En cambio, cuando los fondos provienen de grupos económicos determinados, los partidos representan intereses específicos. Cuando los fondos son gestionados por el partido político, los candidatos dependerán de la burocracia partidaria.

Para Panebianco (1990) la menor dependencia financiera respecto a los afiliados y el creciente vínculo de los grupos económicos genera diferencias en las formas internas de distribución del poder. Así la financiación pública tiene un efecto concentrador del poder, pues posibilita que los grupos que controlan el poder partidario cuenten con mayores recursos que sus adversarios internos. Mientras tanto, la financiación privada tiene un efecto fragmentador pues reduce el rol de intermediación de los líderes partidarios y aumenta la relevancia de los grupos económicos externos.

Katz y Mair (1995), en su conocida tesis del partido-cartel, afirman que existe una tendencia a analizar a los partidos en función a su relación con la sociedad, subestimando la influencia que tienen los Estados en los modelos de partido. En este sentido, la creciente financiación pública de los partidos políticos es un indicador sensible respecto a los cambios organizativos de los partidos y especialmente respecto a sus vínculos con la sociedad y su dependencia cada vez mayor hacia el Estado.

7 Recientemente se realizaron intentos en la Cámara de Diputados de aumentar los límites a los aportes privados para la campaña electoral de 7.000 jornales (aproximadamente 96 mil dólares) a 50.000 jornales (690 mil dólares).

## EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO Y SUS LIMITACIONES INSTITUCIONALES

La competencia electoral y las necesidades de recursos económicos por lo general exceden ampliamente los recursos que son provistos por el financiamiento público, motivo por el cual los partidos políticos se ven obligados a generar otras formas de financiación; habida cuenta de la relación directa entre gastos de campaña y resultados electorales. (Casas-Zamora; Zovatto, 2015). En este marco, el financiamiento político, especialmente el privado, constituye la caja negra de los partidos políticos, debido principalmente a las dificultades en su cuantificación y por lo tanto en la ponderación correcta de sus pesos específicos de incidencia. Es importante indagar con mayor profundidad, cómo este aspecto impacta en los procesos decisorios y cómo afectan las formas y los objetivos de la competencia y organización partidista.

Gran parte de la literatura especializada en materia de financiamiento político orienta su mirada a la descripción normativa e institucional de las diferentes regulaciones (Griner; Zovatto, 2004). Desde esta perspectiva se avanzó en la caracterización de las principales debilidades y los problemas comunes; siendo gran parte de ellas, las asociadas a las limitaciones de los organismos encargados en cumplir o hacer cumplir las leyes y en la realización de controles efectivos.

En resumen, la cada vez mayor influencia del dinero en los resultados electorales, en la organización interna de los partidos políticos, en la política y en la democracia, hace necesario el análisis de las limitaciones normativas e institucionales de la ley 4743/12 –en adelante LFP– y algunas hipótesis sobre su influencia en términos de organización interna en el sistema de partidos en el Paraguay.

El sistema de financiamiento político establecido en el Código Electoral y modificado por la LFP es mixto, es decir, se permiten fondos públicos y privados. En el caso del financiamiento público, la ley establece dos modalidades: la primera, mediante los subsidios electorales, teniendo como objetivo el financiamiento del proceso electoral; la segunda, el aporte estatal anual, del cual será destinado como máximo 70% a solventar los gastos del funcionamiento de los partidos, y como mínimo 30% a la formación y capacitación de los ciudadanos, simpaticizantes y a la investigación de la realidad<sup>8</sup>.

El financiamiento privado igualmente cuenta con dos modalidades. En el marco de la campaña electoral los partidos pueden recibir donaciones individuales hasta 7000 jornales, y para el funcionamiento del partido hasta 5000 jornales. Las contribuciones anónimas están prohibidas. Otro aspecto fundamental es el que rige para las elecciones internas<sup>9</sup> y establece topes a los gastos electorales<sup>10</sup>; que pueden ser mayores al 10% de un jornal mínimo por cada elector habilitado.

A la par, la ley establece mecanismos de responsabilidad, transparencia financiera y de control. Indica que debe ser nombrado un administrador de gastos y que los candidatos son responsables solidarios del manejo financiero. Asimismo, exige la apertura de una cuenta especial –que debe ser cerrada 30 días después de las elecciones– donde se deberán depositar los fondos públicos y privados. Además, obliga al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) a publicar en el portal web y correr traslado a la Contraloría General de la Nación (CGR) para la realización de una auditoría, que deberá ser devuelta con el dictamen de aprobado o rechazado.

8 Para los subsidios electorales se destina el 15% de un jornal mínimo por cada voto obtenido. Para el aporte estatal anual, el pago es entre 5 y 15% del por cada voto.

9 Art. 2 inc b Ley 4743/12.

10 Art. 5 Ley 4743/12

Una parte importante de estas disposiciones son cumplidas a medias. El informe de la CGR muestra que existen limitaciones administrativas por la falta de una reglamentación adecuada de rendiciones de cuentas. También, señala las limitaciones de los partidos en la discriminación del origen de los fondos; es decir, si los gastos son solventados con fondos públicos o privados. Igualmente se hace mención a que existen gastos que no tienen respaldo documental válido. En concreto, hay limitaciones de orden técnico y organizativo para proveer información susceptible de una evaluación con los criterios básicos de contabilidad.

No obstante, el problema principal guarda relación con el diseño institucional, desde el punto de vista orgánico. Los gastos que son controlados y sometidos a rendición son aquellos presentados por los partidos en sus balances y no se realiza un control cruzado respecto a los gastos que efectivamente son realizados en el marco de la campaña electoral. En parte, esta deficiencia se relaciona con la falta de mecanismos de coordinación e instrumentos de control por parte de instituciones con responsabilidades de control financiero como la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD) y el Banco Central del Paraguay (BCP). Y en parte también se relaciona con el alto grado de informalidad de la economía que no se traduce en incentivos suficientes para la formalización de los aportes legales. Para los recursos sin respaldo o para el dinero producto de actividades no lícitas, es una oportunidad importante. En consecuencia, el costo real de las campañas es desconocido por el Estado paraguayo.

Esta falta de controles cruzados constituye un incentivo para que recursos financieros ilícitos financien la campaña electoral y en consecuencia aumenten su influencia sobre los partidos y las autoridades electas. Así, el aumento descontrolado del financiamiento privado en la política contribuye a instaurar plutocracias y a fragmentar el poder. Por ejemplo, en los procesos de selección de candidaturas –principalmente en los partidos tradicionales– lo fundamental será disponer de mayores recursos privados que sus correligionarios para ubicarse en los lugares elegibles de la lista<sup>11</sup>.

11 <http://www.lanacion.com.py/politica/2017/05/31/ser-diputado-en-paraguay-cuesta-us-100-mil-y-senador-us-1-millon/>

## Recomendaciones

Los SE moldean las reglas de juego y establecen los límites –formales e informales– de la competencia electoral. No están constituidas por normas asépticas sin intencionalidad política. Antes bien, tienen como propósito fundamental generar participación política – muchas veces la única significativa– para formar gobierno y construir la legitimidad democrática. Sin embargo, las debilidades señaladas constituyen obstáculos importantes para la concreción de una democracia procedimental o electoral.

La exclusión –legal y de hecho– del 50% de la población de posibilidades reales de alcanzar la representación política es un indicador alarmante de la democraticidad del régimen. Igualmente, el peso y el descontrol cada vez mayor del dinero en la política configura un escenario donde las plutocracias tienen enormes facilidades para alcanzar el éxito electoral, ayudando a estructurar un ámbito de colusión –y no de competencia– donde las élites no rotan y los grupos fácticos se consolidan. En este contexto, la necesidad de una reforma electoral –basada en el pluralismo, la paridad y con mejores mecanismos de control y transparencia– constituye una tarea ineludible para mejorar la democracia.

Las recomendaciones en términos de mayores oportunidades para las mujeres en los cargos electivos son las siguientes:

- 1 Aprobar la propuesta de la Ley de Paridad<sup>12</sup> presentada al Congreso manteniendo principalmente los siguientes mecanismos:
  - ▶ La alternancia vertical: que obliga a los partidos y movimientos a presentar listas plurinominales, compuestas paritariamente y de forma alternada con la secuencia hombre-mujer o mujer-hombre tanto en las listas titulares como suplentes.
  - ▶ La alternancia horizontal: que establece que los partidos o movimientos que propongan candidatos a cargos uninominales y plurinominales distribuyan de forma igual en los encabezamientos de las listas (50% y 50%) a los hombres y mujeres; cuidando, además, que la misma proporción se mantenga en la totalidad de las candidaturas nacionales.
  - ▶ Apoyos regulares: establecer que una proporción no menor al 30% de las partidas anuales en materia de Aporte Estatal sean destinadas a actividades enfocadas a la capacitación y formación del liderazgo político femenino.
  - ▶ Incentivos financieros: incluir en los subsidios electorales a los Partidos Políticos, incentivos financieros por cada mujer electa en cargos uninominales y plurinominales.
  - ▶ Sanciones: sancionar a los partidos y movimientos políticos con la no inscripción de las listas o candidaturas en la medida que no cumplan con los mecanismos de paridad horizontal y vertical.

12 Proyecto de Ley S167064, presentado el 8 de marzo de 2016. <http://sil2py.senado.gov.py/formulario/FichaTecnicaExpediente.pmf?q=FichaTecnicaExpediente%2F106491>

- 2 Fortalecer y empoderar el liderazgo de las mujeres en los Partidos Políticos incorporando la dimensión de género en la organización interna y en los ciclos electorales.<sup>13</sup>
- ▶ Organización Interna: mediante la incorporación de normativas vinculantes en los estatutos partidarios concernientes a la igualdad de género. Igualmente, a través de la inclusión de las mujeres en los procesos y mecanismos de toma de decisiones. Estableciendo metas programáticas respecto a la participación cuantitativa y cualitativa de las mujeres y en la constitución de espacios institucionalizados o secciones femeninas con mayores niveles de acción e incidencia.
  - ▶ En la etapa preelectoral: promoviendo el establecimiento de cuotas de género institucionalizadas y de cumplimiento obligatorio. Institucionalizando pautas o perfiles de selección de precandidatos. Y aumentando el número de mujeres candidatas en lugares elegibles de la lista.
  - ▶ En la etapa electoral: generando mecanismos que aseguren mayor visibilidad a las mujeres candidatas y ofreciendo servicios de asesoría de campaña.
  - ▶ En la etapa pos electoral: desarrollando programas de formación continua de las mujeres electas e incorporando la perspectiva de género en la praxis pública, especialmente en los procesos de formulación de políticas públicas. Trabajando de forma asociativa y generando sensibilidad de los hombres hacia la participación política de la mujer.
- 3 La presencia de las mujeres en la vida pública es una necesidad que excede al SE y se vincula con la cultura política. En consecuencia, es fundamental el impulso de una política pública de Educación Cívica, con perspectiva de género que incorpore en la práctica concreta de los jóvenes la tolerancia, el respeto a las mujeres y la paridad democrática en el gobierno escolar.

En cuanto al financiamiento político, las recomendaciones son las siguientes:

- 1 Controles cruzados a cargo de organismos responsables e independientes
- La LFP controla el flujo financiero de acuerdo a lo declarado expresamente por los partidos políticos en sus rendiciones, a los efectos del cobro de los subsidios y los aportes. Sin embargo, no prevé controles para los recursos que no son declarados y que efectivamente son utilizados durante la campaña electoral. Por ende, es necesario el establecimiento de un mecanismo institucionalizado con entes públicos con responsabilidades misionales y orgánicas vinculadas al control financiero. En concreto, el Ministerio de Hacienda, la Secretaría de Tributación, la Secretaría de Prevención de Lavado de Activos y el Banco Central deben conformar mecanismos de seguimiento y control cruzado de los recursos utilizados. Estos controles deberán ser puestos en práctica desde las internas partidarias. Asimismo, la incorporación en entidades privadas como coadyuvantes al proceso de control contribuirá a transparentar el gasto electoral y evitar el ingreso de recursos financieros de origen ilegal. Para que el TSJE se constituya en el organismo de coordinación del control cruzado se deberán promover reformas legales que le doten de mayor independencia respecto a los partidos políticos, con poderes suficientes de fiscalización y auditoría.

13 Para mayores detalles ver en "Empoderando a las Mujeres para el fortalecimiento de los partidos políticos. Una guía de buenas prácticas para promover la participación política de las mujeres". <https://www.ndi.org/sites/default/files/Spanish.pdf>

Del mismo modo, es necesario una coordinación con una justicia ordinaria independiente y transparente que pueda castigar los delitos electorales. Así mismo, desde el lado de la persecución penal, que el Ministerio Público –por ejemplo, mediante una unidad especializada de delitos electorales– se encargue del seguimiento de los casos.

## 2 Limitación del aporte privado

Reducir el peso de los aportes privados en el costo total de la campaña electoral contribuirá a reducir las asimetrías entre los contendientes. A la par, ayudará a los partidos políticos en su rol de intermediación en la nominación de candidaturas y en la institucionalización de la carrera política de los cuadros partidarios.

## 3 Establecimiento de límites razonables para los aportes

Si bien la LFP establece límites claros respecto al gasto electoral total para una campaña, es probable que los mismos puedan ser considerados exiguos<sup>14</sup> y por tal motivo de escasa utilidad. De la misma forma, la fijación de un límite muy alto contribuye al encarecimiento de la campaña. Por lo tanto, es necesario el establecimiento de topes razonables que contribuyan a la competencia y reduzcan las asimetrías entre los candidatos, sin estimular la violación de los topes.

## 4 Sanciones por incumplimiento

Incluir mecanismos de aplicación, ejecución y sanciones reales a la violación de las normas electorales, mediante la mejora de la tipificación de los delitos electorales y el establecimiento de penas efectivas.

## 5 Acceso a la información pública.

Los partidos políticos en cuanto instituciones del Derecho Público y parte constitutiva del Estado – y teniendo en cuenta que reciben fondos públicos– deben ser sujetos de la Ley de Acceso de la Información Pública. Por ende, la modificación de la LFP o el Código Electoral deberá incluir la expresa mención de la sujeción de los Partidos a la mencionada Ley.

## 6 Limitar las asimetrías en la propaganda electoral y la pauta pública.

Si bien el Código Electoral reglamenta la distribución gratuita del espacio en los medios masivos de comunicación, el tiempo es marginal en relación al volumen total de la pauta pagada, generando así grandes desigualdades entre los contendientes. Asimismo, la pauta pública no se encuentra reglamentada para los tiempos electorales, posibilitando que los partidos que controlan presupuestos institucionales aumenten el tiempo de las emisiones para favorecer a sus intereses. En consecuencia, ambos aspectos deben ser reglamentados para evitar los abusos y profundizar las asimetrías entre los competidores.

<sup>14</sup> De acuerdo a la cantidad de electores habilitados para las elecciones del 2013 las candidaturas a presidente no podrían gastar más de 5,9 millones de dólares.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



- Alcántara, M. & Martínez, E. (2003). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana, Instituto Federal Electoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
- Bartolini, Stefano. (1988). *Partidos y Sistemas de Partidos. Manual de Ciencia Política*. Alianza Editorial. España.
- Casal Bertola, Fernando; Sherlis, Gerardo (comps.), (2015). *Partidos y Sistemas de Partidos y Democracia. La obra esencial de Peter Mair*. EUDEBA. Buenos Aires.
- Casas Zamora, Kevin; Zovatto, Daniel. (2015). "El Costo de la Democracia. Apuntes sobre la Regulación del Financiamiento Político en América Latina".
- Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2011). "Para llegar a tiempo: apuntes sobre regulación del financiamiento político en América Latina". En: Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (Coordinadores). *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. 2.a Ed: Instituto de Investigaciones Jurídicas, International IDEA, OEA y UNAM. Mexico.
- CEPAL. (2016). *Panorama Social de América Latina 2016*. Santiago de Chile
- Duverger, Maurice (2014). *Influencia de los sistemas electorales en la vida política. Diez textos básicos de Ciencia Política*. España. Ariel.
- Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana. (2016). "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. UNAM. México.
- Freidenberg, Flavia. (2016). *Los Sistemas de Partidos en América Latina 1978-2015*. IJ-UNAN-INE. México.
- Griner, Steven y Zovatto, Daniel (eds.) 2004. *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. OEA-IDEA. San José de Costa Rica
- Gutiérrez, Pablo; Zovatto, Daniel. (2011). *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. IDEA, OEA, UNAM. México.
- Ibarra, Guzmán; Fischer, Romy. (2013). *Mapa de Debilidades del Sistema Electoral Paraguayo. Semillas para la Democracia*. Asunción.
- Ibarra, Guzmán. (2015). "Debilidades del financiamiento político en Paraguay" En: *Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina*. The Carter Center.
- Ibarra, Guzmán. (2016) "Obstáculos Institucionales y Políticos en la Representación Política de la Mujer". En: *Sistematización de los Diálogos Políticos con Perspectiva de Género*. NED-Semillas para la Democracia.
- IDEA. (2006) *Diseño de Sistemas Electorales. El nuevo manual de Idea Internacional*. Estocolmo.



- Instituto Nacional de la Mujer/ONU Mujeres. Iniciativa Suma. Democracia es Igualdad. Modelo para la Participación Política y el Empoderamiento Económico de las Mujeres.
- Katz, Richard, Mair, P.(1995). *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party*. Party Politics, Vol 1, No. 1, p.5-31
- Lijphart, Arent (2012). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona. Ariel.
- Mair, Peter; Katz, Richard. (2017) *En Partidos y Sistemas de Partidos y Democracia. La obra esencial de Peter Mair*. EUDEBA. Buenos Aires
- Molinelli, Guillermo (2009) "Sistemas Electorales" En: *Introducción a la Ciencia Política*. Eudeba. Bs. As.
- Nohlen, Dieter (1981). *Sistemas Electorales del Mundo*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. (2010). *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Panbianco, Angelo. (1990). *Modelos de Partido. Organización y Poder en los Partidos Políticos*. Alianza Editorial.
- Pasquino, Gianfranco (2011). *Nuevo Curso de Ciencia Política*. México. FCE.
- PNUD (2002). *Informe de Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. New York.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. New York
- PNUD (2014). *Ciudadanía Política. Voz y Participación Ciudadana en América Latina. Siglo XXI*. Argentina.
- PNUD-ONU MUJERES (2017). *Estudio Participación Política de las Mujeres en las Elecciones Municipales 2015*. En edición.
- Sartori, Giovanni (2009). *Partidos y Sistemas de Partido*. Madrid. Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni. (1992). *El Homo Videns. La Sociedad Teledirigida*. Taurus. México.
- Sartori, Giovanni (2008). *Elementos de teoría política*. Madrid. Alianza Editorial.
- Semillas para la Democracia (2013). *Informe Final del Mirador Electoral*. NDI – NED. Asunción



Serie Notas de Política realizadas en el marco de la plataforma Paraguay Debate. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.  
DICIEMBRE 2017

 Paraguay Debate  
 @paraguaydebate  
cdep@cdep.org.py  
www.paraguaydebate.org.py  
Tel.: (021) 494140 / (021) 496813

#### ORGANIZACIONES MIEMBROS



#### CON EL APOYO DE

