

## Capítulo 9

# El financiamiento político en Paraguay: dimensiones claves y notas de un diagnóstico del financiamiento político

Guzmán Ibarra

### 1. Introducción

El financiamiento político es uno de los puntos críticos en el sistema electoral paraguayo<sup>1</sup>. De las preocupaciones originales, al iniciar el proceso de transición democrática, centradas en la depuración de los padrones y la construcción de una institucionalidad plural, se pasó a la coexistencia con el crimen organizado y la penetración de fondos de dudoso origen a las organizaciones políticas. La presencia del narcotráfico, facilitada por la debilidad institucional y las deficiencias en el diseño de los mecanismos de control, es una realidad confirmada en la competencia electoral y la representación política.

A la par, la modificación de aspectos sensibles del sistema electoral mediante la introducción del voto preferente – en contra de la evidencia empírica y teórica de la literatura especializada- incrementó y generó dinámicas del gasto que inflacionaron los presupuestos de campaña y acrecentaron la asimetría en la competencia. Asimismo, potenciaron prácticas profundamente asentadas en el hábitus clientelar (Auyero y Benzecry, 2017) que limitan las posibilidades a los demás competidores de entrar efectivamente en la disputa por el voto.

En resumen, diversos estímulos y condiciones institucionales -anteriores y actuales- hacen que el control del financiamiento sea más una expresión de deseo antes que una realidad. Desde la propia concepción del problema, pasando por las diferentes normativas aprobadas, los mecanismos de rendición de cuentas hasta las instituciones intervinientes son una muestra diáfana de la magnitud del inconveniente. Que naturalmente, encuentra en el legislativo, a su principal responsable.

---

<sup>1</sup> El presente documento incluye el informe de Diagnóstico de Financiamiento político realizado para IDEA-Internacional en el marco de las elecciones municipales 2020. Se agradece la autorización de IDEA-Internacional Paraguay.

Con el objetivo de contribuir críticamente a la discusión y al establecimiento de elementos de juicios sobre el Financiamiento Político, se presenta este capítulo organizado en dos secciones. En la primera, se ofrece una breve discusión desde la literatura comparada, acerca de los puntos centrales para tener en cuenta en la regulación del FP. Asimismo, se realiza una caracterización del sistema de partidos paraguayo, con el objetivo de conceptualizar el origen de la distribución asimétrica del poder; reflejada en general en el FP.

En una segunda parte, se presenta un “Diagnostico de del FP” elaborado desde un enfoque cualitativo, mediante entrevistas a actores claves del sistema político paraguayo. En esta sección se discute la evolución de relación entre el dinero y la política en el país. Asimismo, se analiza la interacción entre el sistema electoral y el sistema de partidos, específicamente considerando a aquellas dimensiones que inciden en el FP. Por último, describe los procesos de rendición de cuentas, así como las dificultades que presupone para las mujeres competir electoralmente en un entorno marcado por las asimetrías.

## **2. Financiamiento político y sistema de partidos paraguayo**

### **2.1. Puntos claves en el financiamiento político**

El financiamiento político es una de las dimensiones críticas de la democracia. Su importancia es central en la vida cotidiana de las organizaciones políticas, y en momentos de campaña, tiene la función clave de acercar las propuestas de los candidatos a la sociedad. Sin embargo, la mirada más común está relacionada con los efectos negativos que ocasiona y su potencial para deformar la competencia política (Casas y Zovatto 2011). En esa línea, Max Weber hace más de 100 años señalaba que el financiamiento era uno de los temas más oscuros en la historia de los partidos, pero posiblemente el más importante; la paradoja se expresaba entorno a quien controla el dinero, así en un extremo se encuentra la plutocracia de los candidatos y en el otro la oligarquía burocrática del partido (1996:231).

A esas preocupaciones clásicas, se suma la complejidad contemporánea en la cual se desarrolla el sistema político, que coloca a las democracias

latinoamericanas de la tercera ola conviviendo con crisis de representación, altos niveles de desigualdad y limitadas capacidades estatales para afrontarlas. Asimismo, a los tradicionales desafíos por controlar la transparencia del origen y el gasto, reducir las asimetrías en la competencia, o poner topes a los ingresos privados, hoy se agregan problemas relacionados con la fuerte presencia de organizaciones criminales transnacionales que insertan sus recursos en el juego político.

En este contexto, acertar con el diseño institucional correcto es una tarea altamente compleja que requiere claridad respecto a los objetivos políticos perseguidos (Ohman 2015) y el conocimiento diáfano del contexto en el cual se van a poner en marcha las reformas políticas. Igualmente, debe considerarse que, si bien se legisla para plazos medianos, hay que estar dispuesto – dada la dinámica política- a revisar y actualizar constantemente los diagnósticos y contar con una mirada estratégica del financiamiento (Casas y Zovatto 2011).

Sin duda, los recurrentes escándalos de corrupción, la pandemia, el narcotráfico y continuo desarrollo de nuevas tecnologías han marcado un cambio en la forma en que los partidos y los candidatos desarrollan sus campañas y recaudan fondos en Paraguay. Por lo tanto, es necesario que las reformas se ubiquen en un plano institucional más amplio, que considere a las demás políticas de control, las limitaciones estatales y busque aprovechar los avances tecnológicos en materia de rendición de cuenta y monitoreo. Además, intentar dar al financiamiento político un papel más positivo, por ejemplo, promoviendo la inclusión de diversos sectores y mejorando la transparencia ayudará que la confianza de la sociedad mejore respecto a la política (Hamada y Agrawal 2020).

El papel de los partidos políticos en el perfeccionamiento del financiamiento político es central. Si bien vivimos en un contexto mundial de retroceso partidario (Mair 2013) donde sistemas de partidos establecidos colapsaron (Morgan 2011) y los niveles de confianza en las instituciones y los partidos son bajos –tanto a nivel regional como en Paraguay (Latinobarómetro, 2021)–, siguen siendo organizaciones insustituibles para el funcionamiento del sistema democrático. Por lo tanto, las reformas deben pensar con ellos, buscando que su fortalecimiento como unidades básicas sea una dimensión clave para la mejora de los marcos institucionales.

La confianza en los organismos de gestión electoral es igualmente otra arista crítica. En un ambiente de noticias falsas y liderazgos irresponsables que no aceptan los resultados, los daños a la reputación institucional pueden ser muy difíciles de reparar. Si observamos el caso del Organismo de Gestión Electoral (OGE) paraguayo, encontramos que la desconfianza total del 35% al 52% en los últimos quince años (Latinobarometro, 2020). Amerita, por lo tanto, que la institución doble sus esfuerzos por organizar y juzgar las elecciones con los mayores niveles de transparencia e integración plural de los diferentes actores del sistema político y la sociedad.

La participación de la sociedad civil en los procesos de control es igualmente deseable para la construcción de la confianza y la mejora de la rendición de cuentas. El involucramiento de actores no estatales ayuda a superar la opacidad en las actuaciones y fortalecer el diálogo crítico con la sociedad. La presencia constante de la sociedad civil es un contrapeso a la acción irresponsable de otros agentes del sistema político. De igual forma, puede ser un actor clave en la construcción de consensos para la promoción de las reformas electorales. Los OGE deben tomar en serio la tarea de incluirlos.

En esa línea, y considerando la necesidad de monitorear la efectividad de las regulaciones, la inclusión de la academia es imprescindible para el establecimiento de juicios y diagnósticos basados en evidencia empírica y teórica pertinente. En el pasado reciente en Paraguay, las reformas al sistema electoral –incluyendo el voto preferente– y el financiamiento político, fueron realizadas no solo a espaldas, sino en contra del conocimiento asentado en la literatura especializada en sistemas electorales y política comparada.

Pero igualmente es importante considerar que no todos los problemas pueden ser resueltos mediante la manipulación del marco regulatorio. Muchos problemas, como por ejemplo el narcotráfico, el clientelismo o la informalidad en la economía, exceden por lejos las posibilidades de regulación de la ley electoral e involucran problemáticas mucho más amplias. En consecuencia, la fijación de objetivos debe considerar dimensiones de gradualidad y ser consistente con las posibilidades de cumplimiento efectivo de las disposiciones. Aprobar leyes formalmente atractivas, pero con nulas posibilidades de aplicación y enforcement, terminan socavando la credibilidad de todo el sistema electoral.

Por último, debe comprenderse el funcionamiento real del sistema de partido y las prácticas electorales de sus integrantes. Las características del caso paraguayo, claramente marcado por la supremacía del partido colorado, el enraizamiento generalizado de ambas agrupaciones tradiciones, la presencia de tradiciones partidistas altamente asentadas y la existencia de un habitus clientelar (Auyero y Benzecry 2017) que media en las relaciones políticas tanto en contextos electorales como en tiempos cotidianos, debe ser tomada en cuenta para entender el funcionamiento sistémico de los partidos.

## **2.2. Los partidos y el sistema electoral en Paraguay**

El sistema de partidos paraguayos se caracteriza por la permanencia de dos de las más antiguas organizaciones políticas de América Latina el Partido Liberal (PLRA) y el Partido Colorado (ANR). Ambas agrupaciones, que atravesaron diversas crisis, supieron desde muy temprano diseminarse por todo el territorio y establecer vínculos con la sociedad.

Desde sus orígenes como clubes políticos hasta su conformación por organización como partidos políticos fueron los dominadores de la política paraguaya, tanto con elecciones fraudulentas como con competitivas luego de 1989. También existen otras agrupaciones políticas, que buscaron establecer como alternativa a los partidos tradicionales y especialmente en el periodo democrática, han alcanzado puestos de relevancia, pero de forma inconstante.

Durante el régimen de Stroessner (1954-1989) el sistema de partido mutó en diferentes formatos. Algunos académicos, siguiendo la propuesta de Sartori (1979), caracterizaron al sistema como no competitivo, donde en una primera etapa fue de partido único, para pasar, en un momento de flexibilización cosmética, a otro hegemónico donde diferentes partidos eran tolerados, pero que no representaban amenaza real al control colorado (Caballero Carrisosa 1989; Morinigo 1998).

Luego de la apertura democrática y con el inicio de las elecciones competitivas, bajo la propuesta teórica de la institucionalización del sistema de partido, el caso paraguayo fue ubicado en una categoría residual de sistema hegemónico en transición (Mainwaring y Scully 1995). A

mediados de los 90s, la dirección de la transición no estaba muy clara, y las posibilidades teóricas e institucionales sugerían su transformación a un sistema de partido predominante, de bipartidismo competitivo o pluralismo limitado (Abente 1995: 317-318). Luego de tres décadas de competencia electoral, y con una notable estabilidad del bipartismo (Filártiga 2016) el escenario se acerca más al de predominancia advertido por Abente (1995). De la misma forma, y considerando indicadores cuantitativos, otros autores han indicado que es un sistema de pluralismo moderado pero realineándose al bipartismo (Solís y Serna 2019).

Ahora, centrándose en la dinámica de funcionamiento de las últimas décadas, el sistema se ha comportado como un bipartidismo desigual. Es decir, si bien existen dos partidos con posibilidades de llegar al poder, ha sido bastante más usual que el partido colorado gane las elecciones, aunque no con la mayoría absoluta de los votos. Pero si se observa la representación política a nivel local, el escenario de predominancia colorada parece más claro. No obstante, como no está todavía muy marcada o por lo menos no es continua una diferencia superior a la absoluta, la caracterización más adecuada, dado el funcionamiento y la dinámica del poder, es denominar al sistema como un bipartidismo desigual, antes que uno de predominancia o de pluralismo.

De hecho, esa desigualdad entre los principales partidos, marca algunas de las sustanciales características de la competencia electoral que hoy repercuten en el financiamiento político. Precisamente, el correlato institucional de ese bipartidismo permitió la integración desproporcionada, pero bicolor, de la Justicia Electoral y algunas particularidades del sistema electoral. Por ejemplo, numerosas disposiciones como la integración de las mesas, las juntas cívicas y el transporte de electores, entre otros, se basan en la presencia territorial de ambos partidos y su capacidad instalada para organizar las elecciones.

Asimismo, la lógica del mutuo control, justamente está dada por la presencia continua de ambos partidos en todos los espacios de competencia. Este arreglo que busca garantizar la aceptación de los resultados y la legitimidad de las elecciones también es paradójica, pues limita las posibilidades de desarrollar una institucionalidad electoral con parámetros más acentuados de independencia (Caballero, 2017).

Finalmente, la mirada al sistema electoral y a los diagnósticos deben considerar esas particularidades enunciadas. Bajo esta premisa, en la siguiente sección se puede distinguir, desde la perspectiva de los actores, cómo numerosas dinámicas del sistema electoral e intenciones de control de la ley encuentran altas limitaciones para ser llevadas delante de forma efectiva y transparente.

### **3. Diagnóstico del financiamiento político en Paraguay**

El incremento sostenido del dinero en la política paraguaya y las dificultades para poder controlarlo adecuadamente es una constante desde el inicio de la apertura democrática. En la última década, la sospecha de ingreso de recursos de origen dudoso, especialmente del narcotráfico, se incorporó como un problema clave del financiamiento. Y recientemente, en el marco de las últimas modificaciones al SE, se incorporaron incentivos que estimular el gasto electoral sin control.

Buscando responder a algunos de estos desafíos, los legisladores realizaron misceláneos cambios en la ley electoral, buscando establecer un marco regulatorio con mayores niveles de control y transparencia. Sin embargo, desde el punto de vista de la gran mayoría de los usuarios y actores partidarios, estas reformas todavía distan de tener un impacto relevante. De hecho, muchos inconvenientes persisten o se amplificaron y otros nuevos se agregaron. Razón por la cual, es necesario considerar una revisión más profunda del SE y su articulación con otras instituciones para sopesar adecuadamente el problema y la solución.

El diagnóstico realizado, a partir de entrevistas con diferentes actores de los partidos políticos e instituciones públicas, presenta elementos iniciales para contribuir desde una mirada cualitativa a la identificación y precisión de problemas que se tornaron críticos. En ese recorrido, con un énfasis en el último ciclo electoral –Elecciones Municipales 2021– los actores claves entrevistados, expresaron su percepción y compartieron su experiencia respecto al funcionamiento actual del marco normativo, sus principales limitaciones, y eventuales cambios que pudieran tornarlo más efectivo.

### **Box 9.1. Nota Metodológica**

El diagnóstico sobre el financiamiento político fue realizado entre los meses de junio y diciembre de 2022 sobre las elecciones municipales de 2021. El enfoque metodológico fue cualitativo. La metodología seguida fue cualitativa, pues se buscaba presentar de la opinión de los miembros de los partidos políticos, su percepción y la forma que experimentan su relación con el Financiamiento Político (Maxwell, 2013).

Se realizaron entrevistas semiestructuradas, siguiendo en esquema flexible, con 17 actores claves de los partidos políticos y las instituciones públicas vinculadas al esquema de funcionamiento del Financiamiento Político. Asimismo, se realizaron jornadas de presentación y discusión de los resultados con actores partidarios.

### **3.1. El dinero y la política en Paraguay**

La presencia cada vez más importante del dinero en la política es un hecho confirmado por toda la dirigencia partidaria nacional. Este incremento sostenido, es una de las principales preocupaciones de los candidatos en la actualidad. Lo cual, marca una diferencia notable respecto a los desafíos originales que a comienzos del proceso democrático se centraban en la construcción de una institucionalidad electoral pluri-partidaria, con padrones transparentes y con pautas de recíproco control que garanticen la aceptación de los resultados entre los contendientes. En concreto, la necesidad de controlar el ingreso y el uso del dinero hoy constituye el principal desafío sistémico para un marco regulatorio e institucional efectivo de financiamiento político y la competencia electoral<sup>2</sup>.

De acuerdo con los diferentes actores partidarios, desde las primeras elecciones competitivas en la década de los 90s, el gasto electoral no ha dejado de subir. Una parte importante de este incremento se explica por el cambio en la forma de hacer de hacer las campañas, pues en la búsqueda de una llegada más cercana al elector, las actividades proselitistas no se limitaron únicamente al suministro de información programática, sino a la cobertura de otras necesidades y/o demandas que permitan asegurar el voto, como las prácticas clientelares.

<sup>2</sup> Sin duda, existen otros temas importantes como la mejora de calidad de la representación y la inclusión de sectores históricamente discriminados. De hecho, algunas incorporaciones, como el voto preferente, fueron aprobadas buscando resultados positivos, ya sea en la selección de candidatos o en la eliminación de algunos denominados indeseables.

Lo anterior no significa que las prácticas clientelares son nuevas. Muy por el contrario, siendo una forma de vinculación histórica entre partido y sociedad, las elecciones competitivas lograron multiplicarlas de forma mucho más eficiente. Un aspecto relevante de este cambio es que algunos actores señalaron que el clientelismo no solo se abastece de bienes públicos, sino que, en los últimos años, sectores políticos vinculados al comercio ilegal inyectan recursos de esas actividades como una fuente importante de financiamiento. De esta forma, existen operadores políticos que no se financian, por lo menos exclusivamente, del empleo público y reciben financiamiento del sector privado informal y/o ilegal.

Las disposiciones antiguas y nuevas del SE crearon incentivos para que los gastos aumenten; entre a las primeras, dos aspectos son bien ilustrativos. Primero, son los partidos los que se encargan de organizar y garantizar el funcionamiento de las mesas electorales, esto incluye la selección de los miembros de mesa; suministrar alimentos durante la jornada electoral y el pago a estos de alguna remuneración formal o informal, sujeta al juego de la oferta y la demanda. Segundo, el transporte de los electores, al no existir transporte público gratuito y de calidad en el llamado día “D”, los partidos se ven obligados a competir por el traslado de electores. Entre otros, estos dos hechos son generadores de la inflación presupuestaria a cargo de los candidatos/partidos y de la reproducción de obstáculos para aquellos sectores políticos de menores recursos. Más aún, si se considera las internas en los partidos tradicionales, estos gastos son solventados directamente por los candidatos.

Dentro de las nuevas incorporaciones al SE, el voto preferente tuvo un impacto importante en el financiamiento. De acuerdo con los candidatos, esta inclusión provocó dos efectos; primero, en la lógica de campaña, pues al promover la competencia personal, hace que cada uno de los candidatos deba organizar y financiar un equipo que opera en paralelo al de su lista. Segundo, en la duplicación del gasto, como el orden de lista luego de las internas no es definitivo, igualmente deben repetir la campaña en las generales y organizar un nuevo presupuesto. Colateralmente, esto incide en los partidos pequeños, pues los candidatos de partidos tradicionales entran a pugnar por votos que usualmente van al tercer espacio.

Por otro lado, los cambios en la forma de hacer campaña, tanto por razones estratégicas como por las transformaciones dentro de la sociedad, en un contexto de habitus clientelar, hicieron que la distribución particularista de bienes alcance niveles nunca observados. En las últimas elecciones municipales, y en concordancia con los efectos económicos de la pandemia, las prácticas de distribución de víveres, medicamentos y productos de diversa naturaleza tuvieron una mayor extensión. Asimismo, la compra directa de cédulas, cada vez con mayor visibilidad, fue indicada por diferentes actores partidarios, como altamente presente.

Otro tema clave es la presencia del crimen organizado. Sin duda, la intersección del narcotráfico con la política no es nueva en Paraguay y la protección estatal del negocio de la droga data de tiempos del régimen autoritario de Stroessner (1954-1989). En esa línea, algunos estudios que toman a Paraguay como uno de sus casos, señalan los altos riesgos que suponen para las instituciones políticas la pérdida de control (Feldman y Luna 2023).

No obstante, hasta hace algunos años, se discutía en términos de hipótesis o presunción el grado de penetración del dinero narco en la política. En esa línea, la suposición se refería a la compra de influencias. Pero los hechos contemporáneos demuestran que la representación política fue ejercida por individuos que formaban parte del crimen organizado. Estos candidatos o representantes políticos no se encuentran únicamente en zonas fronterizas ni en puestos de representación local, sino que llegaron a espacios de representación nacional como el Congreso Nacional.

Ahora, lo problemático de la debilidad institucional y política en los controles es que, aun cuando el ingreso del dinero no provenga de fuentes ilícitas, su circulación descontrolada hace que los presupuestos se ensanchen y la competencia electoral quede desnivelada. Precisamente, un problema asociado al incremento es la distribución desigual de los recursos y la consolidación de asimetrías en los gastos electorales que reduce los niveles de competitividad. Si bien estas brechas son más evidentes comparando a los partidos tradicionales con el resto, ocurre también al interior de los estos, limitando las posibilidades de aquellos que disponen de menos fondos. Por lo tanto, la asimetría financiera tiene lugar tanto entre como dentro de los partidos.

Si bien, los militantes partidarios están de acuerdo que el dinero no es el único factor explicativo para analizar el desempeño electoral, también son conscientes que su carencia genera condicionantes para competir, y esto es dramáticamente cierto en el caso de las mujeres. En contrapartida, su posesión mejora las posibilidades de ubicación en cargos de relevancia; siendo esto un hecho institucionalizado por los partidos y movimientos, que nominaron o buscaron nominar a personas acaudaladas especialmente en los principales cargos uninominales. Esas candidaturas, que muchas veces se aprobaron a pesar de la exigua militancia partidaria, tuvieron obtuvieron su ubicación por asumir todos los gastos de campaña. Naturalmente, así la competencia se torna plutocrática.

El control del dinero en la política igualmente necesita de instituciones que sean creíbles para los actores. La necesidad de construir certidumbre desde el árbitro natural, el OGE, es muy importante para la legitimidad del sistema. La desproporción en la distribución partidaria de cargos en la burocracia del TSJE es indicada por partidos de oposición como un obstáculo en la construcción de relaciones de confianza y un reflejo de la desproporción del poder. La integración pluralista del OGE ha sido una garantía de transparencia en el pasado, por lo tanto, los esfuerzos institucionales por generar confianza con los principales actores de los partidos políticos y equilibrar la integración institucional, sobre la base del mérito y la proporcionalidad, redituará en la legitimidad de los procesos electorales.

Igualmente, la imagen negativa de otros organismos públicos como el Ministerio Público afecta la confianza, y han sido señalados por su inacción en la persecución de los delitos electorales, tanto los cometidos durante la campaña como en el día de las elecciones. Este es otro ejemplo, en dónde queda claro que la construcción de procesos electorales confiables depende de la articulación de múltiples instituciones.

### **3.2. El modelo de financiamiento**

Los partidos como instituciones claves del sistema democrático paraguayo tienen un papel fundamental en la formación de las autoridades, la dirección del gobierno y la formación cívica de la ciudadanía. En ese marco, los subsidios y aportes electorales se entienden como una inversión pública al sistema político para garantizar la expresión del pluralismo, el

fomento al régimen representativo y la constitución del gobierno. En este objetivo, hay un claro consenso de los representantes partidarios acerca del papel institucional que cumplen y los desafíos pendientes.

No obstante, la crisis de representación existente en el país y en la región, indican que la desconfianza de la opinión pública hacia los partidos políticos y las autoridades electas es omnipresente. Asimismo, las opiniones críticas desde los medios de comunicación sobre el financiamiento público, da cuenta de esta percepción negativa. Por lo tanto, los líderes partidarios entienden que la discusión del financiamiento público es cuanto menos un tema complejo, sobre todo si se tiene en cuenta el contexto de necesidad de inversión pública en otros ámbitos que también son prioritarios.

En este sentido, y considerando que el financiamiento político se nutre de fuentes privadas y públicas, los actores partidarios valoran la inversión estatal como parte de una inversión estratégica en el sistema político y la vida democrática. La experiencia internacional, también muestra que los recursos públicos contribuyen a reducir a la asimetría, facilitan los controles y pueden incentivar la participación política de las mujeres y los jóvenes (IDEA Internacional, 2015).

En el caso de la asimetría en la competencia, una adecuada reglamentación, puede contribuir a la emisión equitativa de publicidad electoral, asegurando a los ciudadanos un acceso plural a las diferentes propuestas. Paralelamente, esto reduciría el gasto electoral directo de los partidos y candidatos. La política comparada otorga una gran gama de posibilidades en los diseños que debe ser discutida a partir de los problemas identificados y objetivos propuestos para mejorar la competencia.

El predominio de los fondos públicos igualmente facilita la transparencia y reduce el impacto de los recursos de dudoso origen. En la medida que el mayor flujo de transacciones que se realicen tenga como origen los recursos públicos, los procedimientos de trazabilidad se encuentran facilitados. Además, por las normas de redición de cuentas ordinarias, los procedimientos de verificación de los gastos con recursos públicos se encuentran sujetos al cumplimiento de diversas exigencias y participan en su control, múltiples organismos que facilitan la transparencia de los fondos.

Otro aspecto que resaltado por los actores sobre los fondos públicos es el insuficiente trabajo en la función constitucional de formación de autoridades y la educación cívica<sup>3</sup>. Este es un aspecto clave, que, si bien está reglamentado por la ley electoral, necesita de una mayor visibilidad y seguimiento. Por ejemplo, las acciones llevadas a cabo para mejorar la representación política de las mujeres y de los jóvenes es todavía son muy limitadas. Asimismo, las críticas en términos de la preparación doctrinaria y profesional de los candidatos electos, ha sido señalada como una de las deficiencias más significativas.

Otro aspecto importante es el momento de los subsidios. La gran mayoría de los partidos coinciden en que una mayor efectividad de la inversión es posible, incluso sin mayores modificaciones a la normativa, realizando los pagos antes de la jornada electoral. Esto ayudaría a los partidos y candidatos a limitar la demanda de préstamos financieros del sector privado u otras formas de financiamiento que encarecen los gastos. Asimismo, el atraso en los desembolsos hace que los partidos afronten nuevas campañas electorales sin poder pagar las anteriores. Este problema en el flujo de pagos incide en los gastos regulares que hacen los partidos y que deben ser destinados a su función cívica.

Considerando la introducción del voto preferente, todavía no ha sido colocado con énfasis o problematizado por los partidos la discusión respecto al criterio de distribución de esos fondos a los candidatos plurinominales. Esto es, atendiendo que las campañas son individuales, se deben discutir si el criterio de distribución de estos fondos del partido deberá seguir un criterio estratégico, equitativo o de alguna mezcla de ambos. De lo contrario, podrían resultar en que las directivas partidarias financien solo o preferentemente a candidatos de su propia facción.

En concreto, hay un claro consenso en la necesidad de fortalecer los fondos públicos y establecer mayores controles al ingreso de los recursos privados. El establecimiento de límites reales, ya sea limitando la demanda o la oferta, también puede contribuir a la reducción o la menor asimetría en los gastos de campaña.

---

<sup>3</sup> Art. 125 de la Constitución Nacional de Paraguay.

### 3.3. Los incentivos del sistema electoral

Los sistemas electorales (SE), como un dispositivo institucional que traduce votos en escaños, están sujetos a reformas que, de acuerdo con los desafíos del entorno, ayudan a ajustar su funcionamiento. Pero estas modificaciones deben realizarse cuidando la coherencia sistémica. En el caso paraguayo, el SE fue configurándose a partir de diversos cambios en el marco regulatorio, dos de sus principales antecedentes se remontan a la Ley 1/90 y la Ley 39/92, hasta llegar al actual Código Electoral.

Los SE una vez operando, contribuyen a dar forma a las reglas de juego en la democracia. Pero, a partir de buenas o incorrectas motivaciones, son más susceptibles de ser manipulados que otros dispositivos institucionales. Con todo, una adecuada reforma, debe dar cuenta que los SE no se encuentran aislados, operan dentro de un complejo entramado de vínculos institucionales que es preciso reconocer. Por lo tanto, para calcular objetivos y efectos, se debe considerar el contexto en el que se mueven (IDEA, 2006).

Así, una perspectiva sistémica es necesaria abordar los temas críticos del sistema electoral, pero también aquellos que exceden el campo netamente electoral y que influyen en el, como por ejemplo el narcotráfico; a partir de la inserción de dinero o también mediante la presencia de narco-candidatos. Lo misma perspectiva debe considerarse respecto a las pretensiones de formalización de las transacciones financieras dentro de la política, cuando todavía la economía se desenvuelve en un ambiente en el que predomina el mercado informal y las transacciones en efectivo. Por esta razón, muchos actores dentro de los partidos políticos invitan a mirar y resolver los problemas que aquejan desde ese ángulo más holístico. Que, en el caso de estos ejemplos, nos remitiría a entender la complejidad de los temas y su impacto específico en la política. En consecuencia, la necesidad del abordaje integral, atendiendo el papel y las posibilidades reales de otras instituciones, nos permitirán construir una política pública que establezca objetivos concretos, pero que al mismo tiempo considera una lógica gradual y efectiva.

Para algunos actores políticos entrevistados, esta mirada más procesual nos conduciría a un mejor diagnóstico y al establecimiento de metas realistas y factibles. Por lo tanto, la noción de gradualidad y la mirada

sistémica deben ser puestas en discusión para afinar los diseños y mejorar el impacto de las reformas. Claramente, el ingreso de dinero del narcotráfico y la alta informalidad en las transacciones financieras son un gran problema y los referentes partidarios están conscientes de ello, pero rebasan completamente las posibilidades del SE de resolverlo solo.

Otra cuestión clave en el financiamiento político es el rol central que se otorgó a los partidos en el control. Su caracterización como sujetos obligados constituye un mandato formal para aplicar políticas que garanticen transparencia, controles e incluso que sancionen a los infractores, en sus campañas internas. Sin duda, la institucionalidad partidaria debe ser el primer obstáculo para el ingreso de dinero ilegal. Pero la cuestión es que sus posibilidades orgánicas de implementar controles efectivos se encuentran todavía muy lejos de ser óptimas. Incluso, en el caso hipotético que puedan hacerlo, dejar esta tarea punitiva a las propias organizaciones políticas y especialmente a los tribunales partidarios debe ser considerada seriamente.

Sin duda, los partidos son las organizaciones centrales la tarea de evitar el ingreso de dinero y candidatos con fondos de dudoso origen. Pero para esperar una tarea más activa en esta materia, hay que buscar fortalecerlos. Pues como instituciones imprescindibles de la democracia -no solamente juegan un papel central en la intermediación de voto, la producción de la representación política y la formación del gobierno- necesitan también mejorar sus capacidades institucionales. En el caso concreto paraguayo, los partidos además se han encargado de partes importantes de la organización logística de las elecciones y de generar mecanismos de confianza, basados en el recíproco control, que aseguraron la legitimidad de las elecciones en el pasado. Es decir, con el marco adecuado, la experiencia demuestra que los partidos pueden contribuir. Pero no lo pueden hacer solos, necesitan incorporarse a una red institucional más densa de controles que los ayude.

Esta relevancia e incluso la pertinencia de los partidos como organismos centrales de la democracia es puesta en duda por numerosos sectores de la sociedad. La llamada crisis de representación y el malestar en la democracia son problemas que se añaden a la dimensión institucional desde la vivencia en la democracia. De hecho, una de las reformas más relevantes del SE -la inclusión del voto preferente- se realizó como respuesta a la baja calidad de la representación y a los deseos de mejorar los mecanismos de selección de

candidatos. Y, efectivamente, si bien la gran mayoría de los integrantes de los partidos, fueron favorables a este dispositivo y confiaban en que puede mejorar la democracia interna, también reconocen que ha generado efectos en los gastos, la forma de organizar las campañas y las características de la competencia que son difíciles de administrar.

La introducción del “voto preferente” aumentó de forma exponencial los presupuestos de campaña. Los PP que contaba con una tradición de voto por partido o voto por listas cerradas -donde el presupuesto era cubierto por fondos institucionales o por aquellos candidatos con mayores posibilidades de ingresar- que hacía que la competencia electoral entre listas. Ahora, el desbloqueo cambió la lógica de la competencia, haciendo que la disputa se traslade al interior de los partidos/movimientos.

Esta competencia intra-lista, por su parte, al otorgar iguales posibilidades teóricas a todos los candidatos, hace que cada uno compita contra su compañero en busca de los votos. Las implicancias prácticas se reflejan en la multiplicación de los equipos de campaña y las demás necesidades logísticas. Esto es, cada candidato debe organizar una propia campaña política, que incluya publicidad y mensajes diferenciados, reclutar a sus operadores políticos propios, alquilar locales individuales para el puesto de comando (PC), y competir por mantener o construir su propia red clientelar, en la búsqueda fidelizar o asegurar determinado porcentaje de votos. De esta manera, los diferentes individuos en carrera, de acuerdo con sus posibilidades y conexión a redes, buscan la mayor cantidad de recursos que le permitan competir contra sus compañeros.

La fuerte competencia interna y la incertidumbre asociada a las posibilidades de elección real predisponen a los candidatos a buscar recursos de forma apresurada (Chang y Golden 2007). Y en entornos donde existe corrupción, presencia de dinero del narcotráfico y los controles son limitados, las posibilidades de financiamiento ilegal aumentarán con la inseguridad de alcanzar un puesto.

Además, considerando el cambio en la lógica de competencia producida por el voto preferente, los legisladores se vieron obligados a introducir reformas para mitigar los efectos de este en las campañas electorales. Sin embargo, la redacción de los diferentes nuevos instrumentos normativos generó múltiples contradicciones con las leyes vigentes. Asimismo, numerosas confusiones se originaron al momento de su puesta en marcha

por parte de los usuarios partidarios. Muchas de ellas, no siempre pudieron ser resueltas desde el organismo electoral.

Otra sustantiva contradicción normativa que produjo el voto preferente se relaciona con la unidad de clave intermediación dispuesta por el código. Esto se debe a que el sistema electoral paraguayo se encuentra organizado con el supuesto que son los partidos -y no los candidatos- los principales agentes de la intermediación. Así, numerosas disposiciones vinculadas con el financiamiento político están establecidas considerando a los partidos, como por ejemplo la asignación de fondos, el límite de los gastos, los tiempos permitidos para la publicidad electoral, la nominación de los miembros de mesas, los apoderados y veedores, por citar algunos de ellos.

Otro aspecto sensible es la contradicción entre la lógica del gasto individual, y la exigencia obligatoria de las cuentas bancarias y el RUC a los movimientos y partidos. Son los candidatos los que realizan los desembolsos, y en función a sus propios mecanismos de recaudación y gasto. Y por supuesto, no lo comparten con sus competidores intra-lista. El destino del dinero y las rendiciones por movimientos, en consecuencia, girará en torno gastos de naturaleza diferente; por ejemplo, algunos que puedan ser comunes a todos. Pero no reflejará las campañas individuales.

La ineficiencia de la ley es todavía más llamativa en relación con la presentación de presupuestos de campaña y la rendición de estos. Pues, considerando que es permitido que los candidatos presenten declaraciones juradas y rendiciones afirmando que no incurrieron en gasto. Así, una parte central del proceso de formalización y transparencia del gasto pierde completamente representatividad en términos de los emolumentos realmente efectuados.

De igual modo, en el proceso de recaudación, los tiempos son incongruentes. Ya que los candidatos deben iniciar el proceso de búsqueda de fondos y definición del presupuesto de campaña, cuando la campaña recién se inicia y claramente las plataformas individuales todavía no son conocidas por los potenciales financistas.

Esta situación complejiza el manejo financiero. Así, si un ciudadano, una vez iniciada la campaña quisiera hacer una donación a determinado candidato, tendría que realizar una transferencia al movimiento y el movimiento nuevamente al candidato, en una compleja operación e intercambio de facturas. Las posibilidades de la trazabilidad y el control

efectivo se dificultan en la intersección de estas dos lógicas y operaciones de gasto diferentes.

Estas inconsistencias y superposiciones de las leyes han generado problemas en la interpretación, incluso en aquellos con experiencia en el ámbito electoral. Pues se tratan de cuatro leyes distintas, aprobadas en contextos diferentes, y en donde en cada una hay artículos que se encuentran vigentes y otros que fueron derogados. De hecho, la cantidad de tiempo que han destinado las organizaciones y sus expertos en entenderla, constituyen una evidencia de los contratiempos generados por el desorden legislativo.

Referentes partidarios de partidos no tradicionales indicaron igualmente que la ley no está pensada para recibir pequeños aportes y que genera múltiples problemas para formalizar las mismas. Principalmente debido a los problemas de articulación entre cuenta madre de los movimientos y cuentas individuales de los candidatos. Asimismo, los candidatos como personas políticamente expuestas deben cumplir una serie de requisitos para justificar los ingresos, que en el caso de pequeños montos generan un importante esfuerzo administrativo.

En definitiva, considerar los incentivos y características del sistema electoral es fundamental para apuntalar objetivos realistas. En esta línea, es el conocimiento pormenorizado de las dinámicas de la competencia y las características del gasto electoral que son requisitos de arranque.

### **3.4. Momentos y rubros de los gastos de campaña**

Uno de los puntos centrales para considerar en los diseños institucionales en materia de Financiamiento Político es saber cuándo y en qué gastan los candidatos y partidos durante las campañas. Además, la naturaleza del gasto y el momento constituyen indicadores del tipo de vinculación partido/sociedad y la intensidad de esta relación en momentos electorales. En el caso paraguayo, los partidos políticos, de acuerdo con su tamaño y extensión territorial, estructuran su estrategia considerando esas dos dimensiones.

Respecto al cuándo, los partidos grandes, por las características de su competencia interna, tienden a empezar antes la campaña electoral y, por lo tanto, la preparación de los equipos y el inicio de los gastos. Esto es principalmente debido a que cuentan con primarias más competitivas que

demandan mayor organización debido al importante número de potenciales electores listados en su electorado principal, los afiliados. De hecho, previo al ingreso del voto preferente, las internas ya eran el momento de mayor gasto.

En el caso de partidos pequeños, de acuerdo con sus características internas - muchos de ellos son organizaciones de cuadros- tienden a buscar consenso en sus primarias y esperar las elecciones generales para aumentar la intensidad de la campaña. No obstante, en las últimas elecciones, el precoz lanzamiento de los primeros obligó a los pequeños a adelantar sus preparativos. Por su puesto, los gastos más importantes tienen a efectuarse en las generales.

Del mismo modo, los partidos diferencian sus estrategias respecto a la intensidad de la inversión. Pero para valorar mejor esto, hay que entender la importancia que le es conferida por los partidos grandes al denominado día “D”. Pues en contraste a otros países, donde el resultado de las elecciones tiende a acercarse bastante a la estructura de preferencias previas<sup>4</sup>, los líderes paraguayos tienen la convicción que parte importante del resultado depende del desempeño estratégico en el día de las elecciones. Por esta razón, en el caso de los partidos tradicionales, la mayor parte del presupuesto –para algunos más del 60%– es destinado para ese día o los inmediatamente previos. Mientras en los demás partidos suelen tener una distribución más proporcionada, pero con una tendencia a gastar más durante la campaña electoral que en el día de las elecciones.

En relación con el qué, y para caracterizar los tipos de gastos que hacen los partidos, es igualmente necesario entender la noción de “estructura”. Con esta palabra, los dirigentes hacen referencia a los recursos organizativos<sup>5</sup>, financieros, logísticos y de clientelismo que disponen los partidos para movilizar a los electores; son los gastos críticos y los más importantes para la jornada electoral. Dos de ellos son fundamentales, transporte de electores y pago a miembros de mesa; también existen otros gastos

---

<sup>4</sup> Aquí, la idea es que en otros países el resultado es un reflejo de las preferencias de los electores, independientemente a lo que haga el partido en el día de las elecciones. En cambio, en Paraguay hay una creencia y práctica que lo que puedan hacer los partidos en la víspera y en la jornada electoral es capaz de modificar de forma significativa esas preferencias establecidas.

<sup>5</sup> Jeniffer Cyr, en su trabajo “The Fates of Political Parties: Institutional Crisis, Continuity, and Change in Latin America” agrupa a estos recursos como materiales. No obstante, los partidos también cuentan con recursos ideacionales como la ideología, la marca o el conocimiento especializado.

vinculados a estos, como el alquiler de locales, compra de combustible y alimentación en la jornada electoral entre otros.

La movilización privada de transporte merece una especial atención. Esta es una práctica iniciada con las primeras elecciones democrática y que se encuentra ampliamente establecidas. De hecho, los referentes partidarios indican que la población ya está acostumbrada y que, en algunos casos, si no se dispone de transporte los electores prefieren no concurrir a la votación. Las sucesivas elecciones sirvieron para especializar esta asistencia directa a los electores, y en las últimas elecciones los candidatos y partidos desarrollaron aplicaciones tecnológicas (apps) para individualizar mejor a los electores y llevarlos a votar. Este proceso, se ve favorecido por la presencia de representantes de la lista o los candidatos en las mesas, que a la vez informan a sus puestos de comando quienes todavía no votaron.

Como fue adelantado en secciones anteriores, claramente este es un gasto incentivado por el SE, que no prohíbe el transporte de electores. En cuyo desarrollo, se generan espacios para la transacción clientelar y la compra de votos. Justamente, en las pasadas elecciones municipales, las denuncias respecto de voto asistido fueron elevadas. Por su puesto, este proceso de acompañamiento al elector, en muchos casos se desarrolla juntamente con el proceso de transporte de la casa hasta el lugar de votación.

El otro gasto cada vez más institucionalizado por los partidos y candidatos es el pago a miembros de mesa. Este rubro tiene una cuasi equiparación a pagos servicios profesionales o gastos de *per diem*. Generalmente está sujeto a negociación *ad hoc*, y los partidos grandes o candidatos acaudalados pueden pagar hasta cuatro veces más que sus competidores; con el voto preferente, los candidatos intra-listas también se involucran en la pugna. Esta pugna hace que aquellos que cuenten con más recursos, puedan elegir a miembros de mesa con mayor experiencia e incluso con titulación universitaria, como abogados. En el caso de los partidos pequeños, estos puestos generalmente están cubiertos de forma voluntaria.

Como el caso anterior, este es otro gasto incentivado por el SE, cuya normativa no contempla alguna forma de carga pública efectiva o compensación con recursos estatales directos para los asistentes electorales. Los miembros de los partidos también señalaron que este

es un gasto complicado de rendir, debido a que los miembros de mesa o personal de apoyo no siempre cuentan con documentos tributarios para comprobar el gasto. Asimismo, en el caso de ser un gasto centralizado por el partido, implica una organización logística importante para llegar con los desembolsos de forma oportuna.

Del mismo modo es habitual ciertas zonas del país, como gastos vinculados a la logística, traer a los electores desde largas distancias y agruparlos en los puestos de comando de los partidos o movimientos. En ese lugar, además de la instrucción sobre la ubicación de las mesas de votación, son distribuidos alimentos tanto antes como después de la votación. Si bien cumplen una función en el engranaje de los partidos, es otro espacio estructurado para la negociación clientelar.

En relación con los gastos en los meses previos a la jornada electoral, igualmente el flujo tiene relación con el tamaño de los partidos. Los partidos grandes establecen diferentes estrategias, siendo la principal las visitas de casa por casa y las pequeñas actividades en los vecindarios. La organización de estas jornadas implica que los candidatos cuenten con equipos de trabajo que recorren a pie promocionando las candidaturas. Igualmente, cada candidato necesita contar con operadores políticos en el terreno, lo cual implica un importante costo y la necesidad de contar con acceso a redes existentes. El voto preferente multiplicó esta operación, y hoy existen tantos equipos como candidatos competitivos, que operan de forma paralela.

Las actividades proselitistas además de la presentación de ofertas programáticas incluyen la distribución de víveres e incluso algún tipo de atención médica u odontológica. En las últimas elecciones municipales, de acuerdo con los referentes partidarios, la pandemia y la recesión económica acentuó el contexto de precariedad elevando los niveles de vulnerabilidad de la población. Con lo cual la distribución de estos bienes, principalmente alimentos y remedios, se amplificó de forma considerable. Esta distribución de bienes es igualmente una práctica instalada en la forma de hacer proselitismo.

Los gastos ilegales por su puesto son más difíciles de rastrear, pero al igual que el punto anterior, experimentaron un alza en las últimas elecciones. Se ha señalado que tanto la oferta como la demanda por las transacciones

clientelares aumentaron, especialmente la compra de cédulas. Y muchas de estas ocurren a la luz de los transeúntes con nula acción por parte de los órganos de control.

Finalmente, un gasto que se encuentra invisibilizado es el realizado por las mujeres para poder participar en la actividad política y la campaña electoral. Antes de salir a las actividades proselitistas organizan y cubren los gastos de cuidado del hogar. Cubrir estos emolumentos no es una tarea sencilla, y en la práctica constituye un obstáculo importante para las mujeres que deben trabajar, cuidar el hogar y además hacer política.

### **3.5. Candidaturas de mujeres y financiamiento**

La mayor de la representación política de las mujeres es un indicador del grado de democratización del sistema político. En el caso paraguayo, numerosos esfuerzos, tanto desde los partidos como desde la sociedad civil, fueron realizados para la incorporación de reformas institucionales que apuntalen la representación política de las mujeres. Pero ninguna de ellas ha podido salir adelante, debido a la fuerte resistencia. De hecho, la inclusión actual cuota del 20% en el Código Electoral de 1996, fue logrado con enormes dificultades y a último momento.

Desde la comunidad internacional, y especialmente las MOEs, se realizaron numerosas recomendaciones en los últimos diez años, que van desde el aumento y mejora en la efectividad de las cuotas de género hasta la mejora presupuestaria de organismos de promoción de la participación política y producción de materiales educativos. Asimismo, las recomendaciones en materia de financiamiento político se centraron en la inclusión de mecanismos directos para promover campañas de mujeres e incluir partidas específicas en los subsidios y aportes para el empoderamiento de las mujeres (Rodríguez, y otros 2023).

En consonancia con lo anterior, desde diferentes sectores políticos, el financiamiento político y su limitado acceso ha sido largamente señalado como un obstáculo central en la representación. Algunos estudios de caso en la región matizan su incidencia, y dan cuenta que el acceso a recursos es una de las variables a considerar en el marco de diversos dispositivos que pueden obstaculizar o favorecer la presencia de mujeres. Por lo

tanto, deben evaluarse otros componentes dentro los sistemas electorales, que contribuyen a la democratización interna de los partidos políticos y vinculación con la sociedad, que también facilitarían el acceso a las mujeres (Casas-Zamora y Falguera 2017).

En el caso en cuestión, las consideraciones deben partir por reflexionar sobre los dispositivos formales e informales, especialmente los relacionados con la cultura política. Esta perspectiva, permite reconocer que las mujeres que participan en la política paraguaya cotidianamente se encuentran expuestas a barreras patriarcales que buscan reducirlas a planos de relevancia secundaria. En esa línea, el limitado acceso a recursos financieros actúa como un factor más que obstruye la intervención política. Esta situación es ampliamente conocida por los actores en todos los partidos, que encuentran que el dinero constituye una dificultad estratégica para que las mujeres puedan competir con éxito. Precisamente por eso, entre otras cosas, hay un acuerdo en que las medidas afirmativas reflejadas en dispositivos institucionales dentro de los SE ayudan a remover estas barreras independientemente de su origen.

La división generalizada del trabajo en la política históricamente relega a las mujeres al ámbito de lo privado o doméstico. Y en todo caso, solamente una vez que resuelven las tareas del cuidado, se encuentran habilitadas para operar electoralmente. Esto, desde el punto de vista del financiamiento político, constituye una muralla financiera, pues la tarea delegada de cuidado es ejercida por otra persona y subsidiada por las mujeres que activan en la política.

Asimismo, hay un consenso generalizado entre las mujeres entrevistadas, que una vez que logran candidatarse, a diferencia de los hombres, el acceso a los recursos financiero se convierte en el impedimento más difícil de superar. En este sentido, las diferentes lideresas han señalado que gran parte de sus fondos de campaña provienen principalmente de recursos de familiares cercanos o de ingresos propios. Esto es diferente en el caso masculino, que consiguen recursos a partir de sus redes sociales, políticas o económicas.

Precisamente, las mujeres militantes manifestaron las enormes dificultades que tienen para poder encontrar fondos fuera de su círculo familiar. Muchas carecen de la experiencia o sienten aprensión a los

procesos de recaudación de fondos por las dificultades que conlleva. Asimismo, se apuntó que el propio marco regulatorio no está preparado para recibir pequeñas donaciones, fundamentalmente debido a la complejidad administrativa, tributaria y el escaso tiempo destinado en el cronograma electoral para la búsqueda de recursos.

Otro aspecto que goza de amplio consenso son las acciones afirmativas. Diversos partidos han reportado la importancia que le otorgan a las cuotas en la asignación de los lugares en las listas plurinominales. En algunos partidos, incluso, por decisiones de su asamblea han optado por la presentación paritaria de candidaturas. También existen agrupaciones que son paritarias desde su creación.

Sin embargo, esas medidas afirmativas han perdido eficacia. Los actores reconocen que con el voto preferente se genera una gran distorsión sobre los mencionados dispositivos. Así, la cuota del 20% en la lista, que en algunos partidos se traducía ubicando a por lo menos una candidata entre los primeros 5 lugares, hoy pierde sentido debido que el elector puede alterar con su voto el orden propuesto por los partidos o movimientos. En las últimas elecciones municipales, las mujeres redujeron sus posibilidades de ingreso por efecto del voto preferente.

Finalmente, algunos representantes partidarios manifiestan conformidad con la posibilidad de inclusión de alguna forma de incentivo –a través de los subsidios electorales– para que las mujeres puedan mejorar su representación política. La evidencia comparada muestra diversas estrategias, entre las cuales el aumento en los subsidios electorales a partidos por candidaturas de mujeres electas es uno de los principales<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>.

## Box 9.2. Cambios en el marco regulatorio

### Nota Metodológica

El marco legal que rige al financiamiento político pasó por diversos cambios. Desde el establecimiento en el Código Electoral de 1996 (CE) la normativa fue reformada en tres oportunidades. Estas transformaciones, a partir de diversas motivaciones, tuvieron la intención de actualizar la legislación dotándole de mayor precisión, control y transparencia<sup>1</sup>. En los siguientes párrafos, se suministrará un resumen de los principales elementos que configuran el marco regulatorio.

Desde el punto de vista del tipo del origen de los fondos es un régimen mixto, incorporando fuentes públicas como privadas. Los recursos públicos directos se dividen en subsidio electoral y aporte estatal. El primero es pagado a las organizaciones políticas que participan considerando votos válidos para el congreso, juntas departamentales y juntas municipales. Tienen como propósito el pago de los gastos electorales pasados o bien ser guardados para la siguiente campaña. El segundo, se realiza de forma anual y corresponde a los partidos, alianzas o concertaciones que logren a partir de 2% de votos del padrón electoral y de acuerdo con cada voto válido para el Congreso. Su finalidad es solventar los gastos ordinarios del partido, la formación ciudadana, la capacitación de afiliados y la investigación de la realidad nacional.

En cuanto al financiamiento privado directo, en las campañas electorales están prohibidas las donaciones anónimas y las organizaciones políticas pueden recibir contribuciones individuales de personas físicas y jurídicas de hasta 10.000 jornales. Estos montos también son idénticos para el periodo no electoral. Asimismo, el límite máximo de gasto electoral en elecciones generales permitido equivale al 10% de un jornal por cada elector habilidad en la jurisdicción respectiva de competencia. Este límite baja a 5% para las elecciones internas.

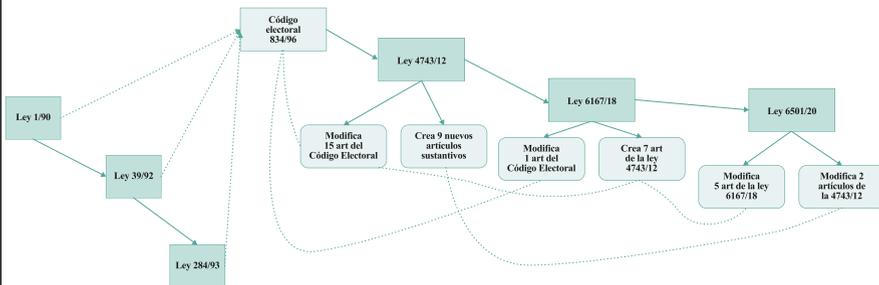
Como parte del financiamiento público indirecto se encuentran las excepciones impositivas nacionales y municipales a los bienes inmuebles de los movimientos y partidos y los documentos emitidos por estos. Igualmente, se encuentran exceptuadas de tributos aduaneros la importación de maquinarias de producción gráfica o producción audiovisual y equipos de oficinas. Como financiamiento privado indirecto se encuentran los espacios gratuitos otorgados por los medios de comunicación social oral, escrito y televisivo durante la campaña electoral para la divulgación de las bases programáticas.

---

<sup>1</sup>No obstante, y como se discutirá en las siguientes secciones del diagnóstico, el hecho de no seguir un objetivo claro en términos sistémicos afectará su aplicación y limitará su efectividad

El marco institucional igualmente a presentado variaciones con la inclusión de instituciones con diferentes funciones. El TSJE, mediante una Unidad Especializada es el supervisor natural del FP y los sujetos obligados son las organizaciones políticas (OP). El Secretaría de Prevención del Lavado (SEPRELAD) forma parte del esquema de control de riesgos mediante la asistencia técnica en su área de competencia. La Secretaría de Tributación, a partir de su infraestructura de gestión impositiva, colabora con el otorgamiento de registros para la identificación tributaria de las OP y elabora informes a pedido del órgano encargado. La Contraloría General de la República (CGR), como parte del circuito de control, realiza auditorías a las rendiciones presentadas por las OP.

### Gráfico 9.1. Cambios del marco regulatorio



Fuente: Elaboración propia

En el marco de los procesos electorales, la rendición de cuentas se realiza tanto en las internas como las generales. En el primero momento, son los movimientos políticos los encargados de recopilar la información física y presentar al Tribunal Electoral de sus partidos. Estos elaboran un informe que es remitido a al TSJE. Paralelamente, el órgano electoral, mediante la plataforma SINAFIP, tiene acceso las rendiciones presentadas por los movimientos y partidos.

El régimen sancionatorio igualmente distingue las elecciones internas de las generales. En las primeras son los Tribunales Electorales partidarios los que castigan con multa a los movimientos internos que no presenten los informes de los candidatos. En las elecciones generales, la falta de declaraciones o la presentación de rendiciones se castigan con multas deducibles del subsidio electoral correspondiente al Partido Político.

### 3.6. Las limitaciones en el proceso de rendición

El proceso de rendición de cuentas gestionado por el TSJE, a través del portal de SINAFIP, ha implicado un gran desafío para los partidos políticos y los candidatos. En muchos casos, los partidos reportaron que el sistema ayudó al proceso de contabilidad y gestión de la documentación, y desde ese punto de vista fue una contribución relevante para el ordenamiento administrativo. Pero en otros, el contexto de su aplicación durante la pandemia, las condiciones de alfabetización digital, el acceso a la tecnología y conectividad, así como el nivel de conocimiento del marco legal de los candidatos fue una limitante en su aplicación.

El proceso de rendición de cuentas para los candidatos se inicia con la Declaración de Ingresos y Gastos de Campaña (DIGC) y la Declaración de Intereses económicos Vinculados (DIEV) a través del portal de SINAFIP. Una vez completados los datos personales, el candidato debe introducir su correo electrónico para activar la cuenta. Con la cuenta habilitada, con usuario y contraseña respectiva, puede iniciar la carga de los sus datos y de su cónyuge. Posteriormente se realiza el llenado de la DICG introduciendo los recursos que son de propiedad del candidato y que se destinarán a la campaña, los campos consisten en recursos monetarios (efectivos, depósitos, cuentas a cobrar, donaciones o contribuciones monetarias, prestamos) y recursos no monetarios (inmuebles, transporte, donaciones y otros). Finalmente, se completa el formulario DIEV, informando la participación que tienen los candidatos en personas jurídicas como sociedades, entidades financieras etc.

Este inédito proceso, que podría aparentar sencillez, tuvo diversos niveles de complejidad que los movimientos fueron resolviendo con los recursos que disponían a mano. Así, en la generalidad de los casos, fueron los movimientos desde una perspectiva de “administración centralizada”, los que organizaron diferentes equipos que se encargaron de la gestión de las declaraciones. Esto implicaba reunir a un grupo de personas con conocimientos relacionados con la nueva ley de FP, habilidades y recursos informáticos necesarios para realizar el llenado de datos.

Una de las principales dificultades señaladas por los líderes partidarios se relaciona con problemas de alfabetización digital y recursos tecnológicos. Muchos candidatos no contaban con correos electrónicos, pues se manejaban cotidianamente con los requisitos del mundo analógico.

En consecuencia, los movimientos se encargaron, en primera instancia, de crear una multiplicidad de correos para iniciar el procedimiento. Asimismo, muchos candidatos no contaban con la conectividad o los equipos (smartphones o notebooks) aptos para hacer la gestión, entonces también se debía hacer el llenado del resto de los formularios por ellos. En algunos casos se hacía con presencia de los candidatos, vía telefónica o directamente se cargaban en “0” por defecto. La firma de las constancias o las declaraciones impresas, para su posterior uso, igualmente generaban problemas pues no todos los candidatos contaban con impresoras.

Las confusiones durante la carga de datos igualmente fueron una constante. Específicamente, las DIGC, que debía entenderse como el presupuesto de campaña, fue comprendida de diferentes maneras. Algunos candidatos optaron por hacer una carga extensiva, otros respecto a algunos recursos y el resto decidió colocar “0” para evitar problemas o reducir el trabajo. Para otros, la posibilidad de establecer un presupuesto de campaña, apenas iniciada la misma, era de difícil cumplimiento pues recién se encontraban en el proceso de recepción de donantes o de cuantificación de recursos. Estas confusiones estuvieron presentes en múltiples candidatos, de diferentes partidos y niveles de formación.

El proceso de gestión de las declaraciones implica un formidable gasto administrativo para los movimientos y partidos. Muchos de ellos, de acuerdo con sus capacidades organizativas y financieras, fueron contratando personas para realizar el trabajo. Otros, que contaban con apoderados o integrantes que accedieron a las capacitaciones, se encargaron del proceso. Así, un aprendizaje que ha dejado este proceso es que cumplir con los requisitos de forma individual, se encuentra todavía alejado de la realidad.

Si bien las diversas agrupaciones políticas han participado en los talleres del TSJE o realizado diversas jornadas al interior de sus partidos, las capacidades que quedan instaladas luego de las municipales todavía son en un grupo reducido. Esto amerita pensar en un esquema constante de entrenamiento y el desarrollo de aplicativos más simples para que las autoridades partidarias puedan generar procesos internos y ordinarios de replicación.

Con relación a los controles, especialmente en las internas, quedan en gran medida en manos de los partidos políticos. Son ellos los que reciben las rendiciones de los candidatos y movimientos con los documentos de respaldo. Los Tribunales partidarios luego realizan una compilación con el Informe de

Rendición de Cuentas. El TSJE por su parte, al recibir el Informe realiza la publicación. La autoridad electoral, por medio del SINAFIP, tiene acceso a los datos de las rendiciones de cuenta de los candidatos, como el número de factura. Así, en coordinación con la SET, puede verificar la autenticidad de los documentos tributarios; y con la SEPRELAD, hacer el seguimiento de los candidatos y sus cuentas para reportar operaciones sospechosas.

Algunos partidos cuestionan las capacidades instaladas del TSJE para realizar los controles adecuados, e indican que sería más apropiado que se encuentre en manos de organismos con la CGR, que cuentan con la experiencia y el rol misional para llevarlo a cabo. Para otros el cuestionamiento se centra en la limitada independencia del órgano respecto a los demás partidos. Asimismo, fue señalado que la nulas sanciones o procesamiento por infracciones por las declaraciones falsas presentadas, inciden en el descreimiento del sistema.

No obstante, son autocríticos respecto a sus posibilidades de realizar controles efectivos a los candidatos o movimientos. De hecho, los partidos básicamente actúan de pasa papeles al TSJE. Pues claramente no cuentan con el desarrollo organizacional necesario para efectuar controles y dar certeza respecto a los informes. A lo sumo, algunos partidos han creado filtros, haciendo un chequeo previo a las facturas, sin embargo, ellos no estarían para eso, especialmente los Tribunales Electorales Internos, que más bien tiene una función de organizar las elecciones y no de verificar los gastos. Los mismo puede señalarse respecto a la capacidad de cobrar las multas a sus afiliados, pues carecen de autoridad jurisdiccional para ello.

El involucramiento de la SET, por medio de la ley y convenio firmado, fue fundamentalmente a los efectos de aprovechar la infraestructura de gestión instalada en ella. Empero, a los efectos tributarios, los partidos políticos y movimientos no son propiamente contribuyentes y no cumplen una actividad comercial que este gravada, por lo tanto, su inclusión se relaciona indirectamente con la actividad ordinaria de la SET. Ellos, además de proveer un RUC –como forma de registro– realizan controles formales a pedido de parte o usuales, pero no cumplen otro papel específico.

De la misma forma, la SEPRELAD, si bien ha incluido a los partidos como sujetos obligados, y siendo una institución enfocada en parte al lavado de activos, su concurrencia en el marco del financiamiento político no se relaciona directamente sobre ese punto. Pues, difícilmente se usen

las campañas para lavar dinero y, además, una parte importante de los recursos movilizados en la campaña son en efectivo y por fuera del circuito financiero. De esta forma, su rol principal –que es muy importante– es contribuir a partir de la revisión de antecedentes de los candidatos y el reporte de operaciones sospechosas, pero difícilmente puede incidir en la visibilización de los fondos no reportados.

Otro punto que ha sido clave y que relaciona a las citadas instituciones con el FP es el de la bancarización de las transacciones que pretende la reglamentación. Si bien este es un objetivo relevante y que sin duda puede ayudar a mejorar los controles sobre una parte minoritaria del flujo de dinero, su aplicación tropieza con múltiples problemas relacionados con los requisitos de la banca privada, la debilidad del BNF y el enorme peso de la informalidad en la economía.

La generalidad de los partidos políticos ha señalado que a la demora en la obtención del RUC se le sumaron las complicaciones con la banca privada. Esto es entendible, debido a que las aperturas de estas cuentas implican un alto riesgo, son transitorias y no generan ganancias para los privados. Por su parte, la Banca Pública, igualmente ha sido ineficiente respecto a la celeridad en las aperturas de cuentas y la gestión de la banca digital para realizar operaciones electrónicas. Sin duda, estos aspectos generan desincentivos para que los partidos, movimientos y candidatos operen en el sector formal.

#### **4. Conclusión**

La creciente influencia del dinero en la política es una realidad con la que conviven los dirigentes partidarios. En este marco, el ingreso de recursos de fuentes ilícitas ha pasado de ser una amenaza para estar entre uno de los aspectos centrales a considerar en las futuras reformas. Sin embargo, para acertar con un diseño institucional efectivo para la gestión del financiamiento político, es necesario contar con objetivos claros y realistas, partidos políticos e instituciones de control fortalecidas, y el conocimiento detallado del funcionamiento real de los partidos en tiempos electorales y no electorales.

Los sucesivos ajustes normativos en el ámbito del congreso crearon

un marco regulatorio sumamente confuso, contradictorio e ineficiente. De hecho, muy pocos referentes muestran un dominio del tema y esto resulta comprensible dado el desorden legislativo. Las leyes, deben ser entendibles para los ciudadanos, y cuando un marco regulatorio es en exceso complicado, sin duda ocasionará problemas en su aplicación.

Los objetivos claros y realistas son esenciales pues dan cuenta de un conocimiento acabado del entorno que rodea a los partidos políticos. La presencia significativa de la informalidad en las transacciones económicas es una variable fundamental que debe ser considerada. De lo contrario, como pasa con la ley actual, los controles se estarían focalizando en la parte más formal y minoritaria de las transacciones del ámbito político, dejando sin observar el grueso de las transacciones monetarias que se realizan fuera del ámbito financiero.

Como han señalado los representantes partidarios, las agrupaciones y movimientos se han arreglado para cumplir -parcial o limitadamente en algunos casos- los requisitos formales con los recursos disponibles. Sin la organización de los colectivos, el nivel de cumplimiento podría ser inferior. Por lo tanto, cualquier cambio en la norma debe tener como base que son las agrupaciones políticas fortalecidas las que aseguran el éxito de un marco efectivo.

La introducción del voto preferente, ampliamente compartida por la ciudadanía y los referentes de partidos, catalizó problemas -que ya se encontraban de forma en el ambiente- y generó otros. Así, en el proceso gradual de cambio de la lógica de competencia, multiplicó los equipos y fortaleció la individualización de las campañas, haciendo que cada candidato deba organizar sus propios equipos y aumentar sus gastos. Asimismo, al articularse con prácticas ya establecidas, incrementó la presencia del clientelismo.

Igualmente, ha generado otros problemas a nivel de la coherencia de todo el SE, en vista que ubica a los candidatos y no a partidos o movimientos como los intermediarios reales. Esto potencialmente es un problema ya que tanto los fondos públicos, como los espacios de publicidad o la nominación de miembros de mesa estaban pensado sobre la lógica de distribución a partidos/movimientos y no candidatos.

La certidumbre en un organismo electoral, como actor estratégico en la

gestión de los recursos es sumamente importante. Numerosos actores, han señalado de forma sistemática su desconfianza en la institución electoral y realizaron diferentes reclamos. De la misma manera, a pesar de los esfuerzos institucionales por mejorar su imagen y credibilidad, todavía persisten situaciones de opacidad o complicaciones en el momento de acceder a la información disponible.

Construir instituciones más sólidas es una tarea del sistema político y la sociedad. En esa tarea, la participación crítica de la sociedad civil y la academia debe considerarse al momento de realizar los controles, como en la elaboración de diagnósticos y la discusión de alternativas institucionales para mejorar la transparencia e igualdad en el acceso a los fondos.

Finalmente, hay un consenso entre los partidos sobre la importancia del financiamiento público que debe ser llevada a otros ámbitos de la sociedad. El contexto de crisis de representación y el tratamiento negativo desde los medios es un obstáculo para plantear abiertamente este tema. Sin embargo, es necesario hacer un debate sincero en términos de política pública, para encarar esta cuestión que tiene diversas aristas y se relaciona con otros problemas por fuera del sistema político.

## Bibliografía

Abente, Diego. 1995. «A Party System in transition. The case of Paraguay.» En *Building Democratic Institution*, de Scott Mainwaring y Tomothy Scully, 298-320. Stanford: Stanford University Press.

Auyero, Javier, y Claudio Benzecry. 2017. «The Practical Logic of Political Domination: Conceptualizing the Clientelist Habitus.» *Sociological Theory* 179-199.

Caballero Carrizosa, Esteban. 1989. «Gobierno y Sociedad Política.» En *Partido, gobierno y empresarios. Convergencias y divergencias*, de Esteban Caballero Carrizosa y Fernando Masi, 11-126. Asunción: CIDSEP.

Casas-Zamora, Kevin, y Elin Falguera. 2017. *Financiación política y participación equitativa de las mujeres en Colombia: análisis de la situación*. Informe, Estocolmo: IDEA-NIMD.

Casas, Kevin, y Daniel Zovatto. 2011. «Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina.» En *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, de Pablo Gutierrez y Daniel Zovatto, 17-67. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Chang, Eric, y Mirian Golden. 2007. «Electoral Systems, District Magnitude and Corruption.» *British Journal of Political Science* 115-137.

Feldman, Andres E, y Juan Pablo Luna. 2023. *Criminal Politics and Botched Development in Contemporary Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Filártiga, Camilo. 2016. «La estabilidad del sistema de partidos en Paraguay.» En *Los Sistemas de Partido en América Latina*, de Flavia Freidenberg, 193-233. México: UNAN-INE.

Hamada, Yukihiro, y Khushbu Agrawal. 2020. *Political Finance Reforms How to respond to today's policy challenges?*. Reportes, Stockholm: IDEA.

Kvale, Steinar. 2008. *Las entrevistas en Investigación cualitativa*. Madrid: Morata.

Mainwaring, Scott, y Timothy Scully. 1995. *Building democratic Institutions. Party System in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Mair, Peter. 2013. *Ruling the void. The hollowing of the western democracy*. London: Verso.

Morgan, Jana. 2011. Bankrupt representation and party system collapse. United States of America: The Pennsylvania State University Press.

Morinigo, José Nicolás. 2008. «Clientelismo y padrinazgo en las prácticas políticas patrimonialistas.» Novapolis. 9-29.

Morinigo, Jose Nicolas. 1998. «Partidos Políticos y comportamiento electoral. Infidelidad incipiente en un peculiar bipartidismo.» Revista Paraguaya de Sociología. 13-46.

Ohman, Mangus. 2015. «El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales Manual sobre financiamiento político.» En Cómo acertar con el sistema de financiamiento político, de IDEA Internacional, 12-37. Estocolmo: IDEA Internacional.

Roberts, Keneth. 2002. «Party-society linkages and democratic representation in Latin America.» Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies 9-34.

Rodríguez, Lluís Juan, Celeste Gomez, Fernando Martinez, Víctor Cano, Aldara Rodríguez, Leonardo Gómez, Giovanna Maiola, y Walter Morinigo. 2023. Observar la participación de mujeres en los procesos electorales de Paraguay. Documento de trabajo, Asunción: IDEA-UE.

Solis, Juan Mario, y Sarah Serna. 2019. «Tres décadas de democracia a través de los indicadores de sistemas de partidos.» En Tres décadas de democratización en Paraguay, de Sarah Serna y Mabel Villalba, 29-78. Asunción: CEADUC.

Weber, Max. 1996. Economía y Sociedad. México: FCE.

Zucco, Cesar. 2015. «Estabilidad sin raíces: institucionalización de sistemas de partidos en Brasil.» En Sistemas de partidos en América Latina, de Mariano Torcal, 78-107. España: ANTROPOS.