

DEMOCRACIA Y ELECCIONES EN PARAGUAY



DEMOCRACIA Y ELECCIONES EN PARAGUAY

Dirección
Salvador Romero Ballivián



1.- Paraguay 2.- Elecciones 3.- Democracia 4.- Partidos Políticos 5.- Financiamiento político
6.- Participación y representación política de las mujeres

© 2023 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.

Esta publicación fue elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea y de la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación (AECID). Las opiniones expresadas son exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la AECID o la Unión Europea.



Con la excepción de las imágenes y fotografías de terceros, la versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>>.

IDEA Internacional

Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo SUECIA
Teléfono: +46 8 698 37 00
Correo electrónico: <info@idea.int>
Sitio web: <<https://www.idea.int>>

IDEA Internacional Paraguay

WTC, torre 1 – piso 16
001529 Asunción – PARAGUAY
Teléfono: +595 976 681 065
Correo electrónico:
<paraguayprogramme@idea.int>

Dirección

Salvador Romero Ballivián

Encargada de publicación

Ximena Cáceres

Diseño

Carmen Lagrave

Dirección de IDEA Internacional en Paraguay

Salvador Romero Ballivián

Impresión

Mercurio

DOI: <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.67>>

ISBN: 978-91-7671-684-7 (versión en PDF)

ISBN: 978-91-7671-685-4 (versión impresa)

ÍNDICE

Sección I

Democracia, elecciones, partidos y planteamientos de reformas políticas y electorales

<i>Democracia representativa en el Paraguay por primera vez</i> Line Bareiro	9
<i>Integridad electoral en América Latina y Paraguay en perspectiva comparada</i> Irma Méndez de Hoyos.....	55
<i>Tierra colorada: elecciones y democracia en Paraguay</i> Salvador Romero Ballivián	87
<i>Siete de ocho: la necesaria reflexión</i> Milda Rivarola.....	145
<i>Continuidad y cambios en el sistema de partidos de Paraguay 2013-2023</i> Camilo Filártiga Callizo	175
<i>Lo que nos piden desde afuera: Análisis de las recomendaciones de las Misiones Internacionales de Observación en Paraguay</i> Alejandra Najenson, José T. Sánchez-Gómez	211
<i>La trayectoria de las últimas grandes reformas electorales: entre la política coyuntural, procesos institucionales y demandas históricas de la sociedad civil</i> José T. Sánchez-Gómez, Alejandra Najenson	257

Sección II

Financiamiento de la política, voto preferente, participación y representación política de las mujeres, y redes sociales en los procesos electorales

*Clientelismo, poderes ilegales y financiamiento
de la política en América Latina*

Carlos Meléndez 305

*El financiamiento político en Paraguay:
Dimensiones claves y notas de un diagnóstico
del financiamiento político*

Guzmán Ibarra 323

El voto preferente: una perspectiva regional

Luis Mario Rodríguez 357

*Listas desbloqueadas en Paraguay. Procesos políticos y
manifestaciones sociales en torno a una modificación electoral*

Magdalena López 401

*Mujeres y Poder. Cambiando el rostro de
la política en América Latina*

Marcela Ávila-Eggleton 447

*Disputando el espacio digital: Paraguay
y las elecciones generales 2023 en redes sociales*

Leonardo Gómez Berniga 489

Sobre los autores 535

Acerca de IDEA Internacional 538

SECCIÓN I

Democracia, elecciones, partidos y planteamientos de reformas políticas y electorales

Capítulo 1

Democracia representativa en el Paraguay por primera vez

Line Bareiro

1. Nunca había habido elecciones competitivas para un cargo ejecutivo de gobierno hasta 1991

Los dos grandes partidos políticos del Paraguay se fundaron en el año 1887, se trata concretamente de la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado)¹ y el Partido Liberal. Esa fundación se produjo en pleno neocolonialismo argentino en el Paraguay y luego de solamente 9 años de finalización de la ocupación brasileña. Fue durante esa ocupación que se realizó y puso en vigencia la Constitución de la República del Paraguay sancionada por la Honorable Convención Constituyente en sesión del 28 de noviembre de 1870. Es decir, en plena ocupación del Paraguay por tropas de la Triple Alianza, especialmente por soldados brasileños.

Puede afirmarse que nunca hubo cambio de gobierno de un partido a otro por elecciones en la historia del Paraguay hasta el año 2008. Así, la ANR gobernó el Paraguay entre 1887 y 1904. Ese año fue derrocada por un golpe de Estado que llevó al poder al Partido Liberal, que gobernó al país entre 1904 y 1940, con interrupción entre 1936 y 1937.

Los cambios de partido e incluso de gobierno entre miembros de un mismo partido, se dieron por golpes de Estado o por guerras civiles, conocidas en el país como revoluciones. Así se habla de las revoluciones de 1904, 1908, 1912, 1922, 1936, 1947. Pero lo que no hubo nunca fueron elecciones competitivas para elegir un cargo ejecutivo en el país, ya fuese municipal o nacional, hasta el año 1991.

Ideológicamente se consideraban liberales los integrantes de ambos partidos. Pero, unos años antes de la Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia comenzó a crecer el nacionalismo militarista, ideología que predominó en el país y atravesó el espectro político entre 1930 y 1989.

¹ Se usará indistintamente ambas denominaciones.

El auge del nacionalismo militarista fue a partir de la Guerra del Chaco y se tornó gobierno a partir de la Revolución de Febrero de 1936. Con el gobierno del Coronel Franco, líder del *febrerismo* nacieron también los derechos sociales en el Paraguay.

En 1947 fue la última guerra civil del Paraguay, más conocida como la Revolución del 47, que fue cuando se selló la alianza militares-Partido Colorado, que persistió hasta el año 1996. Ciertamente hubo también otros golpes e inestabilidades pues entre 1948 y 1949 hubo 6 presidentes de la República², ya todos ellos colorados fuesen o no militares. El 4 de mayo de 1954 Alfredo Stroessner dio su golpe de Estado y derrocó a Federico Chaves, pero no asumió el gobierno hasta el 15 de agosto, luego de que fuese electo como presidente en elecciones de candidato único, lo que se repitió en 1958. A partir de 1963 hubo elecciones semicompetitivas para la presidencia, las que se repitieron en 1968, 1973, 1978, 1983 y 1988 siempre con la victoria de Stroessner. Según Dieter Nohlen (1978), elecciones semicompetitivas con aquellas en las que hay más de un/a candidato/a pero solamente uno puede ganar. El único de elecciones semicompetitivas previas al stronismo fueron las elecciones de 1928, tiempo de auge del Partido Liberal, en las que se presentó con candidato propio la fracción o sector participacionista de la ANR.

2. La democracia se vino de golpe

Proclama del General Andrés Rodríguez en la madrugada del 3 de febrero de 1989:

Queridos compatriotas, apreciados camaradas de las Fuerzas Armadas, hemos salido de nuestros cuarteles, en defensa de la dignidad y el honor de las Fuerzas Armadas; por la unificación plena y total del coloradismo en el gobierno; por la iniciación de la democratización del Paraguay, por el respeto a los derechos humanos, por la defensa de nuestra religión cristiana, católica, apostólica, romana. Esos son lo que yo les estoy ofreciendo, con el sacrificio del soldado paraguayo, a nuestro querido y valiente y noble pueblo paraguayo y espero

² Higinio Morínigo, Juan Manuel Frutos, Juan Natalicio González, Raimundo Rolón, Felipe Molas López y Federico Cháves.

que los camaradas de las Fuerzas Armadas me acompañen en esta circunstancia, porque estamos defendiendo una causa noble y justa que redundará en beneficio de nuestro heroico y noble pueblo paraguayo (Telefuturo, 2015, 0m38s).

El General Rodríguez era el segundo hombre más poderoso de la dictadura de Alfredo Stroessner, jefe de la Caballería y consuegro del dictador. Como todos los militares, policías y funcionarios públicos, Rodríguez era afiliado al Partido Colorado. Al decaer el auge económico y finalizarse la construcción de la represa de Itaipú, emergió la división de la ANR entre *militantes combatientes stronistas* y el sector *tradicionalista*. El 1 de agosto 1987 los militantes desplazaron a los tradicionalistas de la conducción partidaria, en una asamblea partidaria considerada por los tradicionalistas como un atraco. Obviamente, las tensiones tuvieron repercusión en las Fuerzas Armadas (FFAA) y en el funcionariado público, ya que la dictadura se sostenía sobre el triángulo Aparato de Estado, ANR y FFAA.

Como puede observarse en la proclama del General Andrés Rodríguez, el propósito del golpe del 2 y 3 de febrero de 1989 era:

- a) ***La defensa de la dignidad y el honor de las Fuerzas Armadas***, afectada por la imposición de pases a retiro de los militares que estaban más cerca del tradicionalismo;
- b) ***La unificación plena y total del coloradismo en el gobierno***, la división del partido de gobierno fue una de las razones del golpe, pero no se enfocó una unión entre tradicionalistas y militantes, sino que se desplazó a los militantes e incluso se envió a sus líderes a la cárcel. Lo que si se cumplió fue mantener al coloradismo en el gobierno por más de tres décadas con una única interrupción de 4 años.
- c) ***La iniciación de la democratización del Paraguay***, la democratización no era el punto principal de la proclama, solamente se proponía un inicio, sin embargo, como podrá verse más adelante, tanto los partidos opositores, la sociedad civil, la iglesia católica y la comunidad internacional, contribuyeron a que la apertura política se convirtiera en una democratización del Paraguay. A inicios de 1989 solamente quedaban en el Cono Sur las dictaduras de Stroessner en el Paraguay y de Pinochet en Chile. Brasil, Argentina y Uruguay ya habían avanzado en su proceso de redemocratización.

- d) ***El respeto a los derechos humanos***, Paraguay ya formaba parte tanto del Sistema de la ONU como de la OEA. Ya que había firmado las declaraciones de 1948. Sin embargo, el único tratado del sistema ONU que ratificó, en el año 1986, fue la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Sin embargo, no llegó a presentar ni el informe inicial. Pero sí se llevaba adelante un procedimiento confidencial en la ONU entre 1978 y 1990³. En el caso del Sistema Interamericano no llegó a ratificar ningún instrumento de sistema, pero también se hacía un seguimiento del caso Paraguay⁴.
- e) ***La defensa de nuestra religión cristiana***, católica, apostólica, romana, la Iglesia Católica paraguaya fue muy activa en la construcción de la Teología de la Liberación y hubo obispos que participaron en la Conferencia de Medellín que produjo el Documento de Medellín de 1968. No todas las diócesis apoyaban las luchas del campesinado y del estudiantado por los derechos humanos, pero muchas lo hacían. Fue fundamental su participación en la formación del Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencias que cumplió un rol trascendental en la defensa de los presos políticos. Monseñor Rolón, arzobispo de Asunción fue un símbolo de los DDHH. Las tensiones entre la iglesia católica y el Estado paraguayo se agudizaron con la visita del Papa Juan Pablo II en 1988⁵.

³ Hugo Valiente hizo una excelente tesis de maestría en la Universidad de La Plata en el año 2021, justamente sobre ese procedimiento y obtuvo nota máxima. Lamentablemente no se publicó aún la tesis.

⁴ La ley 1 de 1989 fue justamente la ratificación de la Convención Americana sobre DDHH, conocida también como Pacto de San José de Costa Rica fue la primera ley aprobada por el Congreso de la transición. Lo que indica la urgencia de que Paraguay sea parte de la comunidad de DDHH.

⁵ Una de las mayores torpezas de la dictadura fue probablemente impedir la visita de Juan Pablo II a la Diócesis de Concepción, ya que Monseñor Maricevich era activo defensor del campesinado y de activistas contra la dictadura. Un gesto memorable fue el del gran artista Carlos Colombino que realizó y regaló un magnífico altar a Concepción como parte del desagravio a la prohibición.

3. 1989–1996

Transición de la dictadura a la democracia

Los hitos que marcan la transición de una dictadura a una democracia varían según criterios de las y los autores o del acuerdo político entre actores. En algunos casos se considera que la transición se inicia con la salida del dictador del gobierno y se cierra con la aprobación de una constitución democrática, o con la realización de elecciones competitivas en plena vigencia de libertades públicas, en fin, hay diversas perspectivas. En el caso paraguayo hay gente que considera que aún continúa la transición.

Personalmente considero que, en el caso paraguayo, la transición culminó con la finalización del poder e inclusión de militares en servicio activo en la conducción del Estado paraguayo. Más concretamente el sistema dictatorial basado en el nacionalismo militarista, con bases constitucionales, se desarrolló entre 1940, con la dictadura del General Estigarribia y la Constitución aprobada por plebiscito y 1996, con la derrota del General Lino Oviedo.

4. Hitos de la transición

4.1. La noche de la Candelaria

El golpe que derrocó a Stroessner se desarrolló en la noche entre el 2 y el 3 de febrero. El liderazgo fue del General Andrés Rodríguez y quien apresó a Stroessner fue el General Lino César Oviedo. El mismo 3 de febrero Andrés Rodríguez juró como presidente provisional del Paraguay. La gran fiesta había comenzado desde la mañana temprano en las calles de Asunción y otras ciudades del Paraguay. Quienes festejaban eran personas opositoras a la dictadura y los grandes liderazgos y referentes ciudadanos. A partir de ese día también comenzaron a llegar exilados/as paraguayos/as desde los países limítrofes y de diferentes partes del mundo.

Había dudas de cuán democrático podría ser el proceso. Pero recuerdo que en los debates entre integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), para realizar una gran campaña de educación cívica se manifestaron personas de consideraban un riesgo apostar a este proceso. Las palabras del Padre José María Blanch (SJ), dijo “se abrió una rendija de luz, tenemos que hacer todo lo posible para que se amplíe y haya libertad y democracia

en el Paraguay”⁶. Así se comenzó a trabajar en Decidamos, campaña para la expresión ciudadana, que basada en el método de educación popular de Paulo Freire, desarrolló materiales que iban desde qué es la democracia, hasta cómo votar.

4.2. Elecciones del 1 de mayo del 89

El gobierno convocó a elecciones generales para el 1 de mayo de 1989. Las mismas se realizaron con libertades públicas, con participación de candidatos de la oposición. Pero todavía con la vigencia de la Ley 886 de 1981, según la misma, el presidente ganaba por mayoría simple, pero los cargos legislativos⁷ eran elegidos por medio de sistema de lista completa y representación proporcional, según la cual:

- a) el sistema de representación adoptado consiste en asignar **dos tercios de los cargos al partido que hubiere obtenido mayor número de votos válidos**. Para integrar los cargos restantes, la proporción se determinará en la siguiente forma: Se suma el total de los votos válidos emitidos a favor de los partidos minoritarios y se divide por el número de cargos por llenar; este cociente servirá de divisor al número de votos válidos emitidos a favor de cada uno de los partidos minoritarios⁸.

⁶ Personalmente estuve en ese debate desde el inicio.

⁷ Senadores, diputados, convencionales constituyentes e integrantes de Juntas Municipales y Juntas Electorales.

⁸ Este sistema proviene de la ley de la Italia fascista de 1923 conocida como Ley Acerbo, por su redactor, que asignaba dos tercios de los escaños al partido que obtuviese más del 25% de los escaños. Dieter Nohlen denomina a este sistema de adjudicación de escaños “de mayoría con premio” y en general se la llama de mayoría con prima o con recompensa.

Andrés Rodríguez fue electo con el 76% de los votos, en tanto que el parlamento de la transición estuvo conformado por:

Tabla 1.1. Congreso de la transición

Cámara	Partido	Cantidad	Porcentaje
Diputados	ANR – Partido Colorado	48	66,6%
	PLRA- Partido Liberal Radical Auténtico	21	29,3%
	PRF – Partido Revolucionario Febrerista	2	2,8%
	PLR Partido Liberal Radical	1	1,3%
	TOTAL	72	100%
Senado	ANR	24	66,6%
	PLRA	11	30,6%
	PRF	1	2,8%
	TOTAL	36	100%

Fuente: <http://americo.usal.es/oir/legislatura/paraguay.htm>; y Airditi, 1990.

4.3. El Zeitgeist de la transición

Pensar con la distancia temporal suficiente, nos permite recuperar el ánimo democratizador en el espectro político paraguayo. El espíritu del tiempo, o Zeitgeist en alemán, era el de avanzar hacia una democracia representativa sólida. A continuación, se presenta algunos hitos del proceso de democratizador que atravesó a todo el espectro político entre 1989 y el 2012 podría decirse. Veamos primero la transición de la dictadura cívico militar a la democracia.

- La ley 1 de 1990, fue la primera de la historia del Paraguay que estructuraba un sistema electoral democrático para todos los cargos electivos. Incluso disponía una segunda vuelta electoral para las elecciones presidenciales, en el caso de que ningún candidato/a hubiese alcanzado el 50%.

Este impresionante avance fue elaborado y aprobado por el Congreso de la transición, que como se ha visto anteriormente tenía mayoría colorada del 66%, pues había sido electo todavía con la Ley electoral de la dictadura 881/1981. Por lo tanto, solo se entiende su aprobación con una mayoría de integrantes del partido que había sostenido a la dictadura de Stroessner por 35 años. Ciertamente, en ese Congreso había también colorados de sectores que por diversos motivos se habían vuelto opositores o que directamente eran hijos de dirigentes colorados que nacieron y/o crecieron en el exilio.

- Las elecciones municipales del 26 de mayo de 1991 se realizaron aún con la Junta Electoral Central (JEC). Estas elecciones cambiaron el mapa político del Paraguay. En primer lugar, porque por primera vez en la historia la ciudadanía eligió a quienes ocuparían cargos ejecutivos en elecciones competitivas. Se eligió también democráticamente a los y las integrantes de los legislativos municipales. En segundo lugar, porque fueron las primeras elecciones con una ley electoral democrática, fueron elecciones competitivas. En tercer lugar, cambió el mapa político del Paraguay, ya que en importantes ciudades fueron electos opositores activos al gobierno. Posiblemente lo más mencionado fue la victoria de Carlos Filizzola para ocupar la intendencia municipal de Asunción. Filizzolla había sido un importante dirigente estudiantil y gremial, que organizó un movimiento político independiente llamado Asunción para Todos⁹.
- La elección de convencionales constituyentes, realizadas el 1 de diciembre de 1991 fue también una sorpresa, por los siguientes motivos:
 - 1) La ANR logró el 55,1% de los votos, el PLRA el 27%, Constitución Para Todos (CPT) obtuvo el 11%, el Partido Revolucionario Febrerista (PRF) un 1,2% y el Partido

⁹ Un análisis de ese momento se puede leer en Arditi, B., 1992, págs. 48-57.

Demócrata Cristiano (PDC) un 0,8%. Estos porcentajes se tradujeron en 122 bancas para la ANR, 76 para el PLRA, 19 para CPT, 1 para el PRF 1 banca y también 1 banca para el PDC (TSJE, s/f). Como puede verse, se restableció el predominio de los partidos tradicionales y en tercer lugar se posicionó una alternativa progresista. En términos generales, nuevos partidos o movimientos políticos no colorados ni liberales pasaron a llamarse del “tercer espacio” y en la práctica mostraron tener más votos que otros partidos opositores a la dictadura;

2) Aún con una amplia mayoría colorada, el procedimiento fue democrático desde el primer momento. No sólo fue incluyente en la conformación de la mesa directiva, sino que se abrió a recibir propuestas ciudadanas. Se recibió más de un centenar de propuestas, que fueron analizadas y en muchos casos, se reflejaron en el resultado del proceso;

3) Las mujeres convencionales constituyentes fueron solamente un 11% de la Convención, pero organizaron una interbancada de mujeres, en la que participaron todas, analizaron las propuestas del Foro de Mujeres para la Constituyente, acordaron los puntos y cada una trabajó con su bancada para lograr apoyo para sus propuestas. La estrategia llevó a la incorporación de artículos claves para promover la igualdad y no discriminación por razón de género. Igualmente, los pueblos indígenas de todo el país, habían trabajado con juristas de primer nivel durante un año, lograron un capítulo excelente de pueblos indígenas, además de los derechos de toda la ciudadanía, a pesar de que no consiguieron los escaños reservados que propusieron al Congreso primero y a la misma constituyente después. Pero por lo menos un hombre y una mujer indígena estuvieron presentes en cada sesión de la Convención, finalmente se les nombró como asesores. Decidamos, campaña por la expresión ciudadana hizo un trabajo amplio de educación sobre qué es una constitución y cómo aportar a la Constituyente. Por lo menos 1 hombre y 1 mujer de la iniciativa estuvieron presentes en cada sesión. Los lunes transmitían sus observaciones a una mesa de análisis y para

la noche ya se difundía el boletín “La Bancada Ciudadana”, que se distribuía gratuitamente en casi todo el país.

- El 20 de junio de 1992 se juró la Primera Constitución Democrática de la historia del Paraguay “Por su origen, por su procedimiento por su resultado” (según Decidamos, campaña por la expresión ciudadana). Finalmente, el Paraguay contó con una sólida base para su desarrollo democrático. Las críticas fueron puntuales.

A partir de esta fecha el Paraguay pasó a constituirse en “Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado” y adoptó como gobierno “la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana” (art. 1). “La soberanía residen en el pueblo” (art. 2) y éste la ejerce por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. La dictadura está fuera de ley.” (art. 3).

La parte dogmática de la Constitución tiene enorme solidez estableciendo adecuadamente derechos y obligaciones, incluso son sólidos los derechos a la igualdad y no discriminación, que son la base misma de los derechos humanos. La incorporación del principio de no discriminación sin hacer un listado de razones, contribuye a una fortaleza para desarrollar ese principio contra toda forma de discriminación. Quizá los derechos del campesinado estén menos desarrollados que otros como los de los pueblos indígenas, de las mujeres, del ambiente, o del cooperativismo entre muchos más.

Un detalle nada menor, el Paraguay, a partir de la Constitución de 1992 ya no tiene religión oficial. Concretamente, lo dice el artículo 24: Quedan reconocidas la libertad religiosa, la de culto y la ideológica, sin más limitaciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna confesión tendrá carácter oficial.

Las relaciones del Estado con la iglesia católica se basan en la independencia, cooperación y autonomía.

Se garantizan la independencia y la autonomía de las iglesias y confesiones religiosas, sin más limitaciones que las impuestas en esta Constitución y las leyes.

Nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología.

En la parte orgánica de la Constitución se desarrolla un sistema republicano, con poderes Ejecutivo, Legislativo bicameral y Judicial con un Ejecutivo. Se adoptó instituciones extra poderes, que ya existían en otros países, como el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Banca Central del Estado. De especial importancia es el Ministerio Público, que por el artículo 268 tiene las siguientes atribuciones:

1. velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales;
2. promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas;
3. ejercer acción penal en los casos en que, para iniciarla o proseguirla, no fuese necesaria instancia de parte, sin perjuicio de que el juez o tribunal proceda de oficio, cuando lo determine la ley;
4. recabar información de los funcionarios públicos para el mejor cumplimiento de sus funciones, y
5. los demás deberes y atribuciones que fije la ley.

Para este trabajo es relevante el paso de la Junta Electoral Central (JEC) a la Justicia Electoral. Se transcribe a continuación el texto constitucional al respecto:

SECCIÓN V DE LA JUSTICIA ELECTORAL DE LA COMPETENCIA

Artículo 273 - La convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivados de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de

los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral.

Son igualmente de su competencia las cuestiones provenientes de todo tipo de consulta popular, como asimismo lo relativo a las elecciones y al funcionamiento de los partidos y de los movimientos políticos.

DE LA INTEGRACIÓN

Artículo 274 - La Justicia Electoral está integrada por un Tribunal Superior de Justicia Electoral, por los tribunales, por los juzgados, por las fiscalías y por los demás organismos a definirse en la ley, la cual determinará su organización y sus funciones.

DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL

Artículo 275 - El Tribunal Superior de Justicia Electoral estará compuesto de tres miembros, quienes serán elegidos y removidos en la forma establecida para los ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral deberán reunir los siguientes requisitos: ser de nacionalidad paraguaya, haber cumplido treinta y cinco años, poseer título universitario de abogado, y, durante el término de diez años, cuanto menos, haber ejercido efectivamente la profesión, o desempeñado funciones en la magistratura judicial, o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separada o alternativamente.

La ley fijará en qué casos sus resoluciones serán recurribles ante la Corte Suprema de Justicia, la cual lo resolverá en procedimiento sumarísimo.

Obviamente no es una constitución perfecta, en ese sentido es un buen ejemplo el artículo 230, que expresa:

El presidente de la República y el vicepresidente serán elegidos conjunta y directamente por el pueblo, por mayoría simple de votos, en comicios generales que se realizarán entre noventa y ciento veinte días antes de expirar el período constitucional vigente.

Con los resultados de las elecciones municipales de mayo de 1991, los colorados habían comprendido perfectamente el riesgo que suponía para ellos la segunda vuelta electoral o ballotage, por lo tanto, incorporaron

esa cláusula a la Constitución. Además, hay ciertas modificaciones que no pueden hacerse con procedimiento de enmienda sino solamente de reforma. El primero implica una ley que debe ser sometida a referendo. La segunda, una nueva Convención Constituyente para hacer reformas en ciertos temas como expresa el párrafo final del artículo 290:

No se utilizará el procedimiento indicado de la enmienda, sino el de la reforma, para aquellas disposiciones que afecten el modo de elección, la composición, la duración de mandatos, las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado, o las disposiciones de los Capítulos I, II, III y IV del Título II, de la Parte I.

- El 22 de diciembre de 1992 se produjo el descubrimiento del Archivo del Terror. Se trata de archivos de la policía política de la dictadura de Stroessner, en los que constan fichas e informes sobre personas opositoras y acciones represivas durante la dictadura de Alfredo Stroessner. El Dr. Martín Almada fue quien recibió la información de dónde se encontraban los archivos y logró una acción judicial-política-periodística para entrar al recinto en el que se encontraban esos archivos, parte de los mismos estaban incluso bajo tierra. Fue uno de los momentos más emocionantes de la transición. El proceso a partir de ese momento fue fascinante, pero lo relevante, por una parte, es que se convirtió en el más importante archivo del Operativo Cóndor que involucró a las dictaduras militares de la región de los años 70 y 80 del siglo XX, con apoyo norteamericano, y pasó a ser el Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos, del Poder Judicial del Paraguay. Por otra parte, el archivo se fue enriqueciendo con nuevos descubrimientos documentales de las represiones en el Paraguay y sirvió de base, no sólo a juicios en el Paraguay, sino incluso al proceso abierto por el entonces Juez español Baltasar Garzón al dictador chileno Augusto Pinochet y además fue fundamental para el importante trabajo de la Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay, que funcionó entre los años 2003 y 2008 (CVJ, 2008).
- En las elecciones internas de la ANR realizadas en diciembre de 1992 para elegir candidato a la presidencia de la República. El Dr. Luis María Argaña era candidato del sector tradicionalista del

Partido Colorado; y uno de los llamados “Barones de Itaipú” el Ingeniero Juan Carlos Wasmosy, candidato de los militares y sus aliados. El artículo 6 de las Disposiciones finales y transitorias de la Constitución del 92, dispone que: “Hasta tanto se realicen los comicios generales, en 1993, para elegir Presidente de la República, Vicepresidente, Senadores, Diputados, Gobernadores y miembros de las Juntas Departamentales, seguirán, en función los mismos organismos electorales; Junta Electoral Central, Junta Electoral Seccional y Tribunales Electorales, los que se regirán por el código electoral en todo aquello que no contradiga a esta Constitución”.

La tensión fue muy grande ya que todo indicaba que ganó el Dr. Argaña, pero por procedimientos muy poco transparentes e intervención incluso del General Lino Oviedo se proclamó la victoria de Juan Carlos Wasmosy. Es notable que, hasta hoy, reaparece una y otra vez que hubo fraude electoral en el Paraguay. Pareciera ser que no fue así en las elecciones generales de 1993, pero sí en las internas de la ANR de diciembre del 92. Incluso el Senador Galaverna lo reconoció muy posteriormente. La Junta Electoral Central (JEC) reconoció como ganador de esas internas a Wasmosy.

- Elecciones generales 1993. En estas elecciones se produjo un fenómeno interesante, la ANR gana la presidencia de la República pero la oposición tuvo mayoría en ambas cámaras del Congreso. Los resultados fueron:

Tabla 1.2. Elecciones 1993: Resultados para Presidencia de la República

Candidatos	Partido	% obtenido
Juan Carlos Wasmosy	ANR-Partido Colorado	39,9%
Domingo Laíno	Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	32,1%
Guillermo Caballero Vargas	Partido Encuentro Nacionavl (PEN)	23,1%
Otros candidatos	Varios partidos	0,8%
Votos blancos y nulos		4,1%
TOTAL		100%

Fuente: Elaboración propia con base en Political Database of the Americas (1999)

Tabla 1.3. Elecciones 1993: Resultados para el Senado

Partido	Bancas	%
ANR-Partido Colorado	20	44,4%
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	17	37,8%
Partido Encuentro Nacional (PEN)	8	17,8%
TOTAL	45	100%

Fuente: Elaboración propia con base en: Eleccionen.com, Elecciones Generales 1993. Padrón TSJE

Tabla 1.4. Elecciones 1993: Resultados para la Cámara de Diputados

Partido	Número de bancas	%
ANR-Partido Colorado	38	47,5%
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	33	41,3%
Partido Encuentro Nacional (PEN)	9	11,2%
TOTAL	80	100%

Fuente: Elaboración propia con base en: Eleccionen.com, Elecciones Generales 1993. Padrón TSJE

La oposición tuvo mayoría en ambas Cámaras del Congreso, mientras que la ANR ganó la Presidencia de la República y 12 gobernaciones, mientras el PLRA 4 gobernaciones y el PEN una gobernación.

- Con esos resultados electorales, fue necesario un Pacto de Gobernabilidad, ya que aunque la ANR tenía la Presidencia y vicepresidencia, ambas Cámaras de Congreso Nacional tenían mayoría opositora. Ese pacto consistió en una forma de compartir el poder político.

El pacto fue un acuerdo que parcialmente subsiste hasta hoy. Pues se abrió la posibilidad de compartir las responsabilidades y el poder institucional entre el partido de gobierno y los de la oposición. El motivo concreto fue que se necesitaban.

Domingo Laíno, presidente del PLRA y principal líder de la oposición hizo la propuesta al presidente Wasmosy. Fue relevante porque abrió una interlocución con el presidente civil, que fue parte de un fraude en su partido y tenía una conexión directa y subordinación al General Lino César Oviedo, comandante del Ejército.

El pacto fue formalizado en un acuerdo entre el Partido Colorado, el PLRA, el PRF y el Partido Demócrata Cristiano en octubre de 1993. Más concretamente se estableció que diferentes instancias de nombramiento, principalmente por el Legislativo sean con acuerdo del Ejecutivo. Más concretamente, la conducción de instituciones constitucionales de nombramiento por esos dos poderes del Estado, deberían ser conformadas por un colorado, un liberal y uno del llamado tercer espacio. Eso incluye a instituciones como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Magistratura, la Contraloría de la República, la fiscalía general del Estado o el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Algunos autores, como Marcello Lachi (2010) consideran que las cuotas a los partidos fue una evolución del sistema prebendario vigente, que desembocó en una politización partidaria de las instituciones que fue negativa en lo referente a la designación de magistrados/as. Sin embargo, visto con mayor distancia temporal, se puede considerar que fue una forma de establecer acuerdos entre actores civiles en momentos de persistencia del poder cívico militar en la institucionalidad pública del Paraguay. Muy especialmente considerando, en este caso la debilidad de origen del presidente Wasmosy y su cogobierno, no oficial, con Lino Oviedo.

- 1996: 22 – 25 abril de 1996. Intento de golpe de Estado del Gral. Lino Oviedo.

El bicéfalo gobierno de Wasmosy duró tres años, hasta que se hizo insostenible. Su resolución significó en la práctica el fin de militares en servicio activo con injerencia directa en el gobierno electo democráticamente.

En general, en la literatura se considera que hubo un intento de Golpe de Estado por parte de Lino César Oviedo el 22 de abril de 1996 y la crisis duró cuatro días. Fue resuelta recién el 25 de abril, con la destitución de Oviedo¹⁰.

El gobierno había encontrado la manera de postergar una y otra vez las elecciones internas del Partido Colorado, ya que todo apuntaba a que el ganador sería Luis María Argaña, sujeto directo del fraude electoral interno de diciembre de 1992. Aparentemente era difícil seguir postergando las internas coloradas y en la mañana del 22 de abril se reunió Wasmosy con Oviedo y el comandante de las Fuerzas Militares General Silvio Rafael Noguera, para comunicar que se debía convocar ya a las elecciones de autoridades partidarias.

No sólo hubo rumores, sino que la ciudadanía paraguaya se enteró mediante una información de la Embajada de los EEUU que Wasmosy había removido a Oviedo de la Comandancia del Ejército, lo que ratificó Wasmosy en conferencia de prensa, agregando que Oviedo se había alzado en rebeldía¹¹. Los intentos de mediación fueron múltiples y fueron escalando las posiciones. Por ejemplo, Oviedo planteaba la renuncia del presidente y del vicepresidente de la República y poner en su lugar al presidente del Congreso, Rafael Casabianca. Fue fundamental que tanto la Policía, como la Armada y la Fuerza Aérea se pronunciaron a favor de la institucionalidad, apoyando al presidente Wasmosy.

Más impresionante aún fue saber que esa misma noche llegó al Paraguay el secretario general de la OEA, César Gaviria¹², el presidente Wasmosy durmió en la Embajada norteamericana y se hicieron presentes todos los embajadores del MERCOSUR, los dirigentes de diferentes partidos se reunían y realizaban gestiones

¹⁰ Para profundizar este momento clave para poner fin a la injerencia militar en el poder político del Paraguay, lo que entiendo como el final de la transición de la dictadura a la democracia, recomiendo la lectura del artículo de Carlos Martini (1998)

¹¹ Recuerdo haber pasado toda esa noche en la Plaza frente al Congreso Nacional, con otra gente amiga, como el periodista Oscar Acosta. La tensión era muy grande y de tanto en tanto, llegaban noticias alarmantes por parte de gente había ido a hablar con Oviedo.

¹² El relato de protagonistas se expuso en un Foro Democrático organizado por la OEA y recogido en el documento "La crisis institucional de 1996 en Paraguay" (OEA, 1996).

a favor del gobierno, aun cuando algunos estaban atemorizados pensando que podía haber golpe militar.

En los días subsiguientes se le prometió a Oviedo el Ministerio de Defensa, a cambio de su pase a retiro. Al no tener apoyo de otras fuerzas militares y el importante apoyo al presidente Wasmosy de todos los partidos políticos y de la ciudadanía activa del Paraguay al igual que la comunidad internacional, Oviedo aceptó la propuesta. Pero, cuando llegaron al Palacio de López tanto Oviedo como Wasmosy, el presidente Wasmosy anunció que escuchó el clamor ciudadano, muy especialmente de los jóvenes, contra su decisión de nombrar ministro a Lino Oviedo, decidió retractarse y no nombrarlo. Así terminó la crisis institucional más grave de todo el proceso de transición después del 3 de febrero de 1989.

- Fin del proceso de transición de la dictadura a la democracia

Lino César Oviedo fue el último militar en servicio activo con injerencia directa y abierta en el gobierno del Paraguay. De esta manera se cerraba el proceso de poder político institucional en el Paraguay. El General Estigarribia, conductor del Ejército victorioso de la Guerra del Chaco contra Bolivia, como candidato único del Partido Liberal asumió la presidencia de la República y bajo su comando se escribió una constitución autoritaria, aunque incorporaba a derechos sociales, que se aprobó por plebiscito en 1940. De ahí en más se sucedieron las dictaduras militares con un adecuado marco constitucional. Stroessner también lo hizo, desde 1954 pero no le sirvió más porque solo admitía una reelección.

La dictadura de Stroessner estableció el cogobierno FFAA-Partido Colorado. Su derrocamiento en la Noche de la Candelaria entre el 2 y el 3 de febrero de 1989, por parte de su número 2, el General Rodríguez se produjo en tiempos de redemocratización de América del Sur. Ganó inserción internacional, fue parte fundadora del MERCOSUR, integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. En la transición se eligió a la Convención Nacional Constituyente, cuyo origen fue democrático, al igual que sus procedimientos y resultados. La Constitución Paraguaya de 1992, también denominada, Constitución Nacional. Su vigencia permitió una reestructuración

del Estado paraguayo y por fin un Estado de Derecho funcionando. Eso no significa que se hubiese logrado ni la descentralización efectiva y eficiente para el cumplimiento de los derechos de todas las personas y mucho menos un excelente funcionamiento de la Justicia. Sin embargo, ya no quedaban los elementos que hacían directamente a las dictaduras, el *Zeitgeist* de la transición lo permitió aún en momento de mayoría calificada de los colorados o de fuerte influencia militar.

De todas maneras, persistió aún por unos años más, el pensar ciudadano en los héroes guerreros como titulares naturales del poder del Estado. Además, siguió pendiente el desafío de cumplimiento del Estado social y democrático de derecho, que no admite discriminaciones y exige la igualdad entre hombres y mujeres, que dispone a Constitución Nacional.

Sin embargo, se declaró al 25 de abril día del civismo paraguayo, instaurada por Ley N° 1130/97 “Que declara el 25 de abril día del civismo paraguayo”, en conmemoración de la ciudadanía que salió a defender la democracia paraguaya.

5. Tiempos aciagos: 1996–2003

Wasmosy terminó su mandato el 15 de agosto de 1998. Se puede recordar que durante su mandato se crearon instituciones que daban cumplimiento a mandatos constitucionales, sobre todo cuando se trataba de temas relevantes internacionalmente y eran parte de las demandas de la sociedad organizada del Paraguay. Por ejemplo, durante su gobierno se creó la Secretaría de la Mujer y quien estaba al frente tenía rango de ministra. Esa creación se vinculaba directamente al artículo 48 de la Constitución Nacional.

Pero al mismo tiempo, durante el gobierno de Wasmosy, Lino César Oviedo, ya pasado a retiro, no tuvo un castigo acorde al intento de golpe de 1996. Al contrario, ser militar en situación de retiro le permitió desarrollar abiertamente su actividad política, buscando la presidencia de la república. Oviedo obtuvo un 36,75% de los votos del partido y Argaña un 34%. Un tercer candidato, Carlos Facetti llegó al 22,47% de los votos.

Recién entonces se movió el aparato partidario y el Estado paraguayo para castigar a Oviedo, quien terminó en la cárcel debido al intento de golpe de 1996. ¿Cuál fue la solución? Su candidato a vicepresidente, Raúl Cubas Grau, pasó a ser candidato a la presidencia de la república por la ANR y se decidió internamente en el partido que el candidato a la vicepresidencia sería Luis María Argaña. La campaña se basaba en la promesa de que “Tu voto vale doble, votá por Cubas para que Oviedo salga en libertad” o “Tu voto vale doble Cubas al poder, Oviedo en libertad”, o el que yo recuerdo espontáneamente «Cubas al Gobierno, Oviedo al poder».

La oposición logró conformar una alianza encabezada por el gran líder del PLRA, Domingo Laíno y el candidato a la vicepresidencia, Carlos Filizzola, quizás el más importante líder estudiantil de los últimos años de la dictadura, luego dirigente gremial de las luchas del Hospital de Clínicas, fundador y candidato del movimiento Asunción para todos, e intendente de Asunción habiendo ganado en la primera elección democrática para un cargo ejecutivo en la historia del Paraguay.

Fue una gran victoria la de Cubas-Argaña, pues fue la única vez que un candidato a la presidencia de la República superó el 50% de los votos. Los resultados fueron:

Tabla 1.5. Resultados Elecciones Generales 1998

Partido	Presidente	Vicepresidente	Votos	%
ANR	Raúl Cubas Grau	Luis María Argaña	887.195	53,75%
PRF	Luis Campos Doria	Roberto Ferreiro	8.139	0,49 %
PB	Gustavo Bader Ibañez	Silverio Segovia	4.192	0,25 %
Alianza	Domingo Laino	Carlos Filizzola	703.379	42,61%
Votos Blancos			17.031	1,03 %
Votos nulos			30.788	1,67 %

Fuente: TSJE, Elecciones Generales 1998

En el legislativo hubo oficialmente tres bancadas. En la Cámara de Diputados la ANR obtuvo 45 bancas, el PLRA 26 bancas y el Encuentro Nacional 9 bancas. En tanto que, en el Senado, la ANR logró 25 bancas, el PLRA 13 bancas y el Encuentro Nacional 7 bancas. Sin embargo, el Partido Colorado estaba profundamente dividido de manera tal, que se dividió en una bancada argañista y otra bancada oviedista.

Es difícil hablar del gobierno de Cubas porque en términos generales sus políticas públicas desaparecieron bajo los conflictos políticos, aunque en su campaña electoral incluía una serie de medidas económicas y sociales relevantes. Lo resaltante fue que no se esforzó en absoluto para trabajar con su vicepresidente, Argaña, pero mucho más que tres días después de asumir la presidencia el 15 de agosto, amnistió por decreto al general Oviedo. Su argumento era que el tribunal militar que lo había juzgado tuvo una actuación inconstitucional. La Corte falló ordenando el retorno de Oviedo a prisión, a inicios de diciembre del 98. La tensión crecía entre los poderes del Estado y las manifestaciones oviedistas eran parte del paisaje. Pero también en la ANR la tensión era enorme entre partidarios de Argaña y los de Lino Oviedo.

Las actuaciones siguieron en el mismo sentido, pues aunque en el Congreso hubo una moción de inconstitucionalidad del decreto y solicitó a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) que anulara el decreto de liberación y ordenara el reingreso de Oviedo a prisión. La orden del más alto tribunal no se cumplió, pues Cubas consideró que la CSJ no podía revocar las órdenes del Ejecutivo y Oviedo por su parte se permitió hacer declaraciones contra la Corte. En el Congreso Nacional decidieron que en abril iniciarían debates sobre la posibilidad de destituir a Cubas. La crisis política era profunda.

El país estalló el 23 de marzo de 1999 al producirse el asesinato a tiros del vicepresidente Luis María Argaña. El asesinato político era un límite en el Paraguay de ese momento y la indignación creció entre la ciudadanía en general y no sólo entre militantes de partidos de oposición o del argañismo en la ANR. Los héroes de ese marzo paraguayo fueron principalmente los Jóvenes por la Democracia, aunque se debe aclarar que no sólo ellos estuvieron en las manifestaciones de aquel marzo. Justamente coincidió con la marcha campesina que llegaba a la capital cada marzo con

reivindicaciones del sector, esta vez con unos 30.000 mujeres y hombres. Pero además se fue sumando la ciudadanía organizada como algunos sindicatos e integrantes de organizaciones de la sociedad civil. Hubo también apoyo de la Municipalidad de Asunción.

Fue impresionante como en sólo una hora habían desaparecido miles de calcomanías de apoyo a Lino Oviedo en “vehículos, casas y negocios”. Se pronunció condenando el magnicidio toda la sociedad organizada a excepción de los gremios empresariales, en tanto que “las centrales obreras convocaron a huelga general indefinida desde el 24 de marzo y hasta la renuncia de Cubas” (Bareiro, 1999¹³).

Hubo un hecho curioso en el Tribunal Superior de Justicia electoral, que consiste en que pocas horas después del asesinato de Argaña, los integrantes de la máxima instancia, Carlos Mojoli y Expedito Rojas ya tenían un borrador convocando a elecciones para vicepresidente de la República. Fue el tercer integrante del TSJE, Alberto Ramírez Zambonini, quien retuvo la convocatoria y ya no avanzó más¹⁴. Mojoli y Rojas fueron destituidos del TSJE por la Corte Suprema de Justicia.

¹³ Esta publicación se hizo a iniciativa de una joven por la democracia, Cynthia Serafini, quien le planteó a Rosa María Ortiz la necesidad de registrar lo sucedido. El trabajo lo lideró el CDE y se recogió todos los datos sobre las personas muertas y heridas en el marzo paraguayo.

¹⁴ Cuenta Andrés Colmán Gutierrez (2018) en su reconstrucción de los hechos: “Esa misma mañana se conoció un hecho muy llamativo en la sede del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE): varios periodistas informaron que, a pocos minutos de confirmarse el asesinato de Argaña, dos de los tres miembros del Tribunal, Expedito Rojas y Carlos Mojoli, ya tenían lista una resolución convocando a elecciones para elegir a un nuevo vicepresidente para el 10 de septiembre. La periodista Dolly Olmedo, de Radio Cardinal, declaró ante la Comisión Bicameral de Investigación que a las 9 de la mañana, apenas a 15 minutos de que se consumara el atentado contra Argaña, Raúl Mojoli, hijo de Carlos Mojoli, le reveló que su padre estaba preparando la resolución para elegir al nuevo vicepresidente. El periodista Miguel Almada Tatter, de Radio Uno, quien realizaba cobertura de temas electorales, declaró ante el juez Jorge Bogarín: “A través de funcionarios de la Justicia Electoral empezó a circular lo que sería un proyecto de resolución judicial, que aparentemente tenía la firma de los doctores Expedito Rojas y Carlos Mojoli. Recuerdo que ese proyecto fue acercado a las oficinas del doctor Ramírez Zambonini y quedó allí ese documento. Todo eso fue alrededor de las 10:00 horas del 23 de marzo del año en curso. Esa resolución hablaba de que, por haberse producido la vacancia de la Vicepresidencia de la República, en su defecto, se procedía al llamado para elecciones, a fin de cubrir ese cargo. Este hecho llamó mi atención y el de los numerosos periodistas que en ese momento cubrían la Justicia Electoral”.

Tabla 1.6. El Costo Humano de la Libertad - Casos

Fallecidos	7
Heridos/as por arma de fuego	92
Heridos de consideración	208
Trastornos leves	221
Otros casos atendidos	52
Sin datos	189
Total General	769

Fuente: Bareiro op. Cit. 24.

Cubas renunció el 28 de marzo de 1999 a las 20:00, cuando se aseguró que Oviedo había abandonado el Paraguay. A pesar de que había dicho que acataría el resultado del Juicio Político en su contra, presentó él mismo su renuncia, pidió asilo al Brasil y salió del país. En sesión de ambas cámaras del Congreso, a las 10 de la noche juró Luis Ángel González Macchi como presidente de la República, quien conformó un Gobierno de Unidad Nacional (GUN), que incluyó a colorados, liberales y encuentristas.

En agosto del 2000 hubo elecciones a vicepresidente de la República y ganó las elecciones Julio César Franco¹⁵ del PLRA, quien había sucedido a Laíno en la presidencia de su partido. Fue el primer vicepresidente electo en elecciones competitivas. En el 2002 renunció para postularse a la presidencia de la República.

El gobierno González Macchi se inició con esperanzas de la población. Por fin se llevaba adelante un gobierno que uniese a las principales fuerzas políticas organizadas y ya sin amenazas de golpes.

Sin embargo, en un año ya era evidente la falta de buen gobierno del GUN y comenzaron las renunciaciones. Para transmitir una idea de los resultados del gobierno González Macchi compartiremos la mayoría de los títulos del

¹⁵ Más conocido como Yoyito Franco. Fue electo intendente de Fernando de la Mora en 1991, cargo que ocupó hasta 1996. Fue electo Senador para el periodo 1998 y 2003, pero dejó el cargo al postularse a la vicepresidencia. Franco ganó las internas del PLRA y desplazó a Domingo Laíno del liderazgo partidario.

Informe de Derechos Humanos de la CODEHUPY del año 2002, después de casi 4 años de gobierno:

Tabla 1.7. Derechos Humanos en Paraguay 2002

Derechos	Títulos
Análisis socio político	<i>Degradación institucional</i>
Análisis económico	<i>La crisis se profundiza</i>
DERECHO A LA VIDA	<i>Policías de “gatillo fácil”</i>
DERECHO A LA LIBERTAD, SEGURIDAD PERSONAL E INTEGRIDAD FÍSICA	<i>¿Retorna la tortura?</i>
	<i>Demasiada tolerancia con aprehensiones ilegales</i>
	<i>Cárceles inhumanas, aptas para delinquir</i>
DERECHO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL	<i>La independencia judicial en entredicho</i>
	<i>No existe voluntad política para indemnizar</i>
DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN	<i>Avances legislativos sin cambios culturales</i>
	<i>Las discriminaciones cotidianas hacia la homosexualidad</i>
	<i>Ineficiencia y corrupción</i>
DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN	<i>Intereses que atentan contra el derecho a la información</i>
DERECHO A LA ASOCIACIÓN, REUNIÓN Y PARTICIPACIÓN	<i>Movimiento campesino: Represión y movilizaciones en periodo de crisis</i>
DERECHOS POLÍTICOS	<i>Democracia limitada</i>
DERECHO AL DESARROLLO SOSTENIBLE	<i>Un Estado cada vez más ausente para el sector rural</i>
DERECHO AL EMPLEO	<i>Leyes sin cumplir y sin soluciones desde el Estado</i>
DERECHO A LA SALUD	<i>Exclusión e inequidad social: señales de la salud en deterioro</i>
DERECHO A LA EDUCACIÓN	<i>Educación: un derecho constitucional conculcado</i>
DERECHO A LA VIVIENDA	<i>Estrategias sociales ante un Estado ausente</i>
DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	<i>Denegación estructural de derechos a los pueblos indígenas</i>
DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME	<i>Fuerzas militares se consideran en guerra</i>

Fuente: CODEHUPY, 2002

Cuesta describir lo que fue el paso de las grandes esperanzas en un gobierno de Unidad Nacional en marzo de 1999, el nombramiento con el mayor consenso en el Congreso, el Poder Judicial, los partidos políticos y la sociedad organizada, para llegar a un resultado de profundo deterioro del gobierno, corrupción y retroceso de derechos. Habría que agregar que al fin del GUN se había caído a un paso del *default* por incumplimiento de obligaciones internacionales.

6. Avances en políticas públicas y primer cambio de partido de gobierno por elecciones en la historia del Paraguay: 2003-2012

6.1. 2003–2008 Gobierno de Nicanor Duarte Frutos

Nicanor Duarte Frutos ganó las elecciones internas de la ANR de diciembre del 2002, con el 46% de los votos, derrotando al dirigente de fútbol Osvaldo Domínguez Dibb quien obtuvo el 35% de los votos partidarios. Duarte Frutos fue muy reconocido como periodista del diario Última Hora, se recibió de abogado, de licenciado en Filosofía y tiene un posgrado en Ciencia Política. Es oriundo de Coronel Oviedo, capital del Departamento de Caaguazú y tiene un excelente manejo del guaraní, lengua oficial del Paraguay junto al castellano y presidió la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado). Fue ministro de Educación y Cultura durante el gobierno de Wasmosy y posteriormente en el gobierno de Luis Ángel González Macchi.

El resultado de las elecciones del 27 de abril del 2003:

Tabla 1.8. Presidencia y vicepresidencia de la República 2003

Partido	Candidatos/as a la dupla presidencial	Votos	%
ANR	Nicanor Duarte Frutos-Luis Castiglioni	574.232	37,14%
PLRA	Julio César Franco-Eligio Campuzano	370,348	23,95%
Partido Humanista Paraguayo	Teresa Notario-Armando Cáseres	1.196	0,08%
Partido Patria Libre	Tomás Zayas- Aurora Montiel	4.559	0,29%
Movimiento Patria Querida	Pedro Fadul-Daniel Codas	328.916	21,28%
Partido Encuentro Nacional	Diego Abente Brun-María Elena Araujo	8.745	0,57%
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	Guillermo Sánchez Guffanti-Victor Sánchez Villagra	208.391	13,47%
Partido Frente Amplio	Pedro Almada Galeano-Federico Santos	1.443	0,09%
Movimiento Fuerza Democrática Independiente	Guillermo Hellmers-María Angélica Cano Radil	1.370	0,09%
	Votos nulos	24.015	1,55%
	En blanco	22.977	1,49%

Fuente: TSJE, Elecciones Generales 2003

Tabla 1.9. Resultados para el Senado 2003

Partido o movimiento	Votos	%	Escaños x partido
ANR	508.506	32,93	16
PLRA	374854	24,27	12
PRF	10.202	0,66	
PPS	67.462	4,37	2
PHP	3.515	0,23	
PPL	16.151	1,05	
PDC	3.010	0,19	
MPQ	234.748	15,20	7
PEN	31.212	2,02	1
UNACE	211.078	13,67	7
PFA	2.828	0,18	
PIA	3.791	0,25	
MFC	6.766	0,44	
MFDI	2.284	0,15	
			Total de escaños 45

Fuente: TSJE, Elecciones Generales 2003

Tabla 1.10. Escaños en la Cámara de Diputados 2003 por partido o movimiento

Partido o movimiento	Escaños
ANR	37
PLRA	21
UNACE	10
MPQ	10
PPS	2
TOTAL	80

Fuente: TSJE, Elecciones Generales 2003

A la toma de posesión de Nicanor Duarte Frutos asistieron 9 presidentes latinoamericanos. La sensación fue la presencia de Fidel Castro. Duarte Frutos fue el primer presidente no católico del Paraguay.

El nuevo presidente debía enfrentar no sólo un cuadro socioeconómico muy difícil, sino que también estaba en minoría en ambas cámaras del Congreso. Él lo logró. Hizo una cuidadosa selección de las instituciones a su cargo cuyo desempeño debía pasar de catastrófica a excelente. Es decir que dejó una parte al clientelismo y se dedicó a sanear ministerios como Hacienda, Relaciones Exteriores, Educación y Cultura y otros. En cambio, ministerios como Salud continuaron por el camino anterior, aunque con exigencia de planificación y rendición de cuentas¹⁶.

Nombrar a Dionisio Borda, ingeniero agrónomo y Dr. en economía por la Universidad de Amherst (USA), fue un gran acierto. Borda, con un excelente equipo no-colorado en su mayoría, logró la estabilidad socioeconómica, que se había perdido por los meandros de los anteriores gobiernos. Renunció por desavenencias con personas del equipo y fui sustituido por Ernst Bergen, hasta entonces ministro de Industria y Comercio, pero ya estaba terminada la gran tarea, dejar organizadas y saneadas las finanzas públicas del Paraguay. Pero además, Blanca Ovelar, ministra de Educación y Cultura, continuó con la apuesta de la

¹⁶ A mí me costaba mucho entender las contradicciones del presidente Duarte Frutos. En junio de 2003 publiqué en el Informativo Mujer un artículo sobre mi dificultad de entender el proceso y el artículo, corregido posteriormente fue publicado por Novapolis. Tomando el ejemplo del juego de papel, tijera y piedra, que en el Paraguay llamamos Hakembó, decía: “Con los tres nicanores pasa algo similar. El paño le gana al estadista porque éste no puede llevar adelante sus planes si se mantienen los vínculos de la política con la ilegalidad organizada y se maneja clientelista y patrimonialistamente, pero pierde con el integrista que se rige por principios religiosos con mandamientos como no matarás y no robarás. El integrista a su vez pierde con el estadista porque la modernidad se rige por normas que la sociedad y sus representantes deciden y no por lo dispuesto en libros sagrados inmutables.

En términos de país, la gobernabilidad democrática puede estar seriamente afectada por este juego. No es posible mantenerlo a largo plazo, sobre todo teniendo en cuenta un aspecto no analizado en este trabajo: el carácter del presidente. En relativamente poco tiempo ha mostrado dificultades de ejercicio del poder por descontrol personal. Utiliza palabras muy agresivas semejantes al modelo de actuación de Hugo Chávez, aunque después no actúa necesariamente de esa manera y pasado el enojo, trata de relativizar lo ocurrido o dicho. Hacerse de entrada muchos enemigos no es lo mejor para quien quiere gobernar jugando tres partidos al mismo tiempo.

Sin embargo, no es la única posibilidad. También puede crecer uno de los tres y minimizarse los demás. De los tres nicanores, espero que gane o que crezca el estadista, en detrimento del paño y del integrista. Si éstas fuesen las opciones ganadoras, o si se va achicando el estadista, seguro que perdemos las mujeres y pierde la sociedad paraguaya” (Bareiro, 2003).

imprescindible Reforma Educativa. Por su parte, la ministra Leila Rachid, no sólo podía fortalecer la participación del Paraguay en el MERCOSUR, sino además ampliar las relaciones internacionales y de cooperación con el Paraguay.

Especial relevancia tuvo su apoyo a la creación de la Comisión de Verdad y Justicia que había sido aprobada por el Senado poco antes de que Nicanor Duarte Frutos asumiese la presidencia y a él le cupo promulgar la Ley 2225 del 2003. Se trataba de una investigación, sobre las violaciones a los DDHH en el Paraguay entre 1954 hasta el 2003. Es la investigación más importante sobre violaciones a los derechos humanos en el Paraguay. Duarte Frutos, no sólo dio su apoyo, sino que la misma ministra Rachid integró la Comisión. El informe, en 8 tomos, se puede bajar de la página de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CVJ, 2008).

6.2. 2008-2012 Gobierno de Fernando Lugo Méndez

Fernando Armindo Lugo Méndez ganó las elecciones a la Presidencia de la República el 20 de abril de 2008. El había sido Obispo de la Diócesis de San Pedro y un abanderado de la Teología de la liberación. Su forma de hacer política durante muchos años fue justamente trabajar por los derechos del campesinado pobre del Paraguay. Pero, a partir de una invitación a hablar en un acto de la oposición política, su figura fue creciendo y también la insistencia de que se postule como candidato de la oposición paraguaya.

Fue posiblemente más sencillo que los partidos, movimientos políticos y organizaciones sociales que formaron parte de la Alianza Patriótica para el Cambio, lo respalden como candidato de consenso, que conseguir su *reducción* al estado *laical*. En efecto, primero presentó renuncia como obispo de San Pedro y en el 2005 el papa Juan Pablo II acepta su renuncia y pasa a ser obispo emérito. Luego solicitó pasar a estado laical en el año 2006. El papa Benedicto XVI le concedió el permiso recién a fines de junio de 2008, más de dos meses después de que Lugo ganara las elecciones a la presidencia de la República del Paraguay, pero antes de asumir como presidente.

Lugo ganó justo cuando por única vez la ANR postuló a una mujer a la presidencia de la República. Ella fue una excelente ministra de Educación y Cultura. Veamos los resultados de las elecciones del 20 de abril de 2008.

Tabla 1.11. Resultados elección de presidente y vicepresidente de la República - 2008

Partido	Candidato/a	Votos	%
Asociación Nacional Republicana	Blanca Ovelar	573.995	30,63%
Partido Humanista Paraguayo	Sergio Martínez	6.744	0,36%
Alianza Patriótica para el Cambio	Fernando Lugo	766.502	40,90%
Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	Lino Oviedo	411.034	21,93%
Partido Patria Querida	Pedro Fadul	44.060	2,35%
Partido de los Trabajadores	Julio López	2.409	0,13%
Movimiento Tetã Pyahu	Horacio Galeano Perrone	3080	0,16%
Votos en Blanco			2,05%
Votos nulos			1,48%

Fuente: TSJE, Resultados finales elecciones 2008: 101 y 229

Tabla 1.12. Resultados elección Senado - 2008

Partido	Escaños
Asociación Nacional Republicana	15
Partido Liberal Radical Auténtico	14
Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	9
Partido Patria Querida	4
Partido País Solidario	1
Partido Popular Tekojoja	1
Partido Democrático Progresista	1
Total	45

Fuente: TSJE, Resultados finales elecciones 2008.: 245-277

Tabla 1.13. Resultados elección Diputados - 2008

Partido	Escaños
Asociación Nacional Republicana	30
Partido Liberal Radical Auténtico	27
Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	15
Partido Patria Querida	3
Alianza Patriótica para el Cambio	2
Partido Popular Tekojoja	1
Partido Democrático Progresista	1
Alianza Departamental Boquerón	1
Total	80

Fuente: TSJE, Resultados finales elecciones 2008: 313-341

El gran temor era que no se reconozcan los resultados de las elecciones y efectivamente, el Jefe de Campaña de Blanca Ovelar, Rogelio Benítez, apareció diciendo que la ANR había ganado las elecciones. Esto sucedió poco después de que Sakâ, iniciativa por la transparencia electoral diese los resultados de su cómputo paralelo. Fue fundamental la candidata de la ANR que salió SOLA a reconocer su derrota y la victoria de Fernando Lugo. Recién dos horas después la reconoció el presidente Duarte Frutos.

Un hecho notable que sucedió poco después del triunfo de Fernando Lugo, fue que por primera vez en la historia los dos partidos tradicionales del Paraguay pasaron a tener presidentas mujeres. En la crisis, unos por la derrota y otros por la victoria abandonaron sus partidos, así Lilian Samaniego y Amanda Nuñez pasaron a presidir la ANR y el PLRA (Bareiro, 2023).

Habiéndose ganado ya la estabilidad macroeconómica durante el gobierno anterior, el gobierno de Lugo pudo avanzar sobre lo construido. El ministro de Hacienda fue nuevamente Dionisio Borda, que pudo administrar bien los recursos para el Presupuesto General de la Nación. Durante este gobierno se avanzó notablemente en la salud pública, con la ministra Esperanza Martínez. Se avanzó con las Unidades de Salud

Familiar. El avance en políticas públicas se produjo en diversos campos como la Secretaría de la Función Pública, hasta el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, pasando por Obras Públicas y el Ministerio del Interior. En algunos casos no se avanzó desde el inicio como en Relaciones Exteriores, donde no hubo una buena designación inicial, al igual que en Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra.

Un problema importante que se había iniciado ya durante el gobierno de González Macchi era la actuación de un grupo terrorista Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Inicialmente había realizado secuestros en Asunción y alrededores, pero luego del repudio generalizado al secuestro y asesinato de la hija del ex presidente Raúl Cubas Grau, dejó la región metropolitana para actuar principalmente en los Departamentos del norte del país, especialmente Concepción y Amambay. El combate al EPP fue un punto alto del Ministerio del Interior.

Un logro claro que también había avanzado ya durante el gobierno anterior, fue el Acuerdo Lugo-Lula del 25 de julio del 2009 sobre Itaipú. Con este acuerdo el Paraguay ganó soberanía energética y además mejoró considerablemente el precio de venta de la energía correspondiente pues de ceder la energía hidroeléctrica por 120 millones de dólares al año, pasó a 360 millones de dólares al año. Se logró también Mayor transparencia en la administración de la entidad binacional.

Pero además el crecimiento económico fue enorme. Por poner un ejemplo, “El promedio anual de crecimiento de la agricultura fue de 9,1% en este tercer ciclo (2003-2018) y de 11,8% en el pico del superciclo de materias primas que duró hasta 2013” (Borda, 2020).

El momento de mayor brillo del gobierno de Lugo, fue probablemente el 2011, con los festejos del Bicentenario de la Independencia del Paraguay. La articuladora fue la Secretaría Nacional de Cultura, pero participaron todos los poderes del Estado y una gran diversidad de instituciones públicas. Una fiesta magnífica fue justamente la del 14 y 15 de mayo en Asunción. Pero hasta noviembre se siguió conmemorando en diversos Departamentos del país, con la presencia del presidente Lugo y el ministro de cultura Ticio Escobar.

El brillo del primer gobierno no colorado en 61 años, era un punto negativo para el retorno de la ANR al poder. Hasta hoy no se ha aclarado quienes fueron los responsables directos de la Masacre de Curuguaty, que se

produjo el 15 de julio de 2012. Se trató de un enfrentamiento entre el Grupo Especial de Operaciones (GEO) de la Policía Nacional y campesinos que ocupaban unas tierras cercanas a la ciudad de Curuguaty, Departamento de Canindeyú. Estos afirmaban que las tierras eran del Estado Paraguayo y no de Campos Morumbí, que la había ocupado ilegalmente. El saldo fue la muerte de 6 policías y 11 campesinos, además de unos 80 heridos y 63 detenidos/as, todos campesinos/as.

Se responsabilizó de la matanza al presidente Lugo y rápidamente se convocó a un Juicio Político, que duró solamente 48 horas y Lugo fue destituido el 22 de julio de 2012. Votaron por la destitución la bancada colorada, así como la del PLRA, el PPQ y UNACE. Lugo pidió a sus simpatizantes que eviten cualquier enfrentamiento y expresó “Esta noche salgo por la puerta más grande de la patria, salgo por la puerta del corazón de mis compatriotas” “Hoy no es Fernando Lugo el que recibe un golpe” sino que es “la historia paraguaya, su democracia la que ha sido herida profundamente”, aseveró el mandatario (BBC Mundo, 2012).

Poco después, ese mismo día juró como presidente Federico Franco del PLRA. Así se cerró la etapa de avances democráticos del Paraguay. Hasta hoy no sabemos ¿Qué pasó en Curuguaty?

7. Decadencia de la democracia con formas democráticas 2012-2023

7.1. Mantenimiento de formas y retroceso de derechos.

Avance del crimen organizado

Federico Franco gobernó el Paraguay desde el 22 de abril de 2012 hasta el 15 de agosto de 2013. En ese periodo el Paraguay quedó fuera del MERCOSUR. Argentina, Brasil y Uruguay resolvieron la exclusión hasta que asumiera un presidente electo democráticamente. También quedó fuera de la UNASUR.

El gobierno de Franco tuvo diferentes denuncias por haber dejado un gran déficit fiscal e incluso por haber interferido en el Censo General de Población y Vivienda 2012, que terminó como un fracaso. Durante la campaña electoral para las elecciones de 2013, el candidato por la ANR, Horacio Cartes lo acusó reiteradamente de corrupción (ANR, s/f).

Horacio Manuel Cartes Jara, no había votado en su vida. Se inscribió poco antes de ser candidato e incluso la ANR modificó temporalmente sus estatutos para que pudiese ser su candidato a la presidencia de la República, porque semejante postulación requiere un tiempo más largo de afiliación.

Los resultados de las elecciones de 2013 fueron:

Tabla 1.14. Resultado elección de presidente y vicepresidente de la República 2013

Partido/movimiento, alianza o concertación	Candidatos/a	Votos	%
ANR	Horacio Cartes	1.104.169	45,83%
Avanza País	Mario Ferreiro	141.716	5,88%
Alianza Paraguay Alegre	Pedro Efraín Alegre	889.451	36,92%
Partido Humanista Paraguayo	Roberto Carlos Ferreira	4.264	0,18%
UNACE	Lino César Oviedo	19.416	0,81%
Partido Patria Querida	Miguel Carrizosa	27.026	1,12%
Partido Blanco	Ricardo Martín Almada	2.767	0,11%
Partido de los Trabajadores	Eduardo Arce Schaerer	3.011	0,12%
Concertación Nacional Frente Guasu	Anibal Carrillo Iramain	79.573	3,30%
Partido Patria Libre	Atanasio Galeano	2.416	0,10%
Movimiento Kuña Pyrenda	Lilian Soto Badaui	3.925	0,16%
	Votos blancos	72.066	2,99%
	Votos nulos	59.637	2,48%

Fuente: TSJE, Resultados elecciones 2013

Tabla 1.15. Resultado elección del Senado 2013

Partido/movimiento/alianza/concertación	Bancas
Partido Colorado	19
Partido Liberal Radical Auténtico	13
Avanza País	2
Partido Humanista Paraguayo	
Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	2
Partido Patria Querida	
Partido Encuentro Nacional	1
Partido Blanco	
Movimiento Pueblo en Acción	
Partido de los Trabajadores	
Movimiento Democrático Independiente Participativo	
Movimiento Unidad Democrática para la Victoria	
Partido de la Juventud	
Partido Social Demócrata	
Partido Verde Paraguay	
Mov.Pol.Nacional Plurarista y Participativo 30 de agosto	
Concertación Nacional Frente Guasu	5
Movimiento Independiente Institucional	
Partido Patria Libre	
Movimiento Kuña Pyrenda	
Partido Democrático Progresista	3
Mov. Independiente Constitucionalista en Alianza	
Total	45

Fuente: TSJE, Resultados elecciones 2013

Tabla 1.16. Resultado elección Cámara de Diputados 2013

Partido/movimiento/alianza/concertación	Bancas
Partido Colorado	44
Partido Liberal Radical Auténtico	27
Avanza País	2
Alianza Alto Paraguay Alegre	
Alianza Pasión Chaqueña	
Partido Humanista Paraguayo	
Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	2
Partido Patria Querida	1
Partido Encuentro Nacional	2
Partido Blanco	
Movimiento Pueblo en Acción	
Partido de los Trabajadores	
Movimiento Democrático Independiente Participativo	
Movimiento Unidad Democrática para la Victoria	
Partido de la Juventud	
Partido Social Demócrata	
Partido Verde Paraguay	
Movimiento Despertar Ciudadano	
Movimiento Propuesta por la Soberanía Nacional	
Concertación Nacional Frente Guasu	1
Movimiento Poder Ciudadano en Acción	
Movimiento Independiente Institucional	
Partido Patria Libre	
Movimiento Kuña Pyrenda	
Movimiento Regional de los Trabajadores	
Concertación Todos por Concepción	
Partido Democrático Progresista	
Movimiento para el Pueblo Encarnación	
PCH	1
Movimiento MAS Paraguay	
Mov. Independiente Constitucionalista en Alianza	
Total	80

Fuente: TSJE, Resultados elecciones 2013

El gobierno de Cartes se inició siendo modernizador. Convocó a personas para postularse como ministros o ministras. En algunos casos le resultó bien y en otros no. Paulatinamente fue virando hacia otros sistemas, exigió afiliación a la ANR a los ministros/as u otros altos cargos.

Hacienda, por ejemplo, continuó funcionando sobre la base dejada por Borda y no se perdió el equilibrio macroeconómico. En otros casos, como el Ministerio de la Mujer tuvo un excelente desempeño, o el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que tuvo un buen desempeño, pero en ministerios como Educación comenzó un abierto retroceso. Un ejemplo de ello es lo expresado por el Comité CEDAW (2017) en las Recomendaciones al Estado Paraguayo en el 2017.

“Regresión en la promoción de la igualdad de género: El Comité está preocupado por los movimientos antigénero que tratan de excluir las referencias a las cuestiones de género del discurso político, educativo y social en el Estado parte. También le preocupa la prohibición impuesta por el Ministerio de Educación y Ciencias contra la difusión y el uso de material educativo que haga referencia a “la teoría de género” o la “ideología de género”, con arreglo a la resolución núm. 29664 del Ministerio, y la ausencia total del término “género” en la Ley sobre la protección integral de las mujeres contra toda forma de violencia. También preocupa al Comité... la propuesta de crear un Ministerio de la Familia, que podría obstaculizar el mandato del Ministerio de la Mujer”

En el periodo no sólo hubo un crecimiento de grupos fundamentalistas antiderechos, sino que además en ese tiempo comenzó al expandirse el crimen organizado en el país. Anteriormente se concentraba en el Departamento de Amambay, frontera seca con el Brasil. Asimismo, hubo un crecimiento de bandas como el Primer Comando Capital (PCC), el Comando Vermelho y el Clan Rotela que comenzaron a disputar el control de las cárceles del país. Se supone que se conjugan dos elementos la corrupción estatal y el abuso de la prisión preventiva.

Un problema que estalló durante el gobierno de Cartes fue la caída de techos de las escuelas públicas del Paraguay. En realidad la construcción no era responsabilidad del gobierno central sino de municipalidades y gobernaciones, y se vivió como un problema nacional que en muchos casos aún no se ha solucionado.

Pero el proceso más grave y antidemocrático sucedió en marzo de 2017. Notable fue la alianza que se formó entre Cartes y Lugo para lograr la reelección por enmienda. O mejor dicho, entre el Frente Guasu y parte del coloradismo, principalmente, aunque no sólo, Honor Colorado. El problema es que por procedimiento de enmienda no se pueden hacer modificaciones referidas al sistema electoral como dispone el párrafo final del artículo 290 de la Constitución y se transcribió en el punto referido a la primera Constitución democrática por su origen, por su procedimiento y por su resultado.

La oposición fue principalmente del Partido Liberal y del Movimiento Añeteté de la ANR. Fueron días de gran tensión y ante cualquier cuestionamiento los partidarios de la enmienda respondían “Que el pueblo decida”.

La enmienda se aprobó en el Senado, pero no en la sala de sesiones de la Cámara Alta sino en la sala del Frente Guasu. Esa noche hubo no sólo manifestaciones en contra frente al Congreso sino que en un momento desapareció la policía y se inició un incendio del edificio del Congreso nacional. Muchos/as manifestantes corrieron y la policía les persiguió por muchas cuadras, concretamente hasta el periódico ABC color en donde buscaron refugio algunos/as manifestantes. Pero lo peor fue que en esa noche la policía asaltó el local del PLRA y asesinó a Rodrigo Quintana, un joven dirigente de ese partido. Hasta hoy ese crimen está impune. Ciertamente, fue castigado un policía de baja jerarquía que se encontraba sancionado pero se lo trajo justamente para los desmanes en el partido liberal. ¿Quién dio la orden de matar? En realidad todo quedó hasta ahora en la impunidad.

Pero la noche del 31 de marzo tuvo un efecto positivo. El presidente de la Cámara de Diputados, Hugo Velázquez, quien hasta ese momento era de Honor Colorado, ante esos graves hechos, resolvió no convocar a Sesión de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, lo resuelto por los senadores y senadoras de Honor Colorado y el Frente Guasu, quedó sin concretarse.

Fue muy relevante su decisión. Pero, además, es notable que la ciudadanía paraguaya haya defendido más de una vez su Constitución democrática, pero no se conmueve otras veces cuando suceden grandes injusticias.

7.2. Entre la pandemia, el crimen organizado y los corruptos significativos, persiste el retroceso con formas democráticas

Mario Abdo Benítez se crió en el círculo más estrecho del dictador. Stroessner era su padrino de bautismo y él se fue a Brasilia cuando el General murió y cargó su féretro en la ceremonia de sepultura. Nació a la vida política propia con una iniciativa de tres herederos de las altas esferas stronistas. El nieto de Alfredo Stroessner, Alfredo Gustavo Domínguez Stroessner, a quien se le llama Goli. Adoptó el apellido de su abuelo. Carola González Zanotti, hija de uno de los principales ministros de la dictadura, que fue ministro de Justicia y otras carteras, Ezequiel González Alsina y eterno director del periódico Patria. El tercero es Marito, hijo del secretario privado de Stroessner, que tenía su mismo nombre Mario Abdo Benítez.

Mario Abdo era presidente del Senado cuando los sucesos del 31 de marzo de 2017. Fue el único del pequeño grupo de hijos/as del núcleo central del stronismo que persistió en la política, ya que Goli no lograba hilvanar dos frases con verbo en el Senado y se expresaba mediante carteles y Carola dejó la política activa luego de perder las internas para postularse a la intendencia municipal de Asunción. Marito sí hizo carrera y fue aprendiendo. En el 2017 le ganó las elecciones internas de la ANR a Santiago Peña, candidato del cartismo. Ganó también las elecciones a la presidencia de la República el 22 de abril de 2018.

Los resultados oficiales fueron cuestionados por la oposición, sobre todo porque la distancia entre el candidato liberal Efraín Alegre y el colorado ganador fue tan solo de 3% cuando durante toda la campaña las encuestas habían dado una enorme diferencia entre ambos candidatos. En este caso, daremos solamente los resultados de las dos candidaturas:

Tabla 1.17. Resultado elecciones 22 de abril 2018 Presidente y Vicepresidente

Partido, movimiento, alianza o concertación.	Candidatos a Presidente y vicepresidente	% de votos
ANR – Partido colorado	Mario Abdo – Hugo Velázquez	46,44%
Alianza Ganar	Efraín Alegre – Leo Rubín	42,74%

Fuente: TSJE, Memoria y estadística electoral de las elecciones generales 2018

Incluso hubo manifestaciones durante tres días, protestando por considerar que hubo fraude.

Tabla 1.18. Resultado elecciones 2018 Senado

Partido, movimiento, alianza o concertación.	Bancas
ANR	17
PLRA	13
Frente Guasu	6
Partido Patria Querida	3
Partido Democrático Progresista	2
Partido Hagamos	2
Movimiento Cruzada Nacional	1
UNACE	1
TOTAL	45

Fuente: TSJE, Memoria y estadística electoral de las elecciones generales 2018

Tabla 1.19. Resultado elecciones 2018 Diputados

Partido, movimiento, alianza o concertación.	Bancas
ANR	42
PLRA	17
Alianza Ganar	13
Patria Querida	3
Partido Hagamos	2
Partido Enuentro Nacional	2
Movimiento Cruzada Nacional	1
TOTAL	80

Fuente: TSJE, Memoria y estadística electoral de las elecciones generales 2018

Personalmente estoy convencida de que Mario Abdo quiso hacer un buen gobierno, pero por una parte tuvo muchos problemas contextuales y por la otra, en algunos casos sus criterios estaban más cerca de los sectores antiderechos que de los derechos humanos. En cierta medida compitió con su padrino en cuyo gobierno se construían puentes y caminos. El hizo lo mismo. Fue el gobierno que invirtió más en la red vial, que había quedado estancada en gran parte de los años de democracia. Ese es un aspecto positivo.

Pero ni la pandemia, ni otros problemas pueden justificar el haberle mantenido a Eduardo Petta como ministro de Educación y Cultura durante casi tres años. Petta es una persona honesta y fiel a sus convicciones, pero sin idea de una educación pública adecuada para el Paraguay. No se trata solamente de que se seguían cayendo los techos de las escuelas, sino de las medidas no tendientes a la igualdad y no discriminación ni al aprendizaje de valores democráticos. Él fue un buen director de la Policía Caminera e incluso le multó a Fernando Lugo siendo presidente, como senador prácticamente se mudó al Senado en los días mayor tensión en marzo de 2017 para defender la Constitución. Le sucedió Juan María Brunetti quien estuvo un año en el cargo y finalmente Nicolás Zárate quien luego de unas declaraciones poco felices explicando que el gobierno de Stroessner fue fuerte, pero no una dictadura, fue apostando a la transformación educativa.

Quizá el mejor desempeño lo haya tenido su ministra de Justicia Cecilia Pérez entre 2019 y 2022. Era quien tenía una visión adecuada para enfrentar el grave problema de las cárceles en el Paraguay. Pasó luego a ser asesora de presidencia.

Sin duda le tocaron tiempos difíciles a Mario Abdo. Pero tuvo buenos equipos en el Ministerio de Salud Pública, por lo que se pudo enfrentar el muy aciago tiempo de la pandemia del Covid-19. Además, en este periodo se recuperó a las Unidades de Salud Familiar que había desmontado el gobierno Cartes.

El otro gran problema fue que el crimen organizado se extendió a todo el país y el 2022 fue el año en el que sus efectos se sintieron en la capital. Puede ser útil leer el artículo al respecto en el Informe de Derechos Humanos 2022 (CODEHUPY, 2022). Ese fue el año en el sicariato llegó hasta Asunción. Lo que en la capital del país reinaba desde años atrás era el dominio de la Justicia por parte de un ex Senador y usurero.

Con semejante contexto no puede sorprender que el Departamento de Estado y del Tesoro de los Estados Unidos hayan designado como Significativamente corruptos al ex presidente Horacio Cartes y no se trata solamente de contrabando de cigarrillos al Brasil y otros países de la región, sino que se incluyó también una acusación de financiamiento del terrorismo, que es más complejo de entender. De significativamente corrupto los EEUU calificaron también al vicepresidente de la República, Hugo Velázquez, quien en consecuencia retiró su candidatura a la presidencia de la República por parte de un movimiento interno de la ANR, pero la lista es larga.

Lo cierto es que se viven tiempos de deterioro institucional y es justamente cuando se renegociará el Tratado de Itaipú, la represa paraguayo-brasileña que más electricidad produce en el mundo, aunque ya no sea la más grande. Sin dudas es un punto central para la nueva agenda.

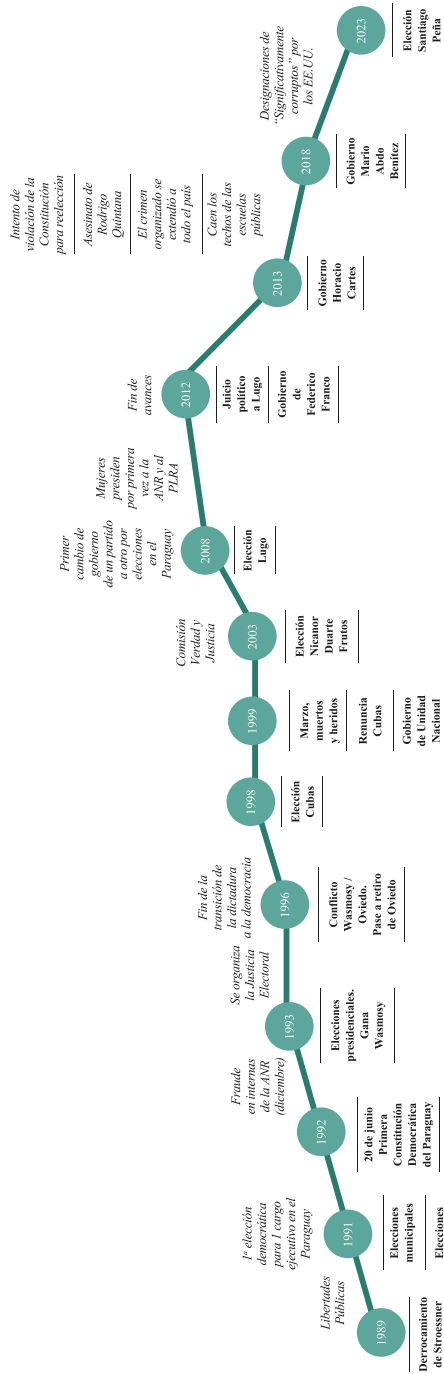
8. El retorno del Cartismo

Horacio Cartes fue electo como presidente de la ANR el 11 de enero de 2023. Él había traspasado la mayor parte de sus bienes a sus herederos y otras personas por su imposibilidad actual de operar en dólares, ni con ciudadanos/as estadounidenses ni con empresas de los EEUU.

En las pasadas elecciones del 30 de abril de este año, 2023, no sólo ganó la presidencia de la República su candidato, Santiago Peña sino también tienen mayoría los colorados cartistas en ambas cámaras del congreso. Es un enorme poder el que tiene tal como se manifestó recientemente en su cumpleaños donde se hacían largas colas para saludar a Don Horacio.

Una vez más nos encontramos en puertas de un gobierno bicéfalo en el Paraguay. Santiago Peña asumirá el 15 de agosto, aunque ambas cámaras del Congreso Nacional ya están funcionando con su nueva composición.

Figura 1. Democracia en el Paraguay 1989-2018



Autoras: Line Bareiro y Karina Parellos

Bibliografía

ANR, “Cartes exige sean imputados los que robaron al Estado y devuelvan el dinero al pueblo” s/f, <<https://www.anr.org.py/cartes-exige-sean-imputados-los-que-robaron-al-estado-y-devuelvan-el-dinero-al-pueblo/>>.

Arditi, B., “Elecciones municipales y democratización en el Paraguay”, Nueva Sociedad, N° 117 (1992), págs. 48-57, <https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2069_1.pdf>.

_____, “Elecciones y partidos en el Paraguay de la transición”, *Revista Mexicana de Sociología*, 52/4 (1990), págs. 83-98, <<https://www.jstor.org/stable/3540602>>.

Bareiro, L., “Luchas, dolores y victoria ciudadana. Paso a paso” en Fundación Jóvenes por la democracia-Centro de Documentación y Estudios (CDE), *El costo de la libertad. Asesinato y heridas en el marzo paraguayo*, (Asunción: Fundación Jóvenes por la democracia, CDE, 1999), <<https://www.cde.org.py/publicacion/el-costode-la-libertad-asesinato-y-heridas-en-el-marzo-paraguayo/>>.

_____, “Tres nicanores distintos y un solo presidente del paraguay ¿cuál será el verdadero?”, *Portal Guarani* (agosto de 2003), <https://www.portalguarani.com/1626_line_bareiro/15113_tres_nicanores_distintos_y_un_solo_presidente_del_paraguay_cual_sera_el_verdadero_line_bareiro_.html>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2023.

Bareiro, M. C., *Ante una crisis ¡que venga una mujer!* (Asunción: Servilibro, 2023), <https://portalguarani.com/3448_libros_paraguayos/45487_ante_una_crisis_que_venga_una_mujer_autora_clemen_bareiro_gaona_ano_2023.html>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2023.

BBC Mundo, “Destituyen al presidente paraguayo Fernando Lugo” (22 de junio de 2012), <https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2012/06/120622_ultnot_paraguay_lugo_destituido_lav>.

Borda, Dionisio y Manuel Caballero, Crecimiento y desarrollo económico en Paraguay, 2020, pág. 72, <https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u489/Crecimiento-desarrollo-economico-paraguay-Borda-y-Caballero-2020.pdf>.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay*, CEDAW/C/PRY/CO/7 (Paraguay: CEDAW,

Naciones Unidas, 2017), <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/394/59/PDF/N1739459.pdf?OpenElement>>.

Colmán, A., “A 19 años del asesinato del vicepresidente Argaña”, *Última Hora* (23 de marzo de 2018), <<https://www.ultimahora.com/a-19-anos-del-asesinato-del-vicepresidente-argana-n1139559>>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2023.

Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), *Informe final. Síntesis y caracterización del Régimen* (Asunción: CVJ, 2008), <<https://www.codehupy.org.py/verdadyjusticia/>>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2023.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), *Derechos Humanos en Paraguay 2002*, (Asunción, 2002), págs. 3-7, <<https://www.codehupy.org.py/wp-content/uploads/2017/04/INFORME-2002-1.pdf>>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2023.

_____, *Ascenso del crimen organizado*. En Codehupy (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (471-480). Asunción, Paraguay: Codehupy, <<https://ddhh2022.codehupy.org.py/ascenso-del-crimen-organizado/>>.

Elecciones.com, Elecciones Generales 1993. Padrón Justicia Electoral, <<https://elecciones.com/paraguay/1993/elecciones-1993.htm>>, fecha de consulta: 2 de agosto.

Lachi M., “La construcción de la gobernabilidad en Paraguay”, *Centro de Educación Popular Germinal*, N° 7 (2010), págs. 14-15, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/ceepg/20170404044837/pdf_1020.pdf>.

Martini, C., “Relaciones cívico militares en la transición”, en CIRD, *Transición en Paraguay: Cultura política y valores democráticos* (Asunción: CIRD, 1998).

Nohlen, Dieter y Rainer Olaf Schulze, R. Piper und Co. Verlag, München-Zürich, 1978.

Observatorio del Poder Legislativo en América Latina (s/f), Paraguay. [Internet], Observatorio de Instituciones Representativas (OIR), <<http://americo.usal.es/oir/legislatina/paraguay.htm>>, fecha de consulta: 4 de agosto de 2023.

Organización de los Estados Americanos (OEA), *La crisis institucional de 1996 en Paraguay* (Washington, DC: OEA, 1996), <http://www.oas.org/sap/publications/1996/py_crisis/paraguay_crisis_spa.pdf>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2023.

Paraguay, “Constitución de la República del Paraguay” (18 de noviembre de 1970), <<https://bacn.gov.py/archivos/2305/20140227114229.pdf>>, fecha de consulta: 1 de agosto de 2023.

_____, “Constitución de la República del Paraguay” (20 de junio de 1992), <https://bacn.gov.py/archivos/9580/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf>, fecha de consulta: 1 de agosto de 2023.

Political Database of the Americas (1999), Paraguay: Elecciones Presidenciales 1993. [Internet], Georgetown University and the Organization of American States, <<https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Para/pres93.html>>, fecha de consulta: 4 de agosto de 2023.

Telefuturo. [@TelefuturoPY] (3 de febrero de 2015). El Gral. Andrés Rodríguez realizaba su proclama luego del golpe de Estado. Youtube. <<https://youtu.be/hrFxOjxpb0E>>.

Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), Resultados de la Convención Nacional Constituyente del año 1991, <[https://tsje.gov.py/convencion-nacional-constituyente-1991.html#:~:text=el%20recién%20formado%20movimiento%20independiente,%25\)%20votos%20%2D1%20banca%20respectivamente](https://tsje.gov.py/convencion-nacional-constituyente-1991.html#:~:text=el%20recién%20formado%20movimiento%20independiente,%25)%20votos%20%2D1%20banca%20respectivamente)>, fecha de consulta: 1 de agosto de 2023.

_____, Elecciones generales 2003, <<https://tsje.gov.py/elecciones-generales-2003.html>>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2023.

_____, Elecciones generales y departamentales 1998, <<https://tsje.gov.py/elecciones-generales-1998.html>>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2023.

_____, *Memoria y Estadística Electoral de las Elecciones Generales 2018* (Asunción: TSJE, 2019), <<https://tsje.gov.py/noticias/leer/8533-memoria-y-estadistica-electoral-de-las-elecciones-generales-2018--disponible-en-formato-digital.html>>.

_____, Resultados elecciones 2013, <<https://tsje.gov.py/e2013/resultados-elecciones-2013.html>>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2023.

_____, Resultados finales elecciones 2008, <https://www.tsje.gov.py/e2008/resultados_finales.php>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2023.

Capítulo 2

Integridad electoral en América Latina y Paraguay en perspectiva comparada

Irma Méndez de Hoyos

1. Introducción

La erosión de las democracias a nivel mundial constituye una preocupación cada vez más manifiesta. En el ámbito internacional dicho fenómeno está siendo documentado por organismos como IDEA, OEA y PNUD. Incluso se detecta un deterioro en la calidad de las elecciones, en particular en su dimensión de libertad y equidad. Sin embargo, la evidencia recolectada por el proyecto de Integridad electoral muestra que, si bien hay un deterioro ligero a nivel agregado, hay etapas del ciclo electoral que se han mantenido fuertes y son, sin duda, el pilar de las democracias aún existentes en la región latinoamericana. El conteo de votos y los procedimientos electorales son fases que permiten mostrar que, pese a la persistencia e incluso incremento de malas prácticas electorales, los votos se cuentan bien, y quien obtiene el triunfo lo hace por haber obtenido más votos. La buena calificación de la etapa de procedimientos electorales da cuenta de la fortaleza de los órganos electorales que garantizan información relevante del proceso electoral a la sociedad, y de la percepción sobre su imparcialidad, si aplicaron la ley y manejaron profesionalmente las elecciones.

Algunos datos sobre el declive de las democracias son contundentes. Según V-Dem los avances en los niveles globales de democracia logrados en los últimos 35 años se han esfumado. El 72% de la población mundial –5.7 billones de personas– vive en autocracias desde el 2022 mientras que solo el 13 % de la población –1 billón de personas- vive en democracias liberales (Reporte 2023 V-Dem 2023:8). Otros índices de democracia reportan una tendencia similar. En *The Global State of democracy* Iniciative de IDEA se describe que entre 2016 y 2021 el número de países que avanzaron hacia el autoritarismo duplicó ampliamente el número que avanzó hacia la democracia (IDEA, 2023: 6). En el caso de *The Democracy Index de The Economist Intelligence Unit* la historia de la democracia reciente es de estancamiento (The Econmist, 2023:3).

Entre los retrocesos más marcados está el de la libertad de expresión, que se deteriora en 35 países en 2022; la censura gubernamental de los medios de comunicación, que empeora en 47 países, mientras la represión gubernamental de las organizaciones de la sociedad civil, se agravó en 37 países.

La erosión en la calidad de las elecciones marca una nueva tendencia mundial y en Latinoamérica que no era observable en las dos décadas pasadas. Según V Dem las elecciones se manipulan cada vez más en todo el mundo y en 30 países el indicador de elecciones libres y justas está descendiendo (Reporte 2023 V-Dem 2023:8), mientras IDEA señala que los subtributos más afectados en los casos de retroceso autoritario son los de Elecciones Limpias¹ y Parlamento Eficaz, lo que sugiere -desde su enfoque- que incluso mantener la fachada de las elecciones resulta dificultoso (IDEA, 2023: 6-8).

La perspectiva de integridad de las elecciones ofrece una mirada más integral del proceso electoral, pues captura los cambios en 11 etapas que comprenden desde la legislación electoral hasta los órganos electorales, pasando por el componente de limpieza o libertad del voto, pero sin limitarse a ellos. Según las mediciones del índice de Integridad electoral en el mundo existe un declive solo gradual a nivel agregado, pero con retrocesos importantes en algunas de las etapas del ciclo electoral y marcadamente en ciertos países. El deterioro es más marcado en las etapas de resultados electorales y órganos electorales, que habían alcanzado calificaciones altas, aunque la etapa de financiamiento de campañas es, sin duda, la que mantiene la calificación más baja, seguida de la cobertura de los medios de comunicación. Frente a ello hay etapas que se mantienen con niveles altos de integridad como el conteo de votos, y la de los resultados electorales. Éstas últimas constituyen sin duda los cimientos de la democracia electoral que existe en los países de la región.

En suma, los países de América Latina no han escapado a la tendencia global de deterioro de la democracia. Hay países cuyo declive es sorprendente como es el caso de Brasil y Estados Unidos. Sin embargo, la democracia en la región parece aún ofrecer canales institucionales que pueden servir a

¹ Elecciones Limpias denota el grado en que las elecciones a nivel nacional están libres de irregularidades, como fallas y sesgos en el registro electoral y durante las campañas, por ejemplo, intimidación de votantes y fraude en el escrutinio y los cómputos (IDEA, 2023:4).

todos los ciudadanos, especialmente a los más vulnerables. Las elecciones siguen siendo el canal fundamental de participación política y el espacio en el que las expresiones políticas de la pluralidad social cobran vida. La integridad de las elecciones, aunque en descenso en algunos países de la región, como Paraguay, prevalece en dos etapas clave que dan legitimidad a los gobiernos y representantes electos: el conteo de votos y los resultados electorales. Frente a ello, hay sin embargo un repunte de malas prácticas electorales que erosionan la calidad de las elecciones en los países de la región.

De lo anterior surgen preguntas: ¿Qué es la integridad electoral y por qué importa? ¿Cuál es el nivel de integridad electoral en Latinoamérica y que tanto deterioro se ha registrado? ¿Son las elecciones integras el baluarte de las democracias en la región?

Estas son algunas de las preguntas que guían esta investigación. El estudio está dividido en cuatro secciones. En la primera se presentan algunos apuntes conceptuales sobre la integridad electoral y sus mediciones. En la segunda sección, se presenta la evolución de la integridad electoral en la región y en Paraguay específicamente, para identificar algunas de las tendencias en la región, y en ese país por etapa del ciclo electoral. En la tercera sección se abordan los desafíos más relevantes para las elecciones en América Latina; y finalmente en la cuarta se presentan algunas reflexiones finales.

2. Integridad Electoral: apuntes conceptuales y metodológicos

Se ha reconocido que las elecciones y la democracia no son sinónimos. Sin embargo, la existencia de elecciones que cumplen ciertas condiciones esenciales a menudo se considera un requisito crítico para considerar a una nación como democrática (Norris, 2004: 4).

Durante algunas décadas, la noción de “elecciones libres y justas” resumió esas condiciones esenciales. En 1971, Robert Dahl estableció los

requisitos institucionales básicos para las elecciones democráticas². Mas tarde, ante “la ausencia de una definición clara y detallada de los elementos constituyentes de una elección libre y justa”, la Unión Interparlamentaria encargó a un grupo de académicos que definieran los criterios y los presentaran al Consejo de la Unión Europea (Goodwin -Gill, 1994: VII). El resultado fue un estudio titulado *Elecciones libres y justas: derecho y práctica internacionales*, el cual “busca establecer el contenido de las normas y estándares del derecho internacional, con especial atención a la práctica estatal” (Goodwin-Gill, 1994: VII). Afirmaron que “en cualquier estado, la autoridad del gobierno solo puede derivarse de la voluntad del pueblo expresada en elecciones genuinas, libres y justas que se celebran a intervalos regulares sobre la base del sufragio universal, igualitario y secreto” (Goodwin-Gill, 1994: XI). También detallaron los derechos de voto de cada individuo, los derechos y responsabilidades de los candidatos y partidos, y los derechos y responsabilidades de los estados con respecto a las elecciones.

La noción de “elecciones libres y justas” como un estándar para las elecciones democráticas también dio forma al discurso y la práctica en la política democrática de muchos países en proceso de transición a la democracia, e impactó ampliamente los estudios políticos³. Más

² Según Dahl, para tener la oportunidad de formular y expresar preferencias, y para que las preferencias sean consideradas por igual por el gobierno, se requieren algunas garantías institucionales. Enumeró ocho, entre ellas elecciones libres y justas. Éstos son los 8 requisitos: 1. Libertad para formar y unirse a organizaciones; 2. libertad de expresión; 3. derecho a votar; 4. elegibilidad para un cargo público; 5. derecho de líderes políticos para competir por apoyo; 6. fuentes alternativas de información; 7. elecciones libres y justas; 8. instituciones para hacer políticas gubernamentales dependen de los votos y otras expresiones de preferencia (Dahl, 1971, Poliarquía. Participación y oposición).

³ La demanda de elecciones libres y justas fue una parte central de la mayoría de los procesos de transición a la democracia en América Latina y Europa del Este. En México, por ejemplo, después de las elecciones críticas de 1988, el presidente electo Carlos Salinas de Gortari ofreció un acuerdo político para reformar el sistema electoral a fin de garantizar elecciones libres y justas después de las elecciones presidenciales críticas de 1988, vistas por algunos como el comienzo del proceso de democratización. En Chile, la demanda por una elección libre y justa (en forma de referéndum) fue la base de la reforma política y la reinstalación de la democracia en los años noventa. Por otro lado, los estudios comparativos han utilizado ampliamente estos criterios de diferentes maneras. Una serie de estudios lo han utilizado como un umbral claro para estudiar la calidad de la democracia entre países democráticos nuevos o emergentes que superaron el punto de ruptura. Otros se han centrado en la clasificación en curso de los regimenes, distinguiendo entre democracias liberales y una gran variedad de casos derivados principalmente de la tercera ola democratizadora (Case, 1996, Collier y Levitsky, 1997; Schedler, 2002).

recientemente, sin embargo, la noción de elecciones libres y justas ha sido criticada por algunos académicos. Pippa Norris afirma que las elecciones libres y justas son “blandas y confusas”, constituyen un “lenguaje abstracto y opaco” que sirve bien a los propósitos diplomáticos, pero no proporciona suficiente claridad conceptual para los académicos que buscan operacionalizar y medir fenómenos como los recuentos de votos amañados, la compra de votos o la restricción a la competencia partidista, entre muchos otros. En su lugar, propone utilizar el concepto global de elecciones con integridad, que considera un subcampo de estudios emergente que cruza fronteras disciplinarias convencionales (Norris, 2012a).

Pippa Norris va más allá y señala que para garantizar la legitimidad democrática de un país, las elecciones deben cumplir con las siguientes condiciones esenciales:

Deben estar libres de violencia, intimidación, soborno, fraude electoral, irregularidades, fraude sistemático y manipulación partidista deliberada. Los comicios deben ofrecer una oferta sin restricciones de partidos y candidatos competidores, sin represión de los partidos de la oposición ni sesgos indebidos en la distribución de los recursos de la campaña y el acceso a los medios (Norris, 2004: 4).

La evidencia recopilada por algunos estudiosos sugiere que las malas prácticas y, en menor medida, el fraude electoral, siguen siendo generalizados en algunos países (Kelley 2009, Alvarez y Boehmke, 2008; Birch, 2011; Norris, 2012), lo cual compromete la integridad de las elecciones, e incluso el carácter democrático de las elecciones mismas. Poco a poco, las organizaciones internacionales y de supervisión han reconocido la creciente brecha entre los principios y la práctica en las elecciones democráticas, pero también entre las expectativas y los resultados reales de la democracia, comprendidos en la idea de “déficits democráticos” (Norris, 2012).

Según Pippa Norris⁴ las elecciones con integridad son un subcampo de creciente relevancia, caracterizado por estar orientado a los problemas, por contar con un marco comparativo mundial y por tener una base multidisciplinaria. Norris se refiere a la integridad electoral como:

convenciones internacionales acordadas y normas globales, que se aplican universalmente a todos los países del mundo a lo largo del ciclo electoral, incluso durante el período preelectoral, la campaña, el día de la votación y sus resultados. Por el contrario, la mala práctica electoral se utiliza para referirse a violaciones de primer y segundo orden de estas normas globales (Norris, 2012: 4-5).

Afirma que esta conceptualización ofrece cuatro características distintivas, enfatizando: 1) normas globales, basadas en acuerdos multilaterales, convenciones internacionales, tratados y leyes internacionales; 2) una distinción entre las malas prácticas de primer y segundo orden, según la gravedad de sus consecuencias potenciales; 3) estándares compartidos que se aplican universalmente a todos los países y tipos de regímenes; y 4) la noción de un ciclo electoral en el que una variedad de prácticas electorales pueden surgir en cualquier etapa del proceso secuencial (Norris, 2012: 5).

En el caso de las organizaciones internacionales, es IDEA Internacional la que ha desarrollado más el concepto. En un esfuerzo conjunto, IDEA y la Fundación Kofi Annan establecieron la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, integrada por un grupo de distinguidos ex líderes y expertos eminentes. Produjeron un informe llamado “Profundización de la democracia: una estrategia para mejorar la integridad de las elecciones en todo el mundo”. En la que se define una elección con integridad como:

cualquier elección que se base en los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política tal como se refleja en los acuerdos y estándares internacionales, y que es profesional, imparcial y transparente en su preparación y administración a lo largo del ciclo electoral (IDEA, 2012: 13).

⁴ Pippa Norris coordina “El Proyecto de Integridad Electoral. ¿Por qué fracasan las elecciones y qué podemos hacer al respecto?”, el cual incluye muchos productos diferentes, entre ellos una encuesta de expertos y encuestas de opinión que ofrecen un panorama amplio e interesante de percepciones sobre malas prácticas electorales y elecciones con integridad que es único en su tipo. La encuesta puede ser consultada en el sitio oficial del proyecto: <https://www.electoralintegrityproject.com/pei>.

Hay al menos tres características que hacen de las elecciones con integridad un nuevo paradigma. Lo *primero* tiene que ver con el carácter sistémico de las elecciones con integridad. Según IDEA y otras agencias, el concepto de elecciones con integridad comprende varias dimensiones y tiene un amplio impacto. Las elecciones con integridad implican no solo el sufragio universal y la igualdad política, sino también la promoción de los derechos humanos y los principios democráticos, e incluso la relación entre las elecciones y el desarrollo⁵. Desde esta perspectiva, las elecciones tienen un carácter sistémico y un gran potencial para impactar positivamente en muchas otras dimensiones de la sociedad más allá de la política.

La *segunda característica relevante* es que las elecciones con integridad colocan la confianza pública en el centro del proceso electoral. En consecuencia, las autoridades electorales, los partidos y los gobiernos deben tener en cuenta las percepciones públicas al promover reformas y organizar elecciones. Finalmente, la *tercera característica* tiene que ver con la naturaleza integral de la política democrática y competitiva, englobada por la idea de elecciones con integridad que Incluyen cuestiones.

Lo opuesto a la integridad electoral son las malas prácticas electorales. Sara Birch las define como “la manipulación de los procesos electorales y los resultados para sustituir el beneficio personal o partidista por el interés público” (Birch, 2011: 14). Birch reconoce que el término ‘mala práctica electoral’ “está plagado de una serie de problemas bastante espinosos” y aboga por hacer explícito el ideal normativo que subtiende los términos ‘mala práctica’, ‘conducta indebida’, ‘manipulación’ y ‘corrupción’ (Birch, 2011: 11).

Con un énfasis diferente, Pippa Norris afirma que “mala práctica” electoral se utiliza para referirse a violaciones de la integridad electoral, ya sea intencional o no intencional, legal o ilegal. Y agrega que “las fallas pueden surgir de la falta de observancia de los derechos democráticos, la ausencia de una capacidad de gobernanza electoral efectiva, o incluso una combinación de ambas” (Norris, 2012). En cualquiera de los casos, la presencia de malas prácticas significa una erosión a la integridad electoral.

⁵ La Comisión afirma que “las elecciones con integridad también pueden generar otros beneficios tangibles para los ciudadanos. La evidencia de todo el mundo sugiere que las elecciones con integridad son importantes para empoderar a las mujeres, combatir la corrupción, brindar servicios a los pobres, mejorar la gobernabilidad y poner fin a las guerras civiles. Para ser claros, las elecciones con integridad no pueden por sí mismas desarrollar economías, crear un buen gobierno o hacer la paz, pero una investigación reciente sugiere que la mejora de las elecciones puede ser un paso catalítico hacia la realización del potencial transformador de la democracia” (IDEA, 2012: 12).

Una de las dificultades para entender bien estos fenómenos recae en los limitados desarrollos académicos sobre el fraude y la manipulación electoral, que en general siguen siendo poco estudiados (Álvarez, 2008: 1). Álvarez sugiere que uno de los factores que dificultan la formulación de una comprensión coherente de qué es el fraude se relaciona con el contexto que le da sentido y significado (Álvarez y Boehmke, 2008). Al mismo tiempo, existen serios problemas de recolección de datos y pruebas, en la medida en que las malas prácticas y el fraude suelen ser intencionalmente encubiertos, y claramente se vislumbra un desarrollo teórico limitado en este campo.

Pese a las diferencias, ha ido creciendo un acuerdo sobre el propósito del fraude electoral: cambiar o alterar los resultados de las elecciones, lo que siempre implica la violación de las reglas electorales (Schedler, 2002; Vickery y Shein, 2012; Álvarez y Boehmke, 2008). Lehoucq extiende su significado para incluir todos los esfuerzos clandestinos para “moldear” los resultados electorales, mientras que Vickery y Erica Shein afirman que el fraude electoral constituye una acción indebida deliberada por parte de los funcionarios electorales u otros actores (también electorales) interesados, que distorsiona la voluntad individual o colectiva de los votantes (Vickery y Shein, 2012). En cualquier caso, es claro que el fraude electoral altera el ejercicio efectivo de los derechos y libertades, que son la base de elecciones libres y justas. Los ejemplos clásicos de relleno de urnas, alteración de la lista de registro, intimidación contra los candidatos, entre otros, afectan directamente la libertad de los ciudadanos para ir a las urnas e incluso pueden modificar su elección, y al hacerlo se afecta directamente la legitimidad de las elecciones y su carácter democrático.

Por el contrario, las malas prácticas electorales representan la manipulación de las condiciones con el fin de beneficiarse personalmente o beneficiar al grupo al que pertenecen. El objetivo es entonces alterar las condiciones de la competencia en lugar de los resultados de las elecciones directamente (en la mayoría de los casos), ya que los gobernantes tienen siempre la intención de preservar la legitimidad de las elecciones. Ahora, se debe reconocer que la línea que divide las malas prácticas del fraude electoral a menudo es demasiado delgada para distinguirla claramente. Sin embargo, la distinción es importante para lograr una comprensión más clara y, si es posible, más profunda, de los fundamentos de la política electoral y la naturaleza de los fenómenos que actualmente erosionan la calidad de las elecciones en la región latinoamericana y el mundo (Mendez et. al., 2019: 153).

Las consecuencias de las malas prácticas no deben minimizarse. Afectan considerablemente la confianza en las autoridades electas, y la legitimidad política del sistema en su conjunto, y ésta, sin duda, es el sustento de todo gobierno democrático. A ello se suma que, cuando los ciudadanos perciben irregularidades electorales, se erosiona su confianza en los procesos y autoridades electorales, en la representación política y en la democracia. Incluso hay quienes han vinculado las violaciones a la integridad con la desobediencia a la ley (IDEA, 2012:12).

Finalmente, vale la pena mencionar que, la manipulación electoral es resultado de una función de utilidad, moldeada por las alternativas que tienen los actores políticos y sociales que participan en las elecciones. Los elementos clave que valoran los actores incluyen, en primer lugar, los recursos disponibles, desde la información hasta los recursos humanos; en segundo lugar, está la efectividad de las alternativas, lo que involucra el nivel esperado de ganancia electoral y el grado de certeza de la obtención de resultados. Finalmente están los costos directos -financieros y organizacionales- e indirectos -llámese sanciones formales (legislación), sanciones informales, y la visibilidad de la manipulación (Norris y Van Ham 2014). En este sentido, entre mayores son los costos y menores los beneficios, lo esperable es que se desincentive la manipulación, y las malas prácticas disminuyan. Por el contrario, en un contexto caracterizado por una alta impunidad y corrupción, y donde los costos de prácticas como la compra de votos, uso de dinero público, intervención de funcionarios, entre otras son bajos, los incentivos para la manipulación crecen, y lo esperable es que las malas prácticas electorales se multipliquen.

Integridad y malas prácticas electorales es pues un binomio cuyos efectos deben ser considerados cuando se evalúa la calidad de las elecciones en cualquier país. Una alta integridad de las elecciones supone una baja manipulación electoral, o lo que es lo mismo, un número limitado de malas prácticas electorales con bajo impacto. Un bajo nivel de integridad electoral sugiere, ante todo un alto grado de manipulación electoral en cualquiera de sus formas, que, según Birch incluyen la manipulación del diseño de las leyes, la manipulación de la decisión del elector de la manipulación de ellos órganos electorales. En cualquiera de sus formas, las malas prácticas electorales afectan la confianza en las elecciones, en las instituciones administrativas y jurisdiccionales que las organizan y validan y en quienes se encargan de castigarlas.

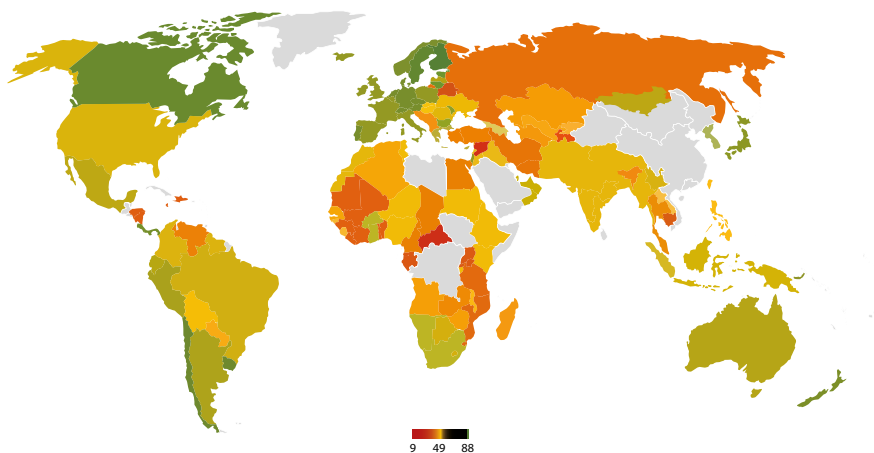
3. Evolución de la integridad electoral en América Latina y Paraguay

La evolución de la integridad electoral en América Latina puede valorarse a partir de mediciones directas o indirectas. El esfuerzo más sólido y sistemático para medir la integridad electoral es hasta ahora la Encuesta a Expertos “Percepciones de Integridad Electoral” (PEI), diseñada y aplicada por Pippa Norris, desde la Universidad de Sidney y Harvard desde 2015. Se considera que un ‘experto’ es un politólogo (o científico social en una disciplina relacionada) que ha publicado o ha demostrado conocimiento en el proceso electoral en un país concreto y que por tanto cumple con uno de los siguientes criterios: 1) membresía de un grupo relevante de investigación, red profesional o sección organizada de dicho grupo; 2) publicaciones –libros, artículos en revistas científicas o ponencias en conferencias- en el campo electoral o relacionada con dicho país; y 3) empleo en una universidad como investigador o profesor. Para cada elección se identifican alrededor de cuarenta expertos (Norris, 2014b). La encuesta se aplica en línea; y al ser de expertos no es probabilística, pero si se cuidan las posibles inclinaciones políticas y/o partidistas, para evitar sesgar los resultados⁶.

El mapa que se muestra a continuación proporciona una descripción general del estado de la integridad electoral en todo el mundo, con base en el Índice de Integridad Electoral (PEI) para las elecciones nacionales más recientes celebradas en cada país entre 2019 y 2021 (último reporte). Como se observa en el mapa los países en la región nórdica son los que más alta puntuación obtienen –Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia– lo que no extraña si se consideran algunos de los factores asociados a las elecciones íntegras, como el nivel de democracia, desarrollo económico, respeto a los derechos humanos, entre otros (EIP, 2022: 8).

En segundo lugar, están los países de Europa occidental, que también obtienen puntajes muy altos como Alemania y Holanda, seguidos de Francia e Irlanda y, evaluados mucho menos positivamente están el reino Unido y Grecia. En tercer lugar, se ubican los países de América Latina, con Canadá a la cabeza, seguido en un siguiente nivel por Costa Rica y Uruguay (EIP, 2022: 8).

⁶ Ver *The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity*: <http://www.electoralintegrityproject.com>.

Mapa 2.1. Integridad electoral en el mundo, elecciones más recientes

Fuente: Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

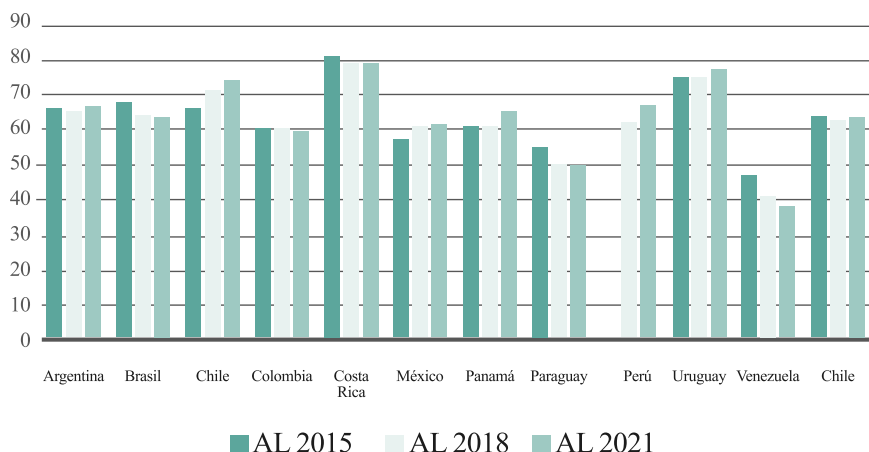
Sobresale la calificación de Estados Unidos con 61 puntos, menor a cualquier otra democracia consolidada. En el reporte de EIP se destaca que las calificaciones promedio de los expertos para las elecciones del resto de los países americanos tienden a la baja por fallas en las leyes electorales, el registro de votantes y cuestiones de límites distritales.

Ahora bien, cabe destacar que las causas asociadas a las variaciones en el índice de integridad electoral involucran factores muy diversos, y difieren de un país a otro. La investigación al respecto es consistente en señalar que el desarrollo económico está asociado positivamente a la integridad de las elecciones (Norris, Birch, EIP, 2022: 9), aunque hay casos no consistentes con esta relación. Así mismo hay una relación directa entre el nivel de democracia y la calidad de las elecciones: las democracias liberales -según datos de V-Dem- suelen a tener elecciones más íntegras. Las malas prácticas electorales, -normalmente asociadas a bajos niveles de integridad electoral- suelen estar vinculadas a la corrupción, la violencia, y la baja calidad de las instituciones públicas y políticas. Aunque los casos nacionales varían, en América Latina prevalecen, aunque con calidades muy diversas, las elecciones consideradas como democráticas, esto es, libres, limpias, competitivas y transparente. Sin embargo, pese a ello, las malas prácticas electoral sobreviven y erosionan la calidad de las elecciones y la democracia en su conjunto.

3.1. América Latina

Según los datos del Electoral Integrity Project la calidad de las elecciones en América Latina se ha deteriorado solo marginalmente en términos agregados, aunque los descensos importantes se ven caso por caso, esto es, país por país.

Gráfico 2.1. PIE en América Latina 2015-2021



Fuente: Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

En el Gráfico 2.1. se muestra el promedio del índice de Integridad Electoral en la región y en 11 países de América Latina en el periodo 2015 a 2021. De acuerdo con estos datos, destaca que en 2015 el valor promedio para la región fue de 64%, en una escala de 0 a 100; mientras que en 2018 bajó solo un punto porcentual a 63% y en el último año considerado que es 2021 subió de nueva cuenta a 64%. Lo anterior sugiere que, en términos agregados, no hay un deterioro relevante en la calidad de las elecciones en la región, lo que, sin duda, abona a la resiliencia de la democracia en América Latina.

La evolución de la integridad electoral por país sugiere que en Panamá, Chile y Uruguay la calidad de las elecciones mejoro en el periodo 2015-2021; mientras que en Colombia y Costa Rica no se detectaron cambios significativos, lo que contrasta con los casos de Paraguay y Brasil en donde hay un descenso en el promedio de integridad electoral.

El análisis de los datos por etapa del ciclo electoral permite identificar avances, retrocesos, y estancamientos específicos por país. En ello recae una de las riquezas de la perspectiva de integridad electoral, y en específico de las mediciones realizadas por el equipo del Proyecto de integridad electoral. La tabla 2.1 muestra los niveles de integridad electoral en las últimas elecciones presidenciales y legislativas por etapa y país del periodo 2019-2021.

Tabla 2.1. Percepción de integridad electoral en América Latina por país y etapas del ciclo electoral, 2019-2021

País	Índice PEI	Leyes electorales	Proc. electorales	Límites de distritos	Registro de votantes	Registro de partidos y candidatos
Argentina	67	75	81	66	69	68
Brasil	64	70	78	70	73	55
Chile	74	76	92	64	68	71
Colombia	60	63	73	62	51	60
Costa Rica	79	83	95	73	79	76
México	62	59	76	67	70	53
Panamá	65	59	80	60	69	68
Paraguay	50	49	58	59	47	51
Perú	67	76	67	63	79	63
Uruguay	77	91	95	70	82	79
Venezuela	38	26	36	40	40	44
Argentina	51	42	63	78	83	71
Brasil	46	37	62	88	66	70
Chile	58	60	65	92	90	89
Colombia	51	39	48	77	75	71
Costa Rica	58	63	72	95	91	95
México	55	41	53	83	63	72
Panamá	55	31	61	83	77	80
Paraguay	42	22	49	65	62	49
Perú	45	49	68	85	67	76
Uruguay	64	61	61	88	94	88
Venezuela	33	19	43	44	56	30

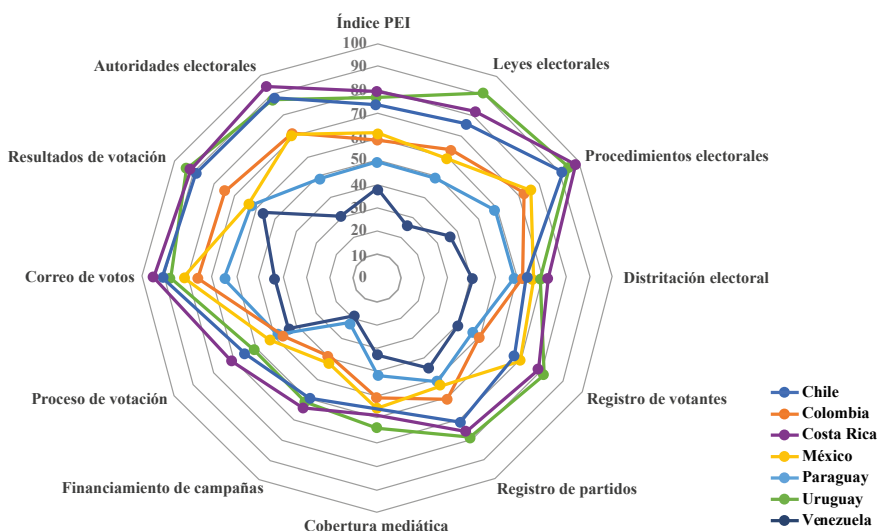
Fuente: Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

Como se observa en la tabla, Costa Rica, Uruguay y Chile son los 3 países de la región que tienen elecciones más integras, con porcentajes arriba de 70 puntos porcentuales (escala 0-100%). En estos 3 países las etapas mejor valoradas por los expertos son las de procedimientos electorales, conteo de votos, resultados electorales y las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales. En particular vale la pena destacar la relevancia del puntaje alto del conteo de votos y los resultados electorales, pues de ello depende, en gran medida, que la oposición o el segundo lugar de la elección acepte los resultados. La legitimidad de cualquier elección recae precisamente en que el perdedor de una elección relevante como puede ser la presidencial acepte su derrota.

Otra etapa particularmente relevante y muy bien calificada en estos países por los expertos es la de las autoridades electorales. Es relevante señalar que su papel de árbitros es esencial para que las elecciones sean organizadas de manera profesional, imparcial y transparente, que son los principales atributos de los órganos de administración electoral para lograr elecciones con integridad (Hartlyn, McCoy, Mustillo, 2019).

En el gráfico 2.2. se puede observar de manera más clara la calificación de las autoridades electorales en los distintos países de la región. Como en otras etapas, Costa Rica, Uruguay y Chile obtienen las calificaciones más elevadas, seguidos de México y Colombia, pero con una distancia respecto de los primeros de casi 20 puntos. Solo Paraguay y Venezuela obtienen porcentajes por debajo de los 50 puntos porcentuales.

Gráfico 2.2. Integridad electoral en América Latina



Fuente: Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

A este respecto cabe mencionar un estudio realizado para analizar la calidad de las elecciones de gobernador y diputados en México, y estudiar en qué medida depende del desempeño de los órganos electorales en el periodo 2015-2017. El análisis se desarrolla desde la perspectiva de la integridad electoral, y la fuente principal de datos proviene de una encuesta de más de 500 expertos electorales. Los resultados del análisis estadístico confirman la relevancia de la administración electoral para la integridad de las elecciones subnacionales en México. En particular, los autores encontraron que dos dimensiones del desempeño de las autoridades electorales tienen un impacto significativo en la integridad de las elecciones locales mexicanas, la imparcialidad y el profesionalismo (Mendez et. al 2021:1).

El siguiente grupo de países con calificaciones generales intermedias de integridad electoral en el periodo 2019-2021 incluye a Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Panamá y México (Tabla 2.1.). En cada uno hay etapas particularmente bien valoradas, y otras muy mal calificadas. En este último sentido destacan las etapas del financiamiento de campañas, y la cobertura

de medios de comunicación cuyos promedios de calificaciones las colocan como las etapas con menor integridad de todo el ciclo. Las opiniones de los expertos son particularmente críticas respecto a la cobertura sesgada de los medios de comunicación, y el acceso poco equitativo de los partidos a los mismos. En el caso del financiamiento, los señalamientos apuntan al uso de recursos públicos para favorecer al partido en el gobierno (es normalmente el que tiene acceso a recursos públicos) y al uso recursos para coaccionar al electorado. Finalmente, con los niveles más bajos de integridad en la región se encuentran Venezuela y Paraguay, éste último con un índice de integridad electoral de 50 puntos en una escala de 0 a 100.

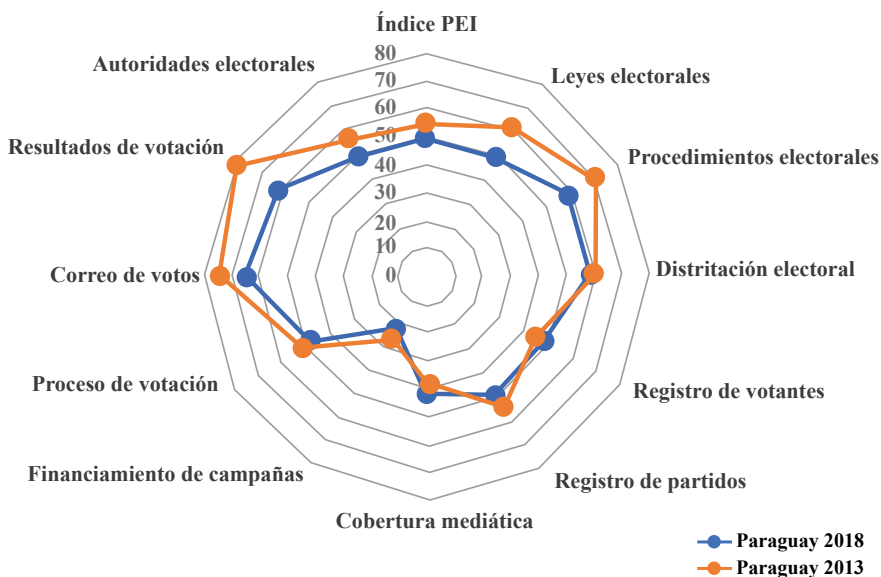
3.2. Paraguay

Los datos disponibles de integridad electoral en Paraguay comprenden las dos elecciones presidenciales anteriores a la más reciente, es decir, las elecciones del 2013 y 2018. Ello responde a la dinámica y procesamiento de los datos en el Proyecto de Integridad Electoral⁷. Como lo muestra el Gráfico 2.3, la percepción de integridad electoral en la elección presidencial de 2013 fue ligeramente mejor que en la siguiente elección de 2018, sobre todo en algunas etapas.

A nivel agregado el índice de integridad electoral (PEI, por sus siglas en inglés) en la elección de 2013 fue de 55 puntos porcentuales en una escala de cero a 100; mientras que en 2018 el PEI bajó a 50 puntos. Si bien la diferencia no es dramática, si refleja esfuerzos aislados o limitados por atender los desafíos que se presentaron en la elección de 2013. Como se muestra a continuación hay etapas del ciclo electoral en las que hubo mayor distancia en el nivel de integridad entre una elección y otra, como fue el caso de la etapa de leyes electorales, procedimientos electorales y la de resultados de la votación.

⁷ Los expertos son contactados para recabar sus respuestas 4-8 semanas después de las elecciones para evitar que el ambiente postelectoral genere sesgos indeseables en su percepción sobre lo acontecido durante el proceso electoral. Posteriormente el equipo del Proyecto de Integridad sistematiza los datos y hace las estimaciones pertinentes. Por ello, la valoración de la elección presidencial de abril de 2023 estará disponible probablemente a fin de año. Ver *The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity*: <http://www.electoralityproject.com>.

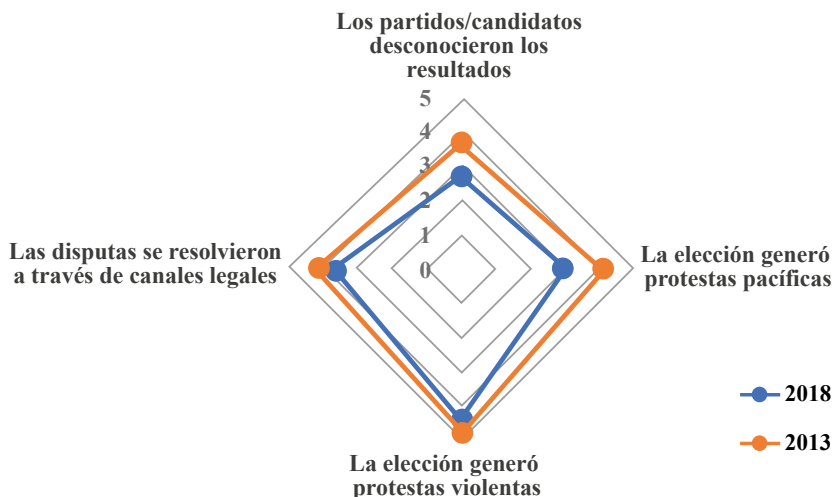
Gráfico 2.3. Paraguay (2013-2018)



Fuente: Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

La encuesta de integridad electoral está diseñada para que los expertos valoren ciertos aspectos en cada etapa. El gráfico 2.4. muestra los parámetros usados para valorar el nivel de integridad en la etapa de resultados electorales. Los datos muestran que hubo problemas con el reconocimiento de los resultados en 2018, aunque se acepta que las diferencias se resolvieron por canales legales.

Gráfico 2.4. Paraguay: resultados de votación (2013-2018)

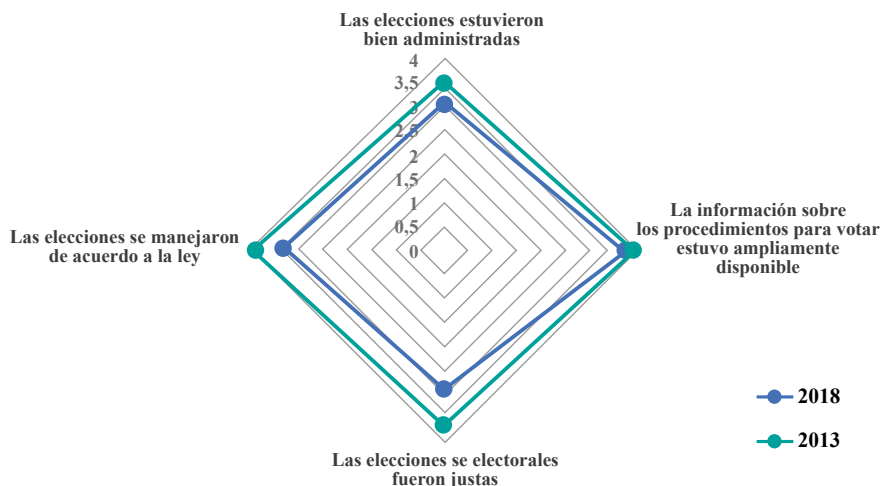


Fuente: Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

Otro de los aspectos importantes valorados en la etapa de resultados electorales es el de las protestas postelectorales pues en algunos países donde las elecciones están plagadas de irregularidades y malas prácticas, los actores políticos y sociales deciden realizar protestas después de la jornada. La integridad se valora como positiva cuando las protestas son pacíficas, y lo contrario cuando son violentas. De acuerdo a los resultados de la encuesta los expertos juzgaron que en la elección de 2013 las protestas postelectorales fueron básicamente pacíficas; y hubo menor acuerdo sobre este aspecto en 2018.

Otra etapa con un patrón semejante es la de procedimientos electorales. Como lo muestra el gráfico 2.5. los aspectos que se valoran en esta etapa están directamente relacionados con el desempeño de la autoridad electoral. Se les pregunta a los expertos en qué medida el órgano electoral -en este caso el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)- organizó bien las elecciones, se manejaron de acuerdo con la ley y fueron imparciales (o justos) y brindaron información suficiente al electorado para acudir a las urnas. Los datos muestran que, de acuerdo al juicio de los expertos, salvo en el caso de la información, el desempeño del TSJE fue mejor en 2013 que en 2018 (ver Gráfico 2.5.).

Gráfico 2.5. Paraguay: procedimientos electorales (2013-2018)

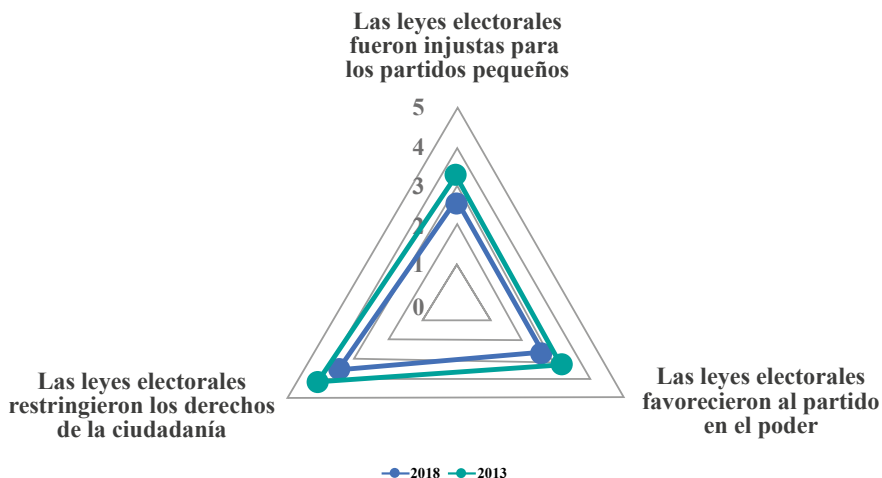


Fuente: Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

Finalmente vale la pena destacar la valoración de los expertos respecto a las leyes electorales, que son el marco normativo que orienta a los partidos y los candidatos sobre la conducta esperada durante el proceso electoral. Aunque hay múltiples aspectos que se podrían valorar sobre las normas electorales, el Proyecto de integridad pone el acento en las garantías que deben contemplar para garantizar la equidad en la contienda, y evitar a toda costa que las mismas leyes favorezcan al partido en el poder y perjudiquen a las minorías.

De acuerdo a los datos disponibles los expertos valoraron que las leyes electorales fueron más injustas con los partidos minoritarios en 2018 y favorecieron al partido en el poder, pero no restringieron derechos de la ciudadanía. En términos generales fueron mejor valoradas en 2013.

Gráfico 2.6. Paraguay: leyes electorales (2013-2018)



Fuente: Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

Las etapas del ciclo electoral más críticas y donde no se registró mejora entre una elección y la otra -2013 y 2018- incluyen el financiamiento de campañas, la cobertura mediática, el registro de partidos y votantes, y el proceso de votación.

En el caso del Financiamiento de campañas, los expertos señalaron que se usaron recursos públicos, y llevaron a cabo prácticas como la compra de votos para afectar la decisión del electorado. A ello se añade que no hubo acceso equitativo a donaciones, y que los partidos no transparentaron sus finanzas

Por el lado de la Cobertura mediática: Los periódicos no brindaron noticias balanceadas, Los partidos no tuvieron acceso equitativo a medios, No hubo cobertura ecuaníme, Registro de partidos, Registro de votantes, Proceso de votación, y Distritación.

3.3. Elecciones presidenciales 2023

Según el máximo órgano electoral de Paraguay, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)⁸ el gran ganador en las elecciones fue el partido Colorado. En las elecciones presidenciales del 30 de abril de 2023, el Partido Colorado obtuvo el 42.74 % de los votos, mientras que la Concertación alcanzó solo el 27.48 % de los sufragios, y el partido de extrema derecha, Cruzada Nacional logró un apoyo de 22.91%. Resultó electo como nuevo presidente Santiago Peña, un economista de 44 años que fue ministro de Hacienda en el gobierno del presidente Cartes, director del Banco Central y trabajó para el Fondo Monetario Internacional.

El Partido Colorado logró también la mayoría en el Congreso⁹, al obtener 43.7% de los votos en las elecciones para el Senado, mientras que la Alianza Senadores por la Patria (liberales) consiguió 23.26 %, y el Partido Cruzada Nacional alcanzó el 11% de los sufragios. Con base en la fórmula electoral (método de asignación de escaños a partir de la votación), se estima que el Partido Colorado contará con una mayor ventaja que la expresada en los votos. Según los cálculos extraoficiales -realizados por dos diarios Última Hora y ABC- el Partido Colorado contará con 23 de los 45 escaños. Esto es una gran victoria con respecto a los 17 curules actuales, mientras que la alianza liberal será la segunda fuerza, con 12 senadurías, una menos que en el actual período. En el caso de la Cámara de Diputados, de las 80 bancas, los colorados contarán con 49 escaños, según informó el periódico La Nación, un aumento de seis asientos con respecto a la conformación actual. En cuanto a las gubernaturas, el Partido Colorado ganó en 15 de 17 departamentos, cuatro más que los obtenidos en la votación anterior en 2018 (ver <https://resultados.tsje.gov.py/publicacion/divulgacion.html>).

Respecto a la limpieza de las elecciones y la aceptación de los resultados, vale la pena mencionar que los observadores internacionales destacaron la “alta participación”, que superó el 63 %, mayor que la de las elecciones pasadas. A pesar de que la autoridad electoral y los observadores internacionales han

⁸ El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) es la autoridad suprema en materia electoral, establecida por la Constitución Nacional (Art. 273-275) en el año 1992. Contra sus resoluciones sólo cabe la acción de inconstitucionalidad. Véase <https://resultados.tsje.gov.py/publicacion/divulgacion.html>.

⁹ Para las elecciones legislativas se aprobó la Ley 6318 de 2019, bajo la cual se pasó de un sistema de listas cerradas bloqueadas a uno de listas cerradas desbloqueadas. Véase <https://resultados.tsje.gov.py/publicacion/divulgacion.html>.

declarado que la jornada electoral se llevó a cabo con normalidad, el candidato del PCN, llamó a protestas para desconocer los resultados frente a la sede del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). Como resultado de este llamado y las protestas que se llevaron a cabo fueron detenidas 208 personas. Por su parte, el excandidato de la Concertación, Efraín Alegre, reclamó la apertura del cuarto sobre de los ocho utilizados en el proceso electoral, que contiene información sobre los votos válidos, en blanco y nulos de cada mesa; otras impugnaciones llamaban al recuento de los votos y a una auditoría internacional de las máquinas de votación.

Sobresale, sin duda que el Tribunal Superior de Justicia Electoral, el TSJE, resolvió -mediante el Auto Interlocutorio No. 91/2023- no aceptar las solicitudes de recuento manual ni una supervisión externa, señalando que la auditoría internacional es una “previsión cumplida con anterioridad a las elecciones”, la cual fue encomendada a un equipo de personas expertas provenientes del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, en conjunto con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL/IIDH).

A las protestas se sumó la exigencia al presidente saliente, Mario Abdo Benítez, para tener presencia de las fuerzas de seguridad en zonas que señalaron estaban dominadas por el “narco”. En este sentido, Efraín Alegre, candidato de la Concertación nacional paraguaya, denunció que militantes de su formación política fueron secuestrados “a punta de pistola” en plena jornada de las elecciones generales.

Al tema de seguridad se sumaron denuncias de fraude en medios de comunicación. En este caso, seguidores del candidato presidencial, Paraguayo Cubas se congregaron frente al edificio donde funcionarios certificaban las actas de votación. La policía desplegó vallas para proteger la sede y disparó balines de gomas a jóvenes que les arrojaban piedras.

Más allá de estos actos menores de violencia denunciados, las elecciones se desarrollaron con tranquilidad y, pese a no contar con las evaluaciones de los expertos del Proyecto de Integridad electoral sobre la calidad de las elecciones de 2023, vale la pena mencionar que se generaron escasas noticias sobre denuncias e impugnaciones electorales; y las pocas que se dieron fueron en torno a la inseguridad y el narcotráfico alrededor de las elecciones. Más que denuncias oficiales se reportaron manifestaciones en contra de los resultados, lo que sin duda impacta en el nivel de integridad de las elecciones presidenciales.

3.4. Desafíos regionales

Después de la tercera ola democratizadora, el panorama político de los países latinoamericanos cambió radicalmente. Desde fines de la década de 1990, las elecciones periódicas reconocidas como democráticas han sido el canal legítimo para seleccionar a los gobernantes en la mayoría de los países de la región. Incluso en aquellos donde ha habido disputas sobre resultados electorales, como México, las elecciones han superado los estándares internacionales mínimos de elecciones libres, limpias, justas, transparentes y competitivas. Los gobiernos han incorporado en su marco legal –la constitución y las leyes electorales y de partidos– los derechos y libertades fundamentales que constituyen la base de las elecciones democráticas y, a la vez, han creado las instituciones electorales administrativas y jurisdiccionales que contribuyen a la organización profesional e imparcial de las mismas bajo principios democráticos. Pese a ello, las malas prácticas electorales –que representan la violación a la integridad electoral– no han desaparecido. La compra de votos, la alteración del registro de votantes, la cobertura sesgada de los medios de comunicación, el uso de recursos públicos y los gastos de campaña excesivos son todavía prácticas comunes que desnivelan el campo de juego, y sesgan la competencia partidista. También han surgido nuevas prácticas, como el uso generalizado de las redes sociales para crear campañas de opinión pública favorables, y formas indirectas de compra de votos¹⁰.

Lo anterior ha dado lugar a un creciente número de estudios sobre fraude electoral en semi y nuevas democracias. Algunos han centrado su atención principalmente en casos inequívocos de fraude, incluidos los EE. UU. (Álvarez y Boehmke, 2008: 1). Otros han puesto el acento en el incumplimiento de estándares mínimos de elecciones libres y limpias establecidos por organismos internacionales como el Parlamento Europeo

¹⁰ En México, por ejemplo, algunos candidatos en las elecciones estatales han distribuido un tipo de tarjeta de crédito o débito a los ciudadanos, con la cual pueden reclamar ciertos beneficios si el candidato gana la elección. En cada estado le han llamado de forma distinta, pero destacan “la cumplidora” y la tarjeta “rosa”; “Mujer Fuerte en Nuevo León”, “la efectiva” en el Estado de México y la Tarjeta Violeta en la Ciudad de México. Los órganos administrativos y jurisdiccionales locales –llamados OPLE y Tribunales Electorales Estatales– ha aceptado esta práctica como legal. Ejemplos de ello son el Tribunal Electoral del Estado de México que en la elección a gobernador de 2015 hicieron uso de este mecanismo; en 2017 la Sala Superior del TEPJF avaló el uso de estas tarjetas en las elecciones a gubernatura del Estado de México y Coahuila.

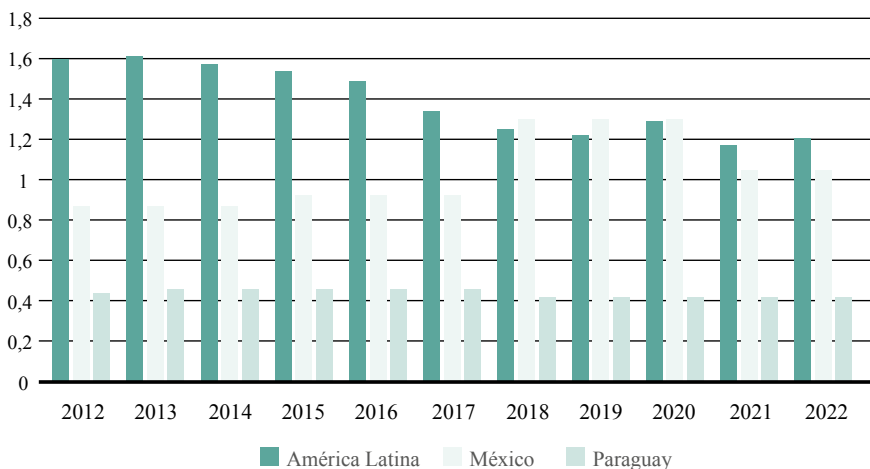
(Goodin, 1994). Sin embargo, las malas prácticas electorales, entendidas como la manipulación del interés público en beneficio privado o partidista (Birch, 2011:14) que persisten en el mundo, y en América Latina, han recibido poca atención por parte de académicos y políticos, pese a su impacto en la calidad democrática de las elecciones.

La comprensión del alcance, la naturaleza y el impacto de las malas prácticas electorales es crucial para entender la evolución de la integridad electoral en América Latina. Según Sara Birch, la manipulación de las elecciones reduce la calidad objetiva de la representación; afecta las evaluaciones subjetivas sobre la calidad de la democracia; compromete la legitimidad del régimen; conduce a otras formas de corrupción; y conlleva costos directos e indirectos para el estado y la sociedad; y, bajo ciertas condiciones, puede llevar a la violencia (Birch, 2011: 2). Por otro lado, Norris ha encontrado que las malas prácticas electorales socavan los sentimientos de legitimidad del régimen y movilizan la protesta (Norris, 2012). Ambas coinciden en que la falta de confianza en la imparcialidad de las elecciones está vinculada a las malas prácticas electorales.

Según datos de V-Dem, un ámbito de particular preocupación en la región es el deterioro reciente de las elecciones libres y justas en algunos países de la región. El gráfico 2.7. muestra la percepción de estos dos atributos centrales de las elecciones, su naturaleza libre -ausencia de prácticas como la compra de votos, coacción o violencia- y la existencia de condiciones mínimas de equidad política en América Latina (V-Dem, 2022). Como se observa en la gráfica, el deterioro inicia a partir del 2015, y de manera muy marcada desde el 2018 con una ligera recuperación en 2020 y de nuevo un descenso en 2021 (V-Dem, 2022)¹¹.

¹¹ Para este sitio: <https://v-dem.net/graphing/graphing-tools/>, por tanto, no tendría número de página.

Gráfico 2.7. Elecciones libres y justas



Fuente: Datos de V-Dem, reporte 2022

Vale la pena mencionar que los expertos fueron cuestionados respecto a si las elecciones nacionales habían sido libres y justas. Las respuestas fluctuaban entre considerar que las elecciones habían sido fundamentalmente defectuosas, y los resultados oficiales habían tenido poco o nada que ver con la voluntad del pueblo; pasando por aceptar que había irregularidades, pero había competencia sustancial y libertad de participación; hasta identificar errores humanos y restricciones logísticas, pero no intencionales y sin consecuencias significativas.

Es necesario reiterar que la democracia es más que elecciones, pero no puede ser menos. Las elecciones libres, limpias, justas, transparentes y competitivas constituyen el piso de toda democracia, por lo que su deterioro debe formar parte de la agenda pública, política y social para evitar que la confianza en las instituciones electorales, los gobernantes y representantes electos y en general la legitimidad del sistema político disminuya. Ello implica reconocer los problemas que están asociados a este deterioro y que van más allá del ecosistema electoral.

En el reporte 2022 de IDEA se identifican como fenómenos que desafían la calidad y la sostenibilidad de la democracia en la región a la polarización toxica, la desinformación, las restricciones de derechos y los crecientes ataques a los activistas medioambientales y de derechos humanos, así

como a instituciones democráticas clave (IDEA 2022: 31). Con respecto al primer factor, destaca que, según Giovanni Sartori, la polarización es una característica natural de un sistema plural de partidos políticos¹². Entendida como la distancia ideológica que existe los partidos políticos de un sistema, de acuerdo a sus plataformas programáticas, la polarización por sí misma, no hace que una democracia sea disfuncional. De hecho, es una realidad inherente a las sociedades democráticas heterogéneas, en las que la libertad de expresión forma parte de sus derechos y libertades.

Sin embargo, existen formas extremas de polarización que sí pueden resultar en perjuicio del sistema democrático y de la convivencia en sociedad. En particular, aquellas formas de este fenómeno conocidas como “polarización afectiva”, “tóxica” o “de grupo”. Esta forma de polarización grupal suele estar asociada a sentimientos negativos respecto a las personas con creencias diferentes; una intolerancia a la diferencia de opiniones; así como una visión maniquea que fomenta la animadversión y la hostilidad hacia quienes no piensan igual que el grupo que se percibe como correcto.

Desafortunadamente los retrocesos de la libertad de expresión, la libertad de prensa, así como la libertad de reunión han estado asociados en varios países de la región a la presencia de líderes populistas en los poderes ejecutivos. No hay consenso en torno a la noción de populismo. Sin embargo, diferentes manifestaciones de populismo parecen compartir algunas afirmaciones esenciales que son el núcleo del populismo. La primera y más importante es la división de una sociedad, entre dos grupos antagonicos que Mudde (2004, 2017) denomina “pueblo puro”, y la “élite corrupta”. Otra es que “el pueblo” es su sujeto principal, y “la voluntad del pueblo” su principal objetivo (Méndez, et. al. 2021b).

Desafortunadamente el populismo debilita las instituciones de control -poderes legislativo y judicial- y deteriora las elecciones y la rendición de cuentas, lo que genera un contexto propicio a la corrupción. A nivel individual, el populismo refuerza el vínculo directo entre el líder y el pueblo, y es el primero quien proporciona y distribuye los beneficios. Esos vínculos directos socavan o erosionan principios democráticos como la representación y la igualdad política, con los partidos políticos como agentes de intermediación.

¹² Sartori, G. (1966). “European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism.” En *Political Parties and Political Development*. (SPD-6), La Palombara, J. y M. Weiner (Coords.). Princeton University Press, pág. 139

A partir de lo anterior es difícil no señalar la crisis de representación política como uno de los principales desafíos de la región. Según Sartori la representación es una creencia normativamente sustentada que debe balancear, en un equilibrio delicado, la capacidad de respuesta con la responsabilidad, la rendición de cuentas con el comportamiento responsable, y un gobierno del pueblo con un gobierno sobre el pueblo (Sartori, 1996:7).

A los desafíos descritos es necesario añadir la violencia que prevale en la región, y en particular la violencia política dirigida a candidatas y candidatos, instituciones electorales y partidistas en algunos países de la región. La violencia afecta el comportamiento político de diferentes maneras. Reduce la confianza en las elecciones y los incentivos para que los votantes participen, generando sentimientos de inseguridad, pero, sobre todo, aumenta el costo de participar en las elecciones. A pesar de su presencia e influencia en varios países y regiones, nuestra comprensión de cómo la violencia da forma a la participación electoral es incompleta. La violencia sigue siendo una variable contextual no explorada que coexiste con factores institucionales y sociopolíticos que se han relacionado con el aumento de la participación electoral. Esto es válido para el caso de las percepciones de integridad electoral que, de hecho, se asocian positivamente con la propensión a votar (Birch, 2010: 9).

De manera cada vez más frecuente los procesos electorales en ciertos países de la región se han convertido en oportunidades que los grupos criminales aprovechan para intentar reconfigurar las estructuras de gobierno a su favor¹³. En México por ejemplo durante el proceso electoral federal de 2018, más de 40 candidaturas fueron asesinadas—sin contar varias más secuestradas y desaparecidas¹⁴.

Frente a este panorama desolador de la violencia general y la violencia política en particular hay investigaciones que señalan o apuntan a la importancia de la integridad electoral como una barrera que frena o disminuye al menos el impacto negativo de la violencia sobre la participación electoral, por ejemplo. En este sentido, Méndez y Pérez señalan en su artículo

¹³ Ley, Sandra. “Violencia criminal y procesos electorales locales”. Programa para el Estudio de la Violencia. CIDE. Disponible en: <https://www.cide.edu/pev/2021/03/23/violencia-criminal-y-procesos-electorales-locales/>

¹⁴ *Idem*.

“Electoral integrity and turnout in a context of violence at the subnational level in Mexico, 2015-2018” que cuando las elecciones se caracterizan por un alto nivel de integridad, el impacto negativo de la violencia en la participación disminuye o casi desaparece. Este hallazgo está basado en el análisis de elecciones locales para gobernador en México en el periodo 2015-2018 y datos de la Encuesta de percepciones de integridad electoral en México a nivel subnacional, diseñada por Pippa Norris y aplicada a nivel local en México por un equipo de investigadores de Flacso México.

4. Reflexiones finales

Según el reporte más reciente de la democracia en el mundo de IDEA, América es la segunda región más democrática del mundo. Destaca, sin embargo, que un tercio de las democracias de la región han experimentado descensos en algunos atributos en los últimos dos años. Bolivia, Brasil, EE. UU., El Salvador y Guatemala son los países que más descensos han registrado (IDEA 2022: 30). Para otros organismos electorales la democracia en la región está estancada. La persistencia de problemas públicos graves como la inseguridad, corrupción, inequidad no permiten valorar positivamente el desempeño de los gobiernos. Frente a ello sobresale, sin embargo, la persistencia de elecciones que cumplen de manera general los requisitos de comicios democráticos, esto es, que sean libres, limpias, transparentes, justas y competitivas.

La integridad de las elecciones es, a la vez, una perspectiva académica y un problema social y político. Desde los estudios politológicos, las elecciones integras dependen, en primer lugar, de la propia calidad de los órganos electorales u órganos de administración electoral, que son el núcleo de la última etapa del ciclo electoral. Los órganos electorales no son solo imprescindibles para garantizar el profesionalismo con que se organizan las elecciones, sino que juegan un papel central en el combate y castigo a las malas prácticas electorales. Sus atributos más relevantes son, en primer lugar, la imparcialidad, y en segundo término su independencia y transparencia. En segundo lugar, las elecciones integras dependen también de la fortaleza del estado de derecho y del propio poder judicial, dos ámbitos en los que América Latina suele obtener calificaciones bajas.

Como se mencionó el inicio de este capítulo, las malas prácticas electorales son una violación a la integridad electoral. Cuando las malas prácticas electorales prevalecen, se daña la confianza en las instituciones públicas y en los gobiernos y representantes electos. Así mismo, se afecta la legitimidad del sistema político en su conjunto e incluso pueden estar asociadas a la desobediencia a la ley. En cualquiera de sus manifestaciones, la manipulación de las elecciones daña de manera contundente la calidad de las elecciones.

Frente a estos desafíos, destaca el papel que juegan las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales en la organización, vigilancia y validez de las elecciones de manera profesional, imparcial y transparente para lograr que cumplan con los principios democráticos de sufragio universal y equidad política. A la justicia electoral, en lo particular, le corresponde garantizar que a lo largo del ciclo electoral se cumplan los principios constitucionales, convencionales y legales que rigen las elecciones, a la vez que se tutelan y defienden los derechos político electorales de la ciudadanía. Destaca que la labor de las autoridades jurisdiccionales electorales no se limita a un momento único en el tiempo, sino que sus decisiones impactan en las diferentes etapas que integran el ciclo electoral, dependiendo del tipo de actos denunciados, del medio de impugnación interpuesto y de la temporalidad en que se promuevan. El papel que desempeñan es fundamental, puesto que fomenta el apego a las reglas constitucionales durante el momento más emblemático de toda democracia: las elecciones.

Finalmente, vale la pena mencionar que Según V-Dem, hay cinco factores que han permitido que 8 democracias hayan dado “rebotes democráticos”, tras un periodo de autocratización: a) movilización popular a gran escala contra los incumbentes; b) El poder judicial revierte la toma del poder ejecutivo; c) Una oposición unificada que se une a la sociedad civil; d) Elecciones como eventos críticos que producen alternancia en el poder y e) Apoyo y protección internacional de la democracia. Estos factores constituyen, sin duda, ámbitos en los que hay grandes retos en cada uno de los países de América latina, pero también avances que han hecho posible la resistencia de las elecciones democráticas.

Bibliografía

Álvarez, M., y Boehmke, F. (2008). “Correlates of Fraud: Studying State Election Fraud Allegations”. En M. Alvarez, T.E. Hall y S.D. Hyde (Eds.), *Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation* (pp.99-111). Massachusetts: The Brookings Institution. AMECIP. (Sin fecha). Recuperado de: <https://amecip.com/>

Anderson, C. et al. (2005). “Losers’ Consent: Elections and Democratic Legitimacy”. Nueva York, Oxford University Press.

Birch, S. (2011). *Electoral malpractice*. Oxford: Oxford University Press.

Dahl, Robert Alan (1971). *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos.

Hartlyn, J., McCoy, J., y Mustillo, T. (2009). “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”. *América Latina Hoy* (51), 15-40. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/308/30811731002.pdf>.

The Democracy Index (2023). The Economist Intelligence Unit.

Garnett, Holly Ann, Toby S. James y Madison McGregor (2022). “Electoral Integrity Global Report 2019-2021”. PEI 80. Recuperado de: <https://www.electoralintegrityproject.com/>. Mayo 2022

The Global State of Democratic (2022). *El estado de la democracia en el mundo 2022. Forjar contratos sociales en tiempos de descontento*. IDEA International. Recuperado de: https://idea.int/democracytracker/sites/default/files/2023-02/estado-de-la-democracia-en-el-mundo-2022_0.pdf.

Goodwin-Gill, Guy (1994). *Elecciones libres y justas: derecho y práctica internacionales*. Suiza: Unión Interparlamentaria.

IDEA International. (2012). *Deepening Democracy: a strategy for improving the integrity of elections Worldwide*. Ginebra: IDEA.

IDEA International (2022). The Global State of Democratic. *El estado de la democracia en el mundo 2022. Forjar contratos sociales en tiempos de descontento*. Recuperado de: https://idea.int/democracytracker/sites/default/files/2023-02/estado-de-la-democracia-en-el-mundo-2022_0.pdf.

Kelley, J. (2009). *D-Minus Elections: The Politics and Norms on International Election Observation*. International Organization 63, 765-787.

Méndez, I, Ferran Martínez y Nicolas Loza, 2019, “México en el contexto de la integridad electoral: financiamiento de campañas y resultados electorales, 2005-2017” en *Integridad electoral. México en perspectiva global*, México, Flacso, p. 153

Méndez, I. et. al. 2021, “Integridad electoral y órganos de administración electoral a nivel subnacional en México” en *Revista Región y Sociedad*, Colegio de Sonora, México.

Méndez, I., Tomislav Lendo y Ulises Flores 2021, “Corruption and populism in Mexico: is AMLO the same formula against corruption?”. In *The Handbook of Populism revisited*; Ed. Jonathan Mendilow and Eric Phippeau; Edward Elgar; EU.

Mozaffar, S. y Schedler, A. (2002). “El estudio comparativo de la gobernanza electoral: introducción”. *Revista Internacional de Ciencias Políticas* 23 (1): 5-27.

Norris, P. (2004). *Electoral Engineering*. Cambridge: Cambridge University Press.

Norris, P. (2012). *Are There Global Norms and Universal Standards of Electoral Integrity and Malpractice? Comparing Public and Expert Perceptions*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12-010, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Norris, P. (2014). *Por qué es importante la integridad electoral*, Cambridge: Cambridge University Press.

Norris et al. (2014): “Measuring Electoral Integrity Around The World.” American Political Science Association, pág. 790.

Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters?* Cambridge: Cambridge University Press.

Norris, P. (2015). “Chapter 1. Introduction: Why do elections fail?” En *Why Elections Fail*, p. 8.

PEI. (Sin fecha). *Perceptions of Electoral Integrity Dataverse* (Harvard and Sydney Universities). Recuperado de: <https://dataverse.harvard.edu/dataverse/PEI>

Reporte de la democracia 2023. *Resistencia frente a la autocratización*. (2023). Instituto V-Dem de la Universidad de Gotemburgo. Recuperado de: https://v-dem.net/documents/35/V-dem_democracyreport2023_espanol_med.pdf.

Urbinati, Nadia (2019). *Me the People. How Populism Transforms Democracy*. Harvard University.

Sartori, Giovanni (1996) “¿Hay una crisis de representación?”. En *Este País* 65.

Capítulo 3

Tierra colorada: elecciones y democracia en Paraguay

Salvador Romero Ballivián

1. Introducción

El domingo 30 de abril, caluroso y húmedo, último coletazo del verano, Paraguay celebró su octava elección presidencial consecutiva desde 1989, tras el derrocamiento de la dictadura de Alfredo Stroessner, que sumó tardíamente al país a la tercera ola de la democracia. Aunque el dato pasó desapercibido para la opinión pública, con estos comicios, se igualaron las ocho presidenciales autoritarias, sucesiva y abrumadoramente ganadas por Stroessner entre 1954 y 1988.

El triunfo de Santiago Peña del oficialista Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana, ANR) implicó la séptima victoria en ocho justas, un récord del que ningún otro partido latinoamericano puede jactarse. En ese sentido, fue simultáneamente excepcional y rutinario para un partido de rasgos predominantes ante su tradicional adversario liberal, en uno de los últimos bipartidismos históricos vigentes en la región (Filártiga, 2016: 193 – 233).

La elección de 2023 permite una mirada de conjunto y a la vez detallada sobre la democracia paraguaya, de cómo se entretajan las relaciones entre los partidos, las instituciones, la ciudadanía, las reglas y las prácticas políticas, apreciando tanto las continuidades como las rupturas y las innovaciones.

En ese sentido, el texto va más allá de la explicación coyuntural o acotada de un solo proceso electoral para explorar los factores estructurales de largo plazo, con un enfoque comparativo. Cuenta con cinco secciones. La primera esboza las líneas centrales de la gestión presidencial del también colorado Mario Abdo (2018 – 2023). La siguiente se centra en las elecciones primarias de 2022. A continuación, se presentan las características de la elección general, así como los ejes de la campaña electoral. La cuarta estudia los resultados desde una perspectiva política, geográfica y social. La quinta perfila el inicio de la gestión de Peña. La conclusión plantea reflexiones sobre el vínculo entre las elecciones y los desafíos de la democracia paraguaya.

2. La presidencia de Mario Abdo bajo la sombra de la pandemia (2018–2023)

La elección de 2018 se estructuró alrededor de la puesta del poder en juego después del conjunto de novedades que supuso en 2008 la primera alternancia, de la mano de Fernando Lugo, y en 2013 el regreso de la ANR a la presidencia, bajo el liderazgo de Horacio Cartes.

Para los comicios, el Partido Colorado unificó sus fuerzas, a pesar de las fricciones entre Cartes y el senador y candidato presidencial Mario Abdo. Esa cohesión le permitió llegar en buena posición, tanto más que el quinquenio económico registró elevadas tasas de crecimiento. Por su parte, la coalición encabezada por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), dirigida por Efraín Alegre, reagrupó a varias formaciones de oposición, con el común denominador del rechazo a la ANR. El enfrentamiento bipartidista dejó poco espacio a las ocho fuerzas restantes.

Empero, la reedición del duelo bipartidista despertó una expectativa cansada en la ciudadanía. La asistencia se redujo 7.2 puntos con respecto a 2013 y cayó hasta 61.4%. La abstención alcanzó su cota más alta desde la creación del censo electoral en 1993. La alternancia accidentada, seguida del retorno colorado, condujeron a un retraimiento del electorado, motivaron escasas ilusiones, sin alterar la pauta general de las preferencias.

En efecto, la ANR y el bloque opositor liderado por los liberales concentraron las preferencias y establecieron los mejores porcentajes respectivos en el siglo XXI, en un juego parejo en gran parte del territorio. Abdo ganó con 48.9% de los votos válidos, mejorando ligeramente la votación de Cartes. Se impuso en 14 departamentos y en la mayoría de los municipios. Logró los picos de respaldo en Asunción, el sur y el Chaco. Su desempeño fue menor, aunque pudo acompañarse de victorias, en el espacio rural de Concepción, San Pedro y Caaguazú. Por su parte, Alegre reunió 45% de los sufragios y mejoró su desempeño de 2013 (+ 6 puntos). Ganó cuatro departamentos (Concepción, Cordillera, Alto Paraná y Central) y en el exterior. Sus porcentajes bajos se dieron en el Chaco y los municipios sudoccidentales. El muy distante tercer lugar lo consiguió el Partido Verde (3.4%).

Abdo enmarcó la gestión en los lineamientos de los gobiernos colorados: preservación de los equilibrios macroeconómicos, facilidades para el sector agroindustrial, el empresariado y la inversión extranjera, política social articulada alrededor de subsidios a las familias de menores recursos, cercanía diplomática con Estados Unidos.

El curso previsible no estuvo exento de tensiones políticas. Por un lado, el cuestionamiento sociopolítico a la negociación con Brasil sobre las tarifas de Itaipú provocó la renuncia del equipo negociador encabezado por el canciller Luís A. Castiglioni y estuvo cerca de desembocar en un juicio político congresal contra el presidente (2019). El proceso no prosperó pues el Partido Colorado relegó sus diferencias para acuerpar al mandatario. Por otro lado, la relación con Cartes se degradó. Se impulsaron medidas e investigaciones que presionaron los negocios de Cartes y se cuestionaron las instituciones donde Honor Colorado (HC), el ala de Cartes, tenía preeminencia, como la Fiscalía, por ser complacientes con liderazgos de esa corriente.

Sin embargo, el dato sobresaliente del período fue la pandemia del Coronavirus que afectó al Paraguay, como el resto del mundo. En marzo de 2020, para encarar un reto imprevisible, el país cerró fronteras, ordenó el confinamiento que paralizó numerosas actividades públicas y privadas.

La evolución sanitaria se acopló a las tendencias sudamericanas. Tras un número pequeño de contagios durante el confinamiento, sobrevino una sucesión de cuatro olas masivas, entre septiembre de 2020 y principios de 2022. La cantidad de fallecimientos alcanzó un pico a mediados de 2021 y otro a inicios de 2022. Las cuentas del período marzo 2020 – julio 2022 arrojaron alrededor de 660.000 contagios y casi 20.000 muertos (<https://www.reuters.com/graphics/world-coronavirus-tracker-and-maps/>). En 2021, inició la vacunación de adultos, que cubrió aproximadamente 3.5 millones de personas.

La salud fue solo una dimensión de la crisis de la pandemia. De igual importancia fueron las socioeconómicas. Con la clausura de fronteras y las restricciones, la economía mundial limitó al mínimo la circulación de bienes y personas y retrocedió 3% (Banco Mundial, 2022: 1). En Paraguay, el PIB descendió 0.8% y el PIB per cápita en 2% en 2020 (<https://datos.bancomundial.org>). Las inversiones externas, que ya venían en declive,

siguieron descendiendo. El recurso a la deuda externa para apoyos públicos buscó paliar las dificultades. Pese a los esfuerzos, la recesión afectó la situación social. La merma de ingresos y empleos penalizó sobre todo a los sectores más vulnerables, en la base de la pirámide, agravando las desigualdades, y fragilizó a las clases medias. La deserción escolar, el freno a la vacunación infantil implicaron un retroceso general, acentuado en estratos populares.

La recuperación fue lenta, arrastrando las consecuencias de la pandemia. Tras un rebote modesto en 2021, la economía se estancó, por una mala temporada agrícola y las repercusiones de la invasión rusa a Ucrania, que presionaron al alza los precios de los carburantes y alimentos (2022). El crecimiento recién repuntó al final de la gestión.

La pandemia también tuvo una incidencia electoral. Paraguay aplazó un año la elección municipal, y las primarias correspondientes, hasta octubre de 2021. Se trató de la prórroga más extensa en América Latina, posible, sin duda, porque se trataba del nivel local, y porque facilitó que el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) se adaptara a dos cambios significativos legislativos estrenados en esos comicios.

Por un lado, se introdujo el voto preferente. La lista cerrada y bloqueada de candidaturas, con el orden fijo de las candidaturas, dio paso a la lista cerrada y desbloqueada, donde el elector escoge un candidato en esa nómina. En otros términos, las chances de elección de un postulante son definidas directamente por el ciudadano. Este mecanismo goza de popularidad pues sus impulsores lo consideran más democrático y beneficioso para el elector; en contrapartida, se apuntan la personalización de la política, el encarecimiento de las campañas y el debilitamiento de los partidos (Brenes, 2017). Por otro lado, se adoptó el voto electrónico. A principios de siglo, Paraguay avanzó en su implementación paulatina, con respaldo brasileño, pero regresó a la boleta de papel en 2008. Viró al voto electrónico de manera completa en la municipal de 2021, en una apuesta fuerte, dado que lo común -y la recomendación comparada- es la aplicación progresiva que permite identificar aciertos y fallas (IDEA Internacional, 2012: 29).

En la municipal, la ANR ratificó su predominio, incluso mayor en la arena local que en la nacional. Ganó 163 de las 261 intendencias (62.4%),

con una votación agregada de 49.1% de los votos válidos. Su implantación rural fue notoria, pero su carpeta de victorias incluyó distritos tan relevantes en términos políticos y demográficos, como Asunción. Los colorados, en menor medida los liberales, poseen el trípode que sustenta el poder local en América Latina: una estructura territorial sólida y con recursos; rostros conocidos, sólidamente implantados; inserción de militantes y cuadros en el tejido asociativo (Romero Ballivián, 2021: 297). Con 23.2% del voto, el PLRA llegó segundo, con 63 victorias (24.1%). Si los restantes partidos apenas lograron éxitos, algunas asociaciones locales lograron triunfos importantes, en particular Conciencia Democrática del Este en Ciudad del Este.

En la perspectiva de mediano plazo, las tres décadas de democracia municipal muestran la continuidad de las principales líneas. Las bases locales de la ANR han demostrado una capacidad para resistir la erosión y se han reposicionado en municipios grandes. En el debut, en 1991, ganó 76% de las alcaldías, pero solo el 43% de los sufragios, por su convocatoria disminuida en las principales ciudades (Arditi, 1992: 55). El PLRA se mantiene como el contendiente de referencia, aunque con fuerza menguante, pues en 1991 reunió un tercio de los sufragios. Los movimientos locales guardan vigencia, aunque sin permanencia de las organizaciones ni de las áreas de implantación. A modo ilustrativo, en 1991, la nota saliente la produjo Carlos Filizzola en Asunción, treinta años después, Miguel Prieto en Ciudad del Este.

El bipartidismo asimétrico se preserva en la escala local. Ganó 226 intendencias (86.5%) y sumó 72.3% de los sufragios. Este enraizamiento le brinda una sólida vinculación entre el nivel nacional y el local. Esta presencia simultánea se vuelve cada vez más excepcional en América Latina, aunque aún es común en el Cono sur (Freidenberg; Suárez Cao, 2014).

3. Las elecciones primarias de 2022

El capítulo examina la importancia de las primarias para el sistema político paraguayo, antes de abordar cómo se desarrollaron, tanto en la ANR como en el campo opositor. Evalúa los niveles de participación y la distribución de las preferencias.

3.1. Las primarias en el centro del sistema político

Las primarias para elegir los candidatos que llevarán la camiseta partidaria en los comicios generales y las elecciones internas para elegir a las autoridades partidarias se han extendido en América Latina desde fines del siglo XX como una de las líneas maestras de las reformas políticas en la región (Romero Ballivián, 2022: 419 - 420). Un número creciente de países imponen una u otra, o ambas, a los partidos con el propósito de promover organizaciones más democráticas, institucionalizadas y transparentes.

Empero, los distintos niveles de exigencia y los diferentes grados de fortaleza de los partidos han generado un cuadro variopinto. En algunos países, el ejercicio se reduce a satisfacer un requisito algo molesto y oneroso, con una movilización escasa de militantes y cuadros partidarios, ante la apatía general. En otros, ocupa un espacio central en la política, el seguimiento mediático, la atención ciudadana. Paraguay pertenece innegablemente al segundo conjunto.

Las primarias de 2022 fueron simultáneas y obligatorias para los partidos, para definir las candidaturas a la presidencia, el Senado, las diputaciones, las gobernaciones y las juntas departamentales. Se basaron en el voto voluntario, incluyendo como singularidad el sufragio en el exterior. Fueron reservadas a los militantes, en el caso de la ANR, y abiertas al conjunto de los inscritos en el registro cívico permanente en el caso de la oposición, agrupada en la Concertación. Para los cargos plurinominales (Congreso y juntas departamentales), los votantes estrenaron el voto preferente en la lista cerrada y desbloqueada, es decir, elegían al candidato de su preferencia en la lista elaborada por las corrientes en competencia¹.

En paralelo, la ANR organizó su elección interna, desde la base, en las 404 seccionales distribuidas por el país, hasta la jefatura nacional. Lejos de ser un acto menor, mostró la envergadura del partido, pues compitieron 66.015 candidatos (Última Hora, 11 de diciembre de 2022).

En otros términos, 1.3% de los inscritos en el padrón aspiró a un puesto directivo en el Partido Colorado, un porcentaje con muy poco parangón a nivel mundial.

¹ Para componer la lista legislativa, se sumó los votos obtenidos por todos los integrantes de cada lista. Ese resultado determinó de manera proporcional los cupos correspondientes a cada sector. Esos puestos se asignaron luego según la cantidad de sufragios obtenida por cada candidato individualmente.

Desde el punto de vista organizativo, las primarias implementan un esquema híbrido de responsabilidad entre los partidos y el TSJE. Los primeros conforman tribunales electorales que se encargan de tareas cruciales como definir sus padrones, recibir y calificar las inscripciones de candidatos, designar a los miembros a de mesa, proclamar los resultados, recibir las cuentas económicas de los candidatos, con cronogramas propios. También coordinan aspectos logísticos con el TSJE. Por su parte, el órgano electoral nacional asume otras tareas técnicas críticas, como recibir las listas definitivas de candidaturas, certificar los padrones partidarios, proveer las máquinas de votación, encargarse de la transmisión rápida de resultados y de su difusión (TREP), revisar los informes económicos de los candidatos entregados por los partidos.

El costo de las primarias es elevado, por su duración y el despliegue para recorrer el territorio, movilizar la militancia, difundir la propaganda en los medios de comunicación, las redes, las vallas y panfletos. El voto preferente incrementó considerablemente el gasto pues la rivalidad ya no se limita a corrientes, sino que se traslada al interior de la lista, con candidatos obligados a buscar sufragios individualmente. La necesidad de destacar e individualizarse exigió una inversión fuerte, acentuada porque también se parceló el apoyo de los cuadros de base.

Como en otras oportunidades, la primaria de diciembre de 2022 se convirtió en el eje de la vida política e institucional de Paraguay desde, al menos, un semestre antes. La atención mediática se centró en la elección colorada, de tono vehemente, disputada en múltiples escenarios (institucionales, mediáticos, redes sociales, partidario), con fuerte despliegue de recursos e incertidumbre sobre el ganador.

3.2. Primarias e internas en el Partido Colorado: disputa de alta intensidad, marcada por las decisiones de Estados Unidos

Las primarias e internas forzaron al alineamiento de los sectores del partido para el armado de las listas para el conjunto de cargos de elección popular y de conducción partidaria. En la ocasión, se reeditó el duelo de 2017 entre la corriente del presidente Abdo (Fuerza Republicana, FR), y

la del expresidente Cartes (Honor Colorado, HC). Si bien muchos cuadros mantuvieron sus posiciones originales, hubo deserciones y enroques, en un escenario de equilibrio relativo de poder interno.

Para la presidencia de la República, el ala oficialista inscribió la dupla Hugo Velásquez – Juan Manuel Brunetti, en tanto que HC alineó el binomio Santiago Peña – Pedro Alliana. Por detrás, registraron las listas para los cargos congresales, las gobernaciones, las juntas departamentales y las nóminas para los cargos internos de la ANR. El choque entre Abdo y Cartes por la presidencia del partido mostró tanto la relevancia del cargo, la pugnacidad de la contienda como su antigua enemistad (López, 2020: 367 – 369).

Ambos movimientos disputaron palmo a palmo los espacios de poder, cada uno con su propia bancada congresal, sus gobernadores, intendentes y el control de ciertas instituciones o de parcelas dentro de ellas. Aliados en ciertas oportunidades, habitualmente se ajustaron al papel de oficialismo (FR) y de “oposición” (HC), incluso escamoteando la visibilidad y resonancia de las posturas de la oposición liberal y de otras fuerzas.

HC colocó el acento en la crítica severa al desempeño del gobierno, al punto que Santiago Peña reclamó para sí haberse convertido “en el mayor opositor de Mario Abdo Benítez. Creo que su gobierno es el peor de todos” (Última Hora, 22 de diciembre de 2022: 2). Los ataques sin concesiones, como los que hubiese formulado cualquier partido opositor, se acompañaron de la promesa: “Vamos a estar mejor”. La réplica se dio en el mismo tono, si bien, más que defender el balance gubernamental, FR optó por descalificar a Cartes, acusado de representar un modelo económico y político con vínculos con la corrupción e incluso el crimen organizado. Estas líneas se repitieron en todas las arenas, desde las institucionales, los mítines semanales por el país, hasta los medios de comunicación y las redes sociales.

Múltiples decisiones públicas se condicionaron a los cálculos y las correlaciones de fuerza de cara a la contienda interna. En una lista ilustrativa se puede citar el subsidio a la tarifa eléctrica hasta diciembre; la distribución de un bono extra de aproximadamente 80 dólares para las casi 180.000 familias beneficiarias del bono estatal Tekopora en diciembre (Última Hora, 17 de noviembre de 2022: 8); los incrementos salariales a

empleados públicos en diversas instituciones (de 2014 a 2022, la masa salarial para la administración central creció 60%, en tanto que la planta de funcionarios lo hizo en 12%. Última Hora, 5 de febrero de 2023: 14). Los intentos de juicios políticos congresales contra autoridades próximas al cartismo (Procuradora, presidente de la Corte Suprema de Justicia, entre otros) influyeron hasta en los rangos opositores, divididos entre los que apoyaron la propuesta de los colorados oficialistas y los que la rechazaron con el ala cartista. Hasta pesó en la extensión del mandato de los intendentes por un año adicional: los parlamentarios deseaban granjearse la buena voluntad de los alcaldes para sus campañas y aprobaron un período de cinco años, cuando, excepcionalmente habían sido elegidos por cuatro en 2021, tras la postergación de las municipales por un año como consecuencia de la pandemia.

Sin embargo, la peculiaridad de la primaria de 2022 y de algunas de las evoluciones relevantes de la política en el período estribó en las acciones de Estados Unidos. En sendos pronunciamientos, en julio y agosto, ese país calificó como “significativamente corrupto” a Cartes y al vicepresidente Hugo Velásquez, que también postulaba a la presidencia por FR. Los dos sectores de la ANR se fragilizaron, pero la doble sanción mantuvo equilibrado el juego interno. Si bien el cuestionamiento golpeó duro y alto, Estados Unidos mantuvo una actitud deferente y de alianza con Abdo.

El gobierno consiguió que Velásquez renuncie a la candidatura, aunque no a la vicepresidencia del país. Lo reemplazó con el ministro de Obras Públicas Arnoldo Wiens. Pese a las dudas sobre la legalidad del reemplazo -el plazo para ese tipo de cambios habría fenecido-, el ala de Cartes se allanó, tal vez entendiendo que llevaba ventaja y que la traba podía desembocar en un escenario imprevisible.

Fuera del núcleo colorado, en amplias capas de la sociedad cundió un profundo malestar con el funcionamiento de las instituciones. Consideraron que la sanción norteamericana puso en evidencia la actitud complaciente de la esfera judicial con los líderes políticos y subrayaron los efectos de impunidad que generaría el control de la ANR sobre el Estado.

El enrarecimiento del ambiente provocó una consecuencia inesperada, el rápido desplazamiento del eje de la campaña colorada que, por su peso, arrastró al conjunto del país, hacia un ríspido debate sobre valores culturales

y principios morales. El ala cartista entró en sintonía con las corrientes de defensa de los valores morales tradicionales y el orden convencional en asuntos de matrimonio, sexualidad o religión, en paralelo a la denuncia de la “ideología de género” o el “marxismo cultural” (Laje, 2022). Retomó una retórica que gana espacio político en la región y más allá, marcada por la victoria presidencial de Donald Trump en 2016.

Incluso los compromisos del Estado quedaron en entredicho en la controversia. A días de la primaria, bajo el impulso del ala cartista, la Cámara de diputados abrogó la ley del convenio de la donación de la Unión Europea por alrededor de 40 millones de euros para el sistema educativo, tildado de guiarse por la “ideología de género” y el “globalismo” y contrariar las tradiciones nacionales. La iniciativa halló eco en iglesias evangélicas y, de manera dividida, en la católica, en agrupaciones de padres y movimientos conservadores². Se sumaron algunos parlamentarios liberales, de Patria Querida y de otras organizaciones minoritarias (el Senado no dio continuidad al trámite, lo que paralizó jurídica, pero no políticamente el asunto. El gobierno defendió el convenio, apoyado por segmentos progresistas de la oposición; en cambio, el candidato oficialista Wiens sacó “tarjeta roja a la ideología de género”).

3.3. Primarias en el campo opositor: la Concertación

El mismo domingo 18 de diciembre de 2022 el campo opositor acudió a las primarias para dirimir los cargos de elección popular, pero no para elegir cargos partidarios.

Esa presentación sencilla esconde, en realidad, un rompecabezas complejo, cuyo armado comenzó meses antes, cuando la oposición buscó coaligarse para aumentar sus posibilidades de rivalizar con éxito frente a la ANR. El fruto de esas negociaciones fue la Concertación que reunió al PLRA, Patria Querida (PPQ), Encuentro Nacional (AEN), Partido Revolucionario Febrerista (PRF) y otros partidos pequeños, hasta sumar 19. Acordaron una primaria común para escoger un binomio único para la

² Esta columna de opinión sintetiza los temas de denuncia: “control poblacional, ideología de género, discurso y pensamiento único, redefinición de conceptos, represión y censura, monopolio lingüístico deconstruido, persecución abierta o solapada del cristianismo, manipulación de la opinión pública, control económico a gran escala” (Cuenca, 2022: 16).

presidencia y para las gobernaciones. Empero, para la elección legislativa y de las juntas departamentales, dejaron a cada partido constituir sus listas en primarias individuales de las cuales sólo la primaria liberal alcanzó resonancia en la opinión pública.

En la Concertación sobresalía el peso y la influencia del Partido Liberal, por la militancia y la estructura más completa de la oposición a nivel nacional. El intríngulis de esta coalición anidó en la vinculación con el Frente Guasú (FG) del expresidente Fernando Lugo. Antes del accidente cerebrovascular que implicó su retiro absoluto de la campaña (agosto), parecía encaminar la inclusión del FG en la Concertación. La conformación del binomio del principal líder liberal Efraín Alegre con Soledad Núñez, considerada de línea conservadora, generó malestar en ese partido. Desconcertado, se dividió entre un ala que permaneció en la Concertación, conducida por la senadora Esperanza Martínez, y otra que conformó la dupla del Movimiento Nueva República (MNR) entre Euclides Acevedo, experimentado político, canciller de Abdo sin ser colorado, y Jorge Querey, senador cercano a Lugo. Aparte del bipartidismo, ese movimiento fue el que concitó mayor interés de los medios y la opinión pública en la primaria.

En la Concertación, seis fórmulas se inscribieron para la presidencia, pero la batalla se concentró en el liberalismo, que presentó cuatro binomios, lujo que podía darse pues, aun con la dispersión de sus sufragios, podía confiar obtener la candidatura. El principal lo encabezó Alegre, ya dos veces candidato presidencial y férreo opositor a la ANR; otro Hugo Fleitas, de la corriente de Blas Llano, que trabajó con el cartismo; el tercero importante lo dirigió el exintendente de Asunción Martín Burt. PQ presentó la candidatura del diputado Sebastián Villarejo.

A diferencia de la enconada campaña colorada, la de la Concertación discurrió por sendas más apaciguadas, menos controvertidas, con pullas menores, ataques aislados, y la sensación de que Alegre vencería con comodidad. En contrapartida, su impacto mediático y público fue menor. Incluso, las declaraciones fuertes y reiteradas de Alegre sobre la “mafia del poder”, repercutían menos que el nutrido fuego que intercambiaban los colorados, copando titulares y definiendo la agenda política e institucional. Ese efecto de arrastre se comprobó cuando la oposición se sumó en orden disperso al debate y la votación en la Cámara de diputados sobre la abrogación del convenio con la UE.

3.4. Participación y resultados de las elecciones primarias

La participación en las elecciones de Paraguay presenta un cuadro singular. Para los comicios generales, figura en la parte baja de la tabla latinoamericana, en cambio, destaca en las primarias -si se deja de lado aquellas con participación obligatoria-. En efecto, bordeó el 40% con respecto al padrón (Paraguay comparte este rasgo inhabitual con Honduras, país con el que, por lo demás, posee numerosas características políticas y electorales comunes).

El padrón electoral de la ANR y la Concertación era distinto. El primer partido reservó la votación exclusivamente a su militancia. Lejos de confinarse a un número reducido, eso implicaba la posibilidad de sufragio para aproximadamente 2.6 millones de ciudadanos, más de la mitad del padrón nacional de 4.8 millones. Esa cifra porcentual carece de equivalente mundial en las democracias.

En cambio, la Concertación consiguió que el TSJE aceptara el uso del padrón general para las primarias, lo que incluía a sus militantes, a lo no afiliados, incluso a los colorados. Implicó que, por primera vez, los independientes pudieran sufragar en las primarias. El objetivo político y simbólico era indicar que la primaria no sería un asunto de definición monopólica de los liberales y pretendía construir una base de movilización de cara a 2023. La ANR expresó su desacuerdo con la resolución del TSJE, pero desistió de una apelación jurídica, que, sin duda, hubiese enrarecido el ambiente. La simultaneidad y el entintado del dedo de la persona votante debían evitar el doble voto.

Los resultados de la primaria colorada se consignan en la Tabla 3.1.

Tabla 3.1. Resultados de la primaria Asociación Nacional Republicana

	Cantidad de votos	Porcentaje
Votantes / Participación	1.201.019	24.9 / padrón nacional
Santiago Peña – Pedro Alliana	619.940	51.6
Arnoldo Wiens – Juan Brunetti	527.086	43.8
Otros	11.822	0.9
Blancos y nulos	42.171	3.5

Fuente: Asociación Nacional Republicana

La ANR registró una alta movilización, de 1.2 millones de electores (alrededor de 25% del cuerpo electoral nacional y 45.9% de sus militantes), en línea con las primarias precedentes (1.1 millones en 2017). Como se indicó, resalta en primarias de voto voluntario.

Este nivel se explica por la convergencia de un haz de factores. Influye la relevancia de la primaria: dado que el candidato colorado ganador ha sido, por lo general, el presidente, escogerlo se percibe como un acto de alto poder. La incertidumbre del resultado aumenta la expectativa e interés. Es disputada palmo a palmo por estructuras bien organizadas, con recursos, con una doble implantación, territorial y sectorial. La primera se expresa en la elección interna de las seccionales, donde se eligen decenas de miles de cargos, y que reproduce el duelo nacional en la escala pequeña. La malla densa y compacta en todo el territorio, el proselitismo cara a cara, permiten a los niveles de base generar una movilización minuciosa y sistemática de los adherentes. La segunda se articula en las coordinadoras coloradas en las dependencias públicas, que activan recursos y empleados públicos para el proselitismo, más allá de las restricciones legales.

El cartismo consiguió una doble victoria, en los campos más competidos: la candidatura presidencial y la jefatura de la ANR. En la primera, Peña se impuso a Wiens; en la segunda, Cartes a Abdo, gracias a decisivos triunfos urbanos (paradójicamente, éstos, líderes de las corrientes, consiguieron menos apoyo que los aspirantes presidenciales). El resultado fue conforme a la tradición de las primarias coloradas, ganó el sector “opositor” con una brecha corta contra el candidato respaldado por el presidente de turno, siempre competitivo, por su ventaja en la maquinaria pública (la victoria

más abultada en la primaria se produjo en 2012, alcanzada por Cartes, cuando la ANR no gobernaba).

En los otros cargos, hubo juego parejo. HC sacó una ligera ventaja en las primarias parlamentarias, pero las listas quedaron equilibradas. Para las gobernaciones, HC ganó ocho departamentos y FR ganó nueve, gracias a que tres candidatos revirtieron la debilidad del postulante presidencial y triunfaron (Central, Caaguazú y Presidente Hayes). En cambio, en la elección interna, FR triunfó 218 seccionales contra 188 de HC y 2 para otros movimientos, mientras que en la Junta de Gobierno (máximo órgano de la ANR) empataron con 19 miembros cada uno (Última Hora, 7 de enero de 2023: 3).

En el caso de la oposición, los datos principales de la primaria figuran en la Tabla 3.2.

Tabla 3.2. Resultados de la primaria de la Concertación

	Cantidad de votos	Porcentaje
Votantes	588.545	12.1 / padrón nacional
Efraín Alegre – Soledad Núñez	348.873	59.2
Hugo Fleitas – Bruno Balmelli	100.325	17
Martín Burt – Luz Borja	74.471	12.6
Otros	37.250	6.7
Blancos y nulos	26.956	4.5

Fuente: TREP del TSJE

La Concertación acudió a las primarias con el padrón general, lo que abría la posibilidad de participación a independientes, incluso a colorados. Empero, la participación solo se acercó a la mitad de la colorada, por debajo de las expectativas de sus promotores, que aguardaban hasta 700.000 (Última Hora, 24 de diciembre de 2022: 6). La coalición se apoyó fundamentalmente sobre los afiliados liberales (en 2017, la primaria liberal tuvo una asistencia de algo más de medio millón). Se trata, por lo tanto, de una diferencia estructural, que se adecúa al bipartidismo asimétrico.

Adicionalmente, le faltaban algunos de los ingredientes de la contienda colorada. No estaban en juego cargos internos. La competencia relativamente apacible y con un puntero, Alegre, que nunca vio amenazado su triunfo, estuvo lejos de monopolizar la atención mediática.

Los resultados confirmaron los pronósticos favorables a Alegre. Aprovechó la posición dominante construida tras representar al PLRA en las dos elecciones precedentes. La estrecha derrota de 2018 le permitió mantenerse como la figura decisiva. Asimismo, presidía el partido y contaba con el apoyo mayoritario de los núcleos de poder en la organización y de las bancadas parlamentarias. Ejercía la vocería contra el gobierno colorado, mientras que su principal rival interno, Blas Llano se debilitó progresivamente por su visible y antigua cercanía con la corriente de Cartes (Pérez, 2022: 164 – 172).

Sin contendiente interno dotado de visibilidad y fortaleza en las redes partidarias, Alegre abrió su fórmula a Soledad Núñez, de perfil independiente, tecnocrático y con un paso por el ministerio de vivienda durante la gestión de Cartes. Procuraba contener acusaciones de dar preponderancia a la izquierda -la apuesta de 2018-, presentar un rostro nuevo para limar las resistencias a su figura y facilitar el acercamiento con el empresariado (Ruíz Díaz, 7 de agosto de 2022: 10). Confiaba que la izquierda se alinearía detrás del principal binomio de oposición.

Alegre duplicó la votación reunida del segundo y del tercero, también dirigentes liberales. La fórmula de PPQ quedó rezagada. En este triunfo de alcance nacional, las diferencias de porcentajes entre departamentos constituyeron matices menores. Empero, su votación no fue sustancialmente distinta a la de la primaria de 2017, ni en volumen ni en porcentaje. La supremacía de su corriente se mantuvo en la votación para las gobernaciones (13 de 17), el Senado y la Cámara de diputados (para la lista del Senado, por un acuerdo previo, se asignaron 24 puestos a los liberales, copados casi exclusivamente por dirigentes próximos a Alegre y Llano, y 21 a fuerzas aliadas minoritarias).

3.5. El cierre de las primarias: alcance y límite de las reunificaciones partidarias

Las primarias en el estilo paraguayo constituyen un ejercicio riesgoso para cualquier partido. La competencia acre, prolongada, abierta y costosa deja heridas difíciles de restañar en períodos cortos. Los contendientes cruzaron acusaciones sin concesiones e invirtieron cuantiosos fondos para vencer. En muchos casos en América Latina, primarias con semejante vehemencia terminan en la ruptura de la organización o en el boicot del ala derrotada a los ganadores en la justa decisiva. Los partidos paraguayos han demostrado una notable capacidad para sobrellevar estos episodios. Apenas cerrados los cómputos, los liderazgos políticos procuran recomponer las relaciones y cohesionar al partido, con el reconocimiento de los resultados, gestos de buena voluntad, manifestaciones públicas, mensajes y fotos, en un juego que avanza rápido, sin eliminar por completo fricciones.

En la ANR, esa reconciliación tiene hasta un nombre popularizado, el “abrazo republicano” entre ganadores y derrotados. En 2023, enfrentó bemoles en la cúpula pues la animadversión entre Abdo y Cartes persistió y el presidente nunca compartió escenario con Peña. Sin embargo, Wiens y líderes próximos al vicepresidente Velásquez se sumaron a la campaña. Acompañaron una reunificación que inició en las bases y los niveles intermedios: en los territorios, las dependencias estatales y los movimientos afines al partido, los militantes y cuadros dieron pasos para encarar juntos los comicios. Las tendencias no poseen una consistencia ideológica, regional o social que eleve barreras y los saltos de una a otra son comunes. Además, la corriente derrotada sabe que negar el concurso puede implicar el desalojo del partido del poder, sin beneficio para ella; la permanencia colorada en funciones gubernamentales le permite conservar espacios, incluso si no son tan favorables. Los ganadores saben también que no hay opción de victoria en solitario. Si esos cálculos pueden darse, por ejemplo, en funcionarios públicos o personas vinculadas con el Estado, para otros militantes simplemente prima la identificación con el partido, ya en su lista única.

Esa convergencia de esfuerzos se facilita igualmente el carácter general de la elección. Los candidatos de los distintos niveles se necesitan recíprocamente para impulsar sus campañas y cubrir el territorio, independientemente de su corriente en las primarias. Las chances respectivas de ser elegidos requieren los aportes mancomunados de los aspirantes presidenciales, legislativos, a las gobernaciones y juntas departamentales.

Para la Concertación, la figura se planteaba en términos distintos. En el partido mayoritario de la coalición, el liberalismo, Alegre se consolidó como el principal líder. Las negociaciones no se daban entre corrientes equivalentes, como en la ANR, y llevó la voz cantante. Afuera enfrentó dos complicaciones. Por un lado, la Concertación no pudo conducir una campaña única, como la colorada, pues sus listas parlamentarias separadas dispersaban los esfuerzos y en las regiones hasta podían contraponerse. Por otro lado, fracasó la articulación de un bloque más extenso, que incluyera a organizaciones y personalidades que no integraron la alianza, en particular fracciones del FG que apoyaron la candidatura de Acevedo.

4. 2023, una elección de continuidad y pocas sorpresas

4.1. Las reglas de la elección general

Cada cinco años, el electorado paraguayo acude a elegir al binomio del presidente y vicepresidente; senadores y diputados; gobernadores e integrantes de las juntas departamentales. En una sola jornada, en cinco escrutinios separados, se procede a la renovación amplia del poder. Solo quedan al margen intendentes y concejales, elegidos en comicios separados.

Las reglas para la elección presidencial se fijaron en la Constitución de 1992 y no tuvieron modificación. Consisten en la elección por un período, en una vuelta, por lo tanto, con mayoría simple, sin derecho a la reelección. En ese sentido, marcan una doble singularidad, que las acerca más a las pautas centroamericanas que a las sudamericanas. Por un lado, Paraguay es el único país del sur que prohíbe absolutamente la reelección, inmediata o alternada, si bien hubo intentos en esa dirección. Restringe el ejercicio de la presidencia a una única vez. Por otro lado, conserva la regla de la

mayoría simple, rasgo que solo comparte con Venezuela y, al norte, con Panamá, Honduras, El Salvador y México. En otros términos, Paraguay no incorporó dos de las reformas políticas más comunes de la región (Zovatto, 2018: 204 - 210).

Para la elección de 2013 se registraron 13 candidaturas presidenciales, con un aumento de tres con respecto a los comicios precedentes.

La elección legislativa se divide en el Senado y la Cámara de diputados, ambos regidos por la regla proporcional, la modalidad clásica en América Latina. Para el primero, se trata de una elección en circunscripción nacional de 45 escaños. Este distrito muy grande asegura una proporcionalidad alta y permite la presencia de fuerzas minoritarias, dos de los efectos más reconocidos de esta modalidad (Nohlen, 1994).

En cambio, la elección de diputados se realiza por departamento, según criterio demográfico, cubriendo al abanico desde veinte (Central) hasta uno (Alto Paraguay y Boquerón). Pese a la regla proporcional, en los diez departamentos donde se escogen 3 o menos diputados, la pequeñez del distrito sella el sistema con un evidente cariz mayoritario. Para 2023, por acuerdo de los países miembros, se suprimió la elección directa de congresistas del Parlasur (el Parlamento del Mercosur).

Para cada una de las Cámaras, los partidos presentan una lista de candidatos. Hasta los comicios de 2018, ella fue cerrada y bloqueada, por lo que los congresistas se elegían en el orden definido por los partidos. En 2023 se estrenó la lista desbloqueada, por lo tanto, el voto preferente. La elección legislativa mantiene el principio proporcional. La cantidad de escaños por organización se asigna en función a la suma de votos recibidos por todos los candidatos de esa lista; determinada esa cifra, la asignación de quiénes ocupen los escaños se efectúa a partir de los votos preferentes.

Paraguay cuenta con una de las disposiciones más laxas de América Latina para apuntalar la presencia de las mujeres en los ámbitos legislativos, con una cuota de 20%. Si bien participó en el primer impulso latinoamericano de medidas afirmativas en la última década del siglo XX, se estancó al no añadir disposiciones adicionales o de refuerzo, alejándose de la dinámica regional, ya abierta a listas paritarias (Aguirrezabal, 2021). El voto preferente minimizó aún más el porcentaje de candidaturas femeninas, inferior al de 2018 (Echauri, 2023). Dada esa base, resultó inesperado el incremento de la cantidad de diputadas y senadoras elegidas

(18 y 11 respectivamente vale decir 22.5% y 24.4%). A pesar del récord, Paraguay permanece en la zaga de América Latina por el porcentaje de parlamentarias; en el sur, solo por encima de Brasil.

Como es habitual en los sistemas con partidos fuertes, no existen límites para la reelección parlamentaria, lo que favorece carreras políticas estables, extensas y bastante ordenadas. Los diputados exitosos buscan la reelección, un curul en el Senado o una gobernación. 9 senadores colorados de 17 y 6 liberales de 14 buscaron la reelección (en total, de los 24 candidatos liberales al Senado, 16 habían tenido, al menos, una gestión parlamentaria. Última Hora, 4 de enero de 2023: 4).

En paralelo, se define el poder departamental, con la elección de un gobernador en 17 de las 18 unidades político – administrativas (Asunción tiene únicamente un intendente). Se aplica la misma regla que en la presidencial, vale decir mayoría simple. En simultáneo se elige la junta departamental, con una regla proporcional, de listas cerradas y desbloqueadas.

4.2. Una campaña atípica y fría

- Los ejes de la campaña

La campaña electoral se enmarcó en el antagonismo duro entre la ANR y la Concertación, propio del bipartidismo, pero no giró en torno a políticas públicas, aun menos a proyectos de sociedad fundamentalmente contrapuestos. El eje de la contienda fue la permanencia colorada en el poder o la alternancia.

La campaña de la ANR transcurrió en un contexto adverso. El quinquenio de Abdo atravesó dificultades, lastrada por la pandemia y años de sequía que penalizaron las cruciales actividades y exportaciones agroganaderas. Llegó a la campaña con una aprobación menor a 20% (AtiSnead, 28 de febrero de 2023). Las sanciones norteamericanas contra Cartes y su entorno acapararon la atención pública. Por último, las relaciones en la cúpula de la ANR no terminaron de recomponerse.

Para mejorar sus chances, Peña se centró en una oferta de mejoras económicas en un contexto de implícita continuidad. La sucesión de presidentes colorados da a las campañas de la ANR un tono contenido

en las promesas, mostrando cuán asumidas están las posibilidades y limitaciones de la acción gubernamental. Para subrayar el cambio dentro de la estabilidad, la campaña relievó su juventud y formación del candidato presidencial, así como su pertenencia a la oposición dentro del oficialismo para desmarcarse del gobierno de Abdo, incluso golpearlo, repitiendo una dinámica habitual de la ANR en los comicios presidenciales. Enfatizó en la creación de empleos y sintetizó su propuesta en el eslogan “Vamos a estar mejor”. Al mismo tiempo, lanzó guiños a la base más conservadora, atacando la “ideología de género” y defendiendo el modelo convencional de familia. Se dirigió al núcleo de la militancia más que al conjunto cuando insistió que la militancia sería un requisito para el ejercicio de cargos públicos (en un intercambio explícito, Peña resumió: “Quien trabaja por la Lista 1 tiene lugar asegurado en el próximo gobierno”. Última Hora, 22 de abril de 2023: 2).

En cambio, la Concertación propuso la alternancia, apeló al cansancio que podía generar la continuidad colorada. Alegre prometió un gobierno ético, contraponiéndolo al esquema de poder político y económico centrado en Cartes, acusándolo de ser un ensamblaje corrupto y mafioso, encontrando en las sanciones norteamericanas una validación externa. Por esa razón, se ocupó poco del presidente en ejercicio e incluso del candidato rival, definido como una figura dependiente del expresidente. Permaneció poco específico en propuestas de políticas públicas, por la heterogeneidad de la alianza. Anunció una mayor atención a la cuestión social (reducción de tarifas eléctricas, prioridad a la salud), sin confrontar con el empresariado. Resumió su mensaje en el eslogan “Dale una oportunidad al cambio”.

Esas campañas dominaron el escenario público. Las otras candidaturas tuvieron una presencia considerablemente más reducida y algunas incluso sin ninguna repercusión, notoriedad o visibilidad, permaneciendo desconocidas para la mayoría del electorado. Hicieron excepción Acevedo y Cubas. Para el primero, la campaña se limitó a menudo a recalcar que no declinaría a favor de Alegre (Última Hora, 18 de marzo de 2023). El segundo despuntó en las redes sociales con una retórica confrontativa, incluso agresiva, contra el “sistema”, en el cual englobaba a colorados y liberales, pero también a grupos empresariales y medios de comunicación. Contaban menos sus heteróclitas referencias ideológicas que su estilo aguerrido y

autoritario, con una reivindicación del presidente salvadoreño Nayib Bukele. Ofrecía la versión más extrema del cambio: ni el cambio dentro del oficialismo de Peña, ni la alternancia de Alegre, sino el desmontaje del “sistema”, para atraer a la franja más descontenta del electorado.

- Una campaña inesperadamente fría y descentrada

Cerrada la primaria, Paraguay ingresó en el receso de las fiestas de fin de año y la expectativa de un inicio rápido, beligerante y bullicioso de las campañas, como en las ocasiones previas. Sin embargo, el despegue no se produjo y, al final, se impuso la percepción de una campaña atípica, considerada “fría” a pesar de que la elección era juzgada competitiva y de final abierto entre las fuerzas del bipartidismo.

Varios factores explican ese curso alejado de los parámetros acostumbrados. Sin duda, pesó el segundo lote de sanciones norteamericanas contra Cartes y Velásquez por corrupción (enero de 2023). Estados Unidos decretó la imposibilidad para ambos y sus empresas de pasar por el sistema financiero de ese país y la posibilidad de sancionar a quienes efectúen negocios con ellas, otorgando un lapso breve para la ejecución de las disposiciones. En términos prácticos, forzó al desmantelamiento del grupo económico de Cartes, uno de los más grandes del país, con un espectro amplio de actividades (tabaco, ganadería, cemento, alcohol, farmacias, comida rápida, deporte, estaciones de servicio, etc.). Cartes optó por obtemperar y no confrontar, transfiriendo las compañías a sus herederos o vendiéndolas.

El impacto de las sanciones fue exponencialmente mayor a las del año previo, con implicaciones relevantes para la campaña, tanto más que otras medidas golpearon a operadores del cartismo en la justicia después de ser sindicados por corrupción (marzo de 2023). Se convirtieron en un eje de debate y discusión. Cartes se eclipsó de la campaña. Probablemente fue una estrategia del partido, pero también respondió a la necesidad de atender asuntos económicos propios, delicados y complejos, y quizá restringió su capacidad para canalizar recursos. Peña acaparó el protagonismo.

Los temas que normalmente ocupan la palestra en un período proselitista quedaron opacados. Ni la ANR ni la Concertación promovieron un debate sobre las políticas públicas. La prioridad para el oficialismo era navegar en las aguas encrespadas de las sanciones norteamericanas y resellar la unidad partidaria, ante la actitud distante y, a veces, crítica del gobierno (Última Hora, 9 de abril de 2023). La Concertación también se frenó pues constató que el paso a medidas específicas y concretas provocaba disensos entre sus integrantes, situados en un extenso arco ideológico. Optó por enunciar propuestas poco polémicas, de cariz social. De hecho, el plan de gobierno se presentó apenas unos días antes de la jornada de votación. En cuanto al debate *strictu sensu* entre candidatos tampoco se realizó pues Peña declinó (Última Hora, 9 de marzo de 2023).

Las estructuras partidarias tampoco se movilizaron en el ritmo habitual. Probablemente, hubo una razón general, vinculada con el gasto incrementado de las primarias derivado del voto preferencial. Muchos candidatos quedaron sin todos los fondos que hubiesen destinado normalmente a la elección general, que llegaba demasiado rápido para nuevas colectas. Esa situación concernió tanto a las candidaturas oficialistas como a las opositoras, al punto que se multiplicaron voces para reconsiderar esa reforma electoral.

En el oficialismo, se sintió igualmente el alejamiento del gobierno que, al no comprometerse plenamente con Peña, tampoco activó los recursos que solían alimentar el proselitismo colorado. Asimismo, como ya se indicó, las dificultades personales de Cartes, el mayor aportante del partido, e incluso los vaivenes para conseguir el préstamo bancario para el partido -consecuencia inesperada de las sanciones de Estados Unidos al jefe nacional de la ANR- restringieron las actividades de terreno.

El proselitismo habitual también se contrajo por una tendencia ya mundial: las redes sociales ganan un espacio fundamental en las campañas y la actividad digital, eventualmente muy intensa, no repercute ni se nota en las formas tradicionales de despliegue de la militancia (afiches, paredes pintadas, etc.). Esa transformación de fondo sólo se acentuará en venideros procesos electorales. De hecho, en 2023, la candidatura de Cubas creció y se fortaleció casi exclusivamente en el espacio digital. Desprovisto de aparato y de estructura de partido, Cubas se acercó a sus electores mediante

una campaña altamente personalizada, propia de las redes -de paso, recibió el apoyo de los medios tradicionales del grupo Cartes, pues su ascenso se efectuaba en desmedro de la Concertación-.

En esas condiciones, los candidatos cerraron una campaña fría, aunque los vaticinios presagiaban un resultado cerrado entre Peña y Alegre, que incluso podía desembocar en una alternancia en el poder. Paraguay asistió a las urnas con la convicción de que la contienda sería estrecha.

5. Permanencias y quiebres de la elección de 2023




5.1. Introducción: una visión de conjunto

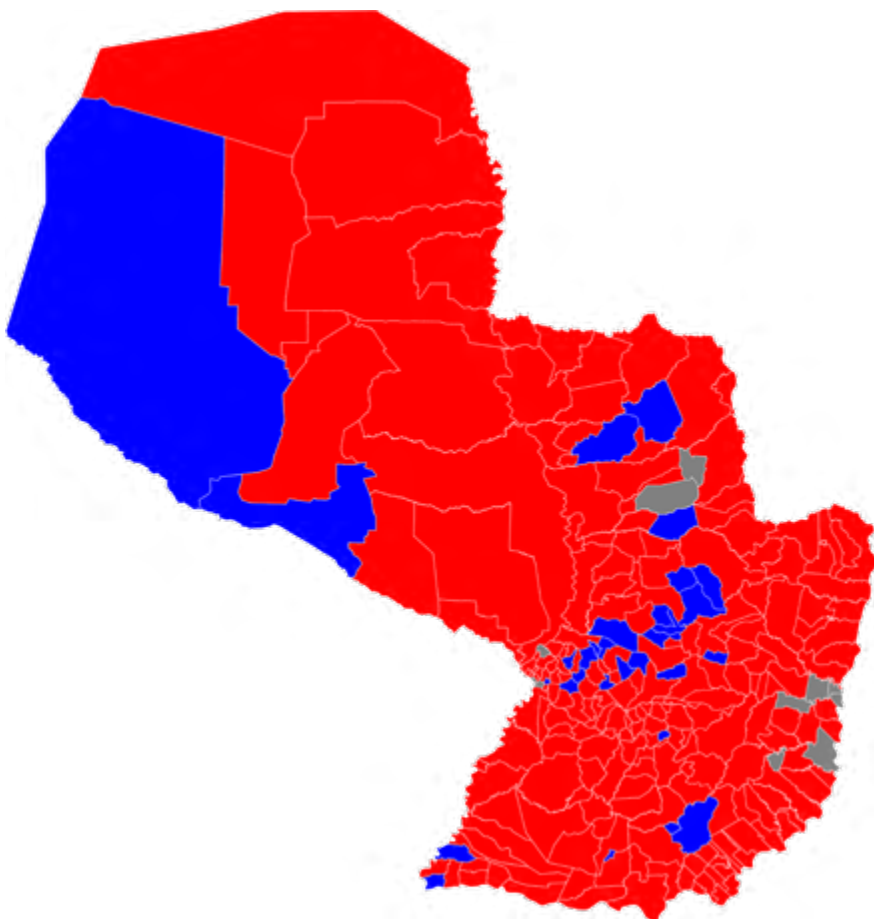
La elección de 2023 concluyó con un resultado a la vez típico e inesperado. Por séptima vez en ocho elecciones desde 1989, la ANR se alzó con la victoria presidencial. Su candidato Santiago Peña se impuso con 43.8% de los sufragios válidos a su contendor Efraín Alegre de la Concertación (28.5%) y al debutante Paraguayo Cubas de Cruzada Nacional (CN), tercero con un sorpresivo 23.5%. Las restantes fuerzas cosecharon apoyos mínimos, en línea con un papel de bajo relieve en la campaña. En conjunto, sumaron 4.2% de los sufragios. Los votos blancos y nulos totalizaron 2.7%.

Lo rutinario en Paraguay es, en realidad, una singularidad en América Latina desde la transición. Ningún otro partido ha alcanzado la marca de siete victorias y, aun menos, en apenas ocho contiendas (87.5% de éxito). Asimismo, en el ciclo electoral de la pandemia, muy adverso para los gobiernos, fue el primer oficialismo en la región en conservar el poder (se dejan de lado los comicios de Nicaragua de 2021, lejos de cualquier parámetro democrático. Zovatto, 2022: 13).

La victoria nacional de la ANR se acompañó de un extenso dominio territorial, ilustrado en el mapa 3.1.

Mapa 3.1. Elección presidencial 2023 - ganador por municipio

 Partido Colorado  Concertación  Cruzada Nacional



Elaboración: Jorge Hevia

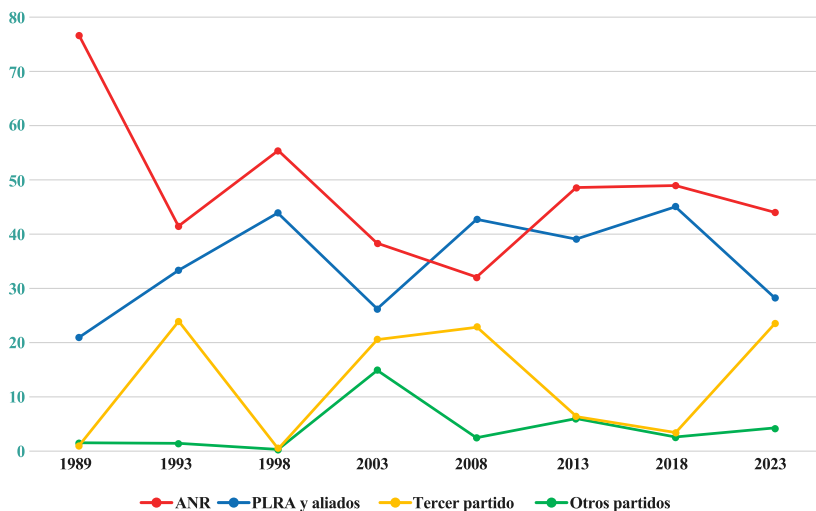
Fuente: TSJE

<https://public.flourish.studio/visualisation/14119905/>

La ANR se impuso en 17 de los 18 departamentos -repetiendo el desempeño de 2013-. Triunfó en la mayoría de los municipios. La Concertación no ganó ningún departamento, pero logró victorias en municipios en el centro y norte del país. CN venció en Alto Paraná, lo que se reflejó en el plano municipal. Fuera de ese espacio, solo ganó en distritos aislados.

El éxito colorado se produjo a pesar del retroceso con respecto a 2018 (-5.1 puntos). La votación de Peña se inscribió en la continuidad, casi empatando el promedio de ese partido en el período 1993 - 2023 (44%). El liberalismo y sus aliados conservaron un habitual segundo lugar. Empero, la candidatura de Alegre sufrió una severa caída con relación a 2018 (-16.9 puntos), que lo distanció del promedio liberal de las tres décadas anteriores (36.9%). Allí estriba la razón de la brecha entre los dos principales binomios, la mayor desde la transición. Por su parte, Cubas reunió 23.5%, un respaldo superior al que, en promedio, han conseguido los terceros partidos (14.4%), pero semejante al inicio de Encuentro Nacional en 1993, Patria Querida en 2003, además de la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) en 2008, en la única oportunidad en la cual Lino Oviedo figuró en la papeleta. El gráfico 3.1. sintetiza la perspectiva histórica.

Gráfico 3.1. Evolución de la votación de los partidos en Paraguay 1989 - 2023



Elaboración propia

Fuente: TSJE

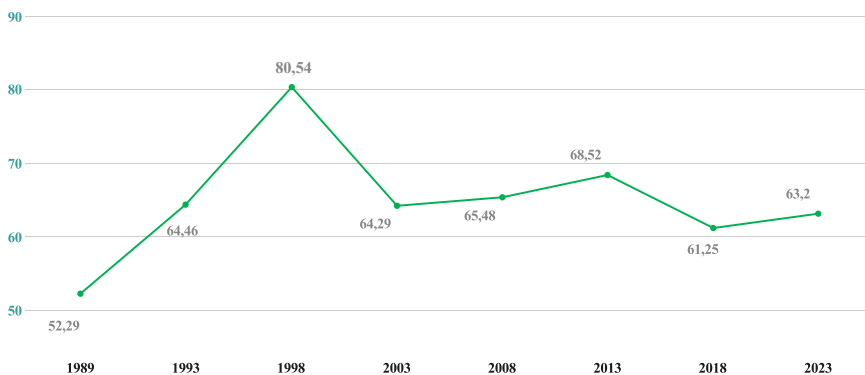
La elección de 2023 mantuvo las bases del sistema político, estructurado alrededor del bipartidismo asimétrico entre un partido predominante y otro competitivo, pero rara vez con la fuerza suficiente para ganar, retado por terceras fuerzas que irrumpen, pero no logran consolidarse. Asimismo, confirma la solidez de la ANR tanto como su carácter minoritario ante la votación agregada del campo opositor, cuya dispersión dificulta la alternancia.

Los comicios prolongan la lógica de la homogeneidad territorial, indicativa de la ausencia de fracturas o antagonismos regionales o sociales fuertes, menos todavía politizados o con traducción electoral. Ese aspecto también se verifica en la distribución relativamente pareja de la votación departamental de la ANR y de la Concertación, respectivamente.

5.2. Participación electoral

La participación electoral de 2023 se estableció en 63.2%. El gráfico 3.2. coloca ese porcentaje en la perspectiva desde el retorno a la democracia.

Gráfico 3.2. Nivel de participación electoral en Paraguay 1989 - 2023



Elaboración propia

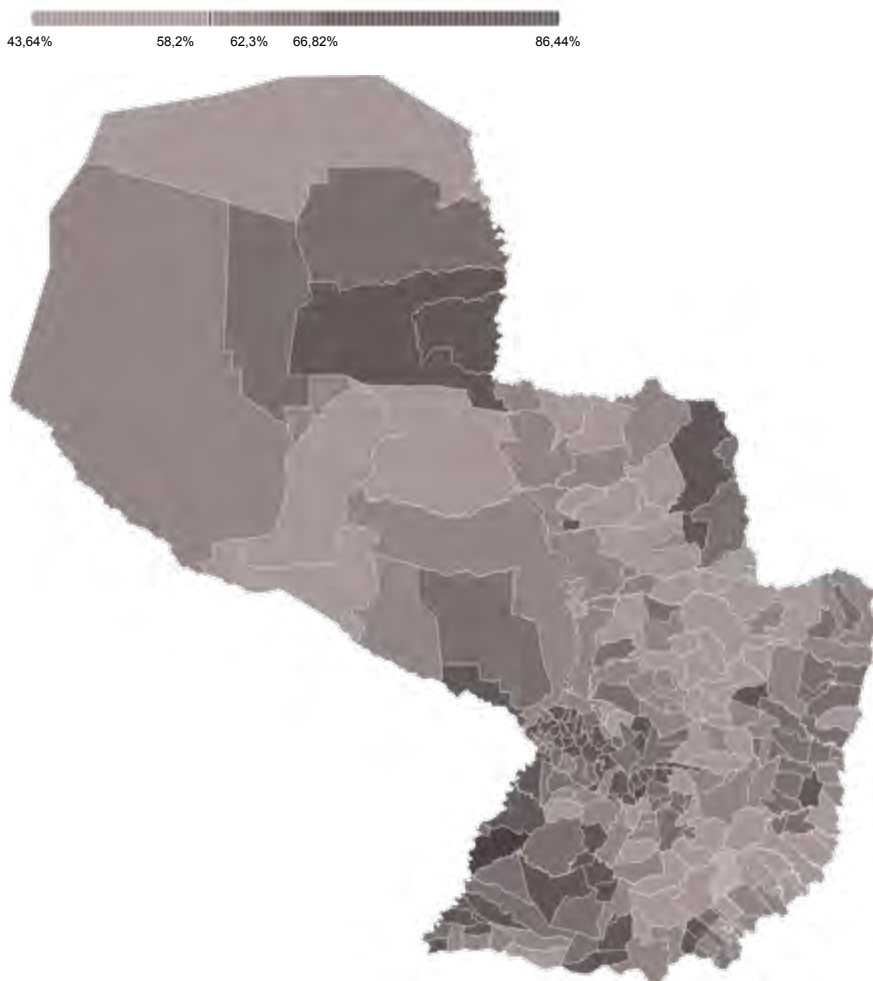
Fuente: TSJE

La estabilidad de la participación paraguaya constituye la nota dominante en el primer cuarto del siglo XXI. El porcentaje de 2023 se acercó al promedio de ese período (64.5%). Incrementó dos puntos el nivel de 2018 (récord de abstención en una presidencial en tres décadas) y se contrapuso a la tendencia declinante observada en el ciclo electoral de la pandemia, a nivel mundial como regional. El avance modesto tal vez respondió a la sensación de una contienda cerrada y al efecto movilizador de la candidatura de Cubas en segmentos tradicionalmente abstencionistas.

En la comparación latinoamericana, la cifra paraguaya figura en la parte baja. Es claramente menor a la de sus vecinos Argentina, Bolivia y Brasil (aproximadamente 13 puntos con respecto al promedio del período 1985 – 2023); también a la sudamericana (unos 6 puntos), donde solo supera al porcentaje de Colombia; y, finalmente, al promedio latinoamericano, en unos 2 puntos (Romero Ballivián, 2021: 50).

El mapa 3.2. muestra la distribución territorial de la participación.

Mapa 3.2. Elección presidencial 2023 - participación electoral por municipio



Elaboración: Jorge Hevia

Fuente: TSJE

<https://public.flourish.studio/visualisation/14161244/>

La participación tuvo el puntal en la capital (71.7%) y su área de influencia, en los municipios cercanos de Cordillera, Central y Presidente Hayes, así como en la esquina sudoeste, en los departamentos de Ñeembucú y Misiones. Alcanzó o rebasó los dos tercios. En el opuesto figuró la columna central que une los departamentos de San Pedro e Itapúa. El récord de abstención corresponde a los paraguayos en el exterior (20.5%), en una mezcla de desinterés y escasas facilidades para el ejercicio de ese derecho.

El patrón geográfico de la participación es estable desde principios del siglo XXI (la correlación con los comicios de 2018 fue de 0.80 a nivel municipal). Si bien en la mayoría de los municipios las variaciones, positivas o negativas, fueron de pocos puntos, las ciudades, las capitales departamentales y sus zonas aleñadas registraron los ascensos más pronunciados, como Asunción y la malla urbana de Central. Los retrocesos se produjeron con mayor frecuencia en el este y el sur.

Las áreas participativas se superponen con las regiones de mayor progreso y oportunidades, medidos por el índice de desarrollo humano (correlación de 0.64 a nivel departamental) y con la trama urbana (correlación departamental de 0.70). La participación en las 11 ciudades más pobladas creció 3.3 puntos con respecto a 2018 y llegó a 66.3%, más de 3 puntos por arriba de la media nacional (Tabla 3.3). Esta pauta geográfica se adecúa a los postulados de la modernización política de que las regiones con mejor desarrollo y niveles educativos tienden a ser más participativas.

Los motivos de fondo de la relativa baja participación paraguaya se hallan en la confluencia de factores de largo plazo y cálculos políticos. Pesa la debilidad de una cultura política “republicana” que promueva el compromiso de la ciudadanía en los asuntos públicos; de hecho, las largas fases autoritarias desalentaron o sancionaron el activismo sociopolítico, procurando más bien una actitud pasiva, común en las dictaduras de cuño clásico (Hermet, 1993). La democracia hizo pocos esfuerzos para cambiar ese sustrato. Se añade la ausencia de obligatoriedad del sufragio, al menos en el sentido de que el abstencionismo tenga penalización (en 2023 el TSJE aprobó una resolución fijando una multa de aproximadamente 14 dólares por no sufragar, pero los mecanismos de aplicación quedaron imprecisos). Por último, juega un papel decisivo la estrategia de movilización de

los partidos, que apunta casi exclusivamente a lograr la asistencia de la militancia y los simpatizantes, a través de un minucioso, sofisticado y costoso transporte de los votantes a los recintos. En ese sentido, el sistema político, partidario y electoral parecen hallar una frontera insuperable y a la vez un cierto conformismo frente a la dificultad de movilizar a más de un tercio de los inscritos.

5.3. Partido Colorado

El Partido Colorado ganó la presidencial de 2023, elección marcada por la continuidad del apoyo. Fue clave su capacidad para movilizar su base, que gira entre 1.2 y 1.3 millones de votantes. Esa cantidad de sufragios permitió la victoria de Abdo en 2018, de la ANR en la municipal de 2021 y correspondió a la asistencia en la primaria colorada de 2022. De la interna a la elección general, el aumento fue modesto y solo hizo más holgada la victoria de Peña. Esta votación se produce en cualquier tipo de elección y resulta bastante independiente de la coyuntura socioeconómica, la popularidad del presidente colorado de turno, incluso con cierta indiferencia frente al tono, los estilos, las propuestas de las campañas, propia y ajena.

Ese volumen de votos constituye un piso sólido y también se acerca al techo del partido, definiendo una situación excepcional y paradójica. Es poco frecuente, sobre todo en un partido predominante, que la militancia que vota en las primarias componga la inmensa mayoría de su respaldo en la elección general (los votos en las primarias supusieron el 93% de los conseguidos en la presidencial) y que ese apoyo sea suficiente para vencer. En contrapartida, sorprende la capacidad limitada de un partido gubernamental para extender las fronteras del apoyo fuera de ese núcleo duro.

La fortaleza colorada reposa en varios pilares. La identificación con el partido es potente, asentada en una historia sesquicentaria que facilita la transmisión familiar de la lealtad. Esta socialización política representa una baza considerable pues mezcla variables emocionales con eventuales ventajas e intereses asociados al control extenso del Estado (la administración central cuenta con aproximadamente 230.000 funcionarios en un esquema que recompensa la adhesión partidaria). La reivindicación

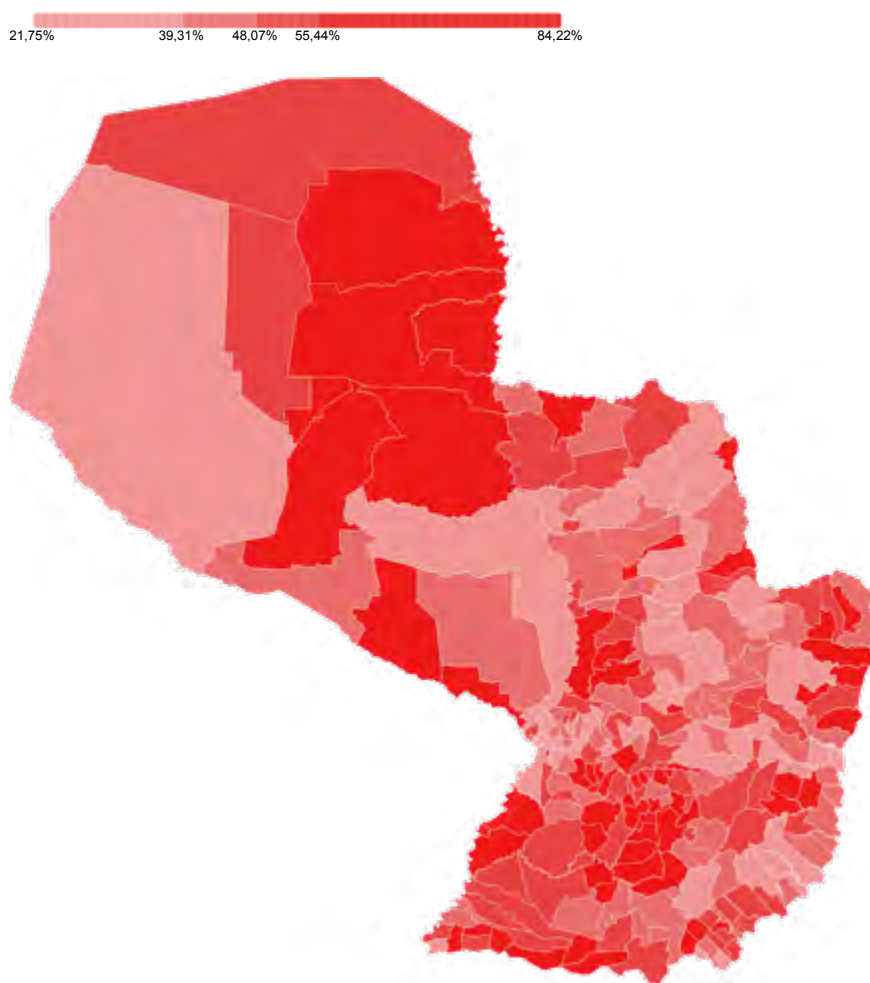
de la historia partidaria se hace en bloque y ensalza sin tapujo el periodo dictatorial, asociado con el orden, la prosperidad y las tradiciones (los paraguayos son, de lejos, los latinoamericanos mejor predispuestos a considerar un gobierno militar. *Latinobarómetro 2023*: 43 – 45). El “abrazo republicano” que se trabó en la cúpula se activó en los niveles medios e inferiores y Peña reencontró intactos sus votos de las primarias, tanto como los de su contrincante Wiens.

La densa cobertura territorial, asegurada por centenares de seccionales y decenas de miles de militantes, muchos de ellos funcionarios, garantiza un proselitismo sostenido, aun en las fases alejadas de las elecciones. La pertenencia a esa estructura ofrece la “potencialidad de acceso a recursos variables, que no se agotan en una sola acción” (Martínez – Escobar, 2018: 40). Estas bases actúan como enlaces con el Estado y brindan servicios de distinta naturaleza en sus localidades, cuyos réditos recoge el partido en los procesos electorales.

La superioridad de recursos por el posicionamiento en el Estado, el vínculo privilegiado con el empresariado y una posición fuerte en los medios de comunicación públicos y privados, impulsan las distintas facetas de la campaña y la movilización en la jornada de votación.

El mapa 3.3. muestra la distribución geográfica de la votación colorada en la elección presidencial de 2023.

Mapa 3.3. Elección presidencial 2023 - votación ANR por municipio



Elaboración: Jorge Hevia

Fuente: TSJE

<https://public.flourish.studio/visualisation/14124441/>

Peña conservó los bastiones de la ANR en la capital, el Chaco, el sudoeste (departamentos de Ñeembucú y Misiones) y el centro del país. Obtuvo la mayoría absoluta en siete departamentos, con un pico de 69.3% en Alto Paraguay. Desde 1989, ese partido ha vencido de manera ininterrumpida en Guairá, Caazapá, Paraguari, Ñeembucú y Alto Paraguay. El apoyo más flojo se produjo en el departamento de Central, la frontera oriental, la zona norcentral, así como entre los votantes del exterior. Empero, venció hasta en los departamentos donde su desempeño fue menor, salvo en Alto Paraná (y en el sufragio en el extranjero).

La geografía colorada posee una sólida estabilidad, como muestra su correlación con la votación de 2018 (0.79 en el nivel municipal).

La votación por la ANR cubre un arco social extenso. De hecho, no hay grupo social relevante en el cual la organización no tenga una presencia significativa. Uno de sus rasgos distintivos, y singulares en una perspectiva comparada, es el apoyo transversal y bastante parejo en la pirámide social.

Asunción ilustra este rasgo. Se impuso en todos los distritos de la capital, ligeramente por debajo o por encima de la mayoría absoluta. Sólido en recintos de distritos favorecidos, como La Recoleta, en los colegios Goethe o Luis A. de Herrera (53.1% y 52.8% respectivamente), hizo incluso mejores desempeños en los barrios populares de Zeballos Cué, como en los recintos Mauricio J. Troche o Las Residentas (54.3% y 55.1% respectivamente), con porcentajes apenas menores en ciertos sectores de clases medias. En el ámbito conurbano de Central, con una mayor densidad de sectores medias y populares, ganó la mayoría de los municipios, aunque los guarismos menores reflejaron la tradicional implantación liberal y la irrupción de CN, e indicaron cierta dificultad en la periferia urbana, con asentamientos más precarios (por ejemplo, en Capiatá, 35.6%). Una dinámica similar se reprodujo en el otro polo urbano, en Alto Paraná, con el resultado bajo en Presidente Franco (27%).

El espacio urbano se inclina menos por la ANR. El apoyo de las once principales ciudades fue ligeramente inferior a la media nacional (Tabla 3.3) y, en general, las capitales sufragaron menos por la ANR que las localidades rurales de los departamentos respectivos (a nivel departamental, la correlación entre el voto ANR y la urbanización es de -0.22).

Por lo tanto, la sociología electoral colorada posee un perfil más rural. Como la urbana, es de amplio espectro. Consiguió la confianza de las localidades pequeñas, con marcos tradicionales de socialización, convivencia y economía, expuestos a limitados choques externos, como Yavevyry, San Miguel y Santa María, municipios de Misiones donde superó el 60%. La elección, tanto la participación como la orientación del sufragio, se inscriben en una rutina con pocas alteraciones. Recibió el apoyo en las colonias prósperas, marcadas por la impronta de la inmigración europea, organizada en empresas o cooperativas agrícolas y ganaderas, como los municipios de Neuland en Boquerón (51%) o Hohenau en Itapúa (47.2%). Obtuvo el apoyo de las zonas dedicadas a los cultivos intensivos de soya y otros productos agroindustriales, con presencia de inmigrantes brasileños, como en Santa Rosa del Monday (79%). La continuidad de las políticas públicas coloradas a favor de la seguridad jurídica de la propiedad privada, el respaldo a la inversión extranjera y al desarrollo agroindustrial, la búsqueda conjunta de mercados internacionales le generan un respaldo sólido, tanto en recursos para la campaña como en votos. Aunque con un rendimiento más irregular, logró el voto campesino y de comunidades con alta densidad de población indígena (53.7% en Bahía Negra, 69.9% en General Bruguez). Dominó en zonas de bajo desarrollo humano, como la localidad de Puerto Guaraní en Alto Paraguay (76.7%), con el eventual refuerzo de mecanismos clientelistas preexistentes a los comicios (Villalba, 2018: 129 – 134)

El Partido Colorado ha ensamblado una alianza multclasista de una excepcional capacidad para resistir la usura del poder. Preserva la adhesión de los funcionarios, muchos de ellos activistas del partido (rasgo visible en Asunción o Ayolas, distrito vinculado a la represa binacional de Yacyretá. Esos municipios presentan simultáneamente un marcado voto por la ANR y una alta participación). Junta los sufragios de los sectores empresariales y de las capas populares urbanas, en tanto que, en las zonas rurales, reúne a los agroganaderos exportadores, las colonias agrícolas y cooperativas de alta productividad, franjas significativas del campesinado y de las poblaciones indígenas aisladas y distantes de los núcleos urbanos.

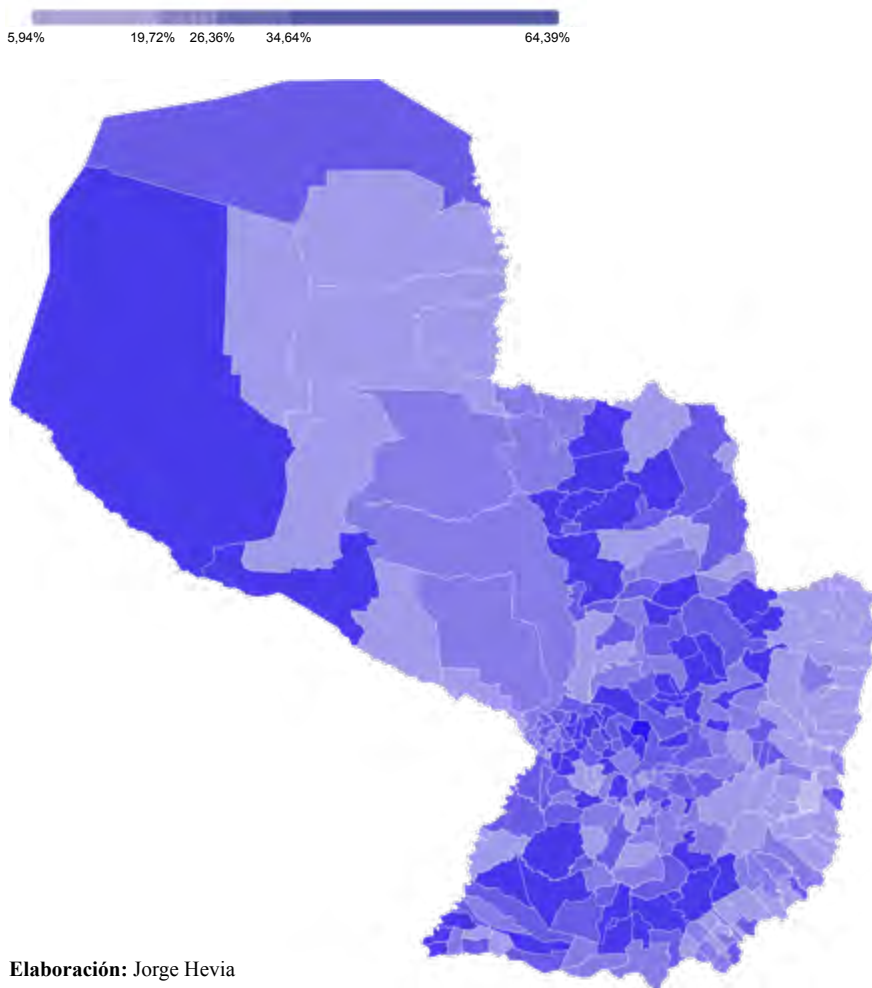
La evolución de la ANR entre 2018 y 2023 no alteró esa fisonomía. El retroceso nacional siguió una línea regional pareja, con descensos de hasta cinco puntos en la mayoría de los departamentos. Hasta los retrocesos en Alto Paraná (-7.6 puntos), Amambay (-6.5) y Central (-5.8), lugares favorables a la candidatura de Cubas, no se alejaron del promedio.

5.4. Concertación Nacional

La Concertación constituyó un ambicioso esfuerzo por reagrupar a la oposición a la ANR bajo una sola bandera y alcanzar la alternancia. La estrecha derrota en la presidencial de 2018 despertó ilusiones para 2023. El resultado contrarió la expectativa e incluso se saldó con un revés de visos históricos. Más allá de que Alegre cerró su peor actuación presidencial en cifras absolutas como relativas, desde 1993, la diferencia de la ANR no había sido tan abultada ni la del PLRA sobre la tercera fuerza, tan ajustada. También, por primera vez en tres décadas, el liberalismo terminó sin triunfar en ningún departamento.

El mapa 3.4. muestra la distribución geográfica de los apoyos a la Concertación en 2023.

Mapa 3.4. Elección presidencial 2023 - votación de la Concertación por municipio



Elaboración: Jorge Hevia

Fuente: TSJE

<https://public.flourish.studio/visualisation/14124703/>

La Concertación, sustentada en el liberalismo, posee también una presencia nacional, al igual que la ANR, aunque en una medida y alcance menores. Si bien el liberalismo auténtico estuvo proscrito durante la dictadura, su larga historia, su papel dominante en las primeras décadas del siglo XX y en la resistencia al régimen de Stroessner, le permitió enraizarse. Como en el caso de su rival, las familias transmiten las identificaciones partidarias. Esta socialización política genera lealtades profundas, a lo largo del territorio y en capas significativas de la sociedad.

Este rasgo, unido a la ausencia de fracturas regionales relevantes con incidencia política y electoral, explica que los resultados departamentales de la Concertación giren alrededor de su media nacional. Por supuesto, hay bastiones, concentrados en el centro – norte del país, alrededor de Concepción, San Pedro, Cordillera y Caaguazú, donde el PLRA y el FG han obtenido regularmente apoyos significativos. Desde el retorno a la democracia, el PLRA venció en cinco oportunidades en Concepción y cuatro en Cordillera, prolongando una implantación de larga data, incluso superior al siglo (Frutos; Vera, 1998: 42).

El denominador común de esos departamentos rurales es la relevancia de la agricultura campesina. La coalición recogió los frutos del acercamiento con el movimiento campesino, que tiene roces con el Estado y las elites rurales por la propiedad de la tierra, así como demandas vinculadas al acceso a servicios, créditos e infraestructura (incluso, de manera orgánica, la Concertación recibió el respaldo de la Federación Nacional Campesina). Alegre consiguió resultados elevados, a veces la victoria, en los distritos con ese perfil, como en los municipios de Paso Horqueta (62.3%), Arroyito (44.6%), Horqueta (39.2%) en el departamento de Concepción o Yribicua en San Pedro (37.1%). De manera más amplia, la Concertación recogió un voto de insatisfacción con el balance de las administraciones coloradas y aspiraba a un cambio de derrotero en las políticas públicas. La correlación entre la votación por Alegre y el IDH de los municipios fue de -0.38; en otras palabras, a medida que los indicadores de salud, educación e ingreso disminuyen, aumentó el respaldo a la oposición.

Esa misma lógica se reprodujo en el exterior. Los liberales mantuvieron la ventaja, repetida desde la instauración del voto para los residentes afuera, en particular gracias a los sufragios en Argentina (33.9%) y España (30%). Los emigrantes miran con ojos críticos el estado del Paraguay.

Las áreas de debilidad de la coalición se situaron en los departamentos del Chaco, tradicionalmente esquivos, donde consiguió alrededor de un quinto de los sufragios, y, aún menos, en los municipios periféricos, como Fortín Falcón (13.1%), Nanawa (14.6%), Teniente Irala (18.5%). Se añadió una baja votación en la frontera oriental, en particular en Alto Paraná, y el sudeste.

Con respecto a la elección de 2018, la candidatura de Alegre perdió una cantidad significativa de puntos, al punto que se alteraron aspectos básicos de su perfil geográfico y sociológico (correlación municipal de 0.64 entre los dos comicios, inferior a los datos registrados por la participación o la ANR). Si bien decayó en casi todos los municipios, el retroceso no se dio de manera uniforme en el territorio. Limitó las pérdidas en municipios rurales de perfil tradicional, como en distritos del sudoeste en Misiones, Ñeembucú, Paraguari donde retrocedió cinco o menos puntos (General Díaz, Guasú Cua, Mayor Martínez, Villa Franca, entre otros), o incluso registró avances modestos.

La caída se acentuó en los departamentos urbanos y prósperos de Alto Paraná (-26 puntos), Central (-16.9) y Amambay (-14.3), donde la emergencia de CN quebró su fortaleza. El descenso excedió 20 puntos en los distritos poblados y de perfil más popular, otrora bastiones, como Minga Guasú, Presidente Franco o Domingo Martínez de Irala, en la frontera oriental; Capiatá, Limpio o Ñemby en la zona conurbana de Asunción. El desempeño de la Concertación en las principales ciudades fue inferior a su promedio nacional (Tabla 3.3.).

En la trama urbana tendió a votaciones bastante parejas, como ilustraron los porcentajes en los municipios de Central, donde osciló entre 33.4% y 27% (Villa Elisa, Fernando de la Mora, Limpio, Mariano R. Alonso, Luque, San Lorenzo, en orden descendente). Sin embargo, detrás de esa relativa homogeneidad, se notó una mejor resistencia en barrios favorecidos y medios que en los populares.

La propuesta de alternancia de la Concertación, de factura clásica, con énfasis en la honestidad de la gestión pública y la consideración de asuntos sociales, planteada por organizaciones con trayectoria y experiencia administrativa, caló mejor en sectores de clases medias y altas, dispuestos a un cambio del plantel dirigente, pero no a virajes profundos en las orientaciones estatales. Esa fórmula experimentada y de contornos más limitados, satisfizo menos en las categorías populares más disconformes y abiertas a ensayar planteamientos más radicales.

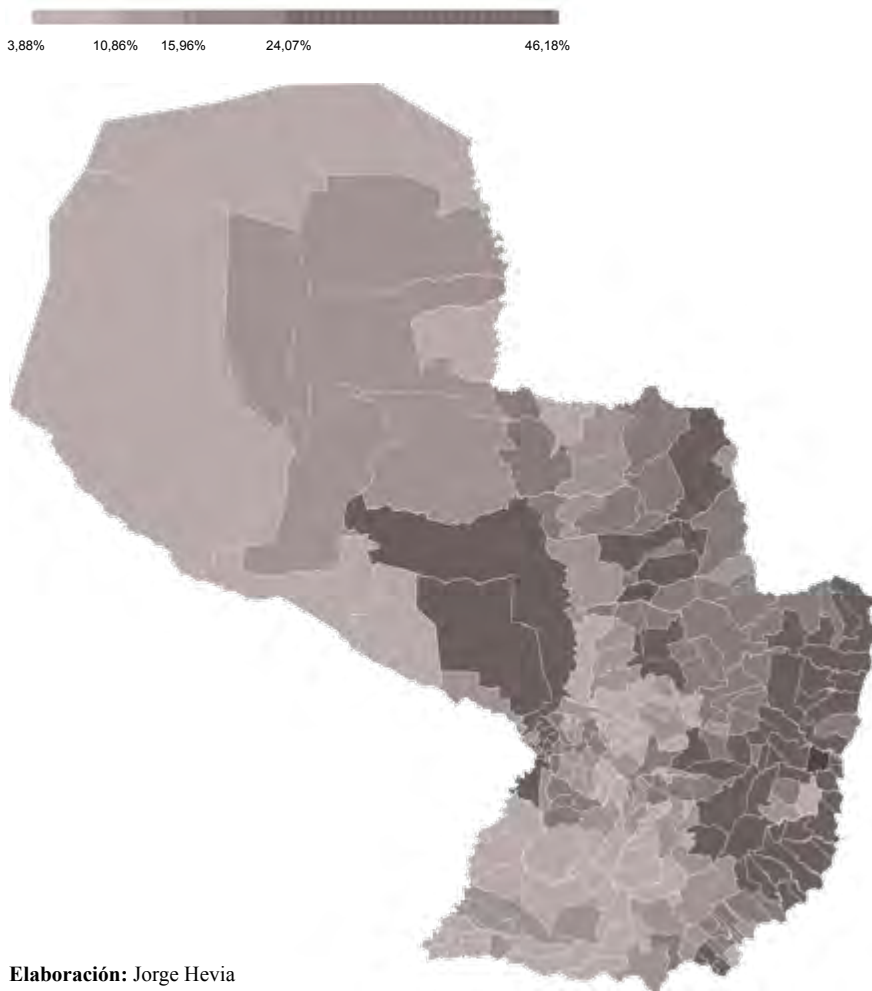
Esta pauta se observó en los barrios de Asunción, en los municipios de Central y también de Alto Paraná, donde la votación en Ciudad del Este (22.1%) aventajó a la de los municipios circundantes, menos favorecidos (15.2% en Hernandarias, 16.5% en Minga Guasú, entre otros).

5.5. Cruzada Nacional

El debut de Cruzada Nacional consiguió un éxito significativo, tras una campaña singular, distinta a la del bipartidismo. Sin ninguna estructura consolidada, apostó a la personalización alrededor de la figura del candidato presidencial Paraguayo Cubas, que jugó la carta del outsider y recurrió al uso masivo de las redes sociales. Partió de un nivel bajo y registró un crecimiento vertiginoso en las semanas previas a los comicios, atrayendo simpatizantes de la Concertación y, en menor medida, de los otros partidos (en febrero, su intención de voto era de 6.9%, con Peña en 45.9% y Alegre en 36.1%. AtiSnead, 28 de febrero de 2023). Al final, emparejó el surgimiento del PEN en 1993, PPQ en 2003 y UNACE en 2008, al superar un quinto de los sufragios. Nunca el tercer partido estuvo tan cerca de rebasar al candidato liberal.

Mientras que el bipartidismo, consolidado en la sucesión de procesos electorales, ha alcanzado una cierta homogeneidad territorial, el surgimiento vertiginoso de CN contrastó regiones de alta votación y otras de bajo apoyo, separadas por brechas amplias. Es un rasgo común en las organizaciones de trayectoria corta. El mapa 5 muestra la configuración geográfica de CN.

Mapa 3.5. Elección presidencial 2023 - votación de Cruzada Nacional por municipio



Elaboración: Jorge Hevia

Fuente: TSJE

<https://public.flourish.studio/visualisation/14145815/>

CN tuvo dos puntales: uno alrededor de Alto Paraná, otro en Central, ambos con capacidad de influir sobre su entorno. Destacó el departamento de Alto Paraná (38.2%), centro de su actividad política y donde se impuso. Cubas venció en la capital, Ciudad del Este (40%) y en áreas urbanizadas aledañas, de perfil más popular, como Minga Guasú (46.2%) o Presidente Franco (42.8%). Asimismo, ganó distritos rurales que se estiman olvidados por las políticas coloradas, juzgadas favorables a las elites o los inmigrantes brasileños, como Tavapy (38.5%).

Desde esa base se extendió por la frontera oriental, al norte, en Canindeyú (25.8%) y Amambay (24.7%), o al sur, en Itapúa (24.1%), siempre con las capitales departamentales como locomotoras.

El otro eje regional se situó en el occidente, en las ciudades del conurbano de Asunción, en el departamento de Central. La votación fluctuó entre el cuarto y el tercio, ganando los municipios de Limpio (32%) y San Antonio (35.4%). Esa dinámica se reprodujo con los municipios vecinos de Presidente Hayes, como Villa Hayes (28.7%) y Benjamín Aceval (26.1%). En cambio, le costó ingresar a la capital (15.2%), donde registró su peor guarismo entre las principales ciudades.

El peso del polo geográfico occidental y oriental fue relevante para el resultado nacional y definió los contornos de un partido urbano, capaz de casi empatar con la Concertación en las ciudades más pobladas, como se observa en el tabla 3.3.

Tabla 3.3. Elección 2023 - votación en las principales ciudades

Ciudad	Partido Colorado	Concertación	Cruzada Nacional	Participación
Asunción	51.5	25.6	15.2	71.7
Ciudad del Este	30.4	22.1	40.7	62.5
Luque	37.4	27.9	26.2	67
San Lorenzo	37.4	27.3	25	68.1
Capiatá	35.6	25.5	31	63.2
Lambaré	43.9	27	21.2	68.6
F. de la Mora	39.3	32.8	20.1	67.7
Limpio	30.5	30.2	32	65.2
Ñemby	35.3	25.5	31.6	65.2
Encarnación	41	23.1	28.2	61.7
Caaguazú	35.5	29.6	30.2	56.1
Promedio ponderado	42	27	25.9	66.3

Fuente: Elaboración propia con datos del TSJE

En el carácter urbano de CN convergió la apertura a nuevas propuestas y una campaña que recogió esas demandas. Su electorado provino sobre todo de las clases populares, como ilustra Asunción o el cinturón urbano de la capital y de Ciudad del Este, los núcleos de expansión demográfica del país. Los mejores promedios correspondieron a barrios alimentados por el éxodo rural, con numerosas necesidades insatisfechas, enfrentados a la inseguridad de la delincuencia o del crimen organizado, el empleo precario o informal, el transporte deficiente y mediocres prestaciones de los servicios públicos de educación y salud. Esos ciudadanos estaban predispuestos a explorar opciones distintas a las ofrecidas por la ANR e incluso por Alegre, cuya candidatura respaldaron antes (en cambio, las clases medias y altas rechazaron el estilo de Cubas; le otorgaron porcentajes menores o cercanos al décimo, como en los recintos Nuestra Señora de Asunción (11.7%) en la Santísima Trinidad o Goethe (8%) en La Recoleta, ambos distritos prósperos de Asunción).

Para alcanzar a ese grupo, Cubas empleó un discurso de ruptura, provocador, incluso agresivo, que rompía los códigos tácitos del bipartidismo. Se apoyó eficazmente sobre las redes sociales, convirtiéndose en otro caso demostrativo de su eficacia para impulsar candidaturas de bajo perfil en el inicio de las campañas. Gracias a ellas, compensó la ausencia de estructura y de recursos. Su impacto se incrementó en la recta final de la campaña, cuando, además, lo impulsaron los medios de comunicación del grupo Cartes para contrarrestar a Alegre. El proselitismo digital suponía requisitos de conectividad al internet, presentes en las ciudades, pero también definió el perfil de sus seguidores: juvenil, desapegado de las estructuras y lógicas de acción del bipartidismo, popular, crítico con el estado del país.

La suma de estos factores explica la correlación positiva del voto por CN con la urbanización (0.17 a nivel departamental) y el desarrollo humano (0.25 a nivel municipal), aunque, en el espacio urbano, recogiera sobre todo el respaldo de los sectores menos favorecidos.

Los resortes que jugaron en Paraguay funcionaron afuera. El mecanismo de campaña, las redes sociales, le permitió a CN una llegada rápida a los electores en el exterior. Al igual que al liberalismo, le resultó sencillo hallar eco en una población que dejó el país para buscar mejores alternativas y oportunidades de vida, y puede responsabilizar al éxodo al largo dominio colorado. Cubas se impuso en España (42.1%) y Brasil (45%). La distribución general mostró un equilibrio entre las tres principales fuerzas en la sumatoria general del voto en el exterior.

En cambio, en los municipios periféricos, en particular chaqueños, no rebasó el 10% (Bahía Negra, Teniente Martínez, Carmelo Peralta, entre otros), tampoco en el área rural del sudoeste y centro, donde ni siquiera alcanzó 5% (por ejemplo, Mayor Martínez, Desmochados en Ñeembucú, San Patricio, Yabebyry en Misiones). En esas zonas de vida y socialización tradicionales, Cubas era una figura poco conocida, desprovisto de un aparato insertado en las dinámicas locales que sostuviera su proselitismo.

El nacimiento de CN se produjo en desmedro del bipartidismo. Conquistó franjas del electorado colorado en la frontera oriental y Central. Sin embargo, el principal trasvase provino de la carpa liberal. El avance de Cubas se superpuso con el debilitamiento de la Concertación. A nivel municipal, la votación de CN y la evolución de la candidatura de Alegre entre 2023 y 2018 tuvieron una correlación de -0.66. Ese resultado da

cuenta de un fenómeno nacional, aunque de mayor incidencia en las ciudades y municipios orientales.

5.6. La elección más allá de la presidencial: el juego de los niveles congresales y de gobernaciones

Si bien la atención internacional y paraguaya recayó sobre la elección presidencial, de manera concurrente, los ciudadanos eligieron el Senado, la Cámara de Diputados, las gobernaciones y las juntas departamentales. El análisis no pretende profundizar el estudio de cada uno de esos niveles de manera individual, sino utilizarlos de manera agregada para reforzar la comprensión de las dinámicas políticas, electorales y partidarias que subyacen en el voto. La tabla 3.4. sintetiza la información agregada por niveles.

Tabla 3.4. Porcentaje de votación presidencial, Senado, Cámara de diputados y Gobernaciones de la ANR, la Concertación, Cruzada Nacional, votos blancos y nulos³

Partido / Nivel	Presidencia	Senado	Cámara Diputados	Gobernaciones
ANR	42.7	43.6	44.6	45.6
Concertación	27.4	34.6	35.4	36.7
Cruzada Nacional	22.9	10.9	7.7	1.9
Otros partidos	4.1	6.4	6.3	8.3
Blancos y nulos	2.7	4.4	5.7	7.2

Fuente: Elaboración propia con datos del TSJE

Resalta la solidez del voto colorado. Su mencionada estabilidad, con la movilización de entre 1.2 y 1.3 millones de votantes entre 2018 y 2023, independientemente del tipo de comicios, aparece bajo una luz adicional. También se manifiesta en el respaldo a sus candidaturas en todos los niveles, nacionales y departamentales, ejecutivos y legislativos, entre la base de 42.7% para la presidencial y 45.6% para las gobernaciones. Destaca como un voto compacto, disciplinado que privilegia a sus candidatos en línea, con pocas fugas.

³ La Concertación solo se presentó como tal para la Presidencia y en la mayoría de las Gobernaciones. Los datos para el Senado y la Cámara de diputados agregan la votación de los partidos que respaldaron la candidatura presidencial de Alegre.

Paradójicamente, a pesar de la relevancia de la competencia presidencial, en la ANR, ella no actúa de locomotora que arrastra el voto; incluso, aparece como el flanco vulnerable. De hecho, el desempeño en comicios de base departamental (diputaciones, gobernaciones) supera el de circunscripción nacional (presidencia, Senado). El partido se beneficia de sus consolidadas raíces locales, el proselitismo constante y el activismo de los equipos de los candidatos a diputados y gobernadores. Cosecha la recompensa de esa cercanía, que se atenúa ligeramente en los cargos de perfil nacional. Inclusive, mientras algunas heridas no subsanadas pasaron factura en el nivel presidencial (impacto, por ejemplo, de las reservas del ala de Abdo para apoyar a Peña), ellas no afectaron las otras carreras, para las cuales los simpatizantes siempre encontraron un candidato colorado para respaldar, más aún en un sistema de voto preferente, compatible con la existencia de tendencias rivales.

En 2023, la ANR obtuvo una victoria de alcance inédito en el siglo XXI: ganó la mayoría absoluta en el Senado (23 / 45, equivalente a 51.1%), la Cámara de Diputados (48 / 80, es decir 60%) y se impuso en 15 de las 17 gobernaciones. Nunca alcanzó tantas diputaciones ni gobernaciones y solo en la victoria abrumadora de Raúl Cubas en 1998 tuvo un senador más.

El tamaño del éxito no residió en el nivel de votación, pues el porcentaje de Peña ocupó el quinto lugar colorado en las ocho elecciones. Fueron decisivos la consistencia del voto en todos los niveles⁴ y el aprovechamiento del voto preferente. En efecto, en esta oportunidad, esta modalidad benefició a la ANR, al menos por dos razones. Ante al incremento del costo de las campañas que implicó el voto preferente, los candidatos colorados sacaron ventaja gracias a su mejor acceso a fondos privados y al apoyo de recursos públicos, dada la tolerancia con el uso del tiempo de los funcionarios, incluso de bienes para el proselitismo. Las campañas de alta intensidad individual generaron la ganancia del colectivo (los votos se suman primero para el partido y determinan el número global de escaños). Por otro lado, la implantación del partido en todo el territorio ganó adhesiones locales, mientras que las otras organizaciones resultaban menos competitivas. Sin

⁴ De los dos departamentos donde la ANR ganó la presidencia y perdió la gobernación, solo en Itapúa disminuyó el apoyo al postulante a gobernador, a la par que el candidato opositor demostró una innegable popularidad personal. En Central, Luis Fernando Gonzáles perdió, aunque superó la votación de Peña en el distrito.

duda, estos efectos de fortaleza intrínseca no hubiesen arrojado beneficios tan altos de no haber pesado la fragmentación de la oferta opositora, en especial en el campo legislativo.

La Concertación ofreció un rostro múltiple. Funcionó como una coalición para apoyar el binomio Alegre – Núñez y se dispersó para las elecciones del Senado y más aún de la Cámara de Diputados. Hubo, cierto, una lista parlamentaria de la Concertación, pero agrupó sobre todo a postulantes liberales y de pequeños partidos coaligados; de forma paralela, se presentaron fórmulas de PPQ, AEN, y FG -cuyos dirigentes se dividieron en el respaldo a Alegre y Acevedo-, Yo Creo y organizaciones minoritarias como el Partido Paraguay Puahura, Partido de la A, que también respaldaron a Alegre.

En este cuadro fragmentado, la candidatura de Alegre no concretó el potencial electoral y político de la Concertación. Adicionalmente a las recurrentes observaciones sobre el escaso carisma y la débil conexión con el electorado, sufrió la pobre sinergia de niveles electivos. Mientras que la ANR podía, en cualquier departamento, concentrar (en el sentido literal y figurado) a los postulantes al Senado, la Cámara y la gobernación, Alegre recibía apoyos de fuerzas que, por lo demás, disputaban el voto parlamentario, se miraban con recelo, más preocupados por impulsar su presencia parlamentaria que en fortalecer las chances presidenciales (como ocurrió, entre otros, con el FG. Caballero, 2023: 4). Con ese proselitismo trabado, la candidatura presidencial se desportilló. Quedó lejos de la suma de sufragios para el Senado, la Cámara de Diputados y las gobernaciones de los partidos que se coaligaron para apoyarla. En esos otros niveles, los partidos aliados superaron el tercio y mostraron una consistencia similar al voto colorado. Se aproximaron, igualmente, al promedio del liberalismo en las tres décadas precedentes.

Empero, si la suma de los votos para los integrantes de la Concertación indica su potencial, en la práctica, a la hora de la distribución de escaños, es una ilusión estadística. Para la asignación de curules, la multiplicidad de listas produjo pérdidas de sufragio (una vez que el partido alcanza el número de escaños correspondientes, los votos “sobrantes” pierden utilidad). La dispersión opositora fue clave para el bono mayoritario de la ANR en la distribución de cargos parlamentarios.

La votación de Cruzada Nacional se organizó exclusivamente alrededor de la figura de Cubas, de su llegada directa al electorado a través de las redes sociales, con pocas actividades en el terreno. A diferencia de la ANR y la Concertación, no contaba con un movimiento estructurado y enraizado, que articulara los distintos niveles hasta llegar a la cúspide. Por lo tanto, la dinámica se invirtió. Su candidatura se convirtió en el sostén de listas parlamentarias o postulaciones a gobernaciones, de baja notoriedad y visibilidad propias, con limitadas capacidades para el despliegue proselitista.

La votación presidencial se disgregó en el paso a los otros niveles, en ausencia de resortes que generaran un voto en línea. CN perdió más de la mitad del voto presidencial en el escrutinio del Senado y dos tercios en la Cámara de Diputados, pues ni siquiera inscribió listas en varios departamentos. Los simpatizantes que se plegaron a semanas o días de los comicios expresaron un apoyo personal a Cubas, pero poseían limitadas referencias sobre los candidatos al Congreso -con la excepción de Yolanda Paredes, esposa de Cubas, cabeza de lista para el Senado-. Una franja significativa retornó a las opciones parlamentarias de la oposición clásica, después de haber desdeñado la candidatura de Alegre. Otros se refugiaron en el voto en blanco, se dispersaron entre fuerzas minoritarias e incluso en la ANR, cuyos candidatos constituían rostros conocidos en las localidades. En consecuencia, el tamaño de la bancada no guardó proporción con el voto presidencial. No es inusual que el debut de un partido sin estructura, propulsado por un candidato popular, en un esquema de voto preferente termine subrepresentado en el Legislativo (como el Partido Anticorrupción de Salvador Nasralla en Honduras en 2013, entre otros).

El mayor desacople se produjo en las gobernaciones, siendo emblemático el departamento de Alto Paraná. En el bastión presidencial de Cubas, el único donde perdió la ANR, para la gobernación, CN ocupó un modesto tercer lugar, con algo más de un décimo de los sufragios. En los departamentos restantes, las cifras se empequeñecieron aún más o simplemente no hubo oferta.

Los partidos restantes, minoritarios o de raigambre regional, ganaron, de manera limitada, peso a medida que se alejaba la sombra de la presidencial, en la cual carecían de visibilidad, a veces hasta de candidaturas. Mejoraron posiciones en el terreno parlamentario gracias a candidatos

con alguna implantación local. Consiguieron el mejor desempeño en las gobernaciones, pues reunieron más de un décimo de la votación. Algunas lograron apoyos interesantes, como UNACE en el Chaco (por ejemplo, 29.2% en Boquerón).

En conclusión, las distintas capas de la elección general de 2023 confirmaron la solidez del bipartidismo, en particular su anclaje local, perceptible en la votación para las listas parlamentarias -con aún más fuerza en las diputaciones, cuyas circunscripciones son departamentales- y las gobernaciones. La dupla ANR – liberalismo y aliados reúne cerca del 85% de los sufragios válidos en ese nivel. En cambio, como en oportunidades anteriores, es algo más frágil en la arena presidencial.

6. Conclusiones: elecciones estables y paradojas de la democracia

6.1. El bipartidismo asimétrico y los tercios imperfectos del electorado

En la elección de 2023, el bipartidismo asimétrico paraguayo ratificó su vigencia, establecida desde el final de la dictadura de Stroessner. Entre los dos partidos, totalizaron 70.2% de los sufragios emitidos en la presidencial, un porcentaje sólido, aunque por debajo del promedio, sin ser el menor (que corresponde a 2003). Se prolongan la sociología y la geografía electorales que lo sustentan.

De hecho, si bien el porcentaje de Cubas fue catalogado como la mayor sorpresa de la elección, que un tercer partido acapare un quinto de los votos no fue inédito. Esa configuración recordó el desenlace de 1993 y 2003. Como en esos precedentes, se observó una ANR estable, acampando en sus bastiones, un debilitamiento de los liberales y sus aliados, la irrupción de una tercera candidatura, popular, pero de estructura débil. Predominó la continuidad, más allá de las novedades de las campañas digitales, el estreno del voto preferente o el uso de las máquinas electrónicas.

Las semejanzas se prolongan tanto que la descripción de la contienda de 1993 calza treinta años después casi sin retoques. En aquella oportunidad se escribió que en la campaña “difícilmente puede decirse que hayan diferencias entre los programas de las fuerzas en concurrencia”, se apuntó que los candidatos colorados “solo apelaron a los “correligionarios”, lo

que resultó suficiente para ganar”, que el candidato rival “representa la oposición tradicional de origen oligárquico contra la dictadura de Stroessner y el heredero del liberalismo, contendor secular del coloradismo” y hasta se mencionó el choque “colorado – liberal en la tensión de último momento, y lo cierto es que, contra todo pronóstico, el Ejecutivo fue ganado con comodidad por el oficialismo” (Rodríguez, 1993: 18 – 22). En 2023, se anotó que “entre ambos candidatos no hay distancias ideológicas extremas ni programáticas”, que en el cierre de campaña colorada los discursos “apelaban a “no patear tu olla”, mientras Alegre fue presentado como un “liberal resiliente”... (Boccia, 29 de abril de 2023: 18).

Pese a su consistencia, el bipartidismo asimétrico demuestra cierta vulnerabilidad en el nivel presidencial, en el cual, periódicamente lo desafían figuras carismáticas, con trayectorias políticas cortas y sin estructura partidaria -salvo Oviedo-. Caballero Vargas (1993), Fadul (2003), Oviedo (2008) y Cubas (2023) consiguieron, en cada oportunidad, atraer más de un quinto del electorado.

Esas candidaturas sedujeron a franjas del electorado desencantadas con la oferta tradicional del momento. De acuerdo con su perfil y mensaje, atrajeron sectores distintos. Fuese o no la intención, dejaron la impresión de que entorpecieron la posibilidad de una alternancia pues restaron sobre todo votos de la oposición y limaron solo tangencialmente la base colorada. El caso de Oviedo fue singular, pues su candidatura escindida de la ANR recuperó no solo electores, sino cuadros y estructura, siendo, a la postre, decisiva para la derrota de la formación matriz. En todo caso, a pesar de los porcentajes similares, vecinos al quinto, las candidaturas del “tercer espacio” no representan a grupos o regiones estables, con una identidad definida.

En cambio, el bipartidismo es sólido, enraizado, con pocas fisuras en el nivel local, que se expresa en las elecciones congresales, sobre todo de diputados, y gobernaciones. Allí saca el máximo provecho a los cuatro pilares que sostienen el poder local de los partidos: estructura permanente de militantes y líderes locales, con un conocimiento preciso del terreno y que, como en el caso de la ANR, actúan como intermediarios entre los ciudadanos y el Estado; rostros políticos conocidos, que resultan familiares en la papeleta tras construir lazos de confianza con los votantes; flujo adecuado de recursos, indispensables para la intensificación del proselitismo durante la campaña; inserción asociativa, que da presencia al partido en el tejido de las comunidades y localidades.

Partidos más nuevos pueden tener algunos de esos atributos, pero, casi nunca, todos a la vez, lo que les dificulta la extensión electoral, sobre todo fuera de las grandes ciudades (en las urbes más pobladas surgen lógicas más impersonales y los medios de comunicación clásicos o las redes sociales pueden promover más fácilmente figuras poco conocidas en el inicio de las campañas).

El desafío de CN fue un rompecabezas que la Concertación no supo resolver. Sin embargo, la experiencia indica que las posibilidades de enraizamiento de esos partidos son estrechas. Resulta más sencilla la incursión exitosa en una campaña, que se juega en el corto plazo de una determinada coyuntura, que el sostenimiento de un proceso político de largo aliento. Esas terceras fuerzas se hallan en una desventaja estructural frente al bipartidismo.

En efecto, en todos los niveles, el bipartidismo cuenta con la plataforma institucional para mantenerse un lustro, hasta la siguiente cita electoral. Posee el control de los ejecutivos nacional, departamentales y de casi todos los municipales; cuenta con la preeminencia en los legislativos de esos niveles. Por lo tanto, dispone de liderazgos activos en el conjunto del territorio y la inmensa mayoría los cargos públicos, en general atribuidos siguiendo un criterio partidista. Esa combinación le permite asegurar el dominio de las otras instituciones o Poderes del Estado, cuyas cabezas suelen designarse a partir de cuotas partidarias que, por implícitas, no son menos reales. En cambio, las nuevas formaciones, aun cuando debuten con ímpetu, no acceden a esos espacios, les cuesta ofrecer oportunidades a su militancia, mantener presencia en el escenario público y hasta conservar una cierta unidad (la bancada de CN se desintegró incluso antes de que los parlamentarios jurasen en los cargos).

Más allá, la emergencia de CN, más que el partido como tal, plantea un reto considerable al bipartidismo. Puso de manifiesto un cortocircuito de las dos principales formaciones con el Paraguay desarrollado, joven y urbano, pero insatisfecho con su modernización tensa, marcada por el empleo precario, la inseguridad, las deficiencias de los servicios públicos, la escasa apertura a nuevas expresiones. La elección de 2023 mostró la búsqueda de alternativas y nuevas vías. El resultado de los comicios no ha resuelto ese desafío. Solo lo ha dejado pendiente.

Por último, los comicios de 2023 ratifican la división del electorado en tres tercios, sin duda imperfectos, pero reconocibles y estables. Se requiere recuperar la mirada de conjunto, sobre los inscritos y no únicamente sobre los votantes. El primer tercio corresponde a los abstencionistas. En el siglo XXI, su peso es de 35.5% (36.8% en 2023). La coyuntura influye poco, al menos ninguna ha sido lo suficientemente atractiva como para movilizarlos. En este segmento, ciertamente variado, existe una sobrerrepresentación de jóvenes, de sectores populares, áreas rurales y ciudadanos sin identificación partidaria fuerte. El tercio menor es el de electores de la ANR, pues casi corresponde a un cuarto (25.8% en promedio y 27% en 2023). Empero cuenta a su favor la concentración en una sola sigla, la lealtad de su base en la sucesión de los comicios y una alta consistencia del apoyo en todos sus niveles electivos en cada proceso. Por último, las fuerzas rivales del Partido Colorado representan 38.6% del cuerpo electoral (36.2% en 2023). Son el conglomerado mayor, pero se dispersa entre los votantes del liberalismo, como el principal y más permanente integrante, de terceras fuerzas, importantes, pero inestables, y de organizaciones minoritarias. Estos tercios imperfectos y estables dibujan la política paraguaya desde el retorno a la democracia.

6.2. El sistema político y la democracia: la paradoja paraguaya

La estabilidad del sistema político confirmada en 2023 resaltó en el convulso e inestable contexto latinoamericano del “ciclo de la pandemia” con elecciones polarizadas, de desenlaces difíciles de prever, que puso bajo estrés a gobiernos e instituciones y agravó la inconformidad e inquietud ciudadana.

El gobierno de Peña se enrumba en continuidad con las administraciones coloradas. Privilegia las políticas de libre mercado, equilibrios macroeconómicos, seguridad jurídica de la propiedad y la inversión, favorables al sector privado y exportador, tal vez con un enfoque tecnocrático afianzado; aborda la cuestión social con bonos para los sectores vulnerables; acentúa la perspectiva conservadora en asuntos de sociedad (familia, papel de la mujer, etc.); prolonga los alineamientos de la diplomacia, cercanos a Estados Unidos, pero enfocados sobre todo en las relaciones con sus vecinos del Mercosur.

Con respecto a sus predecesores, cuenta con una gobernabilidad reforzada, gracias a la mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso, apuntalada con congresistas que abandonaron las distintas carpas opositoras desde el inicio de la legislatura -mitigando, de paso, las complicaciones de la habitual división del Partido Colorado, si bien la corriente contrapuesta al cartismo carece de liderazgo claro-. Esa ventaja tiene efectos relevantes para definir la composición de los órganos jurisdiccionales e instituciones que nombra el Parlamento. Asimismo, la ANR ejerce un control territorial sin precedentes por sus triunfos en las municipales de 2021 y en las gobernaciones en 2023.

Empero, hay novedades. Por primera vez en el siglo XXI, el presidente colorado no es el jefe del partido ni de la fracción mayoritaria. Ungido como candidato por Cartes, Peña posee una base de poder y de autonomía propia limitada. Los términos de esa relación y la delimitación de los roles se decantarán a lo largo de la gestión. La gama amplia de posibles desenlaces constituye una de las incertidumbres del mandato, tanto más que no hay un precedente evidente (el caso de 1998 es manifiestamente distinto: Raúl Cubas se convirtió en la candidatura de Oviedo por interpósita persona, en el reemplazo obligado a semanas de los comicios, en tanto que Peña ganó las primarias y fue la figura de la campaña).

En el campo opositor la crisis es aguda. La caída de 2023 lo obliga a recomponer liderazgos y proyectos. En el liberalismo, la dirección de Alegre quedó cuestionada por la tercera derrota consecutiva, tanto más que, en lugar de acumular fuerzas, perdió impulso. La disputa por la sucesión después de una década se anuncia compleja. Igualmente, crítica es la situación del FG, desprovisto de la figura cohesionadora de Lugo, y de PPQ, que cedieron espacios en el Congreso. Enfocadas en controversias internas, estas organizaciones pierden fuelle para actuar de contrapesos más eficaces de la gestión colorada. El único vencedor relativo, CN, mostró su fragilidad, pues su bancada parlamentaria se disgregó aun antes de las primeras sesiones.

Más allá de los aspectos partidarios, la democracia tiene desafíos significativos. Requiere salir del entrapamiento de la calidad mediocre. Las mediciones internacionales le asignan puntajes bajos, con pocas evoluciones, señal tanto de la ausencia de crisis serias como de mejorías consistentes. Así, en el primer cuarto del siglo XXI, Paraguay ha sido

considerado una “democracia de desempeño bajo” (IDEA Internacional, 2021: 10), una “democracia electoral”, en el octavo puesto en América del sur (V – Dem, 2023: 46 – 47), incluso rebajado a “régimen híbrido” (Economist Intelligence Unit, 2022: 14).

El indicador de integridad electoral tampoco se sitúa alto, a pesar de que los comicios han transcurrido sin problemas técnicos serios, en un ambiente pacífico -a pesar de la creciente implantación del crimen organizado-, pocos inconvenientes en el reconocimiento de los datos, acotados cuestionamientos de la observación internacional sobre la autenticidad de los resultados. En 2023, Cubas denunció un fraude sin aportar pruebas y organizó movilizaciones, sin que se plegara el resto de la oposición (empero, su prolongada detención, que generó escasas reacciones en la sociedad y hasta en su propio electorado, indicó más la atonía que la fortaleza de la democracia).

Paraguay ha perdido la capacidad para impulsar reformas políticas o electorales de contenido democrático, consensuadas entre el oficialismo y la oposición, acompañadas por la sociedad. De alguna manera, se asienta aún sobre los pactos de la transición, sin hallar fórmulas para progresar. Solo a modo de ejemplo, se puede citar el tema de la representación política femenina. En 1996, el país adoptó la cuota del 20% en las candidaturas, colocándose en las posiciones de avanzada en la región. Lo que fue de vanguardia lucía un cuarto de siglo después insuficiente y rezagado, y Paraguay pasó a la retaguardia por cantidad de parlamentarias.

La ciudadanía descontenta se distancia de la democracia, con números bajos en América Latina. Según el Latinobarómetro de 2023, el apoyo a la democracia es de 40% contra 48% de media regional; la predisposición para apoyar un régimen autoritario de 27%, el segundo más alto, 10 puntos más que el promedio. La satisfacción con la democracia llega solo al 19%, casi diez puntos debajo de la media. El informe concluye: “Paraguay es el país con las actitudes más autoritarias de la región” (Latinobarómetro, 2023: 25).

Este escenario pinta una paradoja en el país de las tierras coloradas. La elección de 2023 muestra la continuidad del bipartidismo y pocas novedades. La permanencia de la ANR en el poder durante más de siete décadas, con un paréntesis de un lustro, ofrece la imagen de una superficie

pulida, de acomodo y aprobación. Sin embargo, aún sin canales, bullen insatisfacciones hondas, molestias profundas y predisposición para explorar alternativas.

Bibliografía

Aguirrezabal, Irune (2021). *La democracia paritaria en América Latina: tres dimensiones explicativas del proceso*. Madrid: Marcial Pons.

AtiSnead (28 de febrero de 2023). Encuesta de opinión pública – opción electoral en Última Hora, p. 6 – 7.

Banco Mundial (2022). *Finanzas al servicio de la recuperación equitativa*. Washington: Banco Mundial.

Boccia, Alfredo (29 de abril de 2023). “Hartazgo versus aparato” en Última Hora, p. 18.

Brenes, Diego (2017). “Voto preferente” en Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Diccionario electoral*. México: Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Diccionario electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, p. 1216 – 1220.

Caballero, Esteban (9 de abril de 2023). “Errores y tropiezos de la izquierda” en Última Hora, p. 4.

Cuenca, Carolina (16 de diciembre de 2022). “El agujero en la bandera” en Última Hora, p. 16.

Economist Intelligence Unit (2022). *The China challenge*. Londres: Economist Intelligence Unit.

Filártiga, Camilo (2016). “La estabilidad del sistema de partidos de Paraguay (1989 – 2015) en Freidenberg (editora). *Los sistemas de partidos en América Latina 1978 – 2015*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional Electoral, p. 193 – 233.

Freidenberg, Flavia; Suárez – Cao, Julieta (editoras, 2014). *Territorio y poder (nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina)*. Salamanca: universidad de Salamanca.

Frutos, Julio César; Vera, Helio (1998). “Introducción” en Frutos, Julio César; Vera, Helio (compiladores). *Elecciones 1998, tradición y modernidad*. Asunción: Medusa, p. 13 – 49.

Hermet, Guy (1993). *Les désenchantements de la démocratie*. París: Fayard.

IDEA Internacional (2012). *Una introducción al voto electrónico*. Estocolmo: IDEA Internacional.

IDEA Internacional (2022). *El estado de la democracia en las Américas 2021*. Estocolmo: IDEA Internacional.

Laje, Agustín (2022). La batalla cultural (reflexiones críticas para una nueva derecha). México: Harper Collins.

Latinobarómetro (2023). La recesión democrática de América Latina. Santiago: Latinobarómetro.

López, M., “Cambio, alternancia y permanencia política: entre el golpe y la quema (2008-2019)”, en I. Telesca (coord.), Nueva historia del Paraguay (Montevideo: Sudamericana, 2020), págs. 349-370.

Latinobarómetro (2022). Informe 2021, adiós a Macondo. Santiago: Latinobarómetro.

Martínez - Escobar, Fernando (2018). “Bases partidarias en el municipio de Repatriación” en Democracia Reka. Formas de participación política de mujeres, jóvenes e indígenas en comunidades rurales. Asunción: Democracia Reka, p. 11 – 89.

Nohlen, Dieter (1994). Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.

Pérez Talia, Marcos (2022). El cambio de los partidos políticos en el gobierno y en la oposición. Asunción: Intercontinental.

Romero Ballivián, Salvador (2021). Elecciones en América Latina. La Paz: IDEA Internacional, Tribunal Supremo Electoral.

Romero Ballivián, Salvador (2022). “Las reformas políticas y electorales en América Latina” en Freidenberg, Flavia (editora). Las reformas políticas a la representación en América Latina. México: UNAM, p. 383 – 446.

Ruíz Díaz, Estela (7 de agosto de 2022). “El proyecto Soledad” en Última Hora, p. 10.

Última Hora (17 de noviembre de 2022). “A 14 días de internas, Tesoro libera USD 14 millones para *aguinaldo* a pobres”, p. 8

Última Hora (11 de diciembre de 2022). “5033 precandidatos no cumplieron con la Ley de Financiamiento político”, p. 4.

Última Hora (22 de diciembre de 2022). “Me convertí en el mayor opositor de Marito”, p. 2

Última Hora (24 de diciembre de 2022). “Soledad plantea más presencia de la Vice en políticas públicas”, p. 6.

Última Hora (4 de enero de 2023). “Internas del PLRA arrojan muy poca renovación en lista para el Senado”, p. 4.

Última Hora (7 de enero de 2023). “El oficialismo ganó 218 seccionales y 50% en la Junta” p. 3.

Última Hora (5 de febrero de 2023). “Matriz no impidió el desborde del gasto salarial en los últimos años”, p. 15.

Última Hora (9 de marzo de 2023). “Peña se niega a un mano a mano con Efraín y se cancela el debate”, p. 3.

Última Hora (18 de marzo de 2023). “Euclides descarta voto útil, aunque está abierto al diálogo”, p. 6.

Última Hora (9 de abril de 2023). “Marito se muestra cada vez más distante de la campaña colorada”, p. 3.

Última Hora (22 de abril de 2023). “Peña apela al aparato estatal y a la estructura partidaria”, p. 2 Rodríguez, Juan Carlos (1993). “Paraguay, mansa transición democrática” en Nueva Sociedad, 127, p. 18 – 22.

V – Dem (2023). Reporte la democracia 2023 (resistencia frente a la autocratización). Santiago: V – Dem, Universidad Católica de Chile.

Villalba, Sara Mabel (2018). “Participación política electoral indígena en Paraguay” en Democracia Reka. Formas de participación política de mujeres, jóvenes e indígenas en comunidades rurales. Asunción: Democracia Reka, p. 91 – 153.

Zovatto, Daniel (2018). Reforma político – electoral e innovación institucional en América Latina. México: Tirant lo Blanch, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Zovatto, Daniel (2022). “El superciclo electoral latinoamericano 2021 – 2024” en Diálogo Político, 2 – 2022, p. 8 – 19.

Capítulo 4

Siete de ocho: la necesaria reflexión

Milda Rivarola

Todo estaría perdido, cuando el mismo hombre, o el mismo cuerpo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerza esos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre los particulares
Barón de Montesquieu, El Espíritu de las leyes, Libro XI, 1748

1. “Montesquieu ha muerto”¹

Podría recordarse la burlona sentencia, atribuida a un político europeo, en el Paraguay de la tercera década del siglo XXI. De hecho, la implementación del sistema de separación y recíproco control de los tres poderes del Estado sufría graves falencias desde que fue adoptado por la Constitución de 1992, pero en las elecciones últimas lo que restaba de la arquitectura republicana parece haber perdido sus cimientos.

Más que un fenómeno repentino e inesperado, esa degradación del sistema es parte de un proceso que cobró intensidad en la última década. Durante la pandemia del Covid-19, el Índice democrático del *Economist Intelligence* ya había descendido al país de su anterior categoría de Democracia imperfecta (*Flawed democracy*) al de régimen híbrido.

¹ La frase fue atribuida al vicepresidente español Alfonso Guerra en 1985, cuando -tras ganar las elecciones parlamentarias- el gobierno del PSOE logró la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial.

Los indicadores de mayor peso en esta recategorización eran la “baja confianza en el gobierno” y el “alto nivel de apoyo a líderes autoritarios, e incluso, a gobiernos militares”. Este Index, que evalúa sistemas políticos de 167 países, emplea cuatro categorías, con una superior de democracias plenas, y otra inferior, de regímenes autoritarios (EIU, 2021)².

Por su parte, el informe Latinobarómetro (2021: 26/7 y 32/33) registra cifras preocupantes de actitudes políticas y opiniones anti democráticas. El Paraguay encabeza el listado de estos países en la variable apoyo a gobiernos autoritarios, con 24 % –“En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático”– triplicando la tasa de Uruguay y duplicando las de Brasil o Argentina.

En forma coherente, Paraguay ocupa también el último lugar entre los 18 países de la región en otra variable, la de rechazo a un gobierno militar - ¿Apoyaría Ud. a un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático si las cosas se ponen muy difíciles, o no apoyaría Ud. en ninguna circunstancia un gobierno militar? -, con 44%.

En países de mayor tradición democrática, esa tasa fluctúa del 88% (Costa Rica) al 72% (Chile) o 70% (Uruguay). El informe explica esta posición extrema por su retraso en el proceso de transición regional a la democracia- “fue el último país en tener alternancia en el poder”. Por ello, la sociedad paraguaya estaría solo muy “lentamente deconstruyendo su cultura autoritaria, habiendo empezado mucho más tarde que sus vecinos (Ibid, pp. 26/27 y 31/32).

Ese proceso de deterioro no parece haber concluido aún, y tampoco obedece solo al sesgo autoritario de las mentalidades locales. Entre otros factores, han jugado el carácter conservador y clientelar -antes que republicano- de los partidos políticos paraguayos, y una tortuosa transición, incapaz de imponer el imperio de la ley por sobre la arbitrariedad de sus gobernantes.

La historia política reciente probaría -en su direccionamiento final- lo señalado por el mismo documento del Latinobarómetro para toda la región, “Tanto la academia como la elite erraron al creer que la consolidación de

² En su p. 68 describe esta categoría: “Elections have substantial irregularities that often prevent them from being both free and fair. Government pressure on opposition parties and candidates may be common. Serious weaknesses are more prevalent than in flawed democracies—in political culture, functioning of government and political participation. Corruption tends to be widespread and the rule of law is weak. Civil society is weak. Typically, there is harassment of and pressure on journalists, and the judiciary is not independent.”

las democracias sería un proceso más bien lineal, sin vacíos, retrocesos ni saltos” (Ibid, p. 14).

2. Lo viejo, Lo nuevo y Lo feo³

Respetuoso de las formas, el proceso de las tres últimas décadas vio sucederse comicios nacionales y municipales cada cinco años⁴. El estricto cumplimiento de elecciones periódicas no garantizó necesariamente estabilidad a los gobiernos electos: dos presidentes fueron destituidos (1999 y 2012), durante las crisis del Marzo paraguayo y de la Masacre de Curuguaty⁵.

En ese mismo lapso, la Cámara de Diputados intervino decenas de municipios, y sus intendentes fueron destituidos -u obligados a renunciar- por motivos a menudo político-partidarios. En contrapartida, actuando corporativamente, la mayoría de esta Cámara rechaza pedidos de intervención de intendencias cuyos jefes comunales (leales al partido mayoritario) fueron acusados de corrupción u otros delitos.

La destitución de Fernando Lugo (de la Alianza Patriótica para el Cambio) por un juicio político en el 2012 marcó el punto de inflexión que permitió a la ANR (Partido Colorado) recuperar su vieja hegemonía. En las dos elecciones nacionales previas a la alternancia, su electorado había caído desde la mayoría absoluta (Raúl Cubas ganó la presidencia con el 55,4% de votos en 1998) a menos de dos quintos (Nicanor Duarte fue electo con un 37,2% en el 2003) y a menos del tercio del total, en las elecciones del 2008 (la candidata de la ANR Blanca Ovelar perdió con un 31,1% de votos).

El partido colorado recuperó la mayoría -no absoluta sino relativa ahora- desde las elecciones posteriores a la interrupción del gobierno Lugo. Horacio Cartes ganó la presidencia con el 45,7% en el 2013, *score*

³ Título del álbum de Cirrosis, grupo de *hard-rock*.

⁴ Excepción hecha de las municipales previstas para el 2020, postergadas un año por la pandemia.

⁵ En la de 1999 fue asesinado el vicepresidente, y civiles armados causaron la muerte de 7 manifestantes y centenares de heridos. En la de junio del 2012, que dio fin al único gobierno de alternancia, fueron muertos 11 campesinos, 7 policías, y hubo al menos 80 heridos. También el presidente L. González Machi fue sometido a juicio político, pero el Senado no logró la mayoría necesaria para destituirlo a inicios del año 2.003.

ligeramente mejorado por su sucesor Mario Abdo (46,4%) en el 2018, que volvió a caer levemente en estas elecciones del 2023, ganadas nuevamente por un candidato de la ANR, Santiago Peña.

A nivel territorial, la recuperación ya había sido contundente en las elecciones municipales del 2021: meses después de las multitudinarias protestas contra la gestión de la pandemia por el gobierno colorado⁶, la ANR pudo ganar la titularidad de 15 municipios más que los que ya gobernaba desde el 2015, controlando en la actualidad dos tercios del total de intendencias del país (163 de las 261 existentes).

Según Salvador Romero (2023), al ser ésta la séptima victoria en ocho elecciones presidenciales, la ANR logró “un récord del que ningún otro partido latinoamericano puede prevalecerse, tanto más que se produjo en un contexto regional muy adverso para el éxito electoral de los gobiernos”. Y constituye paralelamente “la primera de un oficialismo latinoamericano desde el inicio de la pandemia”. Entre las características que permitieron la reiterada supremacía electoral de la ANR, el autor menciona su “densa presencia territorial, apoyos que cubren el arco social, una mayor disposición de recursos y un esquema afinado para asegurar la asistencia en la jornada de votación”.

La doble inflexión —curva descendente hasta el 2008, y ascendente después— estuvo marcada por rupturas y continuidades. Aunque la campaña previa a las elecciones del 30 de abril resultó anómala en varios sentidos, también confirmó tendencias instaladas en los comicios paraguayos de la última década. Una cuestión notable para analistas y observadores internacionales, y criticada por organizaciones empresariales (Megacadena, 2023), fue la casi completa ausencia de debate programático.

Debe recordarse, sin embargo, que las dos elecciones nacionales anteriores -de 2013 y 2018- ya fueron ganadas por la ANR sin mayores propuestas de gobierno: el discurso de los presidenciables giraba en torno a *slogans* publicitarios, mientras difundían *flyers* listando promesas genéricas. Este mismo vacío de propuestas municipales marcó la última elección de intendentes y concejales.

Según constató la Misión de Observación Electoral de la UE (2023): “Las actividades tradicionales de campaña fueron escasas y desprovistas

⁶ Las protestas callejeras de marzo de ese año tenían el *leimotiv* “ANR Nunca Mas”. Las elecciones municipales se realizaron en el mes de octubre de ese año.

de propuestas políticas a lo largo de todo el período de campaña”. Santiago Peña, de la oficialista ANR, se centró en la vaga oferta de “Vamos a estar mejor”, mientras Efraín Alegre, de la Concertación opositora, apelaba -con poco éxito- a la dicotomía “Patria o Mafia”.

Se intenta explicar la falta de debate por la rivalidad intra-partidaria, alimentada por el voto preferencial (ley 6318/2019): “la competencia entre candidatos de la misma lista individualizó la campaña y contribuyó a la desaparición de una plataforma o manifiesto de partido a los que hacer referencia”⁷. Pero como las propuestas de gestión de Estado ya habían perdido relevancia en campañas anteriores a esa reforma electoral, factores distintos pudieron haber jugado.

El primero se refiere a la escasa relevancia de las ideologías –“idearios”, y en base a ellos, programas- de los partidos políticos locales. En el siglo pasado, estos eran objeto de largos debates en los directorios, y sus líneas mayores se decidían por votación asamblearia, práctica que desapareció en la transición. Según los analistas Lachi & Rojas (2018), el debate ideológico volvió a cobrar cierta importancia en el escenario político recién durante la primera década del siglo XXI, pero permaneció restringido a las élites político/económicas, y a sectores de la prensa ligados a ellas.

Sin llegar a difundirse en la sociedad, posteriormente “la ideología desaparece del debate público, y la población paraguaya sigue como siempre manteniendo una visión de la política como enfrentamiento de comunidades identitarias antagónicas, donde no es la ideología, sino son la afectividad y la identificación las que dirimen las diferencias” (Lachi & Rojas, 2018).

De este modo, en la definición del voto, tanto los/as candidatos/as como sus grandes operadores políticos otorgan mayor peso a la identificación y lealtad partidaria de afiliados (Lachi, M. y Rojas S., R.: Op. cit, pp. 35/57 y 99/126), al trabajo de sus respectivos aparatos electorales y a los fondos financieros que logren obtener para la campaña. El debate programático dirigido a un potencial “voto racional”, no agregaría valor a estos factores tradicionales del sistema político paraguayo.

Poco antes del 30 de abril, la dupla de la Concertación presentó oficialmente un esquemático plan de gobierno (ABC Color, 25 de abril de

⁷ Ver documento de la Delegación de Observación electoral de la Unión Europea, ya citado.

2023), y los candidatos presidenciales de la ANR difundieron en las redes planes aislados -varios similares a los de su contendiente- en ese tramo final de campaña. La iniciativa de la Concertación en temas programáticos es entendible, ya que el PLRA cuenta con algo más de la mitad de afiliados de los que exhibe la ANR⁸, maneja bastante menos fondos y mantiene un aparato electoral más pequeño que el del partido de gobierno.

No puede obviarse, además, el parentesco ideológico de las principales fuerzas, que deja poco espacio al debate real sobre políticas de Estado. Según Esteban Caballero (2023), el neoliberalismo había sido “efectivamente (...) la matriz básica de los posicionamientos” de la campaña electoral. Este autor diferencia, sin embargo, “un “neoliberalismo clientelar” y un “neoliberalismo reformista”. El primero es una buena caracterización de lo que representa el candidato del Partido Colorado, y el segundo es el proyecto que aspira a liderar el candidato de la Concertación”.

Otra característica de la campaña contribuyó a hacerla peculiar. A diferencia de las anteriores, ésta fue más bien opaca: se desplegó escasa publicidad callejera -las usuales propagandas de candidatos en muros, carteles y pasacalles, calcomanías en automóviles, etc.-, el grueso de la propaganda electoral se trasladó a las redes digitales. Y tras la emisión de resultados del TREP la noche del 30^o, tampoco hubo celebraciones públicas de partidarios de la ANR, a nivel barrial o territorial.

Las violencias surgidas marginalmente en los anteriores comicios municipales del 2021 -muertes de algunos pre-candidatos, agresiones físicas entre operadores, etc.- no estuvieron presentes en esta campaña. Que tampoco pueden definirse como totalmente pacíficas, considerando los fake news y agresiones verbales hacia candidatos/as que circularon en aplicaciones de mensajería y redes sociales.

Un fenómeno trivial, pero bordeando el filo de la ilegalidad, fue el creciente uso de apodos y de imágenes faciales ajenas en la campaña y en boletines de voto (en este caso, en la pantalla de la urna electrónica).

⁸ La relación es de 1,7 afiliados/as a la ANR por cada afiliado/a al PLRA, unos 2,5 y 1,5 millones respectivamente, sobre un padrón nacional de 4,8 millones de electores. Debido a las frecuentes dobles y triples afiliaciones, estas cifras están sobrevaluadas, el volumen de afiliados que participan de las elecciones internas ronda en torno al 50% de estos abultados padrones.

⁹ Sistema de transmisión rápida de resultados electorales preliminares, del STJE, mientras finalizan los escrutinios de votos de las mesas.

Muchos candidatos/as a parlamentarios usaron alias tales como Beto, Cachito, Bachi, Pipo, Paková, Eri, Mbururú, Yami Nal, el Chaqueño, Pelusa, etc.¹⁰; y una senadora fue electa bajo un apodo y con imágenes (¿producidas por I.A.?) marcadamente distintas a la suya. Toleradas por la máxima autoridad electoral, son prácticas que amenazan confundir / engañar al electorado.

Finalmente, siendo los primeros comicios nacionales con listas desbloqueadas y uso de voto electrónico, sus resultados fueron rechazados como fraudulentos por la tercera fuerza en disputa, Cruzada Nacional¹¹. Excepción hecha de las internas coloradas para la presidencia del año 1992, el escrutinio había sido muy confiable -y aceptado por los partidos y alianzas en pugna- en las siete elecciones nacionales realizadas desde el fin del régimen de Stroessner, en 1989.

La radicalidad de las protestas fue respondida con una fuerte represión policial: centenares de manifestantes fueron detenidos, y el ex candidato presidencial de CN, Paraguayo Cubas, fue imputado por la fiscalía por perturbación de paz pública, atentado a órganos constitucionales, etc. y detenido en la Guardia de Seguridad (Infobae, 2023)¹². Estas medidas represivas post-elecciones carecen de precedentes en procesos políticos recientes¹³.

3. ¿El ocaso de la transición?

Debido -en parte- a la contundencia de las cifras electorales, no se trata de una victoria más de la ANR. Este será su séptimo periodo presidencial -tras ocho elecciones nacionales- desde el inicio de la transición, en 1989. Pero como sostiene la analista Lorena Soler, las características de esta victoria “sacudieron todas las piezas del tablero político (...) El domingo a la noche, todo quedó viejo. Las recetas de la política se vencieron” (Soler, 2023).

¹⁰ En otros casos, usando sólo el nombre de pila, o el simple apellido.

¹¹ A esta demanda del recuento de los votos impresos -control de un 10 o 20% del sufragio emitido-se sumó luego el candidato presidencial de la Concertación, sin mayor insistencia.

¹² Permaneció allí recluso dos meses, y logro después la medida alternativa del arresto domiciliario.

¹³ Excepción hecha de la prisión del Gral. L. Oviedo por un Tribunal militar en 1998. Este militar (SR) había ganado las internas en setiembre del año anterior, y no pudo postularse a las elecciones nacionales debido a su condena, ratificada por la CSJ.

En muchos sentidos, se está clausurando la larga y tortuosa transición paraguaya del último tercio de siglo. Como ya previeron Lachi & Rojas (Op. cit, p. 203) tras las elecciones del 2018, “a pesar de la buena voluntad de los nuevos actores políticos y de la acción de intelectuales y comunicadores que buscan impulsar la reflexión política y el voto consciente, las cosas no parecen modificarse (...) la ANR continúa manteniendo una primacía que (...) le permite continuar ganando elecciones y mantenerse como el actor político predominante del sistema”.

Esa histórica predominancia cobró un peso abrumador en la escena política y parlamentaria en abril del 2023: el viejo Partido-Estado controla ahora todo el poder, postergando las expectativas de alternancia al largo plazo. Y atendiendo al fuerte sesgo anti-derechos de la fracción hoy dominante en la ANR, amenaza revertir procesos democratizantes instalados por ciertos gobiernos anteriores.

Los temas “soberanistas” entraron a integrar la narrativa colorada -sobre todo, la Cartista- desde hace una década. Este relato alimenta miedos contra una “agenda globalista”, foránea, que busca implantar en el país el aborto, la homosexualidad y la “ideología de género”, minando la identidad cultural, la riqueza moral y las tradiciones nacionales. Apela al revisionismo histórico, rechaza la educación en derechos sexuales/reproductivos, y niega la existencia del cambio climático, visto como componente ideológico de la misma agenda¹⁴.

Con este discurso, la ANR llevó a su candidato Santiago Peña a la presidencia con el 42,7% de votos, unos 15.3 puntos porcentuales más que su contendiente E. Alegre (27,5%), postulado por una Concertación opositora. Si no fue éste el mejor *score* del partido colorado¹⁵, constituye indudablemente el de mayor brecha sobre su primer rival en todas las elecciones, desde las de 1.993¹⁶.

La victoria de su presidenciable es reiterativa, pero la magnitud con la

¹⁴ Un buen resumen de esta narrativa: Caballero, Esteban, *La “agenda globalista”*, en diario Ultima Hora, Asunción, 25 de junio de 2023.

¹⁵ Abdo Benítez había logrado un 46,4% en el 2018, y H. Cartes, un 45,7% de votos en el 2013. Pero el porcentaje más alto fue alcanzado por la dupla Raúl Cubas- Luis M. Argaña en 1998, con una mayoría absoluta de 53,75% de votos.

¹⁶ Abdo ganó con 3,3 pp. de diferencia, Cartes, con 8,6 pp., Lugo tuvo 10,1 pp. más que la candidata colorada B. Ovelar; Duarte Frutos ganó con 13,2 pp. a favor; Cubas con 11,5 pp. y Wasmosy. con 8,6 pp. de diferencia sobre Laíno, su rival liberal.

que la ANR replicó su triunfo en el Legislativo solo tiene un antecedente, en 1998¹⁷. La ANR logró mayoría propia en la Cámara Alta (23 senadores de 45), y mejoró su histórico dominio de la Cámara Baja, con 48 diputados sobre 80. Su control del territorio se expandió paralelamente, al ganar 15 de las 17 gobernaciones, dos más que en el período 2018/2023.

En el período 2023/28 -de lograr acuerdo entre sus dos grandes fracciones- la ANR tendrá entonces cuórum propio, y podrá aprobar o rechazar leyes sin siquiera debatirlas con los demás partidos parlamentarios. Las otras bancadas tendrán dificultades para ejercer una oposición eficaz en el parlamento, más allá de acciones o expresiones testimoniales.

Respecto al tercer poder del Estado, cabe recordar que el intento de refundar una Justicia autónoma fracasó durante la transición, y tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público tienen hoy mayoría de fiscales, jueces y miembros de la Suprema Corte¹⁸ de extracción y fidelidad colorada. Basados en su pesada mayoría –la “aplanadora”, en la jerga política-, cinco de los seis representantes ante órganos extra-poderes -Consejo de la Magistratura y Jurado de enjuiciamiento- son ahora senadores y diputados de la ANR (Última Hora, 2023)¹⁹.

El contexto así creado plantea desafíos al sistema republicano, basado en la separación, el equilibrio y el control mutuo de los tres poderes. La política paraguaya ya había sufrido esta anomalía institucional con anterioridad, entre 1950 y 1989. La diferencia es que el “demasiado gobierno” actual no se fundamenta -como en el pasado- en golpes militares ni en guerras civiles, sino en la legitimidad de sucesivas elecciones libres, otro bastión de la república.

¹⁷ Año crítico en el que la ANR mantuvo aún en su interior al movimiento liderado por el Gral. Lino Oviedo, que se escindió en otro partido (UNACE) en el 2002. En esas elecciones, la ANR logró 25 senadores.

¹⁸ Como del JEM (Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados) y del CM (Consejo de la Magistratura). La partidización de la justicia se aceleró tras el “descabezamiento” de la CSJ, en el 2003, bajo el gobierno de Duarte Frutos.

¹⁹ Ante el JEM, un senador colorado y otro del sector liberal aliado a la ANR y dos diputados de la ANR. Ante el CM, un senador y un diputado de la ANR. Esta representación era antes distribuida equitativamente entre parlamentarios oficialistas y de la oposición.

4. La debacle opositora

La contracara de esta victoria oficialista es la debacle de la oposición parlamentaria, o al menos, la que existió en las últimas décadas. La futura composición del Senado expresa esta derrota en todo el espectro ideológico y partidario: el centro izquierdista Frente Guazú cayó de 6 electos en el 2018²⁰, a una sola senadora; la representación del conservador Patria Querida cayó de 3 a 1, y el derechista partido UNACE dio fin a su larga presencia en la Cámara alta.

Respecto a la histórica primera minoría, el PLRA, las cifras confirman un lento y sostenido declive. El candidato de la Concertación, el liberal E. Alegre, tuvo unos 285.000 votos menos que en el 2018. Este partido no pudo mantener las cuatro gobernaciones ganadas entonces (Cordillera, Amambay, Concepción y Caaguazú), quedando ahora con las nuevas de Central e Itapúa. Perdió además tres senadores (cayó de 14 a 11²¹) y ocho diputados (de 29 a 21), quedando sin representantes de Asunción.

La evolución de fuerzas partidarias a mediano plazo se hace difícil ateniéndose sólo a votos presidenciales. En 1998 la titularidad del Ejecutivo fue lograda por la ANR gracias a una forzada alianza de fracciones rivales, una de las cuales se escindió en otro partido poco después. Una década más tarde, el PLRA logró ocupar la vicepresidencia detrás de un candidato independiente²². De este modo, el voto a la dupla presidencial no expresa necesariamente las adscripciones partidarias o ideológicas del electorado.

En las últimas elecciones hubo una alta proporción de votos cruzados, entre las distintas candidaturas de cada partidos o movimiento. Santiago Peña obtuvo de 25.000 a 50.000 votos menos que los emitidos a favor de senadores y diputados de la ANR, respectivamente; las listas de senadores de la Concertación lograron 230.000 votos más que su candidato presidencial Alegre; y Paraguay Cubas recibió 370.000 votos más que la lista al Senado de Cruzada Nacional.

²⁰ Tenía 8, pero Pedro Santacruz fue originalmente electo por el PDP, y Miguel K. Rodríguez entró tras la expulsión del senador P. Cubas (del movimiento Cruzada Nacional), ocupando su banca.

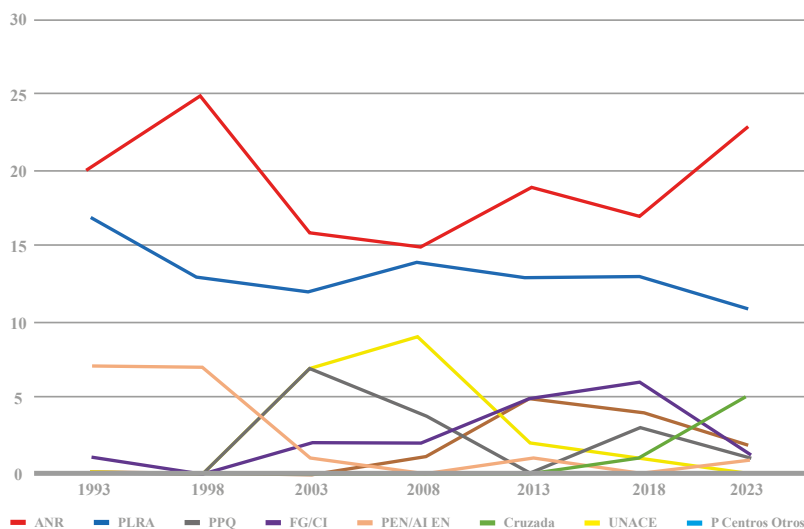
²¹ La Alianza Senadores por la Patria tuvo 12 senadores, pero uno, Rafael Filizzola, no es liberal sino del PDP.

²² Ninguno de estos presidentes -Raúl Cubas, Fernando Lugo- logró completar su periodo presidencial de 5 años.

Estas divergencias del voto hacia las candidaturas reflejan, por una parte, la mayor disciplina partidaria de afiliados a la oficialista ANR, que el de miembros del opositor PLRA, como ya fue señalado por investigaciones previas²³. La menor tasa de votación a listas plurinominales de Cruzada Nacional obedecería a la débil estructura de esta asociación, relativamente reciente, frente a la figura preponderante de su líder.

Sea como fuere, en el largo plazo la representación senatorial resulta un indicador más adecuado de la evolución política que el porcentaje de votos al candidato presidencial. Surge del mismo padrón electoral nacional -y no del departamental, como Diputados- y expresaría con mayor idoneidad las identidades y lealtades partidarias. Los gráficos siguientes ilustran las tendencias político-partidarias de las tres últimas décadas²⁴.

Gráfico 4.1. Cantidad de senadores, evolución en el periodo 1993-2023



Fuente: Elaboración propia.

Número de senadores/as electos por partido, en cada período de gobierno.

*Senadores de Centro-izquierda. 1 Senador PRF en 1993, 2 Sen. País Solidario en 2003 y 1 en 2008; 1 Sen. Tekojoja en 2008; 6 Sen. FG en 2018 y 1 en 2023.

**Senadores ubicados al centro del espectro. 1 senador PDP en 2008, 3 en 2013, 2 en 2018 y 1 en 2023; 2 Sen. Avanza P en 2013; 2 Hagamos en 2018 y 1 en 2023; y 1 Sen. Yo creo en 2023.

²³ Lachi & Rojas, Op. cit, p. 73: “frente a un 37,7% de afiliados a la ANR que se declaran altamente disciplinados, el porcentaje de afiliados al PLRA que da la misma respuesta llega (...) al 28,7% del total”.

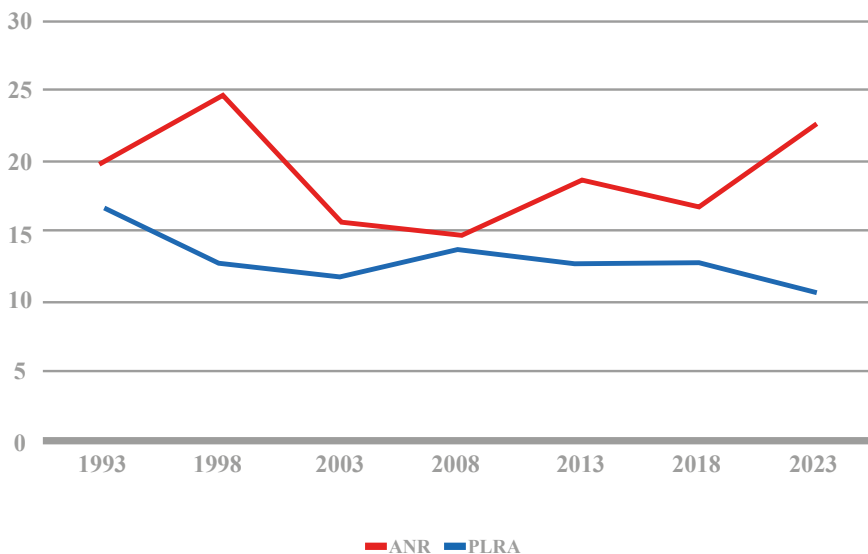
²⁴ Ver la tabla 4.11, en el Anexo.

La ANR muestra un sostenido declive de su bancada senatorial desde 1998 hasta 2008, el punto de inflexión seguido de una fase de recuperación del 2013 al 2023. En el largo lapso, este partido mantuvo la mayor cantidad de senadores/as, con un pico de 25 en el año 1998 y un mínimo de 15 una década más tarde.

El PLRA tuvo una evolución inversa: tendencia a la caída entre 1993 y el 2003, con una ligera recuperación en el 2008, para declinar una vez más -lenta pero sostenidamente- a partir del 2013. Su pico fue de 17 senadores en 1998, y su mínimo nivel es de 11, este año. Pese al reiterado surgimiento de terceros y cuartos partidos, el liberalismo pudo mantenerse como primera minoría a lo largo de esas tres décadas.

Esta evolución -inversamente proporcional- entre la ANR y el PLRA no obedece a transferencias de electores de uno de estos partidos al otro. Ambos son partidos históricos, basados en viejas identidades y lealtades que hacen de ellos comunidades cerradas. Las variaciones de tendencias tienen relación con el surgimiento de partidos disidentes (en el caso de la ANR), y o de formaciones políticas nuevas.

Gráfico 4.2. ANR y PLRA, senadores en el periodo 1993-2023

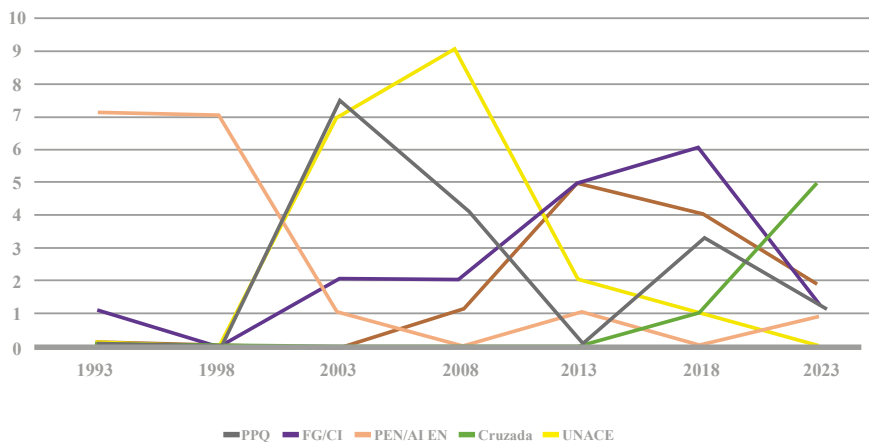


Fuente: Elaboración Propia
 Idéntico gráfico, sólo los dos primeros partidos.

Como ya señalaron Lachi & Rojas S. (Op. cit, p. 66), el sistema político experimentó “numerosos cambios; viendo aparecer, desaparecer, cambiar nombre o fusionarse en alianzas y concertaciones a decenas de movimientos y partidos políticos nuevos durante estas tres décadas”. Ninguno de ellos pudo suplantar -en Diputados ni en el Senado- a la primera minoría del PLRA, y todos presentan un ciclo de auge de 5 a máximo 10 años, tras los cuales desaparecen de la escena parlamentaria.

Dejando de lado las asociaciones que alcanzaron apenas uno o dos senadores, de presencia efímera, tres de las fuerzas repiten ese ciclo, sucediéndose -no sustituyéndose, al ubicarse en diferentes lugares del espectro ideológico- uno al otro: Encuentro Nacional, UNACE y el FG. Algo distinta fue la trayectoria del cuarto partido, Patria Querida (PPQ), que logró una ligera recuperación en el 2018, sólo para retomar su tendencia al declive este año 2023²⁵.

Gráfico 4.3. Senadores de otros partidos, período 1993-2023



Fuente: Elaboración Propia
 Idéntico gráfico, terceros partidos con un mínimo de 5 senadores.

En su conjunto, mantienen un heterogéneo tercer espacio, que partiendo de 7 senadores (1993) alcanzó en su mejor momento 17 (2003).

²⁵ Tanto el PEN como PPQ, de estructura pequeña y centrada en áreas urbanas, apelaron en los últimos años a candidatar “notables” o personas de alto perfil mediático, sin militancia partidaria, lo que les permitió sobrevivir en el tiempo.

Esta sucesión temporal de “segundas minorías”²⁶ es protagonizada ahora -en su fase de auge inicial- por Cruzada Nacional, también originada en un liderazgo de tipo carismático como otras dos fuerzas anteriores, UNACE y FG.

Es como si, faltos de estructuras partidarias importantes o tradiciones centenarias -activos de la ANR y del PLRA- solo pudieran crecer bajo influjo de la empatía y esperanza generadas por un jefe “redentor”. Ciertamente, en su origen, estos partidos o movimientos defienden propuestas programáticas -son partidos más ideológicos que los dos tradicionales, en ese sentido- que logran la adhesión del electorado no cautivo del viejo bipartidismo.

5. El fenómeno disruptivo actual

Aún incierta en su filiación ideológica- fue tachado de anarquista o fascista, émulo de Bolsonaro o de Bukele- Cruzada Nacional sustituye hoy a las otras terceras alternativas en el espectro opositor. Sus adherentes son mayoritariamente jóvenes, trabajadores informales o en condición de pobreza, o emigrantes, cuyos derechos ciudadanos no fueron atendidos por el Estado, ni por los viejos partidos opositores. Son naturalmente “antisistema”: su experiencia social no podía -de hecho- motivarlos a valorar el sistema político paraguayo.

Si a fines de abril la ANR movilizó su volumen usual de votos duros (casi 1,3 millones), el líder de CN Paraguayo Cubas -con mínimo presupuesto, sin aparato electoral y en escasos meses de campaña- logró casi 700 mil votos²⁷. Su bancada sustituyó en la Cámara Alta a la segunda minoría, el FG, con cinco senadores²⁸ y ganó 4 Diputados en los departamentos de Central y Alto Paraná.

Según S. Romero (2023), “Su mensaje antisistema, un estilo provocador (...) contrastó en una campaña que transcurrió fría, sin debates entre los punteros y pocas ofertas concretas. ... Su porcentaje confirmó, por un lado, el papel crecientemente decisivo de las redes para impulsar candidaturas

²⁶ Excepción hecha del 2003/8, cuando PPQ y UNACE se disputaron el 3er lugar en el Senado.

²⁷ Según datos del TSJE, la candidatura presidencial de Paraguayo Cubas obtuvo 692.663 votos.

²⁸ Con unos 330.000 votos, menos de la mitad de los que tuvo su candidato presidencial.

de bajo perfil inicial (...) o, ya simplemente como principal arena de las campañas, y, por otro lado, la insatisfacción de una franja considerable del electorado con la paleta tradicional”.

La campaña de “Payo” Cubas -hecha de frases cortas en guaraní, videos y *tik-toks* levantados a las redes por sus partidarios- aludía, sin embargo, a temas evitados por los otros candidatos: la deforestación masiva, reformas tributarias tasando la agro-exportación, tolerancia -no defensa de derechos- hacia la comunidad LGTB, etc.

Y la lista propuesta por Cruzada Nacional al Senado tuvo participación paritaria de mujeres, mientras las de los otros partidos las incluían en apenas un 25% o 30%. Pero al mismo tiempo Cubas planteó instaurar la pena de muerte para corruptos, feminicidas, abusadores de menores y otros criminales, a través de una “revolución radical” sin mayor apego al orden legal existente.

Queda por ver la sostenibilidad en el tiempo de este fenómeno político²⁹, que a su manera surge -una vez más- contra la incapacidad de los partidos tradicionales en representar derechos y reivindicaciones de amplios sectores sociales. Es un fenómeno que estalla cíclicamente al interior de una institucionalidad democrática débil, con escasas perspectivas de reformas en el futuro.

6. De la narcopolítica y otras yerbas

Las elecciones del 2023 dejaron otras incógnitas a la democracia electoralista paraguaya. Una es la calidad de la representación política capaz de garantizar. El Parlamento es cada vez más percibido como un refugio protector, con inmunidades a delincuentes. Cruzada Nacional situó en el Senado un detenido, con múltiples acusaciones de la Fiscalía; la ANR eligió un senador imputado de narcotráfico, y el PLRA reincorporó otro expulsado por tráfico de influencias en el periodo que fenece. La lista es más larga.

Según el experto en criminología Juan Martens, la narcopolítica -el copamiento de poder estatal por el crimen organizado- avanza sin respiro: la organización Primer Comando da Capital (PCC), de narcotráfico,

²⁹ Aún antes de asumir el 30 de junio, ambas bancadas (diputados y senadores) de CN ya están sufriendo fugas de algunos miembros, tentados con ofertas de la ANR.

comercio ilegal de armas y sicariato -que ya domina gran parte del sistema carcelario- logró ahora colocar sus propios representantes en diputaciones y gobernaciones fronterizas (ABC Color, 3 de mayo de 2023).

Martens sostiene que en Paraguay –“el mayor productor de marihuana de América del Sur, y la principal vía de acceso de la cocaína andina a varios mercados”- ya existen hace décadas “distintos niveles y formas de involucramiento de políticos en el narcotráfico”. Estas van desde entregar información reservada, o garantizar impunidad a criminales detenidos, hasta integrar directamente las estructuras criminales (Martens, 2018).

Las elecciones -de altísimas inversiones de capital y escaso control de financiamiento- son vía privilegiada de este acceso. “La ocupación de espacios de poder de la narcopolítica ha sido creciente, pasando de los gobiernos locales a los regionales y nacionales, sin que se vislumbren aún medidas claras de contención del fenómeno” (*Ibid*, pp. 11 y 12).

Paralelamente, persisten las marginaciones y exclusiones en el parlamento. Pese a cierta mejora de la participación femenina -en el Senado pasó a 24,4%, y en Diputados, a 22.5% del total- las mujeres siguen políticamente muy subrepresentadas. Y como es habitual, la participación de los pueblos indígenas - como la de otras minorías del país- es inexistente, tanto en el Legislativo como en los ejecutivos de gobiernos departamentales³⁰.

Otra de las incógnitas apunta al impacto de las últimas reformas electorales -voto preferencial y electrónico- del 2019. La primera, a más de encarecer radicalmente las campañas -restringiendo así el derecho a ser elegidos a candidatos pudientes- contribuye a debilitar las jerarquías partidarias, tornándolas más vulnerables.

Desde inicios de los años '90, era obligatoria la selección de candidatos/as en internas previas de cada partido. Con el voto preferencial, quienes ya fueron seleccionados por sus partidos se someten a una segunda selección interna, compitiendo de nuevo con el resto de su lista plurinominal. Como financian individualmente ambas campañas, perciben el cargo de senador o diputado como propiedad suya, resultado de inversiones propias, y actúan consecuencia con gran autonomía de sus órganos partidarios³¹.

³⁰ Esto es bien notable en los tres departamentos chaqueños -con amplia mayoría de población indígena- que nunca eligieron gobernador ni diputados de estos pueblos originarios.

³¹ Un observador internacional de estas elecciones definió ingeniosamente al cuerpo legislativo así constituido como un conglomerado de 125 “Mipymes electorales”.

En términos de mejoramiento de la oferta electoral, su impacto tampoco respondió a las expectativas. Al inaugurarse el voto preferencial -en las municipales del 2021- ya se evidenció la falacia de los argumentos que sustentaron la campaña contra las listas cerradas o “sábanas”: el nuevo sistema de listas desbloqueadas -en la práctica- terminó favoreciendo electoralmente al partido colorado (Última Hora, 2021).

7. Disidentes y trásfugas

Se repitió ahora una peculiaridad del sistema político paraguayo: una vez electas, las bancadas parlamentarias actúan con gran autonomía de los directorios o juntas de gobierno de los partidos que los postularon. Estos carecen de canales institucionales que orienten los votos de sus senadores o diputados respecto a leyes polémicas. Como además los partidos no hacen públicas en campaña sus políticas de Estado, ni defienden idearios propios, sus parlamentarios pueden actuar de modo arbitrario e imprevisible.

Esta “deslealtad e indisciplina de los parlamentarios para con el partido que los postuló, y al que dicen representar” (Seall-Sasiain, 2006) son justificadas en una prohibición constitucional del mandato imperativo. Dada la ausencia de revocación de mandato en la legislación paraguaya, y un sistema clientelar que responde al electorado por medios distintos al de su gestión legislativa, tampoco se ven obligados a responder ante sus mandantes, los electores.

“En resumen, se da una completa irresponsabilidad política de los parlamentarios, no existe ninguna forma de accountability. El parlamentario no rinde cuenta de su gestión ni da explicaciones de su voto a nadie...” (Ibid, p. 286). Como señala J. Seall, “La deslealtad partidaria y la imprevisibilidad de la actuación política son fuente de corrupción, y socavan severamente la credibilidad de los partidos, del Parlamento, y hasta del sistema democrático representativo”. Esta gran autonomía vuelve a manifestarse en la formación de sub-bancadas dentro del mismo partido, con sus propias jefaturas internas.

Durante toda la transición, la ANR mantuvo al menos dos bancadas en el Senado (la oficialista y la disidente), que tomaron decisiones opuestas en innumerables debates y votaciones de leyes. El paso de una bancadita

minoritaria a otra mayoritaria no es infrecuente. Tras los comicios del 2023 -y aún antes de asumir- los senadores electos de este partido se escindieron en tres: una bancada mayor de Honor Colorado (“Cartistas”), y otras dos pequeñas -de tres a cuatro miembros- de “independientes” y de los restos de Fuerza Republicana (a falta de denominación nueva, anti-Cartistas).

Por su lado, los senadores y diputados de la primera minoría, el PLRA, llegaron a escindirse en hasta cuatro “bancaditas” en periodos anteriores. Cuando la bancada de la ANR no alcanza votos suficientes -para aprobar leyes o elegir autoridades o representantes ante órganos extra legislativos-, alguna de estas bancaditas, de miembros electos por la oposición, entrega los suyos al partido oficialista para lograr mayoría.

Esta división de parlamentarios del PLRA se dio nuevamente ahora. De los once senadores liberales electos, cinco se negaron a apoyar la candidata acordada por la Multi-bancada opositora para presidir ese órgano (ABC Color, 2023), votando por Silvio Ovelar (ANR) como titular del Senado. Merced a estas precoces fugas opositoras, el actual presidente del Senado -primero en línea sucesoria en caso de vacancia presidencial-, que sólo precisaba 23 votos, contó con una pesada mayoría de 30 sobre 45 en su elección.

La tentación de la indisciplina cobra otra forma en los terceros partidos, de creación reciente. En ocasiones, abandonan el partido por el cual fueron electos, pasando a integrar otro³². O simplemente renuncian a su partido -nunca al cargo parlamentario- convirtiéndose en un voto “independiente” abierto a pactos y alianzas con otros.

Ahora, al menos una senadora de Cruzada Nacional ya renunció a su partido, tras sumar su voto a la mayoría colorada³³. Otros, únicos electos de sus respectivos partidos -Hagamos y PPQ- abandonaron también precozmente su perfil electoral opositor, aportando dos votos al candidato colorado a la presidencia del Senado.

³² Fue el caso de un senador del PDP, que pasó a integrar el Frente Guazú en el periodo anterior.

³³ El nuevo presidente de Diputados, quien ya contaba con mayoría suficiente de sus propios correligionarios de la ANR (48 votos de 80) recibió igualmente 10 votos más de parlamentarios opositores.

8. La desconfianza hacia las “cajas negras”

El voto electrónico -ya instalado y retirado del sistema electoral a inicios de siglo- fue nuevamente empleado desde las municipales del 2021. Pero la desconfianza sobre su transparencia y sobre la fiabilidad del escrutinio estalló ahora con fuerza, tras las acusaciones de fraude levantadas por el candidato Paraguayo Cubas.

La primera candidata de senadores de CN ya había denunciado en abril la pérdida del código fuente (software) por el STJE, y en el control del escrutinio final, a inicios de mayo, Y. Paredes calificó el proceso del órgano electoral como un “*matrix*” virtual e inentendible (Última Hora, 2 de mayo de 2023)³⁴. Dos ex candidatos presidenciales -Efraín Alegre y Euclides Acevedo- expresaron momentáneamente sospechas sobre el conteo electrónico.

Aunque que no se registran evidencias de fraude generalizado (Latitud 25, s/f), las protestas eran previsibles. La sede paraguaya de la ONG Tedic -de defensa de derechos digitales- había alertado sobre los riesgos del voto electrónico en 2019, cuando se discutieron en el parlamento dos proyectos -del PLRA y el PPQ- para re-instalarlo en el sistema electoral (Fuentes A., Claudio y Sánchez C., 2022)³⁵. Sus propulsores argumentaron entonces que la complejidad del voto preferencial hacía insustituibles las máquinas electrónicas. El debate parlamentario no atendió opiniones técnicas críticas, ni convocó a OSC’s especializadas en derechos ciudadanos.

El sistema de voto electrónico es usado -en forma permanente- sólo en cinco de 194 países. Según técnicos de la Fundación Vía Libre, la urna electrónica aparece como una enigmática “caja negra” entre la voluntad expresada por los electores y la emisión (y escrutinio) de sus votos (Busaniche, 2020).

Tanto los principales actores políticos como la academia coinciden en asignar altos niveles de confianza al máximo órgano electoral. Pero esta credibilidad no se trasladó a la opinión pública. El Informe Latinobarómetro 2021 había posicionado a Paraguay y Honduras en el lugar más bajo del

³⁴ En ambas ocasiones, el TSJE rechazó como falsas e infundadas estas acusaciones.

³⁵ Pp. 26 y sgtes.

ranking de Confianza en la institución electoral: 13 puntos sobre 100, mucho más bajo que el 31 de promedio latinoamericano³⁶.

Por su parte, el Informe del Barómetro de las Américas (LAPOP) de ese mismo registró percepciones inquietantes en el caso paraguayo. Solo 3 de cada 10 encuestados confiaba en las elecciones; tres de cada cuatro creían que los votos no se contaban correctamente, el 95% pensaba que los ricos compran -a veces, o siempre- las elecciones, y cuatro de cada cinco, que los políticos pueden averiguar por quien votó cada elector (Lupu, 2021: 39 y 43/47).

En dos de estas variables, Paraguay se ubica en el peor lugar del ranking latinoamericano. En el de integridad de las elecciones, “casi dos tercios de los encuestados creen que los ricos siempre compran los resultados de las elecciones, siendo el único país donde la mayoría tiene esta creencia”. Esta tasa está correlacionada con la bajísima puntuación en otro índice de LAPOP, el de integridad del financiamiento de las campañas³⁷.

La otra es la del alto escepticismo respecto al secreto del voto. “Paraguay, Colombia y República Dominicana muestran valoraciones muy negativas, con el 43%, 40% y 39% de los encuestados, respectivamente, que creen que los políticos siempre pueden averiguar cómo vota una persona” (*Ibid*, p. 47). Una tasa excepcionalmente baja -el 20% de encuestados paraguayos- confiaba que este derecho electoral básico estaba asegurado.

Es decir, contrariamente a la opinión de analistas locales y -al menos hasta hace pocos meses de los líderes políticos-, la desconfianza hacia el sistema electoral -y hacia otras instituciones políticas- campea hace tiempo en las mentalidades colectivas locales. Esa percepción negativa preexistía a las elecciones del 30 de abril, y debió mantenerse o empeorar con posterioridad a esos comicios.

Otras cuestiones son igualmente importantes, como el insuficiente control tanto del financiamiento político como del uso de redes digitales -con *sus boots, trolls y fake news*- durante las campañas electorales. No son temas menores ni circunscritos a tiempos electorales: apuntan finalmente a la democracia, y a la gobernabilidad del sistema político paraguayo.

³⁶ Uruguay encabezaba ese ranking con 64 puntos. Ver p. 68.

³⁷ *Ibid*, pp. 45/6. Este último índice es construido por LAPOP en base a “evaluaciones de los expertos sobre el acceso equitativo a los subsidios públicos y donaciones políticas, la transparencia de las cuentas financieras, la influencia de los ricos en las elecciones, y si los recursos estatales se utilizan indebidamente para hacer campaña”.

9. Las formas realmente existentes de fraude

La deposición del voto en la urna y el escrutinio constituyen la última fase, la más pública y controlada del proceso electoral. La inexistencia de fraude en esta etapa no implica que la libertad, universalidad y secreto del voto estén garantizadas³⁸. Desde los primeros comicios libres, en 1991, fueron instalándose diversas técnicas de fraude y manipulación previas al momento del voto, aceptadas como naturales por los candidatos y operadores partidarios, pese a su ilegalidad.

La más generalizada es la presión (coacción) electoral ejercida sobre el funcionariado público. Los 340.000 funcionarios, afiliados en su gran mayoría a la ANR, suponen un caudal decisivo de voto cautivo. La presión a docentes y funcionarios de salud (ministerios de mayor empleo público) se sucedieron tanto en las internas de la ANR de diciembre del 2022, como en las nacionales del 2023³⁹. Estas prácticas no son exclusivas de la ANR, se repiten en gobiernos subnacionales controlados por el PLRA, en mucho menor medida dado su peso minoritario sobre el total de intendencias y gobernaciones.

En muchos casos es difícil definirlos como coacción directa, considerando que estas presiones actúan sobre terreno político abonado. Según Lachi & Rojas (Op. cit, p. 126), “la identificación partidaria continúa manteniendo un rol fundamental, si no preponderante, en los resultados electorales, porque determina el voto cautivo de más de la mitad del electorado y de las dos terceras partes de los partidos tradicionales,

³⁸ Según el artículo 118 de la Constitución de 1992 “El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional”. Por su parte, los arts. 3 y 4 del Código electoral (Ley N° 834/96) establecen “Nadie podrá impedir, coartar o perturbar el ejercicio del sufragio. Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y transparencia del sufragio y facilitar su ejercicio. Los infractores serán sancionados de conformidad con la ley” y “El voto es universal, libre, directo, igual, secreto, personal e intransferible”.

³⁹ En ciertos casos, estas “conminaciones” de superiores jerárquicos a votar al candidato oficial fueron grabadas y levantadas a redes. Ver también <https://www.abc.com.py/politica/2023/04/28/con-funcionarios-de-salud-arreados-y-con-horacio-cartes-ausente-anr-cierra-campana-electoral/>

cuyos afiliados van a votar por su partido, pase lo que pase y se candidate quien se candidate”⁴⁰.

La segunda forma usual de fraude afecta al electorado más pobre o vulnerable: la compra o “incentivo” monetario del voto. Esta técnica tiene dos modalidades: la de pagar el voto favorable, o la de “sentar” los potenciales votos contrarios, vía retención -también pagada- de documentos de identidad. Sin investigaciones teóricas al respecto, puede hipotetizarse que la función última de la corrupción electoral -buscada o no por los operadores- es excluir de este derecho político precisamente a los sectores sociales más carenciados. Esta generalizada práctica coarta la libertad y termina cercenando la universalidad del derecho al voto.

En cierto modo, supone retornar a un sistema electoral “censitario”: se retira en la práctica a las poblaciones pobres -que coinciden con las de menos nivel educativo y las guaraní parlantes- el derecho electoral tanto pasivo (no pueden postularse a elecciones, al carecer del capital necesario para la campaña) como activo (pierden libertad electoral).

En el otro extremo, el de los “patrones” de la cadena clientelar, se forma un reducido grupo de “grandes electores”: los financistas de las campañas (contratistas privilegiados del Estado, comerciantes de frontera, narcotraficantes), y las autoridades o congresistas cuya jerarquía en el aparato del Estado les permite retribuir a operadores electorales con bienes, servicios o empleos públicos

Sólo algunas organizaciones sociales cuestionan esta práctica de los partidos de incentivar monetariamente a electores, y el de estos sectores de entregar sus votos a cambio de dinero, bienes, o servicios sociales durante las campañas. Esta compleja conjunción de clientelismo y corrupción electoral permanece entonces estable e impune.

Para el ejercicio de este control de votantes, además de los aparatos formales (miembros de mesa y delegados electorales), los dos partidos mayores movilizan el día de las elecciones decenas de miles de operadores,

⁴⁰ Los autores se refieren tanto a afiliados de la ANR como del PLRA.

punteros, “pisteros”⁴¹ y conductores de transporte rentados, cuya función es asegurar los votos⁴².

El corolario de esta segunda forma de fraude es el traslado -“arreo”- de los votantes a los colegios electorales, para asegurar el cumplimiento del acuerdo. Al ser la distribución de incentivos monetarios un acto reservado u oculto, resulta imposible cuantificarlo con precisión⁴³. Dos fuentes -basadas en amplias encuestas- estiman que el traslado a locales abarcaba de un cuarto a un tercio del electorado total en la primera década de este siglo.

Una pregunta hizo de *proxy* en estas encuestas de amplia cobertura: “¿Cómo fue a votar, por sus propios medios, o llevado por un operador?”. Un estudio de caso de Roberto Céspedes (2006) sobre las elecciones municipales del 2001 procesó datos registrados en la del año siguiente EPH⁴⁴. Un 32,5% de personas que votaron fue trasladado al local electoral por un/a operador/a. El sesgo social de esta práctica es evidente: la tasa de “arreados” se eleva al 61% del total en el quintil más pobre, y del 47% al 48% de electores guaraní-parlantes o con 3 años o menos de escolaridad⁴⁵.

Idéntica cuestión fue planteada en otro sondeo posterior a las elecciones nacionales del año 2.008⁴⁶. En estos comicios, que permitieron la única alternancia de toda la transición, el traslado por operadores afectó -según los datos- una tasa algo menor, el 24,5% del electorado efectivo, conservando el mismo sesgo social. Ese porcentaje se incrementaba al 41% entre pobres

⁴¹ Los operadores aseguran gran volumen de votos de ciudades o municipios del interior, a través de sus punteros (a cargo de grupos menores). El pistero acompaña hasta la mesa a cada elector/a ya “incentivado”, garantizando su voto.

⁴² Los operadores aseguran un gran volumen de votos de ciudades o municipios del interior, a través de sus punteros y pisteros, que acompañan hasta los locales electorales a los electores/as ya “incentivados”, para controlar su voto. Muchas de estas agentes de la cadena son mujeres. La reforma del voto preferencial generó la segmentación del incentivo monetario -se paga ahora un monto por voto a lista presidencial, y otros dos extras por votos a senadores y diputados, elevando a unos 30 o 35 USD el costo de cada elector.

⁴³ En estas elecciones, circuló en las redes el video de un operador -dentro de un bus- pagando a cada integrante de una fila de indígenas, en efectivo.

⁴⁴ Encuesta Permanente de Hogares, realizada anualmente por la Dirección de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay.

⁴⁵ Ver también PNUD, 2008, pp. 116/6.

⁴⁶ La Primera Encuesta Nacional sobre Gobernabilidad, Democracia y Transparencia en el Paraguay (2008/9) fue aplicada a una amplia muestra de 3.000 encuestados.

extremos, cayendo al 17% en el electorado no pobre (PNUD Paraguay y Congreso Nacional, 2009: 37/8).

No existen investigaciones posteriores que permitan analizar la evolución de esta práctica en las elecciones siguientes. La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea volvió a notar el “transporte organizado” de electores, aunque sin cuantificar la proporción observada de esta práctica en los comicios del 2023 (MOE UE op. Cit., p. 9).

En cada elección, se denuncian otras formas de fraude, de incidencia menor: suplantación de electores usando su documento de identidad, “cargado de urnas» por miembros de mesa para inflar los votos de una candidatura, soborno de “mesarios” que toleran diversas ilegalidades a favor de un partido, etc.

La adopción del sistema de voto electrónico impidió una técnica que antes era bastante común, con los boletines en papel: el voto en cadena, o voto “calesita”. En contrapartida, hizo aparición otra práctica ilegal: la de agentes partidarios que acompañan al elector para controlar el sentido de sus votos en el cuarto oscuro, conocida como “voto asistido”.

La observación electoral estimó que, en las últimas elecciones, esta ilegalidad había afectado la quinta parte de las mesas electorales monitoreadas. “Los equipos de observación de la UE reportaron casos en que el voto asistido se proporcionó en contra de las disposiciones legales en el 19 por ciento de las mesas receptoras de voto visitadas. Estos casos incluyeron a votantes que recibieron asistencia sin que tuviesen una discapacidad patente y a veedores de los partidos asistiendo a votantes” (MOE UE, 2023).

Aunque fotografiadas o grabadas en videos, y denunciadas en cada elección, estas prácticas persisten ante la indiferencia o tolerancia de organismos encargados de controlar estos delitos. Son excepcionales los casos en que dan pie a acusaciones ante la fiscalía electoral, y pueden ser efectivamente sancionadas.

10. Preguntas al futuro

La pesada victoria electoral de sus listas parlamentarias otorga al presidente Santiago Peña gran legitimidad y amplias herramientas de gobernabilidad para el próximo quinquenio. Se abren sin embargo incógnitas que no hacen al sistema electoral, sino a las tradiciones políticas y a la baja calidad de la democracia paraguaya.

Algunos riesgos menores pueden originarse en el rápido desgaste que últimamente afecta la figura presidencial, aquí y en los demás gobiernos de la región sudamericana, aunque en el caso de S. Peña “tal vez limitado por las escasas promesas de campaña y la expectativa de cambios modestos en un modelo marcado por la continuidad” (Romero, 2023).

Contrapesando las indudables ventajas, se atisban incertidumbres en el componente de estabilidad política de la gobernabilidad. Estas se relacionan con las circunstancias atípicas de la candidatura de S. Peña, que no surge de un liderazgo propio dentro de la ANR, sino de la delegación de poder por el expresidente H. Cartes. Esta suerte de bicefalia del Ejecutivo -un mandatario formal, electo, y otro real, que actúa como Gran Elector- puede conducir a un ejercicio “vicario” del poder, con escasas autonomía y predictibilidad. Una eventual crisis del relacionamiento Peña/ Cartes reavivaría las pugnas entre fracciones de la ANR con representación parlamentaria⁴⁷, afectando al conjunto del sistema político.

El nombramiento del gabinete ya expresa -en muchos de los ministros/as⁴⁸ - la supremacía del exmandatario sobre las decisiones gubernamentales, desde el inicio. Un área crítica es la de las Relaciones Exteriores: el intento de parlamentarios colorados de derogar un convenio de cooperación educativa, y las sanciones del Departamento de Estado al ex presidente Cartes suscitaron conflictos irresueltos con la Unión Europea y con los Estados Unidos, respectivamente.

Otro riesgo a la gobernabilidad apunta al necesario equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad (eficiencia) de respuesta gubernamental. El Estado paraguayo arrastra graves déficits de políticas sociales (salud, educación, protección social, vivienda, etc.); económicas (déficit fiscal, caída del poder adquisitivo, aumento de la deuda pública); de trabajo (alta informalidad, subempleo); seguridad (expansión territorial del crimen organizado, narco-política), etc.

⁴⁷ Una situación semejante sucedió en 1998/9, cuando el poder real estaba en manos del Gral. (S.R.) Lino Oviedo, y el formal, en las del presidente electo Raúl Cubas, con la ANR escindida en dos fracciones irreconciliables. La crisis concluyó con la renuncia de Cubas, ocho meses después de iniciado su mandato.

⁴⁸ Ya habían sido altos funcionarios en el gobierno Cartes (2013- 2018), o fueron directores ejecutivos de alguna de sus múltiples empresas.

La corrupción sistémica, y la selección /promoción clientelar del funcionariado público son otras tantas amenazas al buen gobierno. Aunque el próximo titular del Ejecutivo no se haya comprometido con propuestas de reforma radicales -más allá de slogans propagandísticos de campaña-, estos déficits acumulados de bienes y servicios públicos impiden el desarrollo y agravan las desigualdades preexistentes, perpetuando un sordo descontento social.

Finalmente -quizá sea la probabilidad más preocupante- la hegemonía actual de la ANR sobre los poderes del Estado amenaza corroer aún más la débil institucionalidad paraguaya. La tentación del “mando con abuso” es histórica en ese partido⁴⁹, y está reavivándose con el sesgo fundamentalista y anti-derechos que ha cobrado su discurso recientemente.

Instituciones con reformas auspiciosas -Ministerio Público, SEPRELAD⁵⁰, Ministerio de la Niñez y Adolescencia- podrían ver en riesgo su autonomía política, mientras el control partidario de la Justicia amenaza extenderse aún más. El carácter marginal de la oposición parlamentaria facilitaría rápidas alteraciones del sistema legal, y la fracción de la ANR hoy dominante ya había manifestado en años anteriores su interés en alterar o sustituir el orden constitucional vigente⁵¹.

Tras las elecciones, estos riesgos están siendo señalados por líderes de la oposición, que recuperan términos -“copamiento”, “aplanadora parlamentaria”- usuales en la definición del anterior régimen Stronista. Pero son tiempos y contextos mundiales bien distintos, que forjan democracias y autoritarismos de nuevo cuño.

⁴⁹ En el siglo pasado, la ANR tomó el poder -en una guerra civil- apoyando la dictadura militar de los años '40, y dio sustento partidario al prolongado régimen del Gral. A. Stroessner (1954/1989).

⁵⁰ Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes.

⁵¹ Básicamente, el interés de su líder, el expresidente Cartes, en reinstalar la reelección presidencial, cerrada por la Constitución de 1992. Pero el conjunto de derechos y garantías democráticas instaladas en esa Carta Magna podría verse afectado con una nueva asamblea constituyente.

Gobiernos como el de Nayib Bukele en El Salvador, o el de Recep Erdoğan en Turquía nos recuerdan que el origen electoral sigue siendo condición necesaria, pero no es de ningún modo suficiente para garantizar un orden republicano y democrático. Pero la historia de la transición paraguaya es rica en sucesos inesperados. Como sentenció un diplomático francés, explicando un confuso evento político paraguayo a inicios del siglo pasado, “En este país, donde lo increíble del ayer es la certeza del mañana...”

11. Anexo

Tabla 4.11. Número de senadores/as electos por periodo, 1993 a 2023

	1993	1998	2003	2008	2013	2018	2023
ANR	20	25	16	15	19	17	23
PLRA	17	13	12	14	13	13	11
PPQ	0	0	7	4	0	3	1
FG	0	0	0	0	5	6	1
Hagamos	0	0	0	0	0	2	1
PEN	7	7	1	0	1	0	1
Yo creo	0	0	0	0	0	0	1
Cruzada Nacional	0	0	0	0	0	1	5
PDP	0	0	0	1	3	2	1
PRF	1	0	0	0	0	0	0
UNACE	0	0	7	9	2	1	0
PPS	0	0	2	1	0	0	0
PP TKJ	0	0	0	1	0	0	0
Avanza P	0	0	0	0	2	0	0

Fuente: elaboración propia, sobre datos del STJE en cada elección.

Bibliografía

ABC Color, “Los ocho ‘opositores’ que votaron por el artista Silvio Ovelar” (30 de junio de 2023), <<https://www.abc.com.py/politica/2023/06/30/los-ocho-opositores-que-votaron-por-el-cartismo-en-el-senado/>>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2023.

“Con funcionarios de Salud arreados y con Horacio Cartes ausente, ANR cierra campaña electoral” (28 de abril de 2023), <<https://www.abc.com.py/politica/2023/04/28/con-funcionarios-de-salud-arreados-y-con-horacio-cartes-ausente-anr-cierra-campana-electoral/>>.

“Efraín Alegre y Sole Núñez presentan hoy su programa de gobierno completo” (25 de abril de 2023), <<https://www.abc.com.py/politica/2023/04/25/alegre-y-nunez-presentan-hoy-su-programa-de-gobierno-completo/>>.

_____, entrevista a Juan Martens, Asunción, 3 de mayo de 2023, <<https://www.abc.com.py/politica/2023/05/03/el-pcc-ingresara-a-la-camara-de-diputados-y-a-gobernaciones-alerta-investigador/>>.

Busaniche, B., *Voto electrónico en Paraguay. El encierro de la democracia en una “caja negra”*. TEDIC Paraguay, 2020, <<https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2020/12/Voto-electronico-Busaniche-web.pdf>>.

Caballero, E., “El cambio en Paraguay”, en CADEP. *Revista Análisis de Coyuntura. Economía y Sociedad* N° 75. Marzo/abril 2023, <<https://www.decidamos.org.py/2023/noticia/el-cambio-en-paraguay/>>.

Céspedes R., Roberto: “Capacidades y libertades. Participación en las elecciones municipales de 2001 en Paraguay”, en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano* Nos. 22 y 23, junio/julio de 2006.

Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021, Adiós a Macondo*, <<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>.

Economist Intelligence Unit (EIU), *Democracy Index 2021, The China Challenge*, 2021, <<https://media2-col.corriereobjects.it/pdf/2022/esteri/eiu-democracy-index-2021.pdf>>.

IDEA Internacional, *La “agenda globalista”*, en diario Última Hora, Asunción, 25 de junio de 2023, <<https://www.idea.int/es/news-media/news/es/an%C3%A1lisis-de-las-elecciones-en-paraguay-2023>>.

Infobae, nota del 24 de mayo de 2023, <<https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/05/24/la-justicia-de-paraguay-rechazo-otro-recurso-para-liberar-al-ex-candidato-presidencial-payo-cubas/>>.

Lachi, Marcelo y Rojas S., Raquel: *Correligionarios. Actitudes y prácticas del electorado paraguayo*. Asunción: Centro de Estudios y Educación Popular Germinal y Arandurã Editorial, 2018.

Latitud 25: nota s/f, <<https://enlatitud25.com/muchos-hablan-de-fraude-electoral-pero-esto-es-lo-que-dicen-los-especialistas/>>.

Lupu, Noam, Rodríguez, Mariana y Zechmeister, Elizabeth (eds.): *El pulso de la democracia*. Nashville, TN: LAPOP 2021.

Martens, Juan: “*Narcopolítica: dinámica y modalidades de participación de actores políticos de Paraguay en el narcotráfico*”, Asunción, en *Revisco N.º 10*, diciembre 2018, p. 11. Artículo del año 2022.

Megacadena, “Suspenden debate presidencial luego de que Peña no haya aceptado las condiciones” (8 de marzo de 2023), <<https://megacadena.com.py/suspenden-debate-presidencial-luego-de-que-pena-no-haya-aceptado-las-condiciones/>>.

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Declaración preliminar Elecciones bien organizadas con retos pendientes*, p. 2 (Asunción: MOE UE, 2023), <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EU%20EOM%20PY_Declaracio%CC%81n%20Preliminar_Final_4_may.pdf>.

Paraguay, “Ley N.º 6318”, *Registro Oficial* (Asunción, 23 de mayo de 2019), <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/05/archivos_8850_Ley-6318.pdf>, fecha de consulta: 2 de agosto.

PNUD Paraguay y Congreso Nacional: *Indicadores de Gobernabilidad Democrática*, Asunción, Paraguay, 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, Equidad para el desarrollo*, Paraguay 2008.

Romero Ballivián, Salvador, “Análisis de las elecciones en Paraguay 2023”, en Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) *News Media* 08.05.2023,

Seall-Sasiain, J., Ponencia en el IX Congreso Iberoamericano de derecho Constitucional, Curitiba, 2006, p. 280, publicada en la *Revista de la Facultad de Derecho y ciencias sociales* (UNA), <<https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/constitucional/Jorge-Seall-Sasiain-Disciplina-partidaria.pdf>>.

Soler, L., *Horacio Cartes: del ostracismo a la revancha*, en página 12, 2 de mayo de 2023, <<https://www.pagina12.com.ar/545243-horacio-cartes-del-ostracismo-a-la-revancha>>.

Última Hora, Editorial, “Copamiento colorado es una amenaza para la democracia” (7 de julio de 2023), <<https://www.ultimahora.com/copamiento-colorado-es-una-amenaza-para-la-democracia>>.

_____, entrevista a Marcelo Lachi, Asunción, 11 de noviembre de 2021, <<https://www.ultimahora.com/desbloqueo-fortalecio-la-anr-que-podria-dominar-el-congreso-afirman-n2966027>>.

_____, entrevista a Yolanda Paredes, Asunción, 2 de mayo de 2023, <<https://www.ultimahora.com/denuncia-yolanda-paredes-el-ts-je-es-matrix-nada-existe-n3060583>>.

Capítulo 5

Continuidad y cambios en el sistema de partidos de Paraguay 2013-2023

Camilo Filártiga Callizo

1. Introducción

El sistema de partidos paraguayo mantiene la característica de su estabilidad a lo largo del tiempo, si bien, en los últimos 34 años, han ocurrido *cambios continuos* (Sartori, 2012) en alguno de los elementos del sistema de partidos (estructura o dinámica de competencia) tales como: el cambio de régimen político, las reformas normativas, el cambio de reglas electorales, el número efectivo de partidos o los niveles de competitividad, la preeminencia a nivel nacional y territorial la siguen teniendo los 2 partidos tradicionales: la Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

Como producto de estos *cambios continuos*, el bipartidismo, característico del sistema paraguayo, ha tenido matices a lo largo del proceso democrático, partiendo del escenario hegemónico de la ANR a inicios de la transición, para luego ir moderándose desde mediados de los 90 y primera década del 2000, contrayéndose nuevamente hacia el bipartidismo a partir del 2018 (Cerna y Solís, 2019).

Esta tendencia descrita es más evidente en los ámbitos nacionales (Presidencia y senado) observándose en los niveles subnacionales: Gobernadores, Juntas departamentales y diputación, un protagonismo -casi excluyente- de los partidos tradicionales.

Las diferencias observadas en el desempeño del sistema de partidos paraguayo muestran la importancia de analizar su funcionamiento diseccionando cada una de sus partes, observando cómo se vinculan y construyen redes en el territorio, cómo se organizan, como colaboran entre sí, como seleccionan sus liderazgos, que tipo de acuerdos construyen. En definitiva, todo aquello que construyen y que les permite ser, o no, electoralmente competitivos.

Este capítulo describe y analiza la evolución del sistema de partidos paraguayo en la última década 2013- 2023 y plantea algunos de los principales retos a corto plazo. El objetivo es establecer cómo han evolucionado las dimensiones centrales del sistema de partidos y cuáles son, en el corto y mediano plazo, sus principales desafíos.

El capítulo se organiza en cinco secciones. La primera, analiza el contexto histórico que condiciona el desarrollo del sistema de partido de Paraguay. La segunda sección presenta las reglas de juego enfatizando en las reformas electorales incorporadas en los últimos 5 años. La tercera, describe la estructura de la competencia del sistema de partidos. La cuarta sección presenta los resultados principales de las elecciones 2023. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y retos para los próximos años.

2. Evolución del sistema de partidos paraguayo

2.1. El bipartidismo originario

La creación de los dos principales partidos políticos de Paraguay se remonta a 1887. Tras la derrota del Paraguay en la Guerra de la Triple Alianza¹, el país se vio forzado a buscar nuevas alternativas de manera de reconstruir lo que había quedado en ruinas, provocando una ruptura radical con el régimen anterior. Se estima que el Paraguay perdió entre el 60% y 70% de la población total quedando literalmente deshecho su tejido económico, social, político y cultural².

En 1870, en medio de la ocupación de los ejércitos brasilero y argentino, se sancionó la que sería la primera Constitución. Esta Ley Fundamental de corte liberal reconoce por primera vez, el principio de la soberanía popular, la organización del gobierno de acuerdo con el sistema de separación de poderes del Estado -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, la figura jurídica del ciudadano con derechos y obligaciones y la incorporación de la figura del sufragio (no universal puesto que mujeres e indígenas no tenían derecho al voto) con la incorporación de libertades civiles.

¹ Guerra que enfrentó al Paraguay con la triple alianza conformada por Argentina, Brasil y Uruguay entre los años 1864 y 1870.

² Areces, Nidia R. De la Independencia a la guerra de la Triple Alianza (1811-1870) Historia del Paraguay pág. 193.

Ese texto constitucional contempló varios de los elementos que propiciarían el surgimiento, en 1887, de los dos partidos con mayor caudal electoral y de los más antiguos de la región, el Partido Colorado y el Partido Liberal (Decoud, 1925). Es así como, hasta fines del siglo XIX y principios del siglo XX, no existían partidos políticos entendidos como “cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones y es capaz de colocar a través de elecciones, a candidatos para cargos públicos” (Sartori, 2012).

Estos partidos surgieron en un momento en el que el país necesitaba una reconstrucción institucional. La importancia de conformar un nuevo sistema de legitimación del poder político, de establecer una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad y de encontrar alternativas para canalizar uno de los mayores problemas sociales que afectaba a varios sectores de la sociedad paraguaya, como era la venta de las tierras públicas, dió lugar al nacimiento de estas agrupaciones (Morínigo, 1995).

Los partidos se fueron conformando en torno a élites provenientes de un sector social parecido, que disputaban el control del poder. Nacen bajo las influencias ideológicas del liberalismo de la época, pero con una orientación más nacionalista y populista, los colorados.

Ambas agrupaciones políticas, se sitúan entre los partidos políticos en funcionamiento más antiguos del mundo. Por lo tanto, Paraguay es, junto a Uruguay y Colombia, la excepción en América Latina en cuanto a la regla general de que los sistemas de partidos tienen un origen relativamente reciente y están compuestos de organizaciones efímeras en torno a personalidades (Lewis, 1993).

La vida política del Paraguay en la última parte del s. XIX y primera mitad del s. XX estuvo dividida en dos grandes etapas, en las cuales, ambos partidos se repartieron la administración del gobierno excluyendo completamente al otro. La primera que abarca entre los años 1870 y 1904, en los que el Partido Colorado gobernó sin interrupciones. Y, la segunda, de 1904 a 1936, período donde gobierna de manera ininterrumpida el Partido Liberal.

En ambas etapas, el ejercicio de la oposición política fue más bien limitado. En el Paraguay, los partidos no integran un sistema político compartiendo el gobierno en el sentido amplio de este último término, sino

más bien existe un partido que controla el poder, mientras que el otro puede tener vigencia en tanto acepte simplemente aparecer como adherido al poder, ejerciendo una oposición muy limitada, sin posibilidades de alterar la posición que ocupan los partidos dentro del sistema. En el bipartidismo paraguayo cuando un partido se encuentra en el poder el otro se halla en la “llanura” (Morínigo, 1998).

De 1887 a 1922, el caudillismo y el padrinazgo constituyeron las características principales del sistema político, siendo elementos vinculantes en la relación entre líderes y afiliados. Durante la década de 1920, surgen grupos de intelectuales que empezaron a manifestar simpatía hacia las nuevas ideologías políticas surgidas en Europa como el nacionalismo, el fascismo, el comunismo y el corporativismo católico. En 1913 se fundó el Partido Obrero (PO), de inspiración marxista; luego el Partido Socialista Revolucionario (PSR) cuya disolución se da simultáneamente con la creación del Partido Comunista Paraguayo (PCP) en 1928. La participación de estos partidos, sin embargo, ha sido históricamente marginal en el sistema político paraguayo.

Los conflictos sociopolíticos, la inestabilidad e incertidumbre, fueron la constante en el Paraguay en la primera mitad del s. XX, los golpes de estado y las revoluciones eran el mecanismo natural de acceso al poder. Entre 1870 y 1954 llegaron al poder 47 presidentes, lo que devela el grado de inestabilidad política de esa etapa.

2.2. Cambios en el sistema de partidos

La guerra del chaco generó transformaciones profundas en la sociedad paraguaya. A decir de Carlos Martini (1993) “se produjo una crisis sociopolítica que generó la descomposición de la forma estatal anterior (oligárquico-liberal) y el reemplazo por otra forma de Estado (autoritario-militar)”. Estas transformaciones impactaron igualmente las condiciones de competencia de los partidos. A partir de 1936, las proscripciones y persecuciones a los partidos políticos se replicarían en los gobiernos de Franco, Estigarribia y Morínigo, afectando la dinámica interpartidaria y tendiendo de manera abrupta hacia un sistema de partido único a fines de la década del '40, contexto en el cual, pocos años más tarde, Alfredo Stroessner iniciaría su largo mandato autocrático de 35 años.

Entre 1962 y 1967 el régimen autoriza la participación condicionada de otros partidos como el Liberal y el Partido Febrerista a fin de dar una fachada democrática a la Convención Constituyente de 1967 de la que participan estos partidos.

Esta aparente actitud permisiva del régimen hacia la participación de los partidos generó la división interna en los mismos entre aquellos que creían que se tenía que participar, y quienes pensaban que hacerlo era legitimar al régimen. Se da la división entre participacionistas y abstencionistas que fortalece todavía más al régimen autoritario.

En 1962 se funda el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y a fines de los 70 el combativo Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), ninguno de los cuales fue reconocido por el régimen, por lo que tuvieron una participación clandestina e irregular hasta caída la dictadura.

El golpe de Estado al dictador Stroessner en 1989 se dio en momentos de vigencia de un sistema no competitivo con partido hegemónico. Siguiendo a Sartori (1992) en estos casos, el partido principal puede permitir la actuación de otros partidos, pero sólo como partidos “satélites” o “subordinados” que no amenazan su posición hegemónica y no pueden competir en condiciones de igualdad. La Palombara y Weiner hablan de “unipartidismo pluralista”. José N. Morínigo (1998) se refiere a esa etapa en Paraguay como de “bipartidismo con partido hegemónico”.

En estricto rigor, en las últimas elecciones de la dictadura en 1988, compitieron el Partido Liberal y el Partido Liberal Radical, que estaban reconocidos y actuaban legitimando en gran parte al régimen. Otros partidos y movimientos como el Partido Liberal Radical Auténtico, fundado a fines de los 70, el Partido Febrerista (PRF), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el MOPOCO (movimiento interno colorado opositor al régimen) no estaban reconocidos.

Estos partidos *irregulares* habían conformado a fines de los '70 el *Acuerdo Nacional* que fue un espacio de interacción entre partidos que permitió dar a conocer al mundo las violaciones a los derechos humanos en el país. El Acuerdo Nacional quedó sin efecto, apenas caída la dictadura, pero constituyó una experiencia positiva de ejercicio democrático entre partidos y sentó bases sólidas de proyectos y propuestas para la transición política retomadas en la Convención Nacional Constituyente de 1992.

Una vez caída la dictadura, tanto el PLRA, como los partidos febrerista y la democracia cristiana pudieron activar libremente y competir en los procesos electorales de forma abierta. Allí se inaugura una nueva etapa del sistema de partidos, ya competitivo, donde el PLRA y los otros partidos de oposición, tienen participación, no pudiendo alcanzar la fuerza electoral desplegada por el oficialismo.

2.3. El sistema de partidos en democracia

Por lo anteriormente mencionado la evolución del sistema de partidos paraguayo supone dos grandes etapas. La primera es la “dictatorial”, *no competitiva* comprendida entre 1954-1989. La segunda es la etapa democrática de 1989 hasta nuestros días. En Paraguay la transición política fue conducida por el mismo partido que había sostenido la dictadura. La pregunta clave en ese contexto era ¿Cómo conciliar la democracia con el principio de continuidad del Partido Colorado en el poder? (Abente 2010: 296).

Esta contradicción central marcó todo el periodo del mandato de Rodríguez. Tanto es así que las elecciones del primero de mayo de 1989, tres meses después del golpe, se realizaron con las mismas reglas de juego que daban fundamento a una dictadura para la cual las elecciones no eran más que una fachada democrática. No hubo ni siquiera una sensación de ruptura. La ciudadanía comprendió que lo más dramático de este estreno de la transición fue haber permitido la continuidad del viejo sistema (Morinigo 2002).

El Partido Colorado que había gobernado de forma ininterrumpida desde 1947 hasta 1989, pese al cambio de régimen político, siguió gobernando el país hasta el año 2008, donde se da la alternancia, que no duraría mucho tiempo.

2.4. La ansiada alternancia

La alternancia del Poder Ejecutivo, como resultado de un proceso electoral, no se había dado sino hasta el 2008, año en el que la Alianza de partidos y movimientos de oposición encabezada por Fernando Lugo y que

tuvo al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) como socio mayoritario logra el triunfo electoral. Esa coalición que se reunió bajo el nombre de “Alianza Patriótica para el Cambio” (APC) quiebra la hegemonía colorada luego de setenta años. La alternancia mencionada se da a nivel del Poder Ejecutivo ya que, en el Congreso, Gobernaciones y Juntas departamentales, se mantuvo el predominio de colorados y liberales, en segundo orden.

La carencia de soporte político propio del presidente Lugo en el Congreso, debilitó enormemente las posibilidades de sostener un proyecto de cambio real en el Paraguay. Ante esta debilidad manifiesta, y una alianza con los liberales cada vez más problemática y difícil de sostener, ocurre la matanza de Curuguaty³ que derivó en una crisis política que finalmente tumbó al presidente Lugo. Del juicio político que destituye a Lugo, participaron con su voto favorable los liberales, supuestos aliados en el gobierno.

Este evento y el final abrupto del gobierno de Lugo provocó una herida difícil de cicatrizar que entorpece todo proyecto alternativo en la oposición paraguaya. A partir de allí, toda idea de alianza o coalición de la oposición estuvo precedida de desconfianza, recelos y rencores no resueltos. La historia desde las elecciones del 2013, marcan victorias consecutivas del Partido Colorado en 2018 y 2023 y un reforzamiento notorio de su predominancia en el sistema de partidos paraguayo.

El sistema de partidos paraguayo mantiene la característica de su estabilidad a lo largo del tiempo, si bien, en los últimos 34 años, han ocurrido *cambios continuos* (Sartori, 1992) en alguno de los elementos del sistema de partidos (estructura o dinámica de competencia) tales como: el cambio de régimen político, el cambio de reglas electorales, el número efectivo de partidos o los niveles de competitividad, la preeminencia a nivel nacional y territorial la siguen teniendo los partidos tradicionales, la Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el campo del tercer espacio, permanece volátil, disperso e incierto.

³ Enfrentamiento violento entre policías y campesinos en Campos Morumbí, ubicada en la ciudad de Curuguaty, al norte de Paraguay.

3. Las reglas de juego

3.1. Los acuerdos políticos de la transición

Tanto la incorporación de la representación proporcional como la creación de una institucionalidad electoral eficiente fueron ejes de acuerdo entre oficialismo y oposición a inicios de la transición democrática. El primer paso para ello fue la adopción de la ley 1/90 que reformaba la ley electoral de la dictadura, incorporando la representación proporcional. Años más tarde estos acuerdos se plasman en la constitución de la república de 1992.

En palabras de Esteban Caballero los acuerdos buscaron “compensar el fuerte desequilibrio a favor del Partido Colorado que significaba el control del aparato estatal y su hegemonía histórica durante las cinco décadas anteriores y la creación de un sistema electoral eficiente, con padrones depurados y control transparente del proceso electoral que brinden garantías a la ciudadanía” (Caballero, 2003).

La Constitución de 1992, incorpora en su sección V a la Justicia Electoral y define su competencia para la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y los títulos de quienes resulten elegidos. Dispone la conformación de un Tribunal Superior integrado por tres miembros, ordenando su elección y remoción por los mismos mecanismos dispuestos para los ministros de la Corte Suprema de Justicia. La integración de este Tribunal y de toda la estructura administrativa de la institución se diseñó en el marco del llamado pacto de gobernabilidad⁴.

La Constitución, redactada por una histórica Asamblea Constituyente, estableció la democracia representativa, participativa y pluralista. El sistema institucional dispone que el Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República, elegido junto con un vicepresidente por un periodo de cinco años, sin poder ser reelectos (art. 229). El presidente y el vicepresidente de la República son elegidos conjunta y directamente por el pueblo por mayoría simple de votos (art. 230).

⁴ Acuerdo político alcanzado en el Gobierno de Wasmosy en el año 1993, por el cual, los partidos de oposición podrían tener participación en espacios de poder distribuidos en conjunto con el Partido de Gobierno.

Posterior a la constitución de 1992 se promulgan la ley No. 635/95 que reglamenta la Justicia Electoral, la ley No. 772/95 que dispone la renovación total del Registro Cívico Permanente, la ley No. 834/96 que establece el Código Electoral Paraguayo. La secuencia de leyes aprobadas en esos años evidencia la preocupación central por la integridad mínima de los procesos electorales, dotar al sistema político de un órgano rector electoral que brinde garantías de imparcialidad y un registro cívico permanente actualizado y depurado.

Entrado el siglo XXI, las primeras dos décadas, van mostrando la evolución de la dinámica de la competencia electoral y los desafíos y nuevas demandas planteadas. Se aprueban leyes tendientes a incrementar la participación electoral de las juventudes y de paraguayos residentes en el extranjero, la organización de internas simultáneas, la promoción de las concertaciones electorales, el uso de tecnología en las votaciones, el control del financiamiento político y el desbloqueo de listas para órganos plurinominales, por citar sólo las principales.

La dinámica reformista ha sido intensa y variada, sin embargo, quedan aún pendientes importantes que deben ser cubiertos para aspirar a niveles óptimos de integridad electoral, como ser, entre otros: asegurar la gratuidad del transporte público el día de las elecciones o la integración plural de las mesas de votación.

Tabla 5.1. Leyes electorales. Año de promulgación y denominación

Año	Número y denominación
1992	Constitución Nacional
1995	No. 635 “Que reglamenta la Justicia Electoral”
1995	No. 772 “Que dispone la renovación total del Registro Cívico Permanente”
1996	No. 834 “Que estable el Código Electoral Paraguayo”
2002	No. 1890 “Que dispone la implementación de internas partidarias simultáneas”
2007	No. 3212 “Que crea la figura de las Concertaciones”
2012	No. 4559 “Inscripción automática”
2014	No. 5286 “Internas simultáneas”
2012/ 2018/2020	No. 4743 “Que regula el Financiamiento Político” y sus reformas No. 6167/18 y No. 6501/20
2019	No. 6318 “Que incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales.”

Fuente: Elaboración propia

3.2. El sistema de elección

Los cargos electivos ejecutivos son decididos por un sistema de mayoría simple, sin posibilidad de reelección. Los cargos electivos para órganos plurinominales como ser legislativo o juntas departamentales y municipales se conforman mediante el sistema de representación proporcional que utiliza el D'hont para la distribución de escaños.

En cuanto a las circunscripciones electorales, para el caso de elecciones nacionales, se conforman 3 circunscripciones: Los 17 departamentos del país forman una circunscripción para elegir Gobernadores, miembros de Juntas Departamentales y diputados (según corresponda a cada departamento) La capital, Asunción, se convierte en una circunscripción electoral específica para elegir a los diputados nacionales que le corresponda. Finalmente se forma una circunscripción electoral nacional, que elige presidente, vicepresidente y Senadores.

3.3. La postulación y selección de candidaturas

Tanto los partidos políticos como los movimientos políticos reconocidos por el Tribunal Superior de Justicia Electoral pueden postular candidaturas. Se reconoce, además, la posibilidad que los partidos formen alianzas o concertaciones electorales y postulen, desde dicha plataforma las distintas candidaturas. Todas las candidaturas deben ser producto de votaciones en internas partidarias por parte de los afiliados⁵. El código electoral establece el plazo de 90 a 120 días, previos a la fecha fijada para la elección nacional, para la celebración de internas partidarias.

El proceso interno de selección de candidaturas dinamiza la interna de los partidos, promueve la aparición de nuevos liderazgos o permite medir la vigencia de liderazgos históricos. Esta disputa interna se da, sobre todo, en los partidos tradicionales, Colorado y Liberal, que tienen la estructura a nivel nacional para movilizar a un numeroso electorado.

La cuota de género para las candidaturas de mujeres es de un piso de 20% que los partidos están obligados a cumplir. En ese sentido, hay

⁵ Para las elecciones nacionales 2023, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, avaló la posibilidad que los no afiliados puedan votar en las elecciones internas de la Concertación Nacional.

variedad, fijando algunos partidos en 20%, 30% y otros directamente, incorporando la paridad en la conformación de listas⁶, como fue el caso reciente del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), para lo cual han reformado su estatuto partidario.

3.4. Las recientes reformas electorales

En el año 2019 se aprobó la ley No. 6318 “*Que incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales*” generando con ello la transformación de la competencia política en el Paraguay. La lógica de la disputa pasaba de ser entre partidos a una disputa individual, de candidaturas. La aprobación del desbloqueo y voto preferente tuvo impacto, a su vez, en otras dimensiones del sistema electoral como ser: la forma de votación y el financiamiento de la política, por lo cual, se implementaron las máquinas electrónicas de votación y se dispusieron nuevos ajustes a la ley No 4743 del año 2012 de Control del Financiamiento político, ya reformada, en 2018, y vuelta a reformar en 2020, tendientes a un control más efectivo de las rendiciones de cada candidatura individual.

Estas reformas fueron implementadas en las elecciones municipales del 2021, las internas para las elecciones nacionales en 2022 y en las recientes elecciones generales en 2023. En todas estas contiendas el desbloqueo mostró una tendencia parecida: aumentando la dinámica interna de competencia, generando la participación como candidatos/as de personas ajenas a la actividad partidaria pero que se vieron atraídas por el nuevo sistema de votación.

Otros efectos notorios de esta reforma han sido: la personalización de la campaña electoral, el encarecimiento exponencial de los costos de campaña y la fragmentación interna partidaria. El nuevo sistema obligó a cada candidato y candidata a organizar su propio equipo de campaña, a correr de forma personal con los gastos que implica toda campaña electoral (viajes, traslados, pautas en medios, contratación de punteros políticos, etc) a los que deben sumarse los gastos más importantes que cada candidato/a realiza el día de las elecciones.

⁶ <https://www.ultimahora.com/de-forma-unanime-aprueban-la-paridad-listas-legislativas-del-plra-n2991129>.

Esta preocupación sobre el incremento de los gastos fue manifestada por candidatos/as de todos los partidos, incluyendo a los principales partidos. Por otro lado, en un contexto de institucionalidad débil, corrupción estructural y economía informal, la exigencia exponencial de financiamiento y la promoción de cientos y miles de campañas individuales en paralelo genera oportunidades para la penetración del dinero ilícito en la política. El sistema de control de financiamiento previsto en la ley 4743/12 y sus modificaciones no logra ser efectivo y genera confusiones antes que certezas en candidatos y la ciudadanía.

4. Estructura de la competencia en el sistema de partidos

Los partidos políticos constituyen un elemento indispensable para el funcionamiento democrático. Toda democracia moderna gira en torno a un sistema de partidos en el que al menos dos de ellos compiten libremente por el poder (Payne, 2006).

El sistema de partidos hegemónico es aquel en el que un partido no permite una competencia oficial por el poder ni una competencia de facto (Sartori 2009). En la dictadura *stronista*⁷ (1954-1989) existían otros partidos, pero no podían competir con el partido hegemónico en pie de igualdad. No se producía la alternancia, dado que ni siquiera se contemplaba la posibilidad de la rotación en el poder.

Si bien, existían otros partidos y estos ocupaban bancas en el congreso, la democracia era de fachada, al no existir libertades políticas plenas para la participación y el disenso con el régimen de turno, sumando a ello elecciones controladas y amañadas para forzar la elección de Stroessner. Esta dinámica hegemónico-autoritaria caracterizó al sistema de partidos en Paraguay hasta la caída de la dictadura en 1989.

Una vez caída la dictadura los demás partidos políticos que habían estado agrupados en el “Acuerdo Nacional” entran a competir al juego democrático con mayores garantías, entre ellos: el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), el Partido Febrerista, el Demócrata Cristiano, el Mopoco, Partido Comunista Paraguayo y el Partido de los Trabajadores, luego surgiría el Partido Encuentro Nacional.

⁷ Régimen autocrático encabezado por el General Alfredo Stroessner entre 1954 y 1989.

Sin embargo, pese a la irrupción de otros protagonistas partidarios, la competencia electoral se concentró en ambos partidos tradicionales y fue el “tercer espacio” el disputado por estas agrupaciones minoritarias.

El papel de los partidos es esencial para reclutar y seleccionar a los aspirantes a los cargos políticos, organizar el proceso electoral, estructurar el apoyo político de la opinión pública en torno a determinados programas políticos, intereses socioeconómicos y valores, incluir los intereses y las preferencias de la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas, formar el gobierno y establecer acuerdos políticos en el ámbito legislativo (Sartori, 1976; Lipset y Rokkan, 1967; La Palombara y Weiner, 1966).

El sistema de partidos, a su vez, cumple un rol fundamental en la consolidación de la gobernabilidad democrática, debiendo cumplir con tres características distintas: 1) Nivel de institucionalización; 2) grado de fragmentación y 3) grado de polarización.

De acuerdo con Mainwaring y Scully (1995), el sistema de partidos está institucionalizado cuando las pautas de competencia interpartidista son relativamente estables, los partidos cuentan con bases de apoyo social sólidas y profundas, tanto los partidos como las elecciones son percibidos como legítimos y como instrumentos únicos para determinar quién gobierna, y las organizaciones partidistas se caracterizan por contar con reglas y estructuras razonablemente estables.

El grado de fragmentación del sistema de partidos indica el número de agrupaciones que obtienen habitualmente una proporción significativa de los votos y escaños. El grado de polarización se relaciona con la magnitud de las diferencias entre los distintos partidos respecto de su ideología política y su base social (Payne, 2006).

A efectos de indagar sobre la evolución del sistema de partidos paraguayo entre los años 2013 a 2023 analizaremos las siguientes dimensiones: Número efectivo de partidos (NEP); Institucionalización y nacionalización; organización interna partidaria, niveles de membresía y polarización ideológica interpartidaria.

4.1. Número efectivo de partidos (NEP)

Como la literatura sobre partidos y sistemas de partidos indica “resulta crucial la cantidad de partidos pues permiten reconocer el grado de

concentración/ fragmentación del sistema y el número de interacciones de este” (Duverger, 1981; Sartori, 2000).

La década 2003 a 2013 fue caracterizada por la emergencia de nuevos partidos a fines de los años 90, pero sobre todo, a inicios del 2000. Partidos del tercer espacio, que surgieron como opción a los partidos tradicionales, con rasgos y características marcadamente opuestas a los centenarios partidos paraguayos.

Estos partidos se han caracterizado por el liderazgo individual de un actor político fuerte: Caballero Vargas lidera al Encuentro Nacional en los 90, Lino Oviedo y Pedro Fadul al UNACE y Patria Querida respectivamente, a inicios del 2000, Carlos Filizzola funda el Partido País Solidario en ese tiempo y Fernando Lugo lidera la Concertación Frente Guazú desde mediados de la primera década del 2000.

Esta concentración de protagonismo en un actor individual, la dependencia casi total de la organización política del liderazgo unipersonal, la incapacidad para ampliar la organización política, trabajar en la identificación y formación de cuadros políticos y la imposibilidad de generar redes en los territorios, sumados a condiciones desiguales para la competencia electoral en el Paraguay, dificultaron la sostenibilidad en el tiempo de estas organizaciones políticas y, sobre todo, su capacidad de ser electoralmente competitivos. Tal como indica Tamayo Belda (2019) “no se puede decir que la presencia y la incidencia de las fuerzas del tercer espacio político hayan tenido una notable relevancia en el período de democratización del Paraguay”.

Se ha considerado como un problema la falta de estabilidad y consolidación de las organizaciones políticas del tercer espacio, pues esa falta de afianzamiento de identidades políticas nuevas o diferentes es funcional a la tendencia bipartidista, así como refuerza las lógicas políticas prebendarias y de negociación de intereses personales más que de acuerdos políticos de acercamiento y consenso de los ejes programáticos de los partidos (Tamayo Belda, 2019).

Estos fenómenos de los partidos independientes de fines de los 90 y primera década del 2000, no difieren de la tendencia actual en partidos emergentes, observándose el caso de Cruzada Nacional y su principal referente, Paraguayo Cubas, candidato a presidente en las últimas elecciones, como el más evidente. Estos partidos no desarrollan

musculatura interna, no consolidan procesos, prácticas, ni logran sostener una línea programática en el tiempo.

Pese a estas limitaciones indicadas, en la década anterior (2003 a 2013) partidos como el UNACE, Patria Querida y el Frente Guazú, lograron tener una representación más que aceptable en el Congreso, en el caso del Frente Guazú extendiendo dicho desempeño hasta el 2018, conformando en aquel período, 2003 a 2013, un sistema de pluripartidismo moderado en el cual, la predominancia de los partidos tradicionales quedó algo matizada. En aquella década se podría hablar de estos tres partidos relevantes, y otros minoritarios, pero que han tenido mucho protagonismo como el caso del PDP, PEN, Avanza País o País Solidario.

Tabla 5.2. Bancas ganadas por partidos (2003- 2023)

Partido	Cámara de Senadores					Cámara de Diputados				
	2003	2008	2013	2018	2023	2003	2008	2013	2018	2023
Partido Colorado (ANR)	16	15	16	17	23	37	30	44	43	49
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)/Alianza Lista 2	12	14	12	14	12	21	27	27	30	22
Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE)	7	9	7			10	15	2		
Partido Patria Querida (PPQ)	7	4	7	3	1	10	3	1	3	1
Partido Encuentro Nacional (PEN)	11				1			2	22	
Hagamos				2					2	
Partido País Solidario (PPS)	1	1				2				
Frente Guazú		1	48		1		1			
Alianza Patriótica para el Cambio (APC)							2			
Alianza Departamental Boquerón							1			
Fuerza Guazú								1		
PCH								1		
Avanza País			2					2		
Partido Democrático Progresista (PDP)		1	31		1		1			
Cruzada Nacional					5					4
Yo Creo					1					2

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del TSJE

El gráfico presenta las dinámicas diversas de la representación legislativa de partidos según cada Cámara. En la de Senadores, en el período de 2003 a 2018, se logró que partidos del tercer espacio tengan representación relevante conformando un escenario pluripartidista moderado, que se hace más notorio entre 2003 y 2008. En este nuevo período la ANR se ha fortalecido y los partidos de oposición han quedado bastante marginados y debilitados, sumando a eso, la conducta incierta -y en algunos casos- públicamente asumida por legisladores electos de la oposición, de apoyo al oficialismo colorado.

En la cámara de diputados, salvo en los periodos 2003-2008, las brechas entre los partidos tradicionales y los del tercer espacio son más amplias y esta tendencia lejos de revertirse se ha agudizado en esta última elección. El tamaño de las circunscripciones electorales y la asignación de bancas en consecuencia es clave para comprender el desequilibrio en la representación que existe en Diputados. Mayormente son circunscripciones pequeñas de hasta 4 bancas, en su mayoría, lo que dificulta enormemente la posibilidad de competir a partidos independientes a los tradicionales.

Por otra parte, en esta última elección irrumpen partidos de reciente fundación, escasamente institucionalizados, y dependientes de liderazgos personalistas, con agendas inciertas, que ya muestran los primeros desajustes y desconexiones. Estos partidos reemplazan en la representación a partidos disciplinados y con agenda parlamentaria como Patria Querida y Frente Guazu que quedan visiblemente disminuidos. El panorama en el legislativo, tras las elecciones del 30 de abril, es de hegemonía colorada sin el contrapeso y equilibrio necesarios y con oposición disminuida y desconectada.

4.2. Nivel de institucionalización del vínculo entre electores y partidos

En una estructura democrática, la presencia de partidos institucionalizados y la relación con el electorado no sólo es un elemento articulador fundamental durante el periodo electivo y constitutivo de gobierno, sino también durante el propio gobierno. Los partidos políticos constituyen entonces, un papel clave en la representación política de la

sociedad. Si bien, existe un marco democrático relativamente estable, la cuestión actual con América Latina está centrada en el debate sobre la calidad de dicha representación, la cual viene siendo cuestionada desde distintos sectores de la sociedad civil, a partir de las funciones y los roles que hoy desempeñan los partidos y actores políticos.

La desafección política se ha convertido en un hecho recurrente en la región; el individuo deviene apolítico, y la actitud ante el Estado de quien recibe un servicio, no es precisamente de participación política, sino de una genérica actitud reivindicativa, que espera asistencias sin querer imponer decisiones (Dalton, 1988).

América Latina, por un lado, se ha fortalecido en la vinculación Partidos-Estado, pero por otro, se ha debilitado en cuanto al vínculo Partido-Sociedad. Últimamente, esta última vinculación se logra en momentos puntuales, de retorno de democracias, manifestaciones en contra de posibles consolidaciones de régimen o propuestas anti políticas. Podríamos decir que hoy los partidos se encuentran cada vez más institucionalizados, pero también son más remotos a la sociedad, son más privilegiados, pero así también, menos legítimos (Del Campo y Ramos Rollón 1998).

Sin embargo, en Paraguay el nivel de institucionalización entre los partidos tradicionales y los electores es relativamente alto, ya que esto está determinado por un contexto específico. La dictadura que sufrió el Paraguay en manos de Stroessner transformó al Partido Colorado (ANR) en un único vínculo mediante el cual la ciudadanía se relacionaba con el Estado. Si uno deseaba ser maestro/a de una escuela pública, ingresar a la policía nacional o a las Fuerzas Armadas, debía estar afiliado al partido. Este esquema de control permeó todos los sectores de la sociedad y en todo el territorio nacional. El Partido Liberal Radical Auténtico, pese a la persecución durante el stronismo se mantuvo como el principal partido de oposición, con presencia a nivel nacional, organizado en comités políticos a lo largo del territorio nacional.

El estudio de Nichols (1968) constituye uno de los primeros intentos para analizar, utilizando el método de encuestas, los partidos políticos en Paraguay. Para Nichols (1968), los partidos en el Paraguay “no son asociaciones de intereses sino comunidades” siguiendo una distinción propuesta por Duverger, en el que los partidos-comunidades se caracterizan

por la lealtad primordial de sus miembros, mientras que los partidos-asociaciones “promueven la búsqueda de un interés común”. La influencia de la tradición es lo determinante en el comportamiento político de los paraguayos, aun cuando la gran mayoría de los encuestados consideraron que la mejor estrategia para aumentar el número de miembros de un partido consiste en desarrollar “una ideología que abarque todos los aspectos de la vida social” (Nichols, 1968).

La relación política entre el partido y los ciudadanos e incluso de éstos con el Estado, se caracteriza por una relación que nace del vínculo personal, producto de la vigencia de relaciones familiares, amistosas, nacidas por compartir un mismo grupo deportivo, religioso, vecinal o comunitario. La ciudadanía reconocida jurídicamente, para que sea efectiva, pasa por la relación entre socios vinculados por un sentimiento de lealtad y reciprocidad, que, según el grado de compromiso, puede situarse incluso por encima de la ley (Morínigo, 2008).

Según Nichols y Morínigo & Silvero la identificación partidaria estaría determinada por la familia de manera profunda; por esa razón, el cambio de partido se da en casos extraordinarios. El fundamento de este comportamiento político se basa en que los partidos son comunidades adscriptivas. Es decir, la identificación partidaria está determinada por la familia (Lacchi; Rojas, 2019).

Estos niveles de institucionalización que son propios de los dos partidos centenarios no han logrado replicarse en los partidos del tercer espacio en los cuales, la inestabilidad, la volatilidad, la debilidad orgánica, han sido la constante. Ninguno de los partidos independientes ha conseguido ser competitivos electoralmente en el tiempo. Aparecen y desaparecen de manera fugaz, dependiendo de liderazgos personales y coyunturales, y con muy baja capacidad de construcción de redes en los territorios.

En cuanto a la presencia en el nivel nacional los sistemas de partidos y los partidos orientados nacionalmente son más eficaces para responder demandas ciudadanas y gobernar. Los resultados de las últimas elecciones evidencian la preeminencia total de los dos partidos tradicionales en el territorio, en los últimos años, el PLRA, compitiendo ya como Alianza o Concertación con otros partidos de oposición, siendo siempre el socio mayoritario.

A diferencia de lo que se observa en el ámbito nacional -en donde se ha visto el desplazamiento de un sistema de partido hegemónico o predominante hacia

otro de pluralismo moderado en el que otras fuerzas políticas han alcanzado peso y relevancia-, en la arena departamental se aprecia una tendencia hacia el bipartidismo en el que los partidos tradicionales concentran la gran mayoría de las preferencias electorales (Cerna y Solís, 2017).

Tabla 5.3. Partidos electos en cada Gobernación Departamental (2008-2023)

Departamento	Partido Político Electo 2008	Partido Político Electo 2013	Partido Político Electo 2018	Partido Político Electo 2023
Concepción	PLRA	ANR	PLRA	ANR
San Pedro	PLRA	ANR	ANR	ANR
Cordillera	PLRA	PLRA	PLRA	ANR
Guairá	ANR	ANR	ANR	ANR
Caaguazú	PLRA	ANR	Alianza Ganar	ANR
Caazapá	ANR	ANR	ANR	ANR
Itapúa	ANR	ANR	ANR	Concertación Nacional
Misiones	PLRA	ANR	ANR	ANR
Paraguari	ANR	ANR	ANR	ANR
Alto Paraná	ANR	ANR	ANR	ANR
Central	PLRA	PLRA	ANR	Concertación Nacional
Ñeembucú	ANR	PLRA	ANR	ANR
Amambay	PLRA	PLRA	PLRA	ANR
Canindeyú	ANR	ANR	ANR	ANR
Pdte. Hayes	ANR	Alianza Pasión Chaqueña	ANR	ANR
Alto Paraguay	Alianza Departamental Boquerón	ANR	ANR	ANR

Fuente: Elaboración propia

4.3. Orientación del voto

El proceso de reformas y cambios introducidos en la normativa legal y electoral, a inicios de la transición democrática, logró el objetivo de transformar el sistema de partidos en un sistema mucho más competitivo, ello se puede notar comparando los resultados de las elecciones desde 1989 a 1993 (con normas electorales y padrones aun poco confiables) y los

resultados que se registran en las elecciones posteriores a estos años (1998, 2003, 2008, 2013) con reglas de juego competitivas. Entre las elecciones de 1998 y 2003 se dio un 36% de volatilidad electoral agregada.

En las elecciones del 2008, trepó a un 50%, con un Partido Colorado desgastado luego de 61 años de ejercicio del poder ininterrumpidos y la candidatura de Blanca Ovelar, que no logró movilizar al electorado colorado. Por otro lado, la candidatura de Lino Oviedo con el UNACE, como un desprendimiento del Partido Colorado, restó una considerable cantidad de votos al oficialismo. Frente a eso, la irrupción de la figura de Lugo como un outsider de la política tradicional, pero siendo referente protagónico de la Iglesia y con ascendencia en sectores rurales y campesinos, impulsado por referentes políticos de partidos de oposición que lo veían como potencial candidato para atraer votos de amplios sectores.

En la última década la tendencia de la orientación del voto en partidos del tercer espacio ha sido volátil, pero la principal característica es la concentración del voto colorado. El Partido Colorado mantiene niveles de preferencia electoral parejos tanto en el ámbito Ejecutivo como en el Legislativo, solidificando con esto una posición de predominancia en el sistema de partidos que, si bien, nunca fue amenazada, entre los años 2003 y 2008, había mermado.

Tabla 5.4. Votos obtenidos por partidos, alianzas y concertaciones (2013-2023)

	Presidente y vicepresidente			Cámara de Senadores			Cámara de Diputados		
	2013	2018	2023	2013	2018	2023	2013	2018	2023
ANR	1.104.169	1.206.067	1.291.209	865.206	766.841	1.319.617	919.625	927.183	1.345.730
PLRA				588.054	570.205		656.301	420.821	28.162
ALIANZA PARAGUAYALEGRE	889.451								
AVANZA PAÍS	141.716			117.056			84.826		
ALIANZA GANAR		1.110.464						286.513	
CONCERTACIÓN NACIONAL			830.302						
ALIANZA SENADORES						702.776			
ALIANZA DIPUTADOS									397.599
UNACE	19.416		12.066	90.640	49.889	30.545	147.534	65.593	31.969
PPQ	27.026			45.168	159.625	72.357	63.662	105.765	92.874
PEN				78.460	30.365		108.662	75.514	1.391
ALIANZA ENCUENTRO NACIONAL						148.505			81.843
FRENTE GUAZU	79.573			238.313	279.008	60.774	122.440	42.891	33.254
PDP				144.691	86.216		30.579	27.932	
HAGAMOS					105.375			75.601	
CRUZADA NACIONAL			692.429		58.409	331.945		33.417	233.812
YO CREO						56.386			66.126
OTROS	16.383	146.910	113.081	79.689	252.370	162.751	110.092	310.377	171.369
BLANCOS/NULOS	131.703	134.548	81.982	159.889	229.993	134.531	155.905	210.753	174.201

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del TSJE

Actualmente, y desde la irrupción de Horacio Cartes, el partido colorado se ha visto fortalecido tanto en acumulación de poder político como en concentración de recursos económicos. Este fortalecimiento puede notarse en el aumento de espacios de poder ganado por el oficialismo tanto a nivel del Estado central, como así también, en los niveles regionales y locales, en los cuales la predominancia del Partido Colorado es notoria.

La fortuna del expresidente Cartes, producto de actividades empresariales denunciadas como ilícitas a nivel internacional⁸, a las que deben sumarse los recursos, financieros y humanos, que el propio partido controla como administrador del Estado desde hace más de 50 años, representan una ventaja muy importante para inclinar la cancha en la competencia electoral. Por otro lado, el crimen organizado ha penetrado los partidos políticos tradicionales financiando campañas y poniendo a disposición ingentes recursos.

La reciente reforma electoral que introdujo el desbloqueo de listas, con el voto preferente, ha demostrado hasta el momento ser bastante funcional a los partidos tradicionales, especialmente, al oficialismo. Como ya se explicó anteriormente, el desbloqueo obliga a la exposición permanente del candidato, para poder ser identificado, lo cual implica una campaña individual onerosa en diversos gastos. Para candidatos de partidos tradicionales, que deben sortear primero las internas partidarias, esta erogación es doble. Sin embargo, la estructura partidaria con presencia a nivel nacional y en el territorio, con capacidad de movilización propia de su electorado y con acceso a financiamiento de todo tipo, corre con ventaja, frente a candidatos de partidos minoritarios. Esto se ha notado, en todos los procesos electorales en los cuales se implementó el desbloqueo.

4.4. Membresía partidaria

Como indica Pérez (2017), tanto la Asociación Nacional Republicana (ANR) como el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) tienen una organización burocrática compleja, y una estructura formal y estable en el tiempo. Sus autoridades son electas por voto exclusivo de sus afiliadas y

⁸ En el mes de junio de 2022 Horacio Cartes ha sido declarado como “significativamente corrupto” por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica.

afiliados en elecciones periódicas mediante el sistema D'Hondt, según lo establece el Código Electoral paraguayo (Ley n.º 834/96).

Ambos partidos registran un alto nivel de afiliación partidaria que en los últimos años fue en aumento. Según datos de la Justicia Electoral, de 2007 a 2022 ambos partidos tradicionales han mostrado un incremento sostenido de sus afiliaciones. En el caso de la ANR, pasó de 1.659.814 personas en 2007 a 1.989.416 en 2012, para llegar a 2.220.358 en 2015 y registrar, finalmente, en 2022, 2.616.424. Por otro lado, el PLRA pasó de 820.000 afiliadas y afiliados en 2007 a 1.107.687 en 2012; 1.214.659 en 2015, para llegar finalmente a 1.548.023 en 2022.

Tabla 5.5. Evolución de la membresía partidaria en partidos tradicionales

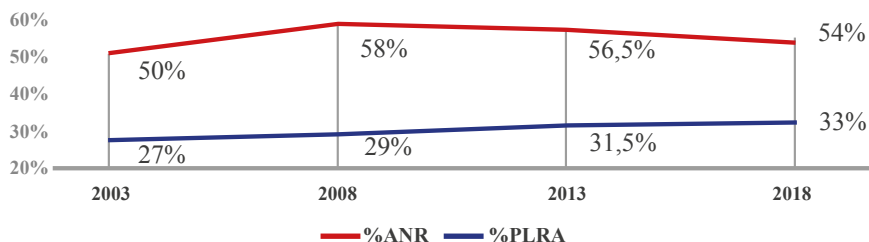
Partido	2007	2012	2015	2020	2022
Asociación Nacional Republicana (ANR)	1.659.814	1.989.416	2.220.358	2.495.900	2.616.424
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	820.000	1.107.687	1.214.659	1.489.187	1.548.023

Fuente: Elaboración propia

Los partidos tradicionales de Paraguay son policlasistas y presentan una alta tasa de membresía partidista, incluso en comparación con los demás partidos de la región, lo cual constituye un indicador importante de sus niveles de institucionalización (Pérez 2017). En Paraguay, “uno nace —y no se hace— colorado o liberal” (Cerna y Solís 2017). En este “bipartidismo histórico” se concentra aproximadamente el 86 % del electorado nacional (Gráfico 5.1).

Los principales partidos paraguayos se encuentran fuertemente enraizados y arraigados en la sociedad desde hace más de un siglo; con un esquema de identidad muy profundo, y favorecidos por la ausencia de una tercera vía sólida que pueda poner en riesgo la hegemonía de colorados y liberales (Pérez, 2022).

Esta alta membresía partidaria merece una salvedad importante. Desde hace años se viene denunciando las múltiples afiliaciones partidarias, una misma persona figura al mismo tiempo afiliada a 2 o 3 partidos. Además, un porcentaje no menor de afiliados a ambos partidos, pero sobre todo al colorado, corresponde a funcionarios estatales.

Gráfico 5.1. Peso del padrón partidario sobre el padrón nacional

Fuente: Pérez Talia (2017)

4.5. Polarización ideológica de las élites partidarias

La importancia del rol de las élites varía según se trate de sistemas de partidos institucionalizados o partidos en gestación. En el primer caso, los electores serían menos maleables puesto que habría vínculos partidistas a nivel de masas. En el segundo caso, sin embargo, las cosas son diferentes ya que, en el proceso de creación de sistemas de partidos, especialmente si están acompañados con un cambio de régimen, los valores políticos y preferencias de la población solo sirven para establecer parámetros generales (Gunther, Sani y Shabad 1986).

Por otra parte, la polarización e inestabilidad, no solo de los partidos, sino de la vida política, puede ser explicada a través de las élites. Si las élites de los partidos conciben la política como una cuestión de vida o muerte, es muy probable que con su influencia sobre el electorado refuercen el nivel de polarización a nivel de masas. Contrariamente, si las élites partidistas buscan y practican consensos y compromisos, la moderación se abre camino (Artiga González 2012).

En el caso paraguayo, para entender ideológicamente a sus principales partidos, debe conocerse a sus élites. Desde el origen estas élites han representado a las clases dominantes en el país. Para Cerna y Solís “En un país en el que el poder está vinculado a la propiedad agrícola, las élites de estos partidos han sido, quien más-quien menos, las principales protagonistas del progresivo acaparamiento de tierras, que con el paso de los años se ha convertido en el corazón de los problemas estructurales del Paraguay” (Cerna; Solís, 2012).

Es por esta razón que entre Colorados y Liberales no existe una significativa distancia en términos ideológicos, en tanto que ambos partidos están claramente ubicados a la derecha del espectro político (Cerna; Solís, 2012).

Para Nichols (1968), los partidos en el Paraguay “no son asociaciones de intereses sino comunidades” siguiendo una distinción propuesta por Duverger, en el que los partidos-comunidades se caracterizan por la lealtad primordial de sus miembros, mientras que los partidos-asociaciones “promueven la búsqueda de un interés común”.

El tipo de competencia electoral está dada por mayores niveles de pragmatismo y menor grado de polarización ideológica entre los partidos en pugna, lo que se evidencia en la presentación de plataformas electorales similares. Entre los partidos políticos tradicionales paraguayos prima la lealtad al partido, la tradición y las costumbres por sobre una elección ideológica o programática (Filártiga, 2016).

Los partidos tradicionales siguen sin tener “una fuerte orientación ideológica y programática y tienden más bien a ser pragmáticos en cuanto al discurso político” (Caballero, 2003). En efecto, el clivaje ideológico nunca ha estado presente en el sistema de partidos como un elemento polarizador entre los principales partidos. Sólo a comienzos de la primera década del 2000 cuando surgen partidos del tercer espacio como Patria Querida, el UNACE, País Solidario, PMAS, se empieza a vislumbrar diferencias programáticas e ideológicas respecto a temas centrales del desarrollo nacional (Lachi; Rojas, 2018).

Este proceso se acelera a partir del 2008 con el triunfo de Fernando Lugo y la organización de gran parte del frente de partidos y movimientos políticos progresistas, en el cual, el debate ideológico “izquierda-derecha” empieza a tomar forma, involucrando tanto a las élites como a los medios de comunicación. (Lachi; Rojas, 2018).

Según datos del Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina- Universidad de Salamanca⁹ que mide los niveles de polarización ideológica de las élites parlamentarias, para el caso paraguayo, la ANR y el PLRA no se encuentran en extremos opuestos ideológicos.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo en donde, en una escala de 1 a 10, el 1 significa “izquierda” y 10 “derecha”, se ha considerado como partido de izquierda aquel que obtiene una media, en una de las dos legislaturas analizadas, menor o igual a 3,5 en la escala de ubicación ideológica del partido y como partido de derecha aquel con una media mayor o igual a 7,5 en dicha escala (PELA 1996- 2014).

⁹ <https://oir.org.es/pela>.

Tabla 5.6. Comparativo de polarización ideológica PLRA y la ANR

Periodo	Grado de Polarización Ideológica PLRA	Grado de Polarización Ideológica ANR
1993-1998	5,86	7,36
1998-2003	6,06	7,85
2003-2008	5,56	6,80

Fuente: PELA (1994- 2014)

Como se puede notar, ambos partidos presentan bajos niveles de polarización ideológica, manteniéndose intermedios, con mayor tendencia hacia posiciones de derecha o conservadoras. En cuanto al PLRA quizás más levemente hacia posiciones de centro, influenciadas por liderazgos históricos en distintos momentos, Domingo Laíno en los 90 y Efraín Alegre en la segunda década de los 2000, con perfiles ideológicos más cercanos al liberalismo social.

Esta tendencia de los 90 y primera década del 2000, no ha variado drásticamente en la segunda década del 2000. Sí puede mencionarse un dato llamativo en la competencia electoral en el Paraguay desde hace unos 8 años en adelante, con la promoción del discurso conservador y reaccionario del slogan “Dios, Patria y Familia” que es tomado como bandera de campaña por parte de un sector, principalmente, del Partido colorado liderado por el expresidente Cartes, hoy presidente de dicho partido.

Este lema enmarca una estrategia política muy bien diseñada, que es útil para distraer la atención sobre los problemas reales y genera un consenso amplio en una población mayoritariamente conservadora. Esta estrategia no encuentra un relato sólido, bien organizado, desde partidos de la oposición, que pueda hacer el contrapeso, más bien, los principales partidos y actores de oposición, se llaman a silencio por temor al costo electoral que el hecho de refutarlo pueda tener.

Este lema sirve de excusa para unir a sectores de la iglesia católica, miembros del empresariado, gremios, universidades y demás asociaciones que son funcionales y están conectadas al Partido Colorado. Han sido efectivos en incidir y paralizar procesos de adopción de políticas públicas, como el recordado “Plan de Transformación Educativa” que tiene como fin garantizar el acceso y la calidad educativa en el país¹⁰. Este debate de tipo ideológico en la campaña política es contrarrestado más bien por asociaciones civiles, ciudadanos en redes sociales, pero no por los partidos políticos.

5. Resultados de Elecciones Generales 2023

Las elecciones generales realizadas el 30 de abril han confirmado el favoritismo del Partido Colorado. Se disputaron los cargos a la presidencia y vicepresidencia y senaduría a nivel nacional, mientras que los puestos de gobernación, diputación y concejalía departamental se hicieron a nivel departamental.

Los resultados a nivel de gobernaciones y juntas departamentales muestran una notoria dominancia del partido oficialista sobre sus demás competidores. Este resultado confirma la hegemonía de la ANR en el territorio que ha venido mostrando durante todo el periodo democrático.

De las ocho elecciones celebradas en democracia, siete han sido ganadas por dicho partido, siendo la diferencia del pasado domingo 30 de abril, la más amplia de todas las obtenidas en democracia y permitiendo al coloradismo mantener una larga hegemonía en el poder ejecutivo desde 1947, con un breve paréntesis entre 2008 y 2013 (Nickson, 2023).

5.1. Actores en competencia

En presidencia y vicepresidencia la chapa del Partido Colorado, integrada por Santiago Peña y Pedro Alliana de la lista 1, obtuvo la victoria con un total de 1.292.079 votos, representando el 42,74% de los votos. La Concertación Nacional para un Nuevo Paraguay, Lista 3, liderada por Efraín Alegre y Soledad Nuñez alcanzó la suma de 830.842 votos, representando el 27,48% de los votos. La sorpresa electoral fue

¹⁰ Transformación Educativa | Paraguay (<https://www.transformacioneducativa.edu.py/>).

el desempeño de Paraguay Cubas del Partido Cruzada Nacional, lista 911. Cubas que compitió en representación de un partido minoritario, sin estructura, y con un discurso antisistema, alcanzó un total de 692.663 votos, representando el 22,91% de los votos. La participación electoral fue de 63,24% con un total de 3.022.946 votos registrados.

Tabla 5.7. Candidaturas y votos

PRESIDENCIA Y VICEPRESIDENCIA			
Candidatos	Partido Político	Cantidad de votos	Porcentaje de votos
Santiago Peña Pedro Alliana	Asociación Nacional Republicana	1.292.079	42,74%
Efraín Alegre Soledad Nuñez	Concertación Nacional para un Nuevo Paraguay	830.842	27,48%
Paraguay Cubas Stilber Valdes	Partido Cruzada Nacional	692.663	22,91%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSJE

5.2. Sistema electoral y resultados en órganos plurinominales

Para estas elecciones generales, la novedad del sistema electoral fue la implementación, por primera vez, en elecciones nacionales y departamentales, del desbloqueo de listas con voto preferente y la inclusión del uso de máquinas electrónicas de votación. Como ya se había notado en las elecciones municipales del 2021, el nuevo sistema incrementó notoriamente los costos de campaña potenciando las capacidades de partidos y candidaturas con estructura y recursos y la personalización de las campañas.

El salto del partido colorado es notorio, alcanzó un total de 1.317.463 votos para la cámara de senadores, obteniendo 23 de los 45 escaños en total, mientras que en la cámara de diputados logró un total de 49 de los 80 escaños en total, ganando en ambas cámaras cómodas mayorías y dando un salto exponencial en caudal de votos en comparación a las elecciones

anteriores¹¹. A nivel de Gobernaciones y Juntas departamentales superaron los 1.200.000 votos¹².

Como segunda fuerza, muy por debajo quedó la Alianza por la Patria, lista 2, integrada con candidaturas pertenecientes al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y partidos menores, con 12 senadores y 22 diputados.

5.3. Los partidos del tercer espacio

Las terceras fuerzas como Patria Querida (PPQ) y Frente Guasu (FG) han tenido un pobre desempeño a nivel nacional y territorial. En este sentido, en la cámara de diputados el PPQ reduce su participación de tres a un diputado (por capital), y de tres a un representante en la Cámara de Senadores. A nivel de Juntas Departamentales tendrán representación propia en Central y Boquerón con un representante en cada caso.

El Frente Guazú, tercera fuerza en el Senado con ocho bancas en este período, reduce su participación a una banca, con la elección de Esperanza Martínez, quedando sin representación efectiva a nivel de juntas departamentales en todo el país, habiendo presentado una sola candidatura a la Gobernación en el Departamento de Boquerón.

5.4. El fenómeno de los partidos desde Alto Paraná.

Cruzada Nacional y Yo creo

El partido Cruzada Nacional, liderado por Paraguayo Cubas, obtuvo cuatro bancas en Diputados y cinco en el Senado y el Movimiento Yo creo liderado por Miguel Prieto, intendente de Ciudad del Este, se quedó con dos bancas en Diputados y una en el Senado.

A nivel de Gobernaciones Cruzada Nacional (PCN) presentó candidaturas en tres departamentos del país: Guairá, Itapúa y Alto Paraná, constituyéndose en los dos primeros casos en la 3^a. fuerza política con más votos y en el último caso quedando por detrás de Yo Creo y de la Concertación opositora, obteniendo 42.510 votos. En cuanto a Juntas

¹¹ El partido Colorado obtuvo 766.841 votos para el Senado y 927.183 votos para Diputado en las pasadas elecciones del 2018.

¹² Ver Acuerdo y sentencia No. 15/2023 del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

departamentales PCN tendrá representación efectiva en los departamentos de Alto Paraná e Itapúa. Los diputados electos por Cruzada Nacional representan a los departamentos de Alto Paraná y Central. Su base electoral y política está en el este del país, coincidente con Yo Creo.

El desempeño electoral del PCN a nivel subnacional se conecta con un muy buen desempeño a niveles nacionales, obteniendo 331.945 votos para el Senado ubicándose por detrás de la Alianza Senadores por la Patria que contaba con la estructura del principal partido de oposición, el PLRA, aliado a otros partidos minoritarios. A nivel presidencial, Paraguay Cubas, obtuvo 692.429 votos.

Los resultados obtenidos por este partido han sido una sorpresa, logrando capitalizar de forma efectiva el hastío ciudadano con las formas políticas tradicionales y, sobre todo, con la insatisfacción generalizada con la democracia. El PCN se consolida tras las elecciones de abril como la tercera fuerza política desplazando, de momento, al Frente Guasú. Cubas ganó protagonismo con discurso anti sistema, acciones enérgicas y renegando de las formas tradicionales de la democracia.

5.5. La competencia a nivel subnacional

En el ámbito subnacional los colorados ganaron 15 de las 17 gobernaciones, obteniendo, además, mayoría propia a nivel de juntas departamentales. De los 257 cargos a concejal departamental que se disputaron, 156 quedaron en manos del Partido Colorado, lo que representa a nivel país que el 62 % de concejalías electas pertenecen al coloradismo.

Tabla 5.8. Resultados en Gobernaciones Departamentales

Gobernaciones departamentales						
Candidatos	Partido Político	Departamento	Porcentaje de votos	Porcentaje obtenido	Votos totales del departamento	Porcentaje de participación departamental
Dra. Liz Meza	Asociación Nacional Republicana	Concepción	44.265	45,47%	97.325	59,19%
Freddy D' Ecclesiis	Asociación Nacional Republicana	San Pedro	83.854	51,54%	162.704	56,87%
Denis Lichi	Asociación Nacional Republicana	Cordillera	71.560	46,08%	155.399	68,09%
Cesarito Sosa ¹³⁾	Asociación Nacional Republicana	Guairá	64.335	62,82%	102.425	64,12%
Marcelo Soto	Asociación Nacional Republicana	Caaguazú	112.789	51,77%	217.784	59,24%
Christian Acosta	Asociación Nacional Republicana	Caazapá	45.418	62,44%	72.708	57,69%
Javier Pereira	Concertación Nac. para un Nuevo Itapúa	Itapúa	100.521	44,86%	223.884	57,01%
Richard Ramírez	Asociación Nacional Republicana	Misiones	40.316	58,61%	68.790	68,40%
Norma Zarate de Monges	Asociación Nacional Republicana	Paraguarí	71.870	59,39%	121.020	63,06%
Cesar 'Landy' Torres	Asociación Nacional Republicana	Alto Paraná	131.027	40,17%	326.159	62,90%
Ricardo Estigarribia	Concertación Nac. para un Nuevo Paraguay Central	Central	343.049	39,90%	859.842	66,45%
Victor Hugo Forneron	Asociación Nacional Republicana	Ñeembucú	27.033	56,07%	48.204	68,03%
Juancho Acosta ¹⁴⁾	Asociación Nacional Republicana	Amambay	34.268	47,02%	72.881	65,74%
Nelson Martínez	Asociación Nacional Republicana	Canindeyú	46.246	57,65%	80.210	57,20%
Bernardo Zarate	Asociación Nacional Republicana	Presidente Hayes	29.528	57,75%	51.128	60,23%
Arturo Méndez	Asociación Nacional Republicana	Alto Paraguay	7.301	73,14%	10.000	66,47%
Harold Bergen	Asociación Nacional Republicana	Boquerón	10.603	38,96%	27.216	63,15%

Fuente: Elaboración propia

El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), se mantiene como la segunda fuerza política a nivel subnacional, aunque diluido en lo que fueron coaliciones o alianzas con otros partidos y movimientos minoritarios, bajo cuyas figuras ganó las gobernaciones de Itapúa y Central y como principal oposición en juntas departamentales de todo el país, salvo Alto Paraná, donde queda por detrás del movimiento Yo Creo. Por otro lado, ha perdido gobernaciones tradicionalmente liberales como Concepción, por escasos 42 votos, Cordillera y Amambay.

¹³ César Sosa.

¹⁴ Juan Silvino Acosta Benítez.

La perspectiva comparada entre elecciones permite corroborar el aumento de poder a nivel territorial del Partido Colorado incrementando la cantidad de gobernaciones bajo su administración a lo que debe sumarse su preeminencia en las Juntas departamentales de todo el país donde el oficialismo colorado es mayoría. A esto debe contraponerse la debilidad competitiva del PLRA que se diluye en alianzas o coaliciones incluso en aquellos departamentos históricamente liberales (Concepción, Cordillera, Amambay) haciendo la necesaria excepción con los casos, no menos relevantes, de Central (principal circunscripción electoral del país) que vuelve al poder opositor, y de Itapúa, en donde siempre había ganado la ANR.

La preeminencia de partidos tradicionales a nivel subnacional, luego de las elecciones generales se mantiene, sin embargo, se están dando fenómenos locales y regionales con partidos y movimientos políticos independientes que, en coalición, adquieren protagonismo en regiones del país como Alto Paraná e Itapúa.

En estos territorios irrumpen liderazgos alternativos a los tradicionales partidarios que disputan electoralmente y son competitivos a los partidos tradicionales. Queda por seguir monitoreando estos procesos de consolidación, o no, de gobiernos de coalición opositora, en estos territorios, a fin de identificar si esta tendencia puede ampliarse hacia un escenario de mayor pluralismo partidario en los niveles subnacionales de gobierno. Por el momento, y con los resultados a la vista, parece todavía muy lejano.

6. Conclusiones

Haciendo un análisis de la última década (2013-2023) el sistema bipartidista paraguayo mantiene su estabilidad en el tiempo transitando progresivamente hacia un sistema con predominancia de un partido, la ANR o Partido Colorado. Este fenómeno que entre 2003 y 2013 se había matizado, incrementando la volatilidad electoral, principalmente con la irrupción del UNACE como competidor paralelo a la ANR, la aparición de Fernando Lugo y partidos y movimientos organizados de izquierda y de diversos partidos del tercer espacio (PQ, PAIS SOLIDARIO, PDP) que asoman en la primera década del 2000 y logran ocupar bancas en el Congreso.

Esa década del 2003 al 2013 marcó además la instalación del debate ideológico y programático en el sistema de partidos paraguayo, promovido desde los partidos del tercer espacio que irrumpen en esa década.

Este proceso que se presentaba como un posible tránsito hacia un pluripartidismo muy moderado, en la última década, vuelve a mostrar una tendencia de concentración hacia el bipartidismo, y luego de estas últimas elecciones, se confirma un proceso de acumulación de poder y de hegemonía de la ANR que se venía manifestando ya desde 2013.

Esta década muestra a su vez el debilitamiento de la mayoría de estos partidos del tercer espacio, emergiendo nuevos partidos y movimientos caracterizados por el liderazgo personalista de sus principales referentes y la regionalización de sus bases electorales destacando en esta línea a los departamentos de Alto Paraná y de Itapúa como aquellos en los cuales emergen partidos o movimientos independientes (Cruzada Nacional, Yo Creo, Movimiento Ciudadanía Activa) que buscan ser competitivos electoralmente frente a los partidos tradicionales.

Estos partidos y movimientos se constituyen a partir de liderazgos individuales fuertes que han logrado concitar la atención de un electorado volátil y reacio a los partidos tradicionales, o que, incluso, captan la atención de electorados de estos partidos tradicionales como puede ser el caso de Miguel Prieto, intendente de Ciudad del Este, que ha logrado disputar seriamente el liderazgo a Javier Zacarías Irún, caudillo colorado local y actual senador nacional.

El escenario actual del sistema de partidos paraguayo es de predominancia del partido oficialista en los 3 niveles de gobierno: central, regional y municipal. La amplitud del resultado logrado en abril permite a los colorados avanzar en un copamiento hegemónico de los espacios de poder, antes compartidos con la oposición (Consejo de la Magistratura, Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, Ministerio Público, Presidencia de Cámaras del Congreso, etc.).

Frente a este escenario, la debilidad y desorganización de los partidos y movimientos de oposición son manifiestas, con el agravante de contar con partidos y actores políticos de oposición, recientemente electos, que son funcionales al oficialismo y han votado ya en apoyo a medidas dispuestas por el gobierno electo en el Congreso Nacional. Los nuevos partidos

del tercer espacio con representación parlamentaria tienen debilidades orgánicas crónicas, carecen de agendas programáticas y de liderazgos democráticos e institucionalistas. Exhiben desconcierto e incoherencia. Con este escenario, el diseño institucional de equilibrio y controles recíprocos, previsto en la constitución de la república, corre serio riesgo.

En cuanto a los desafíos para el sistema de partidos a corto plazo, sin dudas, el fortalecimiento de partidos oposición es vital para consolidar una democracia pluralista. Aquí existe un riesgo concreto de ir hacia un sistema cada vez más hegemónico que privilegie la posición dominante del partido oficialista. Para fortalecer el pluralismo, son necesarias, reformas en cuanto al sistema electoral, los controles estrictos al financiamiento político y los subsidios, en tiempo y forma, a los partidos políticos. Los partidos deben iniciar a su vez, un proceso de renovación de cuadros políticos, que les permita ofrecer a la ciudadanía una representación más fresca y acorde a los nuevos desafíos que impone la democracia. Deben a su vez, garantizar mas y mejores espacios de participación y representación a las mujeres que militan en los partidos.

Un renglón especial al desafío que supone la infiltración del crimen organizado financiando las campañas políticas y ocupando espacios en órganos constitucionales de representación. La debilidad institucional crónica del Estado paraguayo y los ingentes niveles de corrupción, son el escenario perfecto para la consolidación de la actuación de estos grupos criminales. Detener este flagelo, debería ser una causa nacional que unifique a los partidos sin distinción.

La alta infiltración en partidos tradicionales, los compromisos asumidos por muchos políticos con estos grupos criminales para el financiamiento de sus campañas hacen que este compromiso de acción que pueda detener el avance de este fenómeno sea poco probable.

Bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2006). “Desarrollo Nacional, Cambios de Gobiernos y procesos electorales en México, América Central y el Caribe”, en Paramio, Ludolfo, Alcántara, Saez, Manuel, Freidenberg, Flavia y Déniz, José (Eds.). *Reformas Económicas y consolidación democrática 1980-2006*, México, Síntesis, pp. 309-434.

Abente, Diego (2010) “Después de la dictadura” Cap. XII. En Historia del Paraguay. Ignacio Telesca (Coord.) Taurus Ed. Santillana, S.A., 2010.

Areces, Nidia (2010) “De la Independencia a la Guerra de la Triple Alianza (1811-1870) Cap. VIII. En Historia del Paraguay. Ignacio Telesca (Coord.) Taurus Ed. Santillana, S.A., 2010.

Artiga González, Álvaro (2012). *Enfoques para el estudio de los sistemas de partido*, Asunción, Universidad de Centro Americana UCA.

Caballero, Esteban (1998). “Elecciones y Democracia en el Paraguay, 1989-1996”, en Rial, Juan y Zovatto, Daniel, *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Caballero, Esteban (2003). “Partidos Políticos y sistema electoral”, en *Cultura política, Sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*, Asunción, Cird.

Cerna, Sarah (2014). *El triunfo del pragmatismo colorado: un balance del primer año de gobierno de Horacio Cartes*, Asunción.

Cerna Villagra, Sara; Villalba Portillo, Sarah (2019) “Tres décadas de democratización en Paraguay: actores, instituciones y sociedad. CEADUC, Vol 125.

Colazo, Carmen (1990). *Los Partidos Políticos en Paraguay*, Asunción, CIDSEP.

Dalton, Russell (1998). *Citizen Politics in Western Democracies*, New Jersey, Chatham House Publications.

Decoud, Héctor Francisco (1925) Sobre los escombros de la guerra. Una década de vida nacional, Buenos Aires, Talleres Nacionales.

Del Campo, Esther y Ramos Rollón, María Luisa (1998). “La paradoja partidista: institucionalización y representación de los partidos políticos latinoamericanos”, en *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 16, pp. 32-45.

Duarte, Rocío (2013). “Límites de la democracia electoral en Paraguay”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, núm. 1, pp. 303-324.

Duarte, Rocío (2012). “Variaciones del comportamiento electoral en Paraguay”, en *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 60, pp. 117-138.

Filártiga Callizo, Camilo J. (2022) “La organización interna y reglas formales de los partidos tradicionales en Paraguay”. *Elecciones* (enero-junio), 21 (23): 187-210

Filartiga Callizo, Camilo J. (2016) “La estabilidad del sistema de partidos en Paraguay”. En “Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015), editado por Flavia Freidenberg, 193-233. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Gunther, Richard, Sani, Giacomo y Shabad, Goldie (1986). *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y Evolución*, Madrid, Siglo XXI.

Lachi, Marcello; Rojas Sachaffer, Raquel (2018). *Correligionarios. Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo – 1ª. ed.-* Asunción: Centro de Estudios y Educación Popular Germinal y Arandurá Ed., 2018.

Lewis, Paul H. *Partidos políticos y generaciones en Paraguay (1869-1940)*/ Paul H. Lewis; Andrea Tutte, traductora- Asunción: Tiempos de Historia, 2016

Martini, Carlos; Flecha, Victor J. (2019) *A treinta años del golpe. Autoritarismo y democracia en el Paraguay*. Editorial Servilibro. Asunción, Paraguay.

Morinigo, Nicolás (2002). “Transición circular. Paraguay 1989-2002, la transición que nunca acaba”, en *Revista Novapolis*, vol.1, pp. 4-21.

Morínigo, José Nicolas (1995). *Vocabulario político*, Asunción, Expo-Libro RP Ediciones.

Morinigo, N. y Silvero, I. (1986). *Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay*, Asunción, Fundación Naumann, Universidad Católica de Asunción.

Nichols, Byron A. (1968). “Las expectativas de los partidos políticos en Paraguay”, en *Revista Paraguaya de Sociología*, núm. 13, diciembre, pp. 37-59.

Pérez Talia, Marcos (2022) “El cambio de los partidos políticos en el gobierno y en la oposición. La ANR y el PLRA entre 2003 y 2018”. Intercontinental Editora S.A.

Sartori, Giovanni (2012) “Partidos y sistemas de partidos. Un marco para el análisis”, Alianza Editorial, Madrid.

Proyecto de Investigación “Élites Parlamentarias de América Latina” (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2014.

Capítulo 6

Lo que nos piden desde afuera: Análisis de las recomendaciones de las Misiones Internacionales de Observación en Paraguay

Alejandra Najenson y José T. Sánchez-Gómez

El presente capítulo tiene por objetivo analizar las recomendaciones de las Misiones de Observación Electoral (MOE) internacionales en Paraguay en las últimas dos elecciones generales y departamentales (2018 y 2023)¹.

A tal efecto, cabe comprender, comparar y analizar cuáles han sido las principales recomendaciones de las MOE internacionales para el Paraguay, de manera a rescatar los avances y desafíos que perduran, *desde la mirada de los principales organismos internacionales*, para el país. Se analizarán los reportes de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea, de manera comparativa y a la luz de los cambios que introdujeron las reformas recientes al Código Electoral.

Las próximas páginas siguen de la siguiente manera. Primero repasaremos aspectos generales sobre el estatus de la figura de la observación electoral en América Latina y, particularmente, en Paraguay. En segundo lugar, analizaremos las recomendaciones que han surgido de las MOE internacionales en 2018. En tercer lugar, señalaremos los cambios que sufrió el Código Electoral paraguayo desde 2018, ya que tienen impacto en los informes de observación electoral de las MOE internacionales en 2023. En cuarto lugar, consideraremos las recomendaciones efectuadas por las MOE internacionales en 2023, haciendo foco en las continuidades, es decir, aquellos aspectos que permanecen pendientes con respecto a las elecciones anteriores. La quinta y última parte contiene las conclusiones².

¹ Es importante aclarar que en este documento todas las recomendaciones referidas se desprenden de los informes realizados por las MOE internacionales mencionadas y debidamente citadas, lo que supone que en ningún caso surgen de nuestro aporte, que se limita a su análisis.

² Agradecemos la colaboración del Dr. Godofredo Fleitas, presidente Interino del Tribunal Electoral de Misiones y Vicepresidente del Tribunal Electoral de Ñeembucú, quien accedió amablemente a aclararnos ciertas dudas respecto a la legislación electoral.

1. La observación electoral: su importancia en la región y en el Paraguay

La observación electoral, tanto a nivel internacional como nacional, ha desempeñado un papel fundamental en la promoción de la transparencia, la legitimidad y la confianza en los procesos democráticos. Por medio de ella se promueve el reforzamiento del control de los comicios y se da lugar a la elaboración de diagnósticos, recomendaciones y propuestas, que tienen el potencial de fortalecer los resortes institucionales del ejercicio cívico. La observación electoral puede ser definida como:

el conjunto de acciones y actividades realizadas de manera presencial por un grupo organizado de personas especializadas, extranjeras o nacionales, que, a partir de la recolección sistemática, completa y exacta de información sobre un proceso electoral, elabora análisis imparciales, objetivos y profesionales de la información recibida con el propósito de llegar a una opinión fundamentada sobre la calidad del proceso y el estricto cumplimiento de la legislación electoral (Barrios Cabrera, 2022).

La observación electoral puede ser tanto internacional como nacional, y esta última puede ser partidaria o no partidaria. Las misiones de observación electoral (MOE) internacionales y las no partidarias tienen como principios la independencia, imparcialidad y su carácter técnico. Su objetivo es contribuir a ampliar, profundizar y consolidar los regímenes democráticos, auditando y promoviendo prácticas transparentes y la integridad electoral. Asimismo, se proponen la eliminación de malas prácticas y delitos electorales (Barrios Cabrera, 2022).

La observación no es solamente una actividad de registro de los hechos transcurridos, sino el primer paso para un trabajo cooperativo tendiente al avance de los derechos políticos de las diferentes sociedades. En este sentido, debe comprender todo el proceso electoral, que consta de tres etapas: la preelectoral (que, además de la planeación logística, tiene que ver con la identificación de factores de contexto que pueden tener impacto en el desarrollo de las elecciones), la propia jornada electoral (el despliegue de observadores previamente capacitados para recabar y transmitir información) y la etapa poselectoral (etapa de escrutinio y posterior cómputo definitivo de resultados) (Barrios Cabrera, 2022).

Los informes de observación electoral son producto de un trabajo técnico y profesional y, por consiguiente, son fuentes directas para conocer lo que sucede en los procesos electorales. Sus recomendaciones no son vinculantes, pero tienen un valor inconmensurable para detectar problemas y áreas de oportunidad que pueden orientar políticas públicas tendientes al incremento de la calidad democrática (Freidenberg, 2017).

En América Latina, la observación electoral juega un papel particularmente clave en la garantía de la transparencia e integridad electorales, ya desde la década de 1990, cuando muchos países de la región se encontraban en procesos de transición o en etapa de consolidación de instituciones democráticas recientemente alcanzadas (Rodríguez, 2023). Por medio de las MOE se asegura la libre expresión soberana de la ciudadanía a través del voto, base de autoridad de los gobiernos republicanos y un aspecto fundamental para la legitimación de los representantes y el mantenimiento de la paz social (UE, 2008).

En la región se han adoptado distintos enfoques en relación con la observación electoral, lo que refleja la diversidad de perspectivas. Según el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el 55% de los países latinoamericanos han promulgado leyes que respaldan y regulan la observación, reconociendo su valor y asegurando su independencia y participación activa en el proceso electoral (Rodríguez, 2023). Estos marcos legales otorgan un estatus formal a las misiones de observación, estableciendo claramente sus derechos y responsabilidades.

Por otro lado, el 25% de los países de Latinoamérica, entre ellos Paraguay, ha optado por conceder un reglamento con el fin de reconocer y regular la figura de la observación electoral, lo que implica un reconocimiento parcial de la importancia de la observación independiente. Sin embargo, aún existe un 20% de países en la región donde la observación electoral no está reconocida en la normativa interna de manera permanente, lo que plantea desafíos para garantizar su autonomía y eficacia. (Rodríguez, 2023).

En el caso específico de Paraguay, en materia de observación nacional, se produjeron dos avances significativos. El primero de ellos, en septiembre de 2022, tiene que ver con la presentación, en la Cámara de Diputados, de un proyecto de ley para establecer disposiciones para el ejercicio de

la observación electoral nacional, “como forma de impulsar el ejercicio ciudadano, a través de organizaciones de la sociedad civil, a participar en el monitoreo, evaluación y análisis propositivo para asegurar la calidad democrática de las elecciones”³. Este fue girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales (que otorgó dictamen favorable) y a la Comisión de Legislación y Codificación. Actualmente sigue en etapa de trámite. Se trata de un paso relevante para dar un marco normativo definitivo a las misiones nacionales de observación no partidaria, una de las cuestiones que formó parte de las recomendaciones de la Unión Europea en 2018, tal como se analizará más adelante (MOE UE, 2018).

El otro paso importante se produjo en febrero de 2023, cuando el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) aprobó, por una resolución administrativa, un reglamento que establece un marco normativo garantista para la observación nacional ciudadana en las elecciones nacionales y departamentales (Última hora, 10 de abril de 2023). Esta normativa es aplicable a todos los procesos electorales y reconoce principios fundamentales como la imparcialidad, la neutralidad y la transparencia (Resolución TSJE N°21/2023). Adicionalmente, el reglamento brinda garantías a las misiones de observación, como la acreditación de los equipos, el acceso a la información pública y la comunicación con las autoridades electorales (Rodríguez, 2023). Otros aspectos importantes de la nueva reglamentación sobre la observación electoral se refieren a las obligaciones de las misiones, así como a los plazos y los requisitos de acreditación. Además, se establece que las organizaciones tienen la obligación de presentar informes tanto de observación como financieros. Como se verá más adelante, tanto el proyecto de ley mencionado como el “Reglamento para la acreditación y ejercicio de la observación electoral nacional” son respuestas a la recomendación que la Unión Europea había efectuado en su informe final de observación electoral de las elecciones generales y departamentales de 2018 (MOE UE, 2018a).

La Resolución del TSJE N°116 de 2023 es otro progreso en la misma línea: se trata de un “Manual de Observación Electoral Internacional”. Si bien específicamente tiene como objeto la regulación de la acreditación y

³ Proyecto de ley “Que establece disposiciones para el ejercicio de la observación electoral nacional”, presentado por los diputados Ibarrola Cano, Ávalos Mariño, Camacho Paredes, Acosta Alcaraz, González Villanueva e Ibarrola Acuña, el 14 de septiembre de 2022.

participación de observadores internacionales en las elecciones generales y departamentales de 2023, constituye un precedente para futuros procesos electorales. Esta normativa reconoce como principios rectores de las MOE internacionales la imparcialidad, neutralidad, objetividad y rigor, así como el respeto a la soberanía nacional y contiene indicaciones y disposiciones sobre el proceso de observación, incluyendo la duración, acreditación de observadores e invitados especiales, así como sus facultades y obligaciones (Resolución TSJE N°116/23).

2. Elecciones generales y departamentales 2018: las misiones de observación del proceso electoral de la Organización de los Estados Americanos y Unión Europea

En el año 2018, tanto la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE OEA) como la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) emitieron informes sobre el proceso electoral para las elecciones generales (nacionales y departamentales) que tuvieron lugar el 22 de abril en la República del Paraguay.

En general, ambos informes valoraron positivamente el modo en que se desarrollaron los comicios y el papel desempeñado por TSJE, destacando la buena organización y el respeto por los procedimientos que aseguraron la integridad y transparencia. Asimismo, el TSJE fue descrito como un órgano que goza de la confianza de los actores políticos pese a estar politizado, y es considerado que cuenta con buen desempeño técnico y capacidad de administración (MOE UE, 2018a, pág. 4). LA MOE OEA destacó, particularmente, que el sistema TREP de transmisión preliminar de resultados “funcionó de manera adecuada” (MOE OEA, 2018a, pág. 8).

No obstante, en ambos informes también se plantearon una serie de observaciones que representan desafíos futuros, algunos de los cuales siguen siendo relevantes en la actualidad, mientras que otros han sido abordados, parcialmente, a través de medidas administrativas, sin la implementación de un nuevo marco legal.

2.1. Informe MOE UE 2018

Aspectos contextuales y observación del proceso electoral en general.

La delegación de la MOE de la Unión Europea estuvo presente en Paraguay entre el 13 de marzo y el 22 de mayo de 2018, accediendo a realizar la observación de las elecciones del 22 de abril de ese mismo año como respuesta a una invitación cursada por el gobierno paraguayo y el TSJE.

La MOE UE Estuvo encabezada por la eurodiputada Renate Weber y desplegó 96 observadores que se distribuyeron por todo el país, visitando 440 mesas, con el objetivo de evaluar todo el proceso electoral, de acuerdo con obligaciones internacionales y las leyes locales (MOE UE, 2018a).

El informe final de observación electoral realizado por la MOE UE fue presentado el 19 de junio de 2018. Previamente, el día 24 de abril, es decir dos días después de la jornada electoral, se hizo público un informe preliminar (MOE UE, 2018b).

El informe comienza por describir aspectos generales del proceso electoral y otros elementos que afectan directa o indirectamente a la realización de elecciones democráticas, libres, transparentes e íntegras. Como fue mencionado *ut supra*, la MOE UE expresa abiertamente su confianza en el TSJE como instancia organizadora y responsable de la administración de las elecciones. Destaca su capacidad técnica, su preparación, si bien manifiesta que se trata de un órgano “politizado” Considera que las decisiones tomadas por el TSJE que afectaban a temas cruciales fueron equilibradas (MOE UE, 2018a, pág.12).

El informe se refiere al contexto político en el cual se desarrolló el proceso electoral de 2018 y da cuenta de un clima de “debilidad institucional”, marcado por los sucesos acontecidos un año antes, con la quema del Congreso y el asesinato de un militante opositor, en el marco de una crisis política desatada por la intención del entonces presidente Horacio Cartes de enmendar la Constitución para habilitar su reelección (MOE UE, 2018a, pág. 8). La MOE UE agrega, asimismo, que a dicho clima de debilidad institucional contribuía también la falta de confianza en el Poder Judicial (expresada por miembros de muchos partidos políticos, incluidos los candidatos a presidente las dos fuerzas mayoritarias, la ANR

y PLRA) y por la existencia de candidatos cuestionados por la justicia. Asimismo, menciona la tentativa del Poder Legislativo de aprobar una ley de “autoblindaje”, es decir, que incrementa la dificultad para que los miembros del Congreso pierdan su investidura en caso de enfrentar problemas penales u otros requerimientos del sistema judicial (MOE UE, 2018a, pág. 9). Otro punto, que luego será muy relevante a la hora de plantear recomendaciones, tiene que ver con la falta de reglas claras para la realización y publicación de encuestas, teniendo en cuenta que las encuestas electorales auguraban una victoria contundente por amplio margen (más de 20 puntos en algunos casos) a favor de Mario Abdo Benítez (ANR- Partido Colorado) sobre Efraín Alegre (Alianza Ganar) y el resultado final supuso la victoria del candidato colorado por 3,7 puntos.

Sobre la campaña en sí, la MOE UE destaca que, comparativamente a otras elecciones, fue de menor perfil, con eventos más pequeños, aunque sí se registraron algunos actos multitudinarios. El informe advierte que esta situación, probablemente, tuvo que ver con una actitud cautelosa ante el masivo despliegue de recursos que se hace el día de la jornada electoral, donde los partidos políticos destinan ingentes fondos a financiar el despliegue de los miembros de las mesas receptoras de votos, la disposición de medios de transporte para traslado de votantes y el otorgamiento de “incentivos financieros” (MOE UE, 2018a, pág. 16). En este sentido, el informe da cuenta de que se observó directamente la compra de votos en los departamentos de Cordillera y Caaguazú (aunque no aclara por parte de qué agrupación política), y la entrega, por parte de dirigentes de la ANR y el PLRA, de víveres y dinero en comunidades indígenas en los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes, con la clara intención de torcer voluntades (MOE UE, 2018a, pág. 17).

En cuanto a los medios de comunicación, la MOE UE resalta en su informe final de 2018 que en aquellos comicios los grandes conglomerados de prensa se concentraron en cubrir las campañas de los candidatos principales, Abdo Benítez y Alegre, en desmedro de la visibilización de otros candidatos de partidos más chicos. Asimismo, menciona ciertas prácticas injustas por parte de los medios de comunicación y actitudes tendenciosas hacia uno u otro partido tradicional (MOE UE, 2018a, pág. 25).

Respecto a la propia jornada electoral, el informe de la MOE UE expresa que en las mesas se siguieron los procedimientos para asegurar la integridad y transparencia de votos. Si bien se desplegó un mayor número de mesas, no se incrementó el número de locales de votación respecto a 2013, por lo que algunas zonas geográficas permanecieron alejadas de sus centros de voto, lo que constituye una dificultad para que los electores puedan acceder a ellas (MOE UE, 2018a, pág. 26).

En cuanto al conteo de votos, la integridad del proceso estuvo asegurada. El sistema TREP (Transmisión de Resultados Electorales Preliminares) fue operativo, rápido y competente. Sin embargo, tres días después de las elecciones, en redes sociales circularon “denuncias” de fraude, avaladas por el PLRA y el Frente Guasú (tercera fuerza parlamentaria), pero las tensiones se diluyeron por el tratamiento rápido y eficiente del TSJE y los tribunales electorales (MOE UE, 2018a, pág. 27).

Respecto a las recomendaciones hechas en elecciones anteriores, donde la UE también participó como observador internacional, en el documento de 2018 se menciona que hubo algunas respuestas positivas que brindó el TSJE por vía administrativa (resoluciones), pero aquellas recomendaciones que implicaban reformas legales permanecieron. Este punto es relevante, sobre todo para analizar el informe de 2023: ya en 2018 la MOE UE reconoce que gran parte de sus observaciones y sugerencias implican grandes acuerdos interpartidarios y requieren una gran voluntad política para reformar la legislación en vigor.

Además de todo lo reseñado, el informe final de la MOE UE señala déficits y desafíos de cara a las siguientes elecciones, pero abordaremos esas cuestiones en el análisis de las recomendaciones, por estar estrechamente vinculadas con estas.

Análisis de las recomendaciones de la MOE UE en las elecciones generales y departamentales de 2018.

En el informe final elaborado por la MOE UE, constan 20 recomendaciones.

1) Resolver algunas ambigüedades e inconsistencias del marco legal que regula el proceso electoral. Esta recomendación tiene que ver con

el hecho de que la UE observó que son múltiples las leyes que regulan todo el proceso electoral, existiendo entre ellas ciertas contradicciones y vacíos normativos, lo que tiene consecuencias negativas en la seguridad jurídica. Como ejemplos, el informe menciona que no existen sanciones previstas para la prohibición constitucional de que el presidente realice actividades de campaña, la omisión de la figura de las concertaciones en la Ley de Financiamiento Político vigente en aquella época, entre otras.

- 2) y 3) **Revisar disposiciones constitucionales que limitan la independencia del Poder Judicial.** Esta recomendación se vincula al hecho de que el Congreso (Poder Legislativo) tiene la potestad de realizar juicio político a miembros del Poder Judicial, pero esta figura no está reglamentada y el marco normativo no especifica cuál debe ser el debido proceso, por lo que los altos funcionales judiciales (incluidos los miembros del TSJE) quedan a merced de los congresales, erosionando potencialmente la independencia de las instancias responsables de administrar los procesos electorales.
- 4) **Asegurar que las declaraciones de inconstitucionalidad se apliquen erga omnes y no inter-partes.** Esta recomendación es muy importante para garantizar la igualdad ante la ley, pero lo cierto es que su resolución depende de reformas mayores de la legislación paraguaya (reforma o enmienda constitucional). Se vincula al hecho de que decisiones que toma la Corte Suprema de Justicia (CSJ) se aplican únicamente a las partes que plantean acciones de inconstitucionalidad, como sucede con la posibilidad de publicar encuestas de opinión dentro de los 15 días anteriores a una jornada electoral, prohibido por el Código Electoral pero habilitado para ciertos medios que están exentos porque la CSJ dio lugar a sus acciones de inconstitucionalidad.
- 5) **Eliminar restricciones del derecho a voto de personas con necesidad especiales o con discapacidades.** En 2018, el Código Electoral vulneraba el derecho a participar en elecciones de las personas sordomudas y las detenidas sin condena. Esto fue solucionado, como se verá en el análisis de las elecciones de 2023.
- 6) **Promover el derecho a la representación política y a la participación igualitaria de las mujeres.** En el informe final de la MOE UE se resalta

el hecho de que en el Paraguay las mujeres, si bien representan el 49% del padrón electoral, están subrepresentadas en el sistema político, dando cuenta de que el Estado debe incrementar los mecanismos para promover la participación de las mujeres. En este sentido, la MOE UE menciona que el proyecto de Ley de Paridad Democrática (que el Congreso trataba durante la campaña electoral de 2018) sería un paso significativo en pos de la igualdad entre hombres y mujeres en el espacio público. Como veremos, finalmente la paridad democrática no se concretó y esto se reflejó, asimismo, en el informe de 2023.

- 7) **Promover el derecho y la oportunidad de participar en los asuntos públicos de candidatos independientes.** En 2018 la MOE UE consideró que la posibilidad de postularse a cargos ejecutivos (presidente y gobernadores) no debería estar condicionada por la exigencia de ser miembro de un partido político, que implica que los candidatos independientes no puedan competir. Este punto no tuvo una “solución” ni respuesta legal ni administrativa, pero no se retomó en 2023. Si bien se trata de una recomendación que surge de la adhesión de Paraguay al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N°5/1992), que indica que no se debe excluir personas que reúnan requisitos para presentarse a elecciones, es discutible que el hecho de no pertenecer a un partido político sea un requisito de carácter discriminatorio.
- 8) **Promover la independencia de los órganos de administración electoral.** Esta observación se refiere, concretamente, a las juntas cívicas y las mesas receptoras de votos, organismos de carácter transitorio, cuyos miembros son designados por los tribunales electorales, pero a propuesta de los partidos políticos con representación legislativa. Es decir que no son independientes. La MOE UE recomienda que tanto la función de las juntas cívicas como la de los mesarios (miembros de mesas receptoras de votos) las cumplan ciudadanos designados por el TSJE o alguna instancia pública no partidaria que esté bajo su responsabilidad, de manera a asegurar su independencia e incrementar el control del TSJE.
- 9) **Establecer mecanismos efectivos para el cumplimiento de las decisiones del TSJE por parte de los niveles inferiores de la administración electoral.** La MOE UE refiere directamente a una

situación muy particular que tuvo lugar en las elecciones de 2018, pero que puso de manifiesto que el TSJE no siempre tiene la potestad de hacer cumplir sus decisiones. En 2018, el Frente Guasu era la tercera fuerza parlamentaria, pero dado que se trata de una concertación y no un partido, la posibilidad de que pueda tener participación en la designación de miembros de juntas cívicas no estaba prevista en la legislación correspondiente. Esta solo reconocía a los partidos políticos, ya que databa de una fecha anterior a la ley que reconoce de la personería jurídica de las concertaciones. Ante esta situación, el Frente Guasú hizo un reclamo ante la autoridad electoral y esta dio lugar al recurso de apelación. Sin embargo, según consta en el Informe Final de la MOE UE, algunos tribunales electorales decidieron desconocer esta decisión por basarse en sus preferencias políticas. Esta recomendación no se repite en 2023, pero tampoco hay registros de que dicha situación (es decir, la negativa de ciertos tribunales electorales de conceder participación a la tercera fuerza) se haya repetido.

- 10) **Aumentar la transparencia, responsabilidad y confianza de los partidos políticos en el proceso electoral.** Si bien en 2018 no hubo pruebas de fraude significativo, sí existieron inconsistencias entre ciertas actas de escrutinio en poder de representantes de partidos de oposición y los datos que figuraban en el TREP. Permitir la posibilidad del recuento de votos ante estas discrepancias podría incrementar la confianza en el proceso electoral y en el TSJE, sobre todo por parte de los votantes y dirigentes de partidos de oposición. Este punto es controversial porque, en 2023, pese a las reformas electorales que se introdujeron y que cambiaron sustancialmente la manera en que se ejerce el derecho al sufragio, existieron también las denuncias por supuestas situaciones de inconsistencia. Más adelante se profundizará en esto.
- 11) **Incluir el financiamiento de las elecciones internas en la Ley de Financiamiento Político.** Ya en 2018 operaba una ley que regulaba el financiamiento político (Ley N°4743/2012), sobre todo en lo concerniente a las campañas. Sin embargo, la instancia de elecciones internas o primarias estaba excluida de la normativa. En 2018 y 2020 se sancionaron leyes que respondían a esta recomendación.

- 12) Aumentar la transparencia y la responsabilidad de los partidos políticos en términos de financiamiento de campañas.** Esta observación refiere a que los recursos de los que dispone el TSJE para hacer cumplir sus disposiciones son limitados, por lo que se limita a auditar los gastos informados, dejando mucha financiación no informada o ilegal fuera del alcance del TSJE. En este punto, la MOE UE sugiere se revise la ley electoral para otorgar mayor poder de verificación al TSJE. Esta recomendación se reitera en 2023, pese a los cambios introducidos en materia de financiamiento político.
- 13) y 14) Rediseñar el sistema de impugnaciones y recursos.** En 2018, las quejas en las mesas de votación no eran resueltas en tiempos oportunos. Asimismo, los recursos en contra de decisiones del TSJE se interponían ante la CSJ, a través de una acción de inconstitucionalidad, que requiere de la intervención del plenario de la Corte. La MOE UE recomienda la creación de una “sala electoral” en la CSJ con procedimientos abreviados.
- 15) y 16) Crear mecanismos y procedimientos efectivos para sancionar los delitos electorales.** Este punto está vinculado a la primera recomendación y refiere a que determinados delitos electorales prevén penas demasiado excesivas (por ejemplo, prisión de hasta cinco años por destrucción de materiales de campaña).
- 17) Despenalizar el delito de difamación y trasladar la figura a la jurisdicción civil.** Considerar delito penal a la difamación es contrario a las normas internacionales sobre libertad de expresión. Esta recomendación permanece aún en 2023, como se verá más adelante.
- 18) Considerar la sanción de una ley que reconozca a las MOE nacionales y contenga sus derechos y obligaciones.** La MOE UE recomienda crear un marco normativo que reconozca y promueva la actividad de las MOE nacionales, de modo a promover la participación ciudadana en los procesos electorales y, asimismo, incrementar el control y, consiguientemente, la confianza en los procesos electorales. Esta recomendación fue retomada por el Congreso, que actualmente tiene un proyecto de ley que regula la observación nacional y está en estado de tratamiento. Asimismo, el TSJE elaboró un reglamento para las misiones de observación nacionales, que ya se aplicó en las elecciones 2023 (Resolución TSJE N°21/2023).

- 19) Proporcionar transporte gratuito durante la jornada electoral.** La MOE UE ve con preocupación la práctica ya tradicional de que los partidos políticos habiliten medios de locomoción para favorecer el traslado de los votantes que residen lejos de las mesas receptoras de votos, ya que genera inequidad entre los contendientes. Esta situación se mantiene en 2023, así como la recomendación.
- 20) Promover y garantizar los derechos cívicos de los miembros de pueblos indígenas.** La MOE UE recomendó en 2018 la creación de un registro civil de pueblos indígenas a fin de poder llevar un registro de cuál es su participación en la vida pública de modo a poder proyectar acciones afirmativas con el objetivo de compensar situaciones, prácticas y barreras informales. Esta recomendación persiste en el informe de 2023.

2.2. Informe MOE OEA 2018

Aspectos contextuales y observación del proceso electoral en general.

El Informe Final de Observación Electoral de las elecciones generales y departamentales de 2018 elaborado por la MOE OEA informa que este organismo estuvo presente en 14 procesos electorales anteriores. Asimismo, el informe da cuenta de que la observación incluyó la instancia de internas partidarias, que en 2017 por primera vez se realizaron de manera simultánea entre todos los partidos y espacios políticos el día 17 de diciembre.

De manera que la OEA envió dos delegaciones de observadores, una para las elecciones internas, que estuvo presente en Paraguay entre el 12 y 18 de diciembre de 2017 y otra para observar las elecciones generales y departamentales, aunque no se especifica cuál fue el periodo exacto en que estuvieron realizando la observación. Sí se clara que estuvo encabezada por la expresidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, y que el equipo estuvo compuesto por 40 expertos y observadores de 14 nacionalidades diferentes (MOE OEA, 2018a, pág. 3).

El Informe Final de la MOE OEA fue precedido por un informe preliminar, publicado pocos días después de la jornada electoral, el día 23 de abril de 2018.

La MOE OEA dedica un apartado especial al reporte sobre las elecciones internas del 17 de abril de 2017. Allí da cuenta de que la organización y administración de cada elección interna dependió del Tribunal Electoral Independiente partidario, aunque el TSJE brindó asesoramiento técnico y logístico, y fue instancia última de apelación ante eventuales apelaciones a las resoluciones de cada tribunal partidario (MOE OEA, 2018a, pág. 4).

Sobre las internas partidarias, la MOE OEA principalmente realiza dos observaciones: en los locales de votación falta información para los votantes (no estaban exhibidos los padrones) y durante la jornada electoral se divulgaron resultados de boca de urna, esto último considerado por la OEA una “mala práctica” que puede influenciar a los electores. Respecto al sistema TREP, el informe expresa que su funcionamiento fue oportuno y transparente (MOE OEA, 2018a, pág. 4).

Con respecto a las elecciones generales y departamentales del 17 de abril de 2018, la OEA detalla el proceso de observación separándolo en tres etapas: preelectoral, jornada electoral y postelectoral.

En la primera etapa, donde la misión de la OEA mantuvo reuniones con las principales fuerzas políticas, se señala que las candidaturas de expresidentes al senado (Horacio Cartes y Nicanor Duarte Frutos) generaron una controversia que fue resuelta por la CSJ, que las dejó firmes y validadas (MOE OEA, 2018a, pág. 5).

También se menciona la acción de inconstitucionalidad que algunos medios de comunicación realizaron ante la CSJ para poder difundir bocas de urna que, como se mencionó *ut supra*, terminó con el levantamiento de la prohibición de manera *inter-partes*, es decir, solo para aquellos que promovieron la acción ante la Corte Suprema (MOE OEA, 2018a, pág. 5).

Se incluye también en el documento la información sobre el reclamo que el Frente Guasú hizo para poder integrar las juntas cívicas y las mesas receptoras de voto y la negativa de ciertos tribunales electorales a acatar la decisión del TSJE que reconoce a la tercera fuerza la posibilidad de participar de los órganos electorales temporales. Toda esta situación, recalca la MOE OEA, produjo incumplimiento de los tiempos previstos en el Código Electoral para la conformación de juntas cívicas y mesas receptoras de votos, así como en la posibilidad de instruir y capacitar a los mesarios (MOE OEA, 2018a, pág. 6).

Con respecto a la jornada electoral, la MOE OEA informa que estuvo presente en 14 departamentos del país, visitándose 740 mesas en 230 locales de votación. El primer señalamiento tiene que ver con que muchos miembros titulares de las mesas receptoras de votos no asistieron al compromiso y las mesas debieron ser cubiertas por suplentes u otras personas presentes, lo que generó una desigualdad en cuanto a la capacitación de los mesarios de las diferentes mesas, lo que retrasó el inicio de los comicios. Los electores tampoco tuvieron, en general, disponibles los padrones para su consulta (MOE OEA, 2018a, pág. 7).

Otro señalamiento tiene que ver con la implementación de los programas “voto accesible” y “voto en casa”, creados para facilitar el fácil acceso de adultos mayores y personas con discapacidad. De acuerdo con la OEA, muchos votantes que podrían haberse beneficiado no lo hicieron por no cumplimentar el registro en tiempo y forma, dando cuenta de una falla en la comunicación por parte del TSJE (MOE OEA, 2018a, pág. 7).

Tal como lo hizo la UE, la OEA constató durante las internas y las elecciones generales y departamentales, que se difundieron encuestas de boca de urna que, se considera, pueden distorsionar la libre elección de los votantes. Con respecto al TREP, la MOE OEA considera que su funcionamiento fue adecuado (MOE OEA, 2018a, pág. 8).

Finalmente, respecto a la última etapa, la OEA considera que el escrutinio fue realizado ordenadamente. El escrutinio definitivo no registró grandes diferencias con el TREP, por lo que la OEA reafirma la utilidad y buen desempeño del sistema TREP (MOE OEA, 2018a, pág. 12).

Respecto a otros elementos contextuales que se resaltan en el Informe Final de la MOE OEA 2018 que vale la pena resaltar, se puede mencionar la positiva valoración de la Ley de Financiamiento Político (Ley N°4743/2012), considerada un avance en términos de equidad y transparencia del financiamiento, aunque con limitaciones encontradas. Por ejemplo, que haya un plazo de 40 días para que las agrupaciones políticas realicen sus informes (impidiendo así que los electores estén informados antes de ejercer su derecho al voto) y que no todas las agrupaciones políticas hayan abierto y utilizado una única cuenta de banco para concentrar ingresos y gastos, tal como lo indica la ley (MOE OEA, 2018a, pág. 13). La OEA critica, asimismo, que las elecciones internas estén afuera de los

controles (tal como señaló la UE). Manifiesta la necesidad de que el TSJE produzca información independiente sobre el financiamiento político, de manera a contrastarla con aquella que declara cada espacio político (MOE OEA, 2018a, pág. 14).

En relación con mecanismos de financiamiento público indirecto (es decir, la obligación de que los medios de comunicación liberen espacios gratuitos para publicidad electoral), la OEA señala que la asignación de dichos espacios debería estar a cargo del TSJE, pero este trasladó la responsabilidad a los propios medios, situación que se presta para la reproducción de inequidades entre las fuerzas políticas (MOE OEA, 2018a, pág. 13).

La MOE OEA, finalmente, coincide con la MOE UE en que la legislación en materia electoral está muy dispersa en diferentes normas y esto la vuelve poco clara (MOE OEA, 2018a, pág. 14).

Además de todo lo reseñado, el informe final de la MOE OEA señala déficits y desafíos de cara a 2023, que se analizarán a continuación.

Análisis de las recomendaciones de la MOE OEA en las elecciones generales y departamentales de 2018.

En el informe final elaborado por la MOE OEA, constan 18 recomendaciones.

- 1) **Desarrollar mecanismos para conocer con precisión el domicilio de los votantes y mantener el Registro Cívico actualizado.** El informe de la MOE OEA sugiere que el padrón electoral sea actualizado mediante procedimientos sistemáticos, dado que es un instrumento básico de organización del proceso eleccionario, sobre todo en lo que hace a la distribución de locales de votación y asignación de mesas receptoras de votos. La OEA sugiere, asimismo, implementar tecnología biométrica, disponible en el país, lo que permitiría identificar de manera precisa a los votantes e incrementar los niveles de confianza y transparencia durante la jornada electoral.
- 2) **Revisar y actualizar la normativa que define la conformación de los órganos electorales temporales.** El informe de la MOE OEA refiere, tal como lo hizo la MOE UE, al conflicto que se suscitó en 2018 alrededor de la conformación de Juntas Cívicas y mesas receptoras

de votos, en cuanto a la posibilidad de que una concertación y no un partido (como era el caso de la tercera fuerza legislativa del momento, el Frente Guasú) pueda tener parte en la distribución de miembros. Vale recordar que la situación no estaba prevista en la normativa, pero el TSJE resolvió a favor del Frente Guasu y se le concedió participación en los órganos electorales temporales.

- 3) **Fijar un calendario estricto del proceso electoral donde conste la fecha límite para presentar impugnaciones ante el TSJE.** La OEA hace hincapié en la importancia de programar un calendario electoral y respetar las fechas, de manera a lograr un proceso eleccionario bien organizado y que brinde seguridad jurídica para todos los participantes.
- 4) **Modificar la restricción de voto a las personas con discapacidad auditiva.** Tal como observó la MOE UE en su informe de 2018, la OEA también resalta que el Código Electoral debía ser modificado en su artículo 91, donde restringía el voto a personas sordomudas. Esto era contrario a los principios de la propia Constitución paraguaya y a estándares fijados en convenciones y tratados internacionales a los cuales suscribe el país. Esta recomendación fue recogida por el Congreso, que mediante la Ley N°6971/2022 reformó los artículos que limitaban el derecho al voto de personas con discapacidad o necesidades especiales.
- 5) **Incorporar el sistema TREP en el ordenamiento jurídico electoral.** El sistema de transmisión de resultados preliminares es resaltado como un muy buen instrumento por la MOE OEA. Sin embargo, la misión sugiere en 2018 que su aplicación y funcionamiento debería estar normado por ley en lugar de quedar a disposición del TSJE. Asimismo, si bien se reconoce que el TREP es objeto de pruebas y verificaciones técnicas, se recomienda que se establezca un calendario continuo de auditorías y certificaciones, con el objetivo de incrementar la confianza de la ciudadanía y de los partidos políticos en dicha tecnología.
- 6) **Evaluar la posibilidad de entregar el subsidio electoral a los partidos políticos con anterioridad al proceso eleccionario.** La MOE OEA considera muy positivo que el Estado paraguayo otorgue un subsidio electoral a los partidos políticos como contribución para el financiamiento de las campañas. No obstante, sugiere que este se

entregue antes del proceso eleccionario y no posteriormente, como establece la ley, dado que esta situación perjudica a los partidos y movimientos políticos más chicos, que tienen más dificultad de acceso a financiamiento. La posibilidad de recibir este aporte antes de las elecciones sería una medida tendiente a la equidad. Sin embargo, vale aclarar que esto colisionaría con el mecanismo previsto en el Código Electoral para la asignación del subsidio, que depende de los votos recibidos.

- 7) **Destinar por ley un porcentaje del aporte estatal para el funcionamiento de los partidos a actividades que promuevan la inserción política de las mujeres.** El Estado paraguayo contribuye anualmente al funcionamiento de los partidos políticos por medio de un subsidio. Si bien una parte de este debe destinarse a actividades de formación ciudadana (30%), la MOE OEA recomienda que otro porcentaje debiera estar dirigido específicamente a la promoción de los derechos políticos de las mujeres.
- 8) **Asignar, bajo responsabilidad del TSJE, espacios de publicidad electoral gratuita.** Esta recomendación refiere al hecho de que el Estado paraguayo, como mecanismo de financiamiento público indirecto de campañas, establece que los partidos políticos, movimientos y concertaciones electorales tienen derecho a espacios de publicidad gratuitos en medios de comunicación. Si bien la facultad de asignación es del TSJE, la institución electoral se la trasladó a los propios medios de comunicación por medio de una resolución. La OEA considera que dicha situación puede dar lugar a situaciones de trato inequitativo y que es preferible que el TSJE retome la responsabilidad.
- 9) **Incluir el financiamiento de campaña para elecciones internas en la Ley de Financiamiento Político.** Este punto es de suma relevancia y también es observado por la MOE UE. Refiere a que, hasta las elecciones generales y departamentales de 2018, el financiamiento de las campañas para elecciones internas estaba fuera del marco regulatorio de la Ley de Financiamiento Político. Dada la importancia que reviste la instancia de primarias en el sistema político paraguayo, se consideraba que esta situación daba lugar a situaciones poco transparentes, generando desigualdad de competencia. Como se verá

más adelante, la recomendación fue retomada por el Congreso, que sancionó las leyes N°6167/18 y N°6501/20.

- 10) **Fijar límite de gastos para elecciones municipales.** La Ley de Financiamiento Político en vigor en 2018 (Ley N°4743/2012) no incluía tope de gastos para elecciones locales, mientras que sí lo hacía para las elecciones generales y departamentales. Esto se modificó con las reformas hechas en 2018 y 2020 (ley N°6167/18 y N°6501/20 de Financiamiento Político).
- 11) **Promover reportes de gastos de campaña antes del día de la elección.** La Ley de Financiamiento Político establecía que los partidos, alianzas, concertaciones y movimientos políticos debían hacer reportes de ingresos y gastos de campaña con posterioridad a la jornada electoral. La MOE OEA considera que la posibilidad de hacerlo de manera previa a los comicios contribuiría a la transparencia y aumentaría la existencia de un voto informado. No obstante, pese a las modificaciones que sufrió el marco normativo relativo al financiamiento político, la situación de mantiene. La causa, según se desprende de los diarios de sesiones legislativas donde se registra el debate de las leyes N°6167/18 y N°6501/20, tiene que ver con que es muy difícil para los candidatos anticipar cuáles serán sus aportes y fuentes de financiamiento, ya que las campañas son muy dinámicas (HCS, 13 de febrero de 2020).
- 12) **Fortalecer las capacidades del TSJE para la fiscalización de gastos y producción propia de información relevante.** El informe de la MOE OEA resalta que la normativa respecto al financiamiento político progresó respecto de elecciones pasadas. Sin embargo, considera la capacidad de fiscalización de gastos del TSJE limitada, por lo que debería incrementarse, por medio de mayores prerrogativas y a través de la producción de información independiente, que permita contrastar registros contables provistos por las agrupaciones políticas.
- 13) **Recopilar en una única ley todas las sanciones en materia de financiamiento, definiendo claramente la institución encargada de su aplicación.** La MOE OEA refiere al hecho, que también observó la UE, de que la normativa electoral está dispersa en diferentes leyes. En el caso de las infracciones o delitos en materia de financiamiento,

en algunos casos no quedaba claro qué institución debía aplicar las sanciones correspondientes.

- 14) Desconcentrar competencias administrativas y jurisdiccionales en materia electoral.** El informe de la MOE OEA da cuenta de que el TSJE es el organismo responsable de la administración electoral y de dirimir conflictos de legalidad que surjan de las mismas, es decir, en determinadas circunstancias el TSJE puede ser juez y parte en disputas. Desde el punto de vista de la MOE OEA es deseable que las funciones de organización y juzgamiento estén escindidas. Esta situación requeriría de una reconfiguración total de andamiaje institucional de los procesos electorarios.
- 15) Reformar mecanismos de impugnación de manera tal que estos se adecuen a las necesidades procesales en materia político-electoral.** Esta recomendación se desprende del hecho de que las decisiones del TSJE solo pueden ser impugnadas por el procedimiento de acción de inconstitucionalidad ante la CSJ. Tal como lo observó también la MOE UE, este esquema no es eficiente para resolver disputas en los tiempos que requiere un proceso electoral, ya que resolver una acción de inconstitucionalidad implica el involucramiento plenario de la Corte Suprema.
- 16) Ampliar legitimación activa para que ciudadanos independientes puedan presentar impugnaciones durante todo el proceso electoral.** La normativa vigente establece que solo los partidos, movimientos, alianzas y concertaciones tienen la posibilidad de promover impugnaciones en materia electoral durante el proceso electoral; los ciudadanos en tanto tales pueden únicamente hacerlo en las mesas receptoras de voto. La MOE OEA considera que esta situación limita los derechos electorales de los votantes.
- 17) Fijar un único criterio que regule y prohíba las encuestas de boca de urna mientras se desarrolla la jornada electoral.** Este punto es de máxima importancia porque la MOE OEA considera, al igual que la MOE UE, que divulgar este tipo de información puede sesgar el voto. El hecho de que algunos medios de comunicación (por haber planteado acciones de inconstitucionalidad ante la CSJ) estén eximidos de la prohibición de publicación de encuestas y bocas de urna durante

el plazo que prohíbe el TSJE vulnera los principios de igualdad y equidad. La modificación de esta situación implica una reforma o enmienda constitucional de difícil concreción, por lo que la situación se mantiene aún en 2023, como se verá *ut infra*.

- 18) Avanzar hacia la paridad de género y fortalecer las políticas tendientes a promover la igualdad de derechos y participación política entre hombres y mujeres.** La MOE OEA advierte que en el Código Electoral rige una de las cuotas de género más bajas (solo reserva el 20% de las listas) de la región, que solo se aplica en listas para cargo pluripersonales y en elecciones internas. Esto impacta negativamente en la participación de las mujeres en cargos representativos, más aún en aquellos donde no rige la cuota (cargos ejecutivos) e incumple principios constitucionales de igualdad y no discriminación. En este sentido, la MOE OEA, al igual que la MOE UE, considera que la aplicación de paridad de género es una acción afirmativa pertinente y necesaria, así como la promoción de los derechos políticos de las mujeres a través de programas transversales, capacitaciones y monitoreo continuo y la dotación de mayores recursos para ese efecto.

2.3. Análisis comparado de los informes de observación electoral 2018 de las misiones de la UE y la OEA

En relación con los temas tratados, es esencial enfatizar que ambos documentos —los informes de las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la UE— manifiestan un enfoque semejante y coinciden en sus recomendaciones en áreas fundamentales⁴. Sin embargo, un primer distintivo del informe de la MOE UE reside en su insistencia en la trascendencia de la importancia de la institucionalidad. Concretamente, señala que, en Paraguay, de acuerdo con la Constitución, es la Corte Suprema el único órgano competente para interpretar las normas constitucionales, pero sus interpretaciones no siempre son implementadas por el Poder Legislativo, lo que tiene consecuencias en el equilibrio y separación de los poderes del Estado. Otro

⁴ En este apartado nos referiremos a los informes finales de observación electoral elaborados por las misiones de la UE y de la OEA en 2018 (MOE UE, 2018a; MOE OEA, 2018a)

señalamiento en el mismo sentido tiene que ver con la recomendación de una regulación más explícita para la aplicación eventual del proceso de juicio político a autoridades tales como ministros del TSJE, dado que esto puede influir, por ejemplo, en la independencia de la institución electoral.

Uno de los aspectos primordiales reflejados en ambos informes se refiere a las restricciones en el ejercicio del derecho al voto de ciertos sectores sociales. Tanto la MOE OEA como la MOE UE subrayaron la necesidad de abordar las limitaciones que enfrentan personas con discapacidad auditiva y personas privadas de libertad sin condena. Las recomendaciones propugnan reformas que garanticen la igualdad de participación electoral para todos los ciudadanos y demandan una atención continua, alineada con el espíritu de la Constitución y los acuerdos firmados sobre garantías del ejercicio cívico.

Un punto de preocupación destacado en ambos informes de 2018 es la limitada participación de las mujeres en las candidaturas a presidencias, gobernaciones, senados y diputaciones. Se subraya la insuficiencia de la cuota, todavía vigente, prevista por el Código Electoral, que establece un mínimo del 20% de mujeres en las candidaturas plurinominales, y se propone en ambos informes la aprobación de una ley de paridad. Estas sugerencias buscan garantizar una representación equitativa a través de la participación efectiva de las mujeres en la vida política del país.

Otro sector que ve su participación y ejercicio de derechos cívicos limitados es el de los pueblos indígenas. Si bien la MOE OEA señala que previo a las elecciones de 2018 hubo acciones relevantes para lograr avances en la promoción de los derechos de las personas pertenecientes a pueblos indígenas, en el informe de la MOE UE se recomienda expresamente avanzar en la creación de un registro civil de pueblos indígenas, con el objetivo de construir información y estadísticas claves para la creación de acciones afirmativas.

Los informes de las MOE de la OEA y UE dedican especial atención al financiamiento político, un elemento esencial para la fortaleza de las instituciones democráticas. En Paraguay prevalece un sistema de financiamiento mixto, donde los partidos políticos reciben aportes públicos y privados. El financiamiento público se divide en dos componentes: los llamados “aportes estatales”, destinados al funcionamiento de

las organizaciones políticas, y el “subsidio electoral”, exclusivo para las campañas electorales. Asimismo, existen fuentes indirectas de financiamiento público, debido a legislaciones que obligan a los medios de comunicación a otorgar espacios publicitarios a los diferentes candidatos. Los informes de 2018 elogiaron las iniciativas que promovieron el diseño e implementación de la primera fase del Sistema Nacional de Financiamiento Político (SINAFIP), un software que facilita y transparenta el registro de ingresos y gastos de los partidos políticos. La iniciativa fue resaltada como un avance significativo en la rendición de cuentas. En este sentido, ambos informes de 2018 recomiendan avanzar en una Ley de Financiamiento que no se limite exclusivamente a las elecciones generales (como sucedía hasta el momento), sino que también incluya las elecciones internas, a fin de asegurar un marco normativo integral que regule todas las etapas del proceso electoral y prevenga lagunas legales. Por otra parte, el informe de la OEA sugiere que los fondos públicos destinados a los partidos políticos se proporcionen antes de las elecciones y no después. Este consejo tiene como objetivo reducir la dependencia de las organizaciones políticas respecto al financiamiento privado, promoviendo así una mayor transparencia y equidad en el proceso electoral, y facilitar el acceso a recursos a los partidos y agrupaciones más chicas.

Tanto la MOE OEA como la MOE UE enfatizaron la necesidad de una mayor consolidación del marco legal en el que se desarrollan las elecciones. Esto implica la unificación de las leyes y regulaciones electorales en un cuerpo normativo coherente y completo, evitando fragmentaciones y vacíos legales que puedan generar confusiones y disputas durante el proceso. Se puso énfasis en la importancia de mejorar la gestión de las impugnaciones, garantizando un mecanismo eficiente y transparente para resolver las controversias electorales.

Los informes también cuestionaron la difusión de boca de urnas en el día de las elecciones, así como el papel controvertido que desempeñaron las encuestas durante las contiendas electorales. Ambos organismos observadores consideraron que estas prácticas pueden influir en el voto de los ciudadanos y distorsionar la voluntad popular, por lo que recomendaron establecer regulaciones más estrictas para garantizar la objetividad y la imparcialidad de la difusión de información electoral. En este punto, tanto

la OEA como la UE aconsejan resolver la situación de desigualdad entre medios de comunicación que se generó cuando algunos de ellos lograron, por una acción de inconstitucionalidad ante la CSJ, estar eximidos de la prohibición de publicar encuestas en el periodo en que el TSJE prohíbe.

En conclusión, los informes de las MOE OEA y UE de 2018 destacaron tanto aspectos positivos como desafíos futuros en relación con las elecciones en la República del Paraguay. Ambos informes coincidieron en la necesidad de abordar restricciones al derecho al voto, promover la participación de las mujeres y de otros sectores sociales en la política, fortalecer el sistema de financiamiento político, unificar el marco legal electoral y mejorar la gestión de las impugnaciones. Además, cuestionaron la difusión de boca de urnas y el papel de las encuestas en las contiendas electorales.

3. Reformas recientes al Código Electoral paraguayo.

En los próximos párrafos se repasan las reformas al Código Electoral hechas por el Congreso paraguayo luego de las elecciones generales y departamentales de 2018.

Entre 2018 y 2023 se puede contar un total de 5 reformas al Código Electoral: Ley N°6167/2018 (Ley de financiamiento político); Ley N°6318/2019 (“Ley de desbloqueo”), Ley N°6501/2020 (nueva Ley de financiamiento político); Ley N°6951/2022 (Ley de inscripción automática en el registro cívico permanente de ciudadanos residentes en el Paraguay y en el extranjero) y Ley N°6971/2022 (Ley que elimina interdicción de voto de personas con discapacidad y personas en situaciones particulares o con necesidades especiales).

- Ley N° 834/1996) en sus artículos 64, 66, 68, 157, 278, 280, 281 y 282 para retomar las recomendaciones de las MOE internacionales e incluye dentro de las regulaciones financieras a los ingresos y gastos de todo tipo de campaña política (elecciones internas, municipales, departamentales y generales). Asimismo, introduce nuevos controles, como la obligatoriedad de cada agrupación política de designar un administrador de campaña y abrir una cuenta única en una institución financiera que será objeto de controles. La ley prohíbe recibir financiamiento por parte de: funcionarios

públicos, oficinas públicas o cualquier otro ente de carácter público; entidades o gobiernos extranjeros; sindicatos o asociaciones representativas; donantes anónimos o personas condenadas por crímenes. Asimismo, prohíbe la recibir contribuciones que superen el equivalente de 10 mil jornales.

- Ley N°6318/2019 (Ley de desbloqueo). Hacia principios del año 2019, el Congreso debate y aprueba la reforma del Código Electoral que establece el uso de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional en la elección de cargos plurinominales, habilitándose el voto preferente que surge de la selección que los electores hacen dentro de una lista partidaria. Asimismo, incorpora máquinas de votación electrónicas, lo que automatiza el proceso de emisión y escrutinio de votos.
- Ley N°6501/2020 (nueva reforma al financiamiento político). Esta ley adapta las disposiciones de la Ley N°6167/2018. El sistema de listas cerradas y desbloqueadas implica que todos los candidatos incluidos en listas para cargos pluripersonales deben competir con sus compañeros de lista y con candidatos de otras listas por la obtención del “voto preferente”, lo que impacta en el financiamiento político porque cada candidato debe llevar registro de su propia campaña. La Ley N°6501/2020 cubre esta situación. Además, introduce la obligación para los candidatos y sus cónyuges de presentar una declaración de conflicto de intereses y regulariza el uso del identificador tributario en las cuentas de campaña. Crea una dependencia en la Justicia Electoral encargada de prevenir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo en las campañas electorales.
- Ley N°6951/2022 (Ley de inscripción automática en el registro cívico permanente de paraguayos residentes en Paraguay o en el exterior. Establece que todos los ciudadanos paraguayos serán empadronados de forma automática al cumplirse 18 años o luego de promulgada la ley para aquellos mayores de 18 que no se hallaren inscriptos. Incluye la creación de un Departamento de Electores Residentes en el Extranjero en el Registro Electoral del TSJE y el

cruce de bases de datos con el Ministerio de Relaciones Exteriores para facilitar el voto en el extranjero.

- N°6971/2022 (Ley que elimina interdicción de voto de personas con discapacidad y personas en situaciones particulares y establece regulaciones tendientes a la inclusión). Esta reforma recoge las observaciones de la MOE UE y MOE OEA respecto al trato discriminatorio que el Código Electoral tenía hasta aquel momento para con personas con discapacidad y personas privadas de su libertad sin condena. La ley, asimismo, establece que el TSJE debe adoptar mecanismos de inclusión requeridos para asegurar que todas las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho al voto.

Salvo la Ley N°6951/2022, todas estas modificaciones al Código Electoral se aplicaron en las elecciones generales y departamentales del 30 de abril de 2023. Como se puede ver, algunas de las reformas están asociadas a las recomendaciones que las misiones internacionales incluyeron en sus informes finales de observación electoral durante el proceso eleccionario de 2018. Estas leyes impactarán en las observaciones que las MOE internacionales hicieron en el último proceso electoral.

4. Recomendaciones que surgen de las misiones de observación electoral de organismos internacionales - año 2023

En el año 2023, nuevamente la OEA y la UE participaron como observadores internacionales del proceso electoral de las elecciones generales y departamentales que tuvieron lugar el 30 de abril en la República del Paraguay.

Ambos organismos emitieron informes preliminares, que son los que analizaremos aquí, dado que, en el momento de redacción del presente estudio, ni la OEA ni la UE han divulgado sus reportes finales (MOE OEA, 2023; MOE UE, 2023). Por ende, se anticipa que los informes finales pueden proporcionar información y recomendaciones adicionales que no serán considerados en lo que sigue. Asimismo, otra aclaración que cabe poner de manifiesto es que el informe preliminar de la OEA ofrece recomendaciones de forma explícita, mientras que el informe preliminar de la UE tiene

un enfoque descriptivo, centrado en identificar déficits institucionales y hacer recomendaciones de manera más indirecta, referenciando en varias ocasiones las recomendaciones propuestas en 2018.

En general, se observa un enfoque común que aspira a la promoción de un sistema electoral transparente, inclusivo y confiable. Se enfatiza que las elecciones fueron, de manera general, transparentes. Nuevamente, como en 2018, se pone de relieve el papel del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) en la organización de las elecciones. Este aspecto no es menor, si se tiene en cuenta que, días posteriores a la jornada electoral, hubo una serie de manifestaciones frente a la sede del TSJE, movilizadas fundamentalmente por el candidato Paraguayo Cubas (del partido Cruzada Nacional), quien denunció en medios de comunicación la existencia de fraude, lo que condujo a otras personalidades de la oposición a exigir mecanismos de mayor transparencia (Última Hora, 01 de mayo de 2023; CNN, 02 de mayo de 2023).

Ambas misiones, la MOE OEA y la MOE UE, realzan ciertos avances realizados en relación con las recomendaciones planteadas en sus informes de 2018. En particular, destacan el progreso hacia la mayor inclusión logrado con la eliminación de las restricciones al voto de las personas con discapacidades auditivas, implementada a través de la ley N° 6971/22. Se valora, asimismo, la implementación de una Ley de Financiamiento (ley N° 6501/20), aplicable también en las elecciones primarias, conforme a la recomendación formulada en 2018.

No obstante, hay coincidencia en observar que ciertas recomendaciones de alta relevancia marcadas en 2018 persisten como déficits.

4.1. Informe MOE UE 2023

Aspectos contextuales y observación del proceso electoral en general.

La delegación de la MOE UE estuvo presente en Paraguay desde el 13 de marzo, respondiendo a una invitación del Poder Ejecutivo Nacional y del TSJE. Constaba de 124 observadores y estaba dirigida por Gabriel Mato, miembro del Parlamento Europeo.

El informe preliminar de la MOE UE fue dado a conocer el 4 de mayo de 2023, solamente cuatro días después de la jornada electoral. El documento

comienza aclarando que es un texto preliminar y que está ausente el análisis de las etapas de escrutinio definitivo y auditoría de declaraciones juradas de ingresos y gastos de los candidatos (MOE UE, 2023, pág. 1).

Respecto a lo observado, la MOE UE evalúa que la gestión del proceso electoral fue bueno y transparente, con participantes de las tres fuerzas legislativas mayoritarias en los órganos electorales temporales (es decir, Juntas Cívicas y mesas receptoras de votos). Se destaca la profesionalidad del TSJE (MOE UE, 2023, pág. 2).

Respecto al funcionamiento de las máquinas de votación recientemente incorporadas, la MOE UE advierte que, en la mayor parte de los casos, funcionaron correctamente, aunque se dieron situaciones controversiales, como un 19% de votos asistidos y el traslado organizado de votantes por parte de los partidos políticos.

En cuanto al clima político, el informe lo describe como “altamente politizado”, con manifestaciones de desconfianza hacia instituciones del Estado y acusaciones de corrupción cruzadas entre las diferentes agrupaciones políticas. No obstante, afirma que nombramientos de personas consideradas íntegras en áreas clave del Poder Judicial y en la Justicia Electoral aportaron a la confianza en estas instituciones (MOE UE, 2023, pág. 1).

Además, en el informe de la UE de 2023 aparece una referencia directa al problema del narcotráfico y el crimen organizado y la influencia que este puede tener en la política.

Respecto a los cambios introducidos en el sistema electoral, el informe advierte que estos tuvieron consecuencias en varias áreas. En primer lugar, la Ley de Financiamiento Político (Ley N°6501/2020) aplica las disposiciones sobre financiamiento de campañas también a las campañas para elecciones internas. Otro avance es la sanción de la ley N°6971/2022, es decir, la eliminación de criterios restrictivos del derecho al voto de determinados sectores, como personas con discapacidad y presos sin condena. Con respecto a los puntos pendientes de atención marcados en 2018, la MOE UE recuerda que siguen sin abordarse las siguientes cuestiones: promoción de la igualdad de género, y la persistencia de la difamación como figura del delito penal (MOE UE, 2023, pág. 4). Asimismo, se presentan déficits

normativos que, en las elecciones de 2023, se manifestaron en la falta de un criterio único para reclutar magistrados interinos, en caso de contingencia para hacer frente a reemplazos de jueces (MOE UE, 2023, pág. 2).

Por otro lado, el informe aclara que la Ley de Desbloqueo (ley N°6318/2019) supone consecuencias sobre todo en lo que tiene que ver con el financiamiento de campañas y transparencia de los candidatos, dado que aumenta el costo económico de las campañas electorales, puesto que cada candidato realiza su propia campaña y compite contra sus correligionarios y contra los externos. El informe señala que las personas entrevistadas mostraron su descontento con el hecho de que el voto preferente encareció notablemente la política. En este sentido, se destaca que muchos contendientes trasladaron sus campañas a las redes sociales, una vía muy masiva y considerada más económica (MOE UE, 2023, pág. 2).

Otro punto tiene que ver con la violencia política que se suscitó en este proceso electoral, sobre todo en redes sociales (MOE UE, 2023, pág. 2).

Con relación a la posibilidad de dar un marco normativo a la observación nacional ciudadana, una de las recomendaciones de la MOE UE en 2018, si bien para las elecciones de 2023 el TSJE aprobó un reglamento para dicha actividad (Resolución TSJE N°21/2023), la MOE UE observó en que en el último proceso electoral se rechazó la acreditación de una organización porque preveía realizar el conteo rápido algo a lo que, de acuerdo con el TSJE, las misiones de observación electoral no están autorizadas. La MOE UE, en ese sentido, recalca que el conteo rápido es un ejercicio que se hace en toda la región. La negativa a acreditar a dicha organización (Decidamos) “socavó la participación plena de la sociedad civil en los asuntos públicos del país” (MOE UE, 2023, pág. 8).

Todos estos aspectos se abordan de manera sucinta dado el carácter preliminar del documento elaborado por MOE UE. Con respecto a los déficits observados, la UE sugiere algunas mejoras y cambios que se listan a continuación, aunque, sin embargo, no están redactadas en el estilo de recomendaciones.

Análisis de las recomendaciones de la MOE UE en las elecciones generales y departamentales de 2023.

Respecto al análisis del informe preliminar elaborado por la MOE UE, encabezada por el miembro del Parlamento Europeo, Gabriel Mato, mencionamos, nuevamente, que se trata de una interpretación que hacemos del informe preliminar, donde consta una evaluación limitada del proceso electoral (porque carece de la etapa postelectoral). En el informe de la MOE UE encontramos 10 observaciones que, desde nuestro punto de vista, pueden ser traducidas como recomendaciones.

- 1) Agotar medios para capacitar, dar respuesta a inquietudes y eliminar desconfianza respecto a uso de herramientas tecnológicas.** En el informe se detalla que, si bien la mayoría de las agrupaciones políticas recibieron respuesta ante dudas y preocupaciones respecto a la introducción de nueva tecnología electoral, se observó que algunas de ellas no fueron abordadas. Esto puede dar lugar a un clima de desconfianza que puede impactar en la legitimación social del proceso electoral.
- 2) Revisar protocolos de actuación en caso de vacancia de jueces en juzgados y tribunales electorales de manera a asegurar reemplazos que garanticen independencia y transparencia.** Esta recomendación refiere al hecho, mencionado *ut supra*, de que 12 de los 30 magistrados de los tribunales electorales accedieron a la jubilación y los puestos que quedaron vacantes no fueron cubiertos con un único criterio de reclutamiento, según el informe de la MOE UE.
- 3) Aprobar toda regulación que involucre derechos y procedimientos electorales en tiempos oportunos.** Esta recomendación surge del hecho de que el TSJE adoptó una resolución sobre los procedimientos para la aplicación de la multa que corresponde a los ciudadanos que incumplen la obligación de votar solo 3 días antes de la jornada electoral. Establecer reglamentaciones o normativas en plazos tan cercanos a la fecha de votación puede generar inseguridad jurídica. La MOE OEA coincide en este punto, como se verá más adelante.
- 4) Promover el derecho y la oportunidad de participar en los asuntos públicos de candidatos independientes.** Esta recomendación persiste

respecto a 2018. La UE considera que la prohibición de postularse como candidato independiente, incluso para cargos uninominales, es contraria a los principios internacionales.

- 5) **Investir al TSJE de mayores prerrogativas para auditar la contabilidad de ingresos, gastos y el cumplimiento de regulaciones financieras.** Si bien la MOE UE reconoce avances respecto a la legislación en términos de financiamiento de campañas electorales, sobre todo respecto a la transparencia de gastos de campaña de elecciones internas, tal como se recomendó en 2018, esta MOE considera que la verdadera capacidad de auditar cuentas del TSJE sigue siendo limitada.
- 6) **Regular el uso de la propaganda política en medios digitales y redes sociales.** Esta recomendación surge de que la publicidad de los candidatos se trasladó, en gran parte, a las redes sociales, tanto por el ya mencionado encarecimiento de las campañas provocado por la Ley de Desbloqueo, como por el elevado coste de la publicidad en medios de comunicación tradicionales.
- 7) **Promover la paridad democrática aplicable a todos los cargos electivos en listas definitivas de candidaturas.** La MOE UE se refiere al hecho de que permanece en 2023 la cuota de 20% de mujeres en listas para cargos pluripersonales aplicable a elecciones internas únicamente. Es decir, desde 1996 -cuando se cristalizó este cupo en el Código Electoral- no hubo progresos en términos de acciones afirmativas que promuevan la participación de las mujeres en el sistema político.
- 8) **Promover el derecho de participación de pueblos indígenas.** Nuevamente, la MOE UE recomienda la creación de un registro civil de pueblos indígenas, ya que no existen estadísticas sobre candidaturas y electorado indígena, que podrían dar lugar a la elaboración de acciones afirmativas.
- 9) **Reforzar capacitaciones, campañas de información, medios de control y sanciones para evitar abuso de “voto asistido”.** La MOE UE observó que existieron situaciones de “voto asistido” en el 20% de las mesas receptoras de votos observadas, donde los asistidos eran votantes sin discapacidades ni necesidades especiales aparentes. Esta

recomendación apunta a limitar la práctica a lo estrictamente necesario para evitar abusos.

- 10) Promover la participación plena de la sociedad civil en el proceso electoral a través de la observación nacional.** La MOE UE recuerda que, en Latinoamérica, las misiones de observación nacional realizan conteos rápidos en elecciones y esto no debería ser óbice para que puedan realizar su tarea en Paraguay. Asimismo, observa que los mecanismos de apelación en materia de rechazo de acreditaciones no son expeditivos.

4.2. Informe MOE OEA 2023

Aspectos contextuales y observación del proceso electoral en general.

La delegación de la MOE OEA estuvo integrada por 60 personas, que observaron el proceso electoral en 17 departamentos del país. Estuvo encabezada por el exembajador de Estados Unidos ante la OEA, Luis Lauredo (OEA, 20 de abril de 2023). La misión llegó al país el día 20 de abril, y durante el periodo preelectoral, tuvo reuniones con funcionarios del gobierno, candidatos y representantes de organizaciones de la sociedad civil. La MOE OEA también observó el desarrollo de las elecciones internas simultáneas, que tuvieron lugar el 18 de diciembre de 2022 (MOE OEA, 2023, pág. 1). El informe fue presentado el 2 de mayo, solo dos días luego de las elecciones. Pese a ser preliminar, da cuenta detallada de varios aspectos, careciendo, lógicamente, de la evaluación postelectoral. Es la 16° vez que esta misión internacional observa un proceso electoral en Paraguay (MOE OEA, 2023, pág. 24).

El informe comienza por la reseña de la introducción de cambios en el sistema electoral, que ya fueron mencionados más arriba (MOE OEA, 2023, pág. 2). La MOE OEA da cuenta del incendio de un depósito donde se guardaban las máquinas de votación, el día 29 de septiembre de 2022, cuando se destruyeron varias máquinas. Pese a que se compraron nuevos equipos, el episodio impactó en una reestructuración del número de electores por mesas (MOE OEA, 2023, pág. 3). El informe de la MOE OEA destaca los esfuerzos realizados por el TSJE en este sentido, pero

indica que, no obstante, hubo una alta concentración de personas en los locales de votación (MOE OEA, 2023, pág. 4).

También reconoce el trabajo de capacitación para la correcta utilización de la tecnología electoral que realizó el TSJE a funcionarios internos del organismo y miembros de mesas receptoras de votos (MOE OEA, 2023, pág. 3).

Respecto a la propia jornada electoral, el informe de la MOE OEA afirma que las elecciones se desarrollaron en un clima de calma, aunque se dieron algunos incidentes que se resolvieron. También se mencionan algunas confusiones respecto a desperfectos técnicos con las máquinas de votación y la insuficiente capacitación del personal técnico (MOE OEA, 2023, pág. 4).

El informe preliminar de la MOE OEA resalta la aplicación del programa “Voto accesible”, que facilitó condiciones de voto para personas con necesidades especiales. Asimismo, da cuenta de un uso “excesivo” del voto asistido (tal como señala la MOE UE) y resalta que el TSJE “desalentó profundamente” este comportamiento que da lugar a malas prácticas (MOE OEA, 2023, pág. 5).

Nuevamente, como en 2018, la MOE OEA muestra su preocupación en relación con la difusión de bocas de urna durante la jornada electoral (MOE OEA, 2023, pág. 5).

El informe preliminar de la OEA, igual que en 2018, reconoció el buen funcionamiento del sistema TREP y de los técnicos del TSJE, que “brindaron certezas al proceso electoral” (MOE OEA, 2023, pág. 5).

El documento da cuenta de las manifestaciones que existieron luego de la jornada electoral, denunciando la existencia de fraude. La OEA manifiesta haberse puesto a disposición de todas las agrupaciones políticas para recibir eventuales denuncias, pero afirma no haber recibido ninguna. En este sentido, aclara que incitar a la violencia es una práctica antidemocrática y que existen vías institucionales para presentar evidencias de fraude (MOE OEA, 2023, pág. 24).

El informe es extenso, si bien es preliminar, pero gran parte de las observaciones se vinculan directamente con las recomendaciones que se ponen de manifiesto en el documento, a diferencia de lo que sucede con el informe preliminar de la MOE UE. Se listan a continuación las principales sugerencias.

Análisis de las recomendaciones de la MOE OEA en las elecciones generales y departamentales de 2023.

En el informe preliminar elaborado por la MOE OEA, se cuentan 22 recomendaciones.

- 1) **Garantizar el secreto del voto, ubicando estratégicamente los cuartos oscuros y proveyendo los medios necesarios para asegurar privacidad.** La recomendación refiere a que la MOE OEA observó y recibió denuncias sobre vulneración del secreto del voto por mala ubicación de los “cuartos oscuros”. También, durante la apertura de las mesas receptoras de votos, se constataron algunos casos en los que el lacre del material electoral estaba vulnerado.
- 2) **Revisar la normativa que regula la conformación de mesas receptoras de votos, de modo a permitir que agrupaciones políticas más nuevas o pequeñas tengan participación.** La MOE OEA da cuenta de que la legislación vigente limita la participación en órganos electorales temporales de agrupaciones sin representación parlamentaria.
- 3) **Crear una unidad especializada en el TSJE para llevar registros estadísticos relativos al proceso electoral y avance de capacitaciones.** El informe de la MOE OEA resalta la importancia de contar con datos estadísticos consolidados y en tiempo real, para dar información sobre el desarrollo de la jornada electoral y otros aspectos que hacen al proceso eleccionario. Dichos datos contribuyen a la transparencia.
- 4) **Adelantar el plazo máximo para el nombramiento de los miembros de mesa y establecer la obligatoriedad de sus capacitaciones.** La MOE OEA señala que faltó información sobre la capacitación en 115 distritos de un total de 280. En este sentido, recomienda que el nombramiento de los miembros de las mesas receptoras de voto se realice con mayor anticipación, de modo a poder organizar un calendario de capacitaciones. Al respecto, recomienda que se establezca la obligatoriedad de las capacitaciones (si bien efectivamente se realizan en todos los procesos eleccionarios) y se lleve un registro y seguimiento estadístico sobre su avance.

- 5) **Aclarar criterios sobre habilitación de voto de miembros de fuerzas policiales y facilitación de medios para efectivizar su derecho al voto.** Esta sugerencia tiene que ver con el hecho de que los policías que prestan servicio el día de las elecciones están habilitados para votar, pero muchas veces no pueden efectivizar su derecho porque se encuentran alejados de los locales de votación correspondientes.
- 6) **Cumplir estrictamente plazos de depuración del padrón electoral.** La MOE OEA recuerda que el cumplimiento de los plazos de depuración del padrón electoral es garantía de seguridad jurídica y fundamental para la confianza ciudadana en el proceso electoral. Sin embargo, durante la etapa preelectoral, el informe preliminar de la OEA da cuenta de que cuatro días antes de las elecciones se autorizó la incorporación de 249 votantes, pero no se efectivizó porque la resolución fue revocada por el TSJE.
- 7) **Extender el voto en el exterior a más países, facilitando los recursos necesarios y realizando campañas de información para la población concernida.** Hoy, los paraguayos residentes en el exterior solo pueden ejercer su derecho al voto en un limitado número de países (Argentina, Brasil, Estados Unidos y España), por eso la MOE OEA recomienda que se habiliten mesas receptoras de votos en otros países. En este sentido, la sanción de la ley N°6951/2022 “Que establece la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente de ciudadanos paraguayos y paraguayas residentes en el Paraguay y en el extranjero para el pleno ejercicio del derecho al voto” es un avance considerable.
- 8) **Profundizar pruebas (testeo de *software*) y empoderar personal técnico del TSJE para prevenir de fallas y tener respuestas ante contingencias.** Dado que desde 2021 las elecciones en Paraguay incorporan tecnología electoral (máquinas de votación), la MOE OEA recomienda que el personal técnico del TSJE debe estar altamente capacitado y reducir la dependencia con respecto a la empresa proveedora de los aparatos, algo que fue observado el día de las elecciones (30 de abril de 2023). Asimismo, es fundamental contar con un protocolo para contingencias, como fue el caso del incendio del depósito de máquinas de votación en septiembre de 2022.

- 9) Controlar y verificar exhaustivamente el material tecnológico de votación (computadoras, impresoras, boletines con chip, etc.).** Esta recomendación refiere al hecho de que algunos materiales (boletines con chip) no estaban “vacíos” (es decir, guardaban información). Esta situación, además de ser irregular, da lugar a confusiones y desconfianza por parte de las agrupaciones políticas y de los votantes.
- 10) Entregar financiamiento público (subsidio electoral) con anterioridad a la elección.** Esta recomendación persiste desde 2018 y las razones son las mismas: la entrega de subsidio electoral con anterioridad a la jornada electoral sería beneficiosa para las agrupaciones políticas que tienen más dificultad de acceso al financiamiento. Asimismo, limitaría la dependencia respecto a aportantes privados. Un elemento a considerar, según la MOE OEA, es el hecho de que la Ley de Financiamiento Político (ley N°6501/2020) no especifica cómo cada partido debe distribuir los subsidios entre sus candidatos.
- 11) Asignación de los espacios de publicidad electoral gratuita realizada por el TSJE.** Esta recomendación también persiste desde 2018: la distribución de espacios publicitarios gratuitos previstos como un subsidio indirecto permanece a cargo de los medios de comunicación.
- 12) Invertir al TSJE de mayores prerrogativas (por ejemplo, desafectarlo del secreto bancario) de manera a auditar contabilidad de ingresos, gastos y cumplimiento de regulaciones financieras.** Esta recomendación es coincidente con lo observado por la MOE UE. La MOE OEA valora positivamente la adopción de la nueva Ley de Financiamiento Político en 2020, pero estima que le faltan recursos al TSJE para realizar una verdadera contraloría y fiscalizar las declaraciones juradas de los candidatos.
- 13) Promover el reporte de gastos de campaña en tiempo real o durante el ciclo electoral. Esta es otra recomendación que persiste desde 2018.** La MOE OEA considera que los reportes de gastos deberían estar disponibles antes del acto electoral, de manera tal que los electores puedan contar con más información a la hora de elegir un candidato.
- 14) Aprobar toda regulación que involucre derechos y procedimientos electorales en tiempos oportunos.** Al igual que la MOE UE, la MOE OEA considera que toda regulación electoral debe ser aprobada

y emitida con la debida anticipación. Esto es algo que no sucedió del todo en el último proceso electoral, cuando, por ejemplo, se establecieron procedimientos para la realización de la observación nacional por parte de organizaciones de la sociedad civil pocas semanas antes de la jornada electoral. Otro ejemplo que da la OEA es el de la emisión del reglamento que sanciona a aquellos ciudadanos que incumplen la obligación de ir a votar, la cual se dio a conocer 72 horas antes del 30 de abril. Si bien se reconoce la importancia de contar con esas normativas, la OEA considera que establecerlas fuera de plazos afecta a la certeza y seguridad jurídicas.

- 15) Promover la paridad con alternancia aplicable a todos los cargos electivos en listas definitivas de candidaturas.** Esta es otra de las recomendaciones que se mantienen respecto a 2018 porque, como se mencionó, no ha habido grandes cambios respecto a acciones afirmativas para promover la participación política de las mujeres en cargos electivos de modo a asegurar una representación equilibrada entre géneros.
- 16) Desplegar políticas que fomenten la participación plena de las mujeres en la vida política.** La MOE OEA señala que Paraguay está todavía lejos de poder garantizar a las mujeres una participación política plena. Sugiere la promoción de y capacitación en políticas de género con la debida asignación de recursos necesarios a tal efecto y la adopción de otras medidas afirmativas. En este sentido, se advierte que el encarecimiento de las campañas electorales debido a la Ley de Desbloqueo supone una desventaja adicional para las candidatas mujeres, teniendo en cuenta que, estadísticamente, tienen mayores dificultades económicas que los hombres (ONU Mujeres).
- 17) Adoptar medidas para prevenir, atender y sancionar la violencia de política contra las mujeres por razones de género.** El informe preliminar de la MOE OEA da cuenta de situaciones de violencia política por razones de género sufridas por candidatas mujeres con las que dicha misión se entrevistó. En ese sentido, considera deseable que el Estado paraguayo elabore regulaciones, capacitaciones, protocolos para identificación, prevención, atención y denuncia de casos de violencia política contra mujeres por su género. Asimismo, recomienda la sanción de una ley específica.

- 18) Promover el derecho de participación de pueblos indígenas.** Al igual que la MOE UE, la MOE OEA reconoce esfuerzos de la autoridad electoral para promover los derechos políticos y la participación de las personas miembros de pueblos indígenas. No obstante, recomienda la creación de un registro civil de pueblos indígenas, incorporando información sobre autoidentificación indígena de electores y candidatos. Asimismo, considera fundamental acercar locales de votación a comunidades indígenas para facilitar el ejercicio del voto y realizar otras acciones afirmativas adicionales. Sugiere incorporar un enfoque multicultural en el TSJE.
- 19) Incentivar un clima durante el proceso electoral que permita una deliberación razonable y plural sobre todos los asuntos públicos.** Esta recomendación refiere al hecho de que la MOE OEA registró un clima de polarización y agresiones cruzadas entre candidatos, así como alegaciones, por parte de ciertos sectores, de la posibilidad de fraude electoral destinado a perjudicarlos. Asimismo, se difundieron informaciones falsas (*fake-news*). Estas situaciones, expresa la MOE OEA, afectan a la institucionalidad.
- 20) Regular el uso de la propaganda política en medios digitales y redes sociales.** Tal como señala la MOE UE, la MOE OEA da cuenta de la relevancia que cobraron las redes sociales y los medios digitales en el último proceso electoral y del hecho de que la mayor parte de las leyes que rigen el proceso electoral se sancionaron con anterioridad al auge de la informatización y, por tanto, existen vacíos legales al respecto.
- 21) Regular la actividad de empresas dedicadas a la elaboración de encuestas electorales y bocas de urna.** La MOE OEA recomienda crear un registro de empresas dedicadas a la realización de encuestas electorales y reglamentar disposiciones sobre publicación de mediciones, que incluyan fichas técnicas metodológicas conforme a estándares internacionales. Esta sugerencia de la OEA se vincula a la utilización política que se hace de las encuestas, muchas de dudoso origen, y que contribuyen a la desinformación y sesgo de los votantes.
- 22) Fijar un único criterio que regule y prohíba las encuestas de boca de urna mientras se desarrolla la jornada electoral.** En el mismo sentido que la MOE UE y tal como recomendaron ambas misiones en 2018, el informe preliminar de la OEA expresa que la publicación de

encuestas de boca de urna es una mala práctica que puede influenciar a los electores y sesgar su voto. Nuevamente, en 2023, algunos medios de comunicación dieron a conocer bocas de urna por estar eximidos por la CSJ de la prohibición que establece el TSJE, tras iniciar acciones de inconstitucionalidad.

4.3. Análisis comparado de los informes de observación electoral 2023 de las misiones de la UE y la OEA

Los informes de 2023 introducen una novedad significativa en relación con el informe de 2018, referente a los cambios resultantes de la implementación de la Ley de Desbloqueo (ley N° 6318/19) y la introducción del voto electrónico en el proceso electoral. Respecto al desbloqueo, el informe de la UE indica que los interlocutores políticos de la Misión evaluaron de manera negativa las nuevas reglas, principalmente porque aumentan los costos de las campañas electorales e impactan en la desigualdad de género. Esta situación también se refleja en el informe preliminar de la OEA.

El voto electrónico se destaca como un tema clave en ambos informes, entendiendo ambas misiones internacionales que la confianza y la transparencia dependen de un manejo técnico adecuado y de la correcta capacitación de todos los involucrados en el proceso eleccionario (personal del TSJE, miembros de mesa, veedores, electores, etc.). En ambos informes preliminares se realizan las pruebas exhaustivas de las máquinas de votación y las auditorías técnicas. A pesar de los resultados exitosos en las pruebas, se hacen recomendaciones para mejorar la seguridad y eficiencia del sistema de voto electrónico, como, por ejemplo, la exigencia de realizar análisis rigurosos de manera sistemática y el establecimiento de una estrategia de gestión de riesgos. La OEA también recomienda fortalecer las capacidades técnicas del personal del TSJE y programar transferencias de conocimientos para evaluar mejoras, brindar respuestas adecuadas en casos de contingencia y reducir la dependencia del proveedor, que es internacional y puede no proporcionar soluciones adecuadas a las urgencias electorales. Ambas misiones subrayan que es responsabilidad del TSJE eliminar cualquier duda o sospecha que pueda surgir por la implementación de la nueva herramienta informática.

Si bien ambas MOE internacionales constatan avances respecto a 2018, dan cuenta también de que persisten déficits significativos que impactan directamente la igualdad de derechos y la calidad de la democracia. Paraguay mantiene una de las tasas más bajas de representación política de mujeres de América Latina. En 2023, se mantiene la cuota obligatoria de candidaturas de mujeres en listas para cargos pluripersonales, establecida en 1996, aplicable únicamente en elecciones primarias. A esta situación, se suma el hecho de que la Ley de Desbloqueo aumentó la competencia intrapartidaria y elevó los costos de las campañas. Esto tiene un impacto más importante sobre las mujeres, sector estadísticamente más vulnerable económicamente. La OEA resalta la necesidad de establecer un marco legal específico para prevenir, atender y sancionar la violencia política contra las mujeres por razones de género, otra problemática que trasladaron las candidatas con las que esa misión tuvo oportunidad de entrevistarse.

En 2018, la MOE UE había recomendado promover el derecho a la participación de las personas pertenecientes a pueblos indígenas, garantizando tanto el ejercicio del voto como la posibilidad de postularse. Ahora en 2023, si bien se reconocen avances en ese sentido, son ambas misiones las que recomiendan el establecimiento de un registro civil de pueblos indígenas permitiría llevar estadísticas sobre la cantidad de votantes y candidatos que se identifican como miembros de los pueblos originarios. La OEA recomienda la instalación de mesas receptoras de votos cercanas a las comunidades para facilitar el ejercicio del derecho a votar.

En relación con la normativa electoral, subsisten recomendaciones que se vinculan a la recomendación, ya hecha en 2018, de avanzar hacia un marco legal unificado, ya que actualmente existen múltiples leyes y regulaciones dispersas que afectan al sistema electoral. Por lo tanto, se insiste en la necesidad de contar con un marco jurídico coherente y completo que permita resolver de manera más rápida y eficiente las controversias que puedan surgir durante el proceso electoral.

En cuanto al financiamiento político, ambas MOE aplauden la implementación de la Ley N° 6501/20, que regula los aportes, ingresos y gastos de campaña, favoreciendo la transparencia y la rendición de cuentas de las campañas políticas que, después del desbloqueo, se multiplicaron por la cantidad de candidatos en cada contienda. Sin embargo, los informes expresan que todavía existen muchas cuestiones que escapan a la

capacidad fiscalización del TSJE. Recomiendan ambas misiones ampliar su capacidad de control y la posibilidad de que este produzca información propia de manera independiente, que se pueda contrastar con aquella que manifiestan los candidatos en sus declaraciones juradas. La OEA mantiene la sugerencia de que los subsidios electorales se entreguen con anterioridad a la jornada electoral, porque podría ser una medida que contribuya a la igualdad de condiciones de competencia entre agrupaciones políticas con diferente capacidad de acceso al financiamiento.

Ambas MOE internacionales coinciden en resaltar que se debe organizar, dar a conocer y respetar el calendario electoral y que el establecimiento de disposiciones o regulaciones muy cerca de la jornada electoral es un factor que puede generar inseguridad jurídica.

Si bien la MOE OEA en su informe preliminar de 2023 resalta el hecho de que los policías que cumplen funciones durante la jornada electoral están limitados para ejercer su derecho al voto, lo cierto es que la ley N°6971/2022 fue un progreso en términos de inclusión, dado que reconoce el derecho al voto de personas con discapacidad, con necesidades especiales o en situaciones particulares.

5. Conclusiones

De lo precedentemente expuesto, es ineludible concluir que el papel que desempeñan las Misiones de Observación Electoral (MOE) internacionales en cada ciclo electoral es trascendental. Este hecho cobra especial relevancia tanto para las democracias emergentes, tal como lo es Paraguay, como para cualquier nación que aspire a garantizar la ejecución de elecciones transparentes y competitivas, en las que prevalezcan el respeto a las leyes y la primacía del derecho ciudadano a seleccionar sus autoridades dentro del marco de una República.

Las MOE se establecen como una instancia imparcial de auditoría electoral. Sus observaciones, diagnósticos y recomendaciones no solo detentan una relevancia sustantiva *per se*, sino que adquieren aún mayor importancia en períodos de reforma de las reglas del sistema electoral, tal y como ha sucedido en los últimos años en Paraguay. La presencia de MOE actúa como un contrapeso eficaz, proporcionando informes imparciales que pueden influir en la reforma de políticas y en la garantía de elecciones equitativas.

Además, el siglo XXI se encuentra marcado por la aparición de un nuevo protagonista en las campañas electorales: la propagación de noticias falsas o *fake news*. Este fenómeno ha fomentado la aparición de una postura crítica frente a las instituciones tradicionalmente valoradas, generando desconfianza y escepticismo generalizados sobre hechos que antes eran incuestionables. Las MOE internacionales desempeñan un papel crucial en la mitigación de estas situaciones, gracias a su independencia, profesionalismo e imparcialidad, contribuyendo así a la integridad del proceso electoral.

Paraguay debe continuar la reforma de su Código Electoral con el objetivo de garantizar los derechos políticos de los grupos poblacionales que aún son estructuralmente desfavorecidos, como las mujeres, los pueblos indígenas y las personas económicamente vulnerables. Estos grupos, a día de hoy, enfrentan limitaciones en sus posibilidades de participación. La integración de los hallazgos y recomendaciones de las MOE en la reforma electoral puede ser un factor decisivo para el avance en este sentido, asegurando una representación política más inclusiva y equitativa. Al respecto, es importante destacar que los informes que realizan las MOE y las consiguientes recomendaciones deberían interpelar a todo el sistema político, más teniendo en cuenta que los déficits y desafíos que allí se plantean requieren, muchas veces, de acciones legislativas que escapen a las prerrogativas del TSJE.

Bibliografía

Barrios Cabrera, A., “Observación electoral: ojos y oídos de la ciudadanía”, *Diálogo Político*, año XXXVIII, n.º 2 (2022), págs. 64- 73, <<https://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2022/10/Dia%CC%81logo-Poli%CC%81tico.-Elecciones.-2-2022.pdf>>, fecha de consulta: 7 de julio de 2023.

Freidenberg, F., (2017), “Qué es una buena elección?: El uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para evaluar los procesos electorales latinoamericanos (2013-2016)”, *DADOS – Ciências Sociais*, vol. 60, n.º 4 (2017), págs. 1095-1142, <<https://www.scielo.br/j/dados/a/dL7fQgpdyHNFbQ4LRPmBkpR/?format=pdf&lang=es>>, fecha de consulta: 7 de julio de 2023.

Rodríguez Ll., *Reconocer la observación electoral ciudadana en Paraguay: un análisis normativo con perspectiva regional* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2023), <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/reconocer-la%20observacion-electoral-ciudadana-en-paraguay-un-analisis-normativo-con-perspectiva-regional.pdf>>, fecha de consulta: 20 de junio de 2023.

Unión Europea (UE), *Manual de observación electoral de la Unión Europea*, <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/27426.pdf>>, fecha de consulta: 20 de junio de 2023.

Informes de observación electoral

Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE OEA), *Informe final, Elecciones Generales y Departamentales, República del Paraguay* (22 de abril de 2018).

Informe preliminar, Elecciones Generales y Departamentales, República del Paraguay (02 de mayo de 2023).

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Informe final, Elecciones Generales y Departamentales, República del Paraguay* (22 de abril de 2018).

Informe preliminar, Elecciones Generales y Departamentales, República del Paraguay (30 de abril de 2023).

Leyes y normativa

Paraguay. Ley N°5/1992, de 09 de abril, “Que aprueba la adhesión de la República al ‘Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos’, adoptados durante el XXI Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, el 16 de diciembre de 1996”.

Ley N°834/1996, de 17 de abril, “Que establece el Código Electoral paraguayo”.

Ley N°4743/2012, de 22 de octubre, “Que regula el financiamiento político”.

Ley N°6167/2018, de 18 de septiembre, “Que modifica varios artículos de la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’ modificado por la Ley N°4743/2012 ‘que regula el financiamiento político’”.

Ley N°6318/2019, de 23 de mayo, “Que modifica la Ley N°834/96 ‘que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificado por la Ley N°3166/07 ‘que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N°834/96 ‘que establece el Código Electoral Paraguayo’, e incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales”.

Ley N°6501/2020, de 18 de febrero, “Que modifica varios artículos de la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificado por la Ley N°4743/2012 “que regula el financiamiento político’ y la Ley N°6167/2018”.

Ley N°6951/2022, de 17 de agosto, “Que establece la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente de ciudadanos paraguayos y paraguayas residentes en el Paraguay y en el extranjero para el pleno ejercicio del derecho al voto”.

Ley N°6971/2022, de 09 de septiembre, “Que modifica los artículos 91, 94, 207 y 217 de la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral paraguayo’”.

Resolución TSJE N°21/2023, de 17 de febrero, “Por la que se aprueba el reglamento para la acreditación y ejercicio de la observación electoral nacional para las elecciones nacionales y departamentales”.

Resolución TSJE N°116/2023, de 20 de abril, “Por la que se establece el Manual de observación electoral internacional para las elecciones nacionales y departamentales 2023”.

Proyecto de ley (Expediente N° D-2269109, en estado de tratamiento) “Que establece disposiciones para el ejercicio de la observación electoral nacional” (14 de septiembre de 2022).

Diarios de sesiones legislativas

Honorable Cámara de Senadores - República del Paraguay (HCS) (13 de febrero de 2020), Diario de sesión Extraordinaria N°112, <<http://silpy.congreso.gov.py/sesion/107201>>, fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

Fuentes electrónicas

Organización de los Estados Americanos (OEA), “OEA despliega Misión de Observación Electoral para las elecciones generales en Paraguay” (20 de abril de 2023), <https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-012/23>, Fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

ONU mujeres (Organización de las Naciones Unidas, ONU), “Paraguay”, <<https://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/paraguay>>, Fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

Artículos de prensa

ABC Color, “Observadores de la OEA no han encontrado irregularidades en Comicios de Paraguay” (01 de mayo de 2023), <<https://www.abc.com.py/politica/2023/05/01/observadores-de-oea-no-han-encontrado-irregularidades-en-comicios-de-paraguay/>>, fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

CNN en Español, “Protestas en Asunción ante Tribunal Superior de Justicia por supuesto fraude electoral” (02 de mayo de 2023), <<https://cnnespanol.cnn.com/2023/05/02/protestas-asuncion-paraguay-supuesto-fraude-electoral-orix/>>, fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

Infobae, “La Unión Europea descartó que se haya cometido fraude en las elecciones generales de Paraguay” (03 de mayo de 2023), <<https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/05/03/la-union-europea-descarto-que-se-haya-cometido-fraude-en-las-elecciones-generales-de-paraguay/>>, fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

Última Hora, “TSJE definió reglas para la observación” (10 de abril de 2023), <<https://www.ultimahora.com/tsje-definio-reglas-la-observacion-n3057257>>, fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

“Seguidores de Paraguayo Cubas se manifiestan en CDE y Asunción” (01 de mayo de 2023), <<https://www.ultimahora.com/seguidores-paraguayo-cubas-se-manifiestan-cde-y-asuncion-n3060474>>, fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

Capítulo 7

La trayectoria de las últimas grandes reformas electorales: entre la política coyuntural, procesos institucionales y demandas históricas de la sociedad civil

José T. Sánchez-Gómez y Alejandra Najenson

1. Introducción

En este capítulo analizamos los procesos de reformas al Código Electoral Paraguayo desde el año 2018. Nos centramos en la trayectoria que han seguido, los contextos políticos e institucionales que han abierto u obturado las posibilidades de reforma, así como el rol de la sociedad civil en la configuración de dichas iniciativas. Principalmente, se abordan las reformas que lograron concretarse, como la llamada Ley de “Desbloqueo” de 2019 (con voto preferente y máquina de votación electrónica) y las modificaciones a la Ley que Regula el Financiamiento Político (N°4743/2012), primero en 2018 y luego en 2020. Además, se analiza un caso fallido de reforma, como la Ley de Paridad Democrática (2018), sancionada por el Congreso pero vetada por el Ejecutivo en su totalidad (por haber sido sancionada sin el contenido de paridad propuesto por sus organizaciones propulsoras), para su posterior archivo. Por último, se exploran otras propuestas de cambios al Código Electoral que actualmente se encuentran en tratamiento o en proceso de desarrollo.

El objetivo de este capítulo es registrar estos procesos de reforma electoral como resultado de momentos políticos cambiantes, a su vez vinculados a demandas que emergen de la sociedad civil. Veremos que los contextos han jugado un papel muy grande para que se presentaran, aprobaran, rechazaran o se modificaran las propuestas de reforma o, en otras palabras, que los “climas de época” son esenciales para entender el recorrido que han tenido las mismas. Asimismo, se busca comprender el papel desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC) en la configuración de estas reformas y sus relaciones con

sectores políticos y gubernamentales para el tratamiento de las diferentes modificaciones. Las OSC han desempeñado un rol destacado en articular temas como la promoción de la transparencia, la equidad y la participación ciudadana en el ámbito electoral, impulsando cambios significativos en el marco legal y abriendo perspectivas de posibles modificaciones a futuro. Sin embargo, como veremos, no siempre han sido tenidas en cuenta para la aprobación de los cambios normativos, a pesar de la enorme contribución que han demostrado que pueden realizar.

En este trabajo veremos cómo las trayectorias de los proyectos de reforma electoral han avanzado o retrocedido en momentos de cambios políticos significativos, que han dado contenido y han enmarcado a las reformas que se han querido realizar. También se verá que no han sido necesarios consensos en los partidos políticos con presencia legislativa para aprobar reformas, en la medida que hayan existido acuerdos en grupos significativos de la sociedad civil. Al final, el desbloqueo de listas y el proyecto de paridad (en su primera media sanción) pasaron por diferentes etapas en las cámaras legislativas sin tener fuertes consensos políticos e incluso generando dudas en varios actores legislativos. Lo que sí tenían era el respaldo de sectores de la sociedad civil. En el caso del desbloqueo, el apoyo ha venido de una multiplicidad de varios actores sociales y mediáticos (no necesariamente articulados), y en el caso del proyecto de paridad ha sido producto de una articulación virtuosa entre mujeres organizadas de la sociedad civil y legisladoras (así como también legisladores) y esto le otorgaba una fuerza que permitió que el proyecto avance, aunque luego fue sancionada una versión radicalmente distinta a la propuesta (lo cual llevó a su veto).

El desbloqueo había surgido como demanda de amplios sectores de la sociedad para mejorar la calidad de la política y siguió un zigzagueante proceso de casi dos décadas hasta entrar en vigencia en el 2019, ya que llegó a ser aprobado por ley y luego revertido sin ser implementado entre el 2012 y el 2014. Si bien recibió críticas y no había consenso entre los legisladores durante su tratamiento entre 2018 y 2019, estas objeciones terminaron siendo débiles y desarticuladas, sobre todo atendiendo a que el sistema electoral en su conjunto fue cuestionado tras las elecciones del 2018. La clase política vio la necesidad de recobrar legitimidad y encontró

en el desbloqueo de listas (y en el voto electrónico) una oportunidad para mostrar su apertura a una demanda histórica de ciertos sectores de la ciudadanía y de la opinión pública. De este proceso se desprende claramente que los consensos políticos no son esenciales cuando desde la sociedad civil emerge con fuerza una propuesta y una crisis abre la oportunidad para que logre aprobarse.

El camino que siguió el proyecto de la ley de paridad, desde su origen hasta su tratamiento legislativo, también evidencia la importancia de la labor de años desde la sociedad civil para posicionar el tema de los derechos políticos de las mujeres, el significado de la paridad, analizar los avances internacionales pertinentes, visibilizar la problemática, comunicar ideas y articular esfuerzos de manera transversal a varios partidos hasta llegar a acuerdos. Asimismo revela el valor que tiene la construcción política que surge del trabajo conjunto entre la sociedad civil y actores políticos clave, como son las y los legisladores comprometidos con los derechos de las mujeres. Este intenso trabajo mostró su éxito, a tal punto que el proyecto de paridad obtuvo su aprobación en el Senado tal como se presentó originalmente. Por otra parte, este caso también muestra que ese proceso de trabajo también es insuficiente para la aprobación de una reforma. La propuesta de paridad al final no fue aprobada tal como fue formulada, cuando varias críticas emergieron también desde la sociedad civil, producto de grupos conservadores que manifestaron sus desacuerdos con los avances en materia de género y encontraron eco en sectores de la clase política.

Por último, también se verá que no toda reforma está abierta a la sociedad civil. La reforma a la ley de financiamiento político, si bien ha respondido a un tema de preocupación constante por parte de la sociedad civil y a recomendaciones que en varias oportunidades hicieron misiones de observación internacional, ha sido aprobada por las fuerzas políticas legislativas sin una apertura a la participación activa de las OSC. El trabajo también señalará otras iniciativas que muestran una articulación (por ahora pequeña) entre fuerzas políticas y sectores de la sociedad civil (como el proyecto de escaños reservados a los pueblos indígenas), así como iniciativas incipientes desde la política que todavía no han sido movilizadas desde las OSC (como las propuestas de transporte gratuito

en las elecciones, recomposición de las mesas de votación, avances en el financiamiento público de campañas), que posiblemente requerirán futuros cambios políticos, probablemente algún contexto de crisis y mayor movilización social para alcanzar mayores posibilidades de ser incorporadas.

En el plano metodológico, para la redacción de este capítulo hemos realizado una investigación bibliográfica y de archivo periodístico. Asimismo, entrevistamos diferentes personalidades políticas, académicas y representantes de organizaciones de la sociedad civil¹.

2. Las organizaciones de la sociedad civil y el sistema político

Bernard Manin (1998) señala que el sistema representativo que caracteriza a las democracias modernas descansa en cuatro principios: 1) los gobernantes son elegidos por los gobernados en intervalos regulares; 2) los gobernantes tienen un margen de independencia respecto a los gobernados; 3) la opinión pública sobre temas políticos está fuera del control de los gobernantes, y 4) las decisiones colectivas se toman luego de ser discutidas, es decir, son producto de una unidad que surge de la puesta en común de la diversidad. Si bien estas premisas indican que los individuos, en su rol de ciudadanos, inciden políticamente de manera directa durante los procesos electorarios, lo cierto es que la crisis de representación que atraviesan las democracias occidentales exige una gobernanza mucho más participativa, es decir, que las instancias decisionales incorporen la opinión y el aporte de la sociedad civil, de manera tal que las políticas públicas tengan mayor aceptación y sean más legítimas (Paredes, 2007).

Así, hoy en día es inimaginable el ejercicio del poder político democrático sin algún tipo de espacio para la participación ciudadana. Es en este punto que cobran relevancia las OSC, entendiendo que cumplen un rol crucial interpelando e interactuando con el sistema político. La sociedad civil es una esfera intermedia entre el Estado y la esfera privada, donde

¹ Agradecemos la colaboración de todos los entrevistados, cuyos aportes fueron claves para restituir los contextos en los que tuvieron lugar las reformas o intentos de reforma que analizamos en este artículo: Andrés Carrizoza, Carmen Echauri, Camilo Filártiga, Henryk Gaska, Marta Ferrara, Guzmán Ibarra, Jorge Rolón Luna, Lilian Samaniego y Lilian Soto.

ciudadanos se organizan de manera colectiva para intervenir en la esfera pública con el fin de expresar intereses, ideas, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado, entre otros objetivos (Diamond, 1997). Las OSC persiguen fines públicos y se relacionan con el Estado para, entre otras funciones, posicionar temas en la agenda pública, promover cambios en las políticas públicas y participar en la toma de decisiones. Sus esfuerzos tienen como horizonte el bien público (Paredes, 2007).

Las OSC han sido parte inherente a los procesos de desarrollo de la democracia a nivel global. Particularmente en América Latina, las OSC han sido protagonistas en los procesos de democratización iniciados en la década de 1980 y desde entonces han continuado vigentes. Es que la institucionalidad democrática convive con una serie de tensiones constantes que emergen del campo social, que dan cuenta de los límites que las instituciones tienen a la hora de lidiar con la heterogeneidad de demandas ciudadanas que permanentemente se crean y recrean a nivel local y global, y que afectan temas como el trabajo, seguridad, alimentación, energía, vivienda, entre otros. En esa intersección entre demandas sociales y capacidad institucional es que emergen las OSC para filtrar, mediar, articular, movilizar, persuadir y sostener acciones, entre otra multiplicidad de roles. Esta intermediación además se complejizó en los últimos años, dado que la dinámica de demandas ha emergido en el espacio público de la mano de cambiantes actores e identidades que reclaman derechos y la participación de sectores postergados (Thayer Correa & Elizalde, 2012).

En el caso paraguayo, estas tensiones se vinculan con las desigualdades socioeconómicas que persisten en la sociedad, pero también con nuevas demandas que se relacionan con la emergencia de una nueva clase media, todavía en gran medida en una situación precarizada, producto del crecimiento económico que, con algunos altibajos, atraviesa el país desde 2003 (Sánchez Gómez, 2019). Asimismo, la sociedad civil paraguaya exige mayores niveles de transparencia por parte del Estado para poder ejercer control ciudadano en asuntos que afectan a la calidad de vida y al ejercicio de los derechos.

Es en este punto que nos interesa indagar el papel que tuvieron las OSC, específicamente en las últimas reformas -o intentos de reforma- que sufrió el Código Electoral del Paraguay (Ley N°834/1996) desde el 2018.

Las elecciones de autoridades son la vía por la cual los ciudadanos y las ciudadanas expresan su soberanía y ejercen el llamado “*accountability vertical*” (O’Donnell, 2001). De ahí que la legislación electoral es esencial, ya que la misma regula la legalidad de los comicios. De esta manera, la influencia de las OSC en la modificación del Código Electoral puede ser analizada como el momento en el que el sistema representativo incorpora a la participación de la sociedad civil para otorgar mayor legitimidad a las elecciones; o sea, a la relación entre representantes (mandatarios) y representados (mandantes).

En lo que respecta al número de reformas electorales registradas entre 1977 y 2019, Freidenberg, Garrido de Sierra y Uribe Mendoza (2022) ubican a Paraguay (junto con Uruguay) entre los casos de países “pasivos”, en comparación a países que denomina “hiperactivos” (como Ecuador, Perú, México y República Dominicana) o moderados (Argentina, Bolivia, Panamá, Costa Rica, Brasil, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Venezuela, Colombia). El punto de análisis de estos investigadores es cuantitativo y comparativo; da cuenta de que el ritmo de cambios en Paraguay ha sido más lento, pero permite pensar que un nuevo contexto se abrió en 2018 y supuso la emergencia de nuevas condiciones de posibilidad -en la opinión pública y en el sistema político- para la discusión (y realización) de las normas electorales.

Es esto último lo que nos interesa indagar en las próximas páginas: ¿cuáles han sido las trayectorias que han seguido los últimos procesos de reformas electorales en el Paraguay, en cuanto a las condiciones de posibilidad para que los proyectos emerjan, se aprueben o se rechacen? ¿Qué *clima de época* existió en los últimos años para que el Código Electoral pudiese ser reformado? ¿Qué impacto tuvieron las organizaciones de la sociedad civil en dichas reformas? Estas preguntas son disparadoras de la reflexión que sigue.

3. Reformas al sistema electoral paraguayo entre 2018 y 2023. Contexto y condiciones políticas de posibilidad

En Paraguay actualmente rige el Código Electoral sancionado en el año 1996 (Ley N° 834/1996). A lo largo de las últimas décadas este código

sufrió bastantes reformas (Decidamos, 2007). Sin embargo, en el presente documento nos concentramos en las modificaciones que se legislaron o que tuvieron tratamiento legislativo entre 2018 y 2023, es decir, el último periodo administrativo nacional.

Tras ganar las elecciones el 22 de marzo de 2018, Mario Abdo Benítez (ANR - Partido Colorado) asumió como presidente el 15 de agosto de ese año y llevó adelante un proceso de reforma electoral, en un contexto de cuestionamientos existentes sobre los comicios realizados. Las críticas tuvieron que ver, principalmente, con el hecho de que se dio una importante brecha entre el resultado que previeron las encuestas publicadas durante la campaña electoral y el resultado que finalmente se tuvo lugar. Diversos estudios de opinión previeron una victoria de más de 20 puntos de Mario Abdo sobre el candidato Efraín Alegre (GANAR - Gran Alianza Nacional Renovada) (Cabral, 2018), pero la diferencia terminó siendo mucho más ajustada de lo esperado: 46% a 43% a favor del candidato de la ANR. Además, se divulgaron mediciones en momentos prohibidos por la normativa (Organización de los Estados Americanos, 2018), lo cual aumentó la disconformidad una vez conocidos los resultados reales. Las elecciones se realizaron en un clima rodeado por la debilidad institucional y la escasa confianza en las estructuras políticas y la justicia (MOE UE, 2018). A este contexto, hay que añadir el hecho de que sectores de la opinión pública consideraban que algunos legisladores que habían sido electos al Congreso en 2018, luego de recibir fuertes cuestionamientos por sospechas de corrupción o tráfico de influencias, habían sido beneficiados por el sistema de voto conocido como “lista sábana”², es decir, el sistema de elección para cargos plurinominales donde el elector elige entre listas cerradas y bloqueadas, sin posibilidad de influir en el orden de preferencia de los candidatos.

En este contexto se discutió con fuerza la necesidad de introducir reformas electorales. Lo cual llevó a la sanción de la Ley de Desbloqueo, con voto preferente y adopción de máquinas electrónicas de votación (2019) y las modificaciones a la Ley de Financiamiento Político (en 2018

² El caso paradigmático es el de Óscar González Daher (ANR), quien era senador y perdió su investidura a fines del periodo 2013-2018 por sospechas de haber cometido el delito de tráfico de influencia. González Daher renovó su banca para el periodo 2018-2023, pero se vio forzado a renunciar por la presión de la opinión pública y por “escraches” (Última Hora, 29 de agosto de 2018).

y luego 2020)³. A esto hay que sumarle un proceso que no concluyó con una reforma, pero que tuvo una relevancia importante en cuanto a que tuvo aprobaciones y modificaciones en ambas cámaras del Congreso, motivó la movilización de actores y generó una amplia discusión pública: el tratamiento del proyecto de Ley de Paridad Democrática, sancionada por el Congreso pero vetada en su totalidad por el Poder Ejecutivo en 2018 (y posteriormente, archivada). Este proyecto había sido presentado en 2016, pero encontró un nuevo impulso con el periodo electoral y el contexto de la marcha por el Día Internacional de la Mujer o “8M” (ABC Color, 8 de marzo de 2018).

Estos tres proyectos de reforma han sido producto de acuerdos políticos, naturalmente, pero han estado fuertemente enraizados en demandas históricas de la sociedad civil, que tienen que ver con la democratización, la transparencia, la representación igualitaria y la equidad de los procesos electorales. A este análisis pasamos a continuación.

3.1 Ley N°6318/19: Sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales mediante el sistema de voto electrónico

La historia del llamado “desbloqueo” de listas sábanas se remonta a comienzos del 2000, en un contexto de crisis económica e inestabilidad política que se arrastraba desde los años 1990 y que entre 1999 y 2001 dio lugar a episodios críticos como el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, el llamado “Marzo Paraguayo”, la renuncia del presidente Raúl Cubas Grau y protestas sociales intensas que demandaban respuestas a las desigualdades y la inseguridad económica. El fracaso del “Gobierno de Unidad Nacional” que se conformó para completar el periodo de gobierno entre 1999 y 2003, disparó las críticas a la representación política

³ Vale aclarar que también fueron sancionadas las leyes de reforma del Código electoral N°6951/2022 (que elimina la restricción de votar de personas con discapacidad e incluye a personas con necesidades especiales) y N°6971/2022 (que habilita el registro automático en el padrón electoral de paraguayos residentes en el país y en el exterior). Si bien se trata de modificaciones que tienen una relevancia fundamental para el proceso electoral, decidimos excluirlas del análisis porque fueron producto de un consenso amplio, sobre todo la segunda, que directamente surge de las recomendaciones de las misiones de observación electoral 2018 de la Organización de Estados Americanos y de la Unión Europea (MOE OEA, 2018; MOE UE 2018).

y crecieron las exigencias de mayor transparencia y calidad a la gestión de gobierno. Es en este contexto que surge el reclamo por la eliminación de las “listas sábana”, es decir, de las listas de candidatos para cargos pluripersonales, donde el elector solo podía escoger el movimiento o partido de su preferencia pero no podía alterar el orden de prioridad de los candidatos al momento de la asignación de escaños.

Por mucha gente, las listas sábana eran consideradas un mecanismo que los partidos políticos tenían para incorporar candidatos de dudosa trayectoria o antecedentes, ya que los únicos que realmente tenían visibilidad eran aquellos que se ubicaban en los primeros lugares de las listas, sobre todo los llamados “cabeza de lista”. Las críticas provenían de una multiplicidad de sectores, desde las fuerzas políticas tradicionales hasta nuevos movimientos políticos emergentes, voces de la iglesia, medios masivos de comunicación y grupos ciudadanos⁴. En la opinión pública se empezó a considerar la posibilidad de adoptar sistemas de listas abiertas, o de listas cerradas desbloqueadas, ya vigentes en algunos países de Europa y en América Latina⁵.

El movimiento (y luego partido) Patria Querida (PQ) tiene su origen en ese contexto⁶. El líder del movimiento en aquel entonces, Pedro Fadul, tenía como consigna central la militancia por el fin de las listas sábana⁷. En 2003, PQ participó de las elecciones generales, con Fadul como candidato a presidente. Aunque salió tercero (detrás de la ANR y PLRA), el nuevo movimiento logró alcanzar siete bancas en el senado. Aunque la reforma para acabar con las listas sábana no prosperó en ese periodo legislativo, el reclamo por el abandono del sistema de lista bloqueada fue ganando apoyo creciente por parte de los medios y formadores de opinión.

En un siguiente momento de cambio político tuvo lugar una primera reforma por el desbloqueo de listas. Tras la victoria de Fernando Lugo en

⁴ Se llegó a formar, incluso, una asociación de personas que militaban esa causa “Asociación Fuera Listas Sábana”, con presencia en redes sociales (<https://asofueralistasabana.blogia.com>). Varios otros referentes se manifestaron a favor de la misma.

⁵ Los ejemplos son Polonia, Finlandia, Perú, Colombia, Chile o Brasil.

⁶ Hasta 2004 no estaba constituido aun como partido y se llamaba “Movimiento Patria Querida”.

⁷ Un spot publicitario de 2002 mostraba al fundador de Patria Querida comparando la listas bloqueadas con una bolsa de papas, donde el consumidor no tiene posibilidad de elegir las unidades; Fadul pedía firmas para “abrir el candado” electoral (Patria Querida, 2019).

2008, liderando la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), se dio la primera alternancia de gobierno pacífica en la historia del país. La APC derrotó a la ANR luego de 60 años ininterrumpidos en la presidencia (incluyendo el periodo autoritario hasta 1989). El gobierno de Lugo generó, además, un clima de cambio (incluso ideológico) en la gestión gubernamental, ya que llegó al gobierno una alianza de partidos de izquierda, centro-izquierda y el tradicional Partido Liberal (Sanchez Gomez, González Bozzolasco & Martínez Escobar, 2020). Este momento habilitó oportunidades de debate para reformas institucionales y movilizaciones ciudadanas para cambiar la política⁸, como el movimiento denominado After Office Revolucionario, que durante el 2012 movilizó miles de ciudadanos para cortar el despilfarro de dinero público destinado a los partidos políticos y para apoyar el desbloqueo de listas (Martínez, 2012). En este contexto se dio la sanción de la Ley N°4584/2012 que introdujo el sistema de voto desbloqueado. Esta fue aprobada por ambas cámaras hacia finales de 2011 y promulgada por el entonces presidente Fernando Lugo en 2012 (Última Hora, 20 de febrero de 2012). Sin embargo, otro importante momento de inestabilidad política volvió a incidir en la implementación de la misma.

El 22 de junio de 2012 fue destituido Fernando Lugo de la presidencia de la república en un polémico juicio político (de 24 horas de duración) y asumió en su lugar el vicepresidente Federico Franco, del Partido Liberal (De Micheli, Sanchez-Gomez & Roberts, 2022). Esto llevó al quiebre de la APC y la salida de los sectores progresistas del gobierno. En julio de 2012 la aplicación de la ley de desbloqueo fue suspendida por medio de la Ley N°4662/12 que postergó la implementación de la misma para las elecciones municipales de 2015. Finalmente, tras la victoria de Horacio Cartes (ANR) en las elecciones generales del 2013, que dio lugar al retorno del Partido Colorado al poder, se derogó el desbloqueo mediante la Ley N°5350/2014, la cual restituyó los artículos del Código Electoral que habían sido reemplazados. De esta forma, nunca llegó a aplicarse la Ley N°4584/2012 y las elecciones municipales de 2015 se realizaron con el mismo sistema vigente desde 1996 (Última Hora, 31 de agosto de 2014). Entre las razones defendidas para su suspensión y derogación, se esgrimió

⁸ Ver por ejemplos las críticas a las “listas sábanas” del constitucionalista colorado Hugo Estigarribia (Estigarribia, 2016), del Padre de la Iglesia Católica, Francisco Oliva (Pa’i Oliva, 2011), así como de numerosos editoriales de ABC Color y Última Hora.

que la ley era “inaplicable”, dadas algunas “deficiencias” técnicas (Última Hora, 01 de junio de 2014 y 04 junio 2014).

Como fue mencionado *ut supra*, luego de las elecciones 2018, el contexto generó un nuevo cambio político importante para habilitar que el asunto vuelva a ser tratado en el Congreso. En primer lugar, había sido derrotado el sector político de Horacio Cartes dentro la ANR. En las elecciones internas (primarias) partidarias, triunfó Mario Abdo Benítez, quien representaría al Partido Colorado en las elecciones generales de 2018. En segundo lugar, como ya se mencionó, muchas encuestas electorales publicaron pronósticos que posteriormente estuvieron muy alejados de los resultados, lo cual generó innumerables críticas políticas, ciudadanas y desde las mismas misiones electorales internacionales. Tercero, fueron electos o reelectos candidatos al Congreso con trayectorias cuestionadas. A esto hay que añadir que dos expresidentes fueron elegidos y proclamados senadores (Horacio Cartes y Nicanor Duarte Frutos), avalados por la Justicia, pero impedidos de jurar y asumir sus bancas por la mayoría coyuntural en el Senado en ese momento, que desconoció las sentencias que avalaban sus candidaturas⁹. Todas estas situaciones levantaron nuevos cuestionamientos al sistema electoral y predispusieron a la opinión pública y las fuerzas políticas a favor de plantear nuevas reformas¹⁰.

El nuevo gobierno asumió en 2018 e inició un proceso de reforma del Código Electoral, llamando a una “Mesa de Diálogo”, impulsada por el Ministerio del Interior, a la que fueron invitados todos los partidos políticos (con y sin representación parlamentaria), OSC, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) en calidad de asesor estratégico y organizaciones internacionales, como IDEA Internacional (IP, 12 de septiembre de 2018).

Asimismo, el Poder Legislativo, con la nueva composición del Congreso del periodo 2018-2023, decidió crear el 30 de agosto de ese mismo año, una

⁹ La Unión Europea cuestiona esta actitud del Congreso en el informe de la Observación Electoral realizada en dichos comicios (MOE UE, 2018).

¹⁰ Asimismo, algunos testimonios recogidos en las entrevistas que realizamos, así como la prensa de la época, indican que la reforma electoral era considerada por el nuevo Ejecutivo un primer paso hacia una reforma de la Constitución, a modo de concesión y garantía para la oposición ante una eventual constituyente. Esto puede explicar, quizás, el apoyo de gran parte de la bancada de Honor Colorado, movimiento de la ANR que responde a Horacio Cartes, expresidente que intentó enmendar la Constitución para habilitar su reelección en 2017, lo que terminó con una crisis política de envergadura y la quema del Congreso.

comisión de Reforma Electoral, con representantes de todas las bancadas (HCS, 30 de agosto de 2018)¹¹. Durante esta instancia se analizaron varias propuestas, pero decidieron estudiar detenidamente dos proyectos referentes al desbloqueo de listas. Uno era el del senador Paraguayo Cubas, que planteaba la apertura total de listas, es decir, que el elector pudiera ordenar, por ejemplo, a los 45 senadores según su voluntad. El otro proyecto, que terminó convirtiéndose en ley, era el presentado por la bancada del PPQ (sus autores eran los senadores Georgia Arrúa, Stephan Rasmussen y Fidel Zavala), el cual proponía listas cerradas, desbloqueadas con voto preferente obligatorio, respetando la distribución proporcional de bancas por partidos según el método D'Hondt.

Si bien la Mesa de Diálogo intersectorial fue pensada como un espacio plural, de debate y búsqueda de consensos mínimos entre actores políticos¹² y de la sociedad civil, fue en la Comisión de Reforma Electoral del Senado donde se discutieron y analizaron los proyectos con posibilidad de ser convertidos en ley.

El proyecto que terminó siendo sancionado contemplaba la incorporación de listas cerradas desbloqueadas para todos los cargos pluripersonales, en elecciones primarias y generales, con voto preferente. Esto quiere decir que el elector podría elegir, dentro de las listas confeccionadas previamente por los partidos o movimientos, un candidato de su preferencia. El cálculo de asignación de escaños por partido se mantendría igual (utilizando el sistema D'Hondt de distribución proporcional), pero el gran cambio tenía que ver con la lista de candidatos electos: la misma se conformaría de acuerdo con la cantidad de votos recibidos (mayoría simple) y no según el orden previamente establecido por los partidos o movimientos. La complejidad que este sistema añadía a la etapa del escrutinio hacía prácticamente obligada la incorporación de algún mecanismo electrónico de votación.

¹¹ El presidente de dicha comisión era el senador Sergio Godoy y los miembros fueron los senadores Juan Darío Monges, Enrique Bacchetta, Lilian Samaniego, Blas Llano, Víctor Ríos, Hugo Richer, Georgia Arrúa, Pedro Santa Cruz, Gilberto Apuril y Paraguayo Cubas.

¹² En este punto hay controversia entre los entrevistados y poca información en la prensa. Algunos señalan que la Mesa de Diálogo tuvo la intención de ser un espacio altamente plural, donde los diferentes actores -políticos y de la sociedad civil- pudieran hacer sus aportes, mientras que otros afirman que la función de dicho espacio fue canalizar la atención pública (sobre todo de grupos más radicalizados) y "liberar" el trabajo en la Cámara Alta, para que no se reproduzca el escenario de 2011/2012, cuando se trató la primera ley de desbloqueo, en la que los legisladores debatieron bajo una enorme presión popular.

La comisión de Reforma Electoral duró 90 días y, además del desbloqueo de listas y el uso de máquinas electrónicas de votación, trató otros temas: integración de mesa receptora de votos, identificación biométrica de electores, transporte gratuito en el día de elecciones, el voto inclusivo y subsidio y aporte estatal (HCSCN, 11 de septiembre de 2018)¹³. Como se desprende del título de esta sección, el desbloqueo y la informatización del voto y escrutinio fueron en realidad las cuestiones que acapararon la atención de los senadores y generaron mayor consenso, fundamentalmente porque se trataba de temas que tenían décadas de discusión y generaban adhesión en gran parte de la opinión pública. El desbloqueo era considerado un paso hacia una mayor democratización del voto, dado que ampliaba las posibilidades de elección de los ciudadanos. El voto electrónico era visto como el único medio que podía viabilizar las elecciones con lista desbloqueada, por la complejidad que conllevaba el conteo manual del voto preferente.

En todas las sesiones participaron integrantes del TSJE (de modo a evitar que la ley tenga fallas técnicas que la hagan inaplicable, como sucedió con su ley antecedente) y fueron invitadas organizaciones de la sociedad civil, como: Semillas para la Democracia, Convergencia Nacional, Fundación Patria Querida, representantes de la Universidad Politécnica y la Universidad Católica y especialistas en temas de informática y tecnología, dado que se discutió sobre la cuestión de las máquinas de votación electrónicas. También participó IDEA Internacional (organización internacional multilateral). De acuerdo con los documentos disponibles y de los testimonios recogidos en entrevistas, queda claro que las OSC invitadas a participar de la Comisión tenían una opinión fuertemente contraria al desbloqueo. Las razones obedecían a que, en primer lugar, este no daba respuesta a las observaciones y recomendaciones que las Misiones de Observación Electoral habían desarrollado en sus informes de 2018 (MOE OEA, 2018; MOE UE, 2018). Por otra parte, luego de su implementación en otros países, el sistema de lista cerrada desbloqueada fue objeto de análisis y varios especialistas coincidieron en que se trataba de una metodología que favorecía la atomización de los legisladores, perjudicando la búsqueda de consensos y la formulación de políticas de Estado. Es decir, los legisladores, al deber su banca a un electorado acotado y no a los partidos, serían más reacios a

¹³ Muchos de estos temas surgían de las recomendaciones que las Misiones de Observación Electoral internacionales habían recomendado en los informes realizados luego de las elecciones de 2018 (MOE OEA, 2018; MOE UE, 2018).

comprometerse con proyectos de impacto nacional, con efectos sobre grandes sectores de la población (Carrizosa, 2021). Entre otras objeciones, de acuerdo con las entrevistas realizadas, los representantes de las OSC participantes en la Comisión de Reforma Electoral señalaron, además, que el desbloqueo no aseguraba el respeto a la cuota obligatoria de candidatas mujeres y encarecía las campañas, porque a la lucha interpartidaria o intermovimental se le sumaba la disputa al interior de las listas por el voto preferente. Este encarecimiento, en consecuencia, de acuerdo con los especialistas consultados, llevaría a la reproducción de inequidades de género, limitando las posibilidades de las candidatas mujeres, ya que el propio “tiempo” personal para hacer política, así como el acceso a recursos para financiar campañas, sigue siendo más difícil para las mujeres en el país.

Por otra parte, las OSC resaltaron el hecho de que el sistema de voto preferencial, teniendo en cuenta las características del sistema electoral paraguayo, era prácticamente imposible de ser implementado sin recurrir a máquinas electrónicas de votación, lo cual a su vez suponía un debate en sí mismo y una ley específica para su regulación. Sin embargo, dicha cuestión se resolvió por medio de la incorporación de las máquinas de votación al articulado del proyecto del desbloqueo, con lo cual muchos elementos no se previeron¹⁴, si bien sí se discutió el tipo de tecnología a utilizar. Se consideró el antecedente de la Ley N°1825/2001, que supuso la adopción de urnas de votación 100% electrónicas, derogada por haber sido considerada inconstitucional, en tanto no posibilitaban el escrutinio público¹⁵. Por eso, en 2018 se optó por las máquinas de votación que imprimen la papeleta y permiten el conteo manual¹⁶.

¹⁴ Por ejemplo, algunos entrevistados consideran que la polémica desatada luego de las generales de 2023 (Última Hora, 08 mayo de 2023; El Surti, 12 de mayo de 2023), en cuanto al reclamo de apertura del “cuarto sobre”, fue una cuestión que quedó sin el debido análisis y sin un desarrollo claro en la Ley de Desbloqueo.

¹⁵ En 2001, en el contexto de elecciones municipales, se adopta por primera vez y de manera parcial (en algunas mesas de votación) la utilización del voto electrónico en Paraguay. La metodología fue reutilizada, también de forma parcial, en sucesivas elecciones, pero, dada la desconfianza creciente en la tecnología implementada y porque hacía imposible la realización de escrutinio público, en 2008, luego de una fuerte presión, el TSJE resolvió que las elecciones generales de ese año se realicen con el tradicional método de papeleta (Fuentes Armadans & Sánchez Casaccia, 2022).

¹⁶ La diferencia entre la tecnología implementada hasta 2008 y aquella que se utiliza desde las elecciones de 2021 tiene que ver con que, anteriormente, la llamada “urna electrónica” almacenaba los votos en un disco duro sin la emisión de un comprobante físico, imposibilitando el escrutinio público. Las máquinas de votación que se utilizan actualmente registran el voto emitido e imprimen un boletín que el votante deposita en una urna física, permitiendo el conteo manual al cierre de la jornada electoral (El Nacional, 2021). Más allá de estas diferencias sustanciales, los especialistas en seguridad electrónica mantienen sus reservas respecto a la digitalización del sufragio (Fuentes Armadans & Sánchez Casaccia, 2022).

Durante el primer tratamiento en la Cámara Alta (cámara de origen) se discutieron mucho las características y especificidades de la ley, pero los puntos que suscitaron mayor controversia fueron la posibilidad de incorporar en el articulado el uso de medios informáticos de votación (como incluía el proyecto original) y que las listas para cargos plurinominales en instancia de internas partidarias tengan un criterio paritario (50% hombres y 50% mujeres) y alternado (es decir, alternando en el listado un candidato hombre y una candidata mujer)¹⁷. Así, el proyecto que obtuvo media sanción en el Senado no especificaba el uso del voto electrónico y obligaba a respetar la paridad de género con alternancia¹⁸.

En Diputados (cámara revisora) fueron estos dos puntos los que se discutieron más. Entre las revisiones de la Cámara Baja, se eliminó la paridad y se añadió que el sistema de voto sería electrónico, especificando que el tipo de máquina de votación a utilizarse debía ser aquella que permitiera la impresión de papeletas que puedan ser depositadas en urnas físicas tradicionales y, consecuentemente, habiliten el escrutinio público y manual, así como la posibilidad de resguardar los boletines como documentos en caso de controversia.

Estos cambios obligaron a que la ley vuelva al Senado. Aquí se aprobaron las revisiones que se hicieron en Diputados, pero modificando, nuevamente, el artículo sobre la tecnología a ser empleada, ya que los senadores, si bien admitían que la tecnología facilitaba el desbloqueo, confiaban más en el sistema tradicional de las papeletas (HCS, 09 de mayo de 2019). El proyecto volvió a la Cámara Baja, donde los legisladores decidieron reintroducir las especificaciones de las máquinas de votación a ser empleadas y así obtuvo sanción completa (HCD, 22 de mayo de 2019).

Si bien durante los diarios de sesiones se puede interpretar que el espíritu de ambas cámaras era proveer una legislación que introduzca el desbloqueo en el sistema electoral, lo cierto es que muchos legisladores (sobre todo, senadores) se opusieron a esta modificación, adhiriendo a las

¹⁷ Por moción de la senadora Lilian Samaniego, en el primer tratamiento en Senadores se incorpora en el articulado de la Ley de Desbloqueo la paridad con alternancia, que suponía que candidatos hombres y candidatas mujeres se ubiquen de manera equitativa (50% y 50%) y alternada en listas para cargos pluripersonales (ADN, 2019).

¹⁸ Para acceder a la evolución del expediente de la ley N°6318/2019 durante todo su tratamiento en el Congreso: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/113167>

advertencias de especialistas y OSC¹⁹. Aun así, el proyecto logró la mayoría en ambas cámaras y el presidente Mario Abdo Benítez lo promulgó el día 24 de mayo de 2019.

Esta ley supuso consecuencias mayores para todo el sistema electoral. Por ejemplo, impactó en los procesos de transparencia y trazabilidad del financiamiento de la política, ya que el desbloqueo hizo que cada candidatura implicara una campaña individual, de modo que la tarea de control se multiplicó por la cantidad de candidatos presentes en cada elección. Asimismo, la ley desafió conquistas alcanzadas, como la cuota de género, ya que la nueva normativa solo hizo posible asegurar el 20% de candidaturas en las internas, pero sin garantías respecto a la conformación de listas en las generales. Por otra parte, la incorporación de tecnología pudo contribuir a acrecentar las sospechas, infundadas o no, sobre el proceso eleccionario, dada la opacidad que supone el empleo de medios informáticos para gran parte de la ciudadanía. Todas estas cuestiones fueron planteadas por las OSC invitadas a la Comisión de Reforma Electoral, pero su aporte no tuvo mayor eco en el proyecto que fue finalmente votado (Fuentes Armadans & Sánchez Casaccia, 2022).

3.2 Ley N°6501/20 de financiamiento político

El esfuerzo para expandir y ajustar la normativa del financiamiento político vigente desde el 2012 (Ley N°4743/2012), en los años 2018 y 2020, también surgió como producto de un contexto de cambios y tensiones políticas que venían de las internas coloradas del 2017 y las generales del 2018. En ese momento había una creciente preocupación internacional por el ingreso del dinero ilícito a la política y existían reportes de las últimas elecciones generales del 2013 que ya indicaban que las reglas existentes de financiamiento no garantizaban transparencia ni la sanción a irregularidades en el financiamiento político (MOE UE, 2013). Así, el presidente Mario Abdo Benítez incluyó a la reforma a la ley de financiamiento político de 2012, dentro de un paquete de varias normas tendientes a controlar el lavado de dinero (Última Hora, 14 de febrero de 2020).

¹⁹ El presidente del Senado en 2019, Senador Silvio Ovelar, previo al primer debate en la Cámara Alta, leyó un documento firmado por la Asociación de Ciencia Política del Paraguay donde se recomendaba rechazar el desbloqueo (HCS, 25 de abril de 2019).

En ese contexto se sancionaron la Ley N 6167/2018²⁰, primero, y la Ley N°6501/2020²¹, después, para ampliar la regulación al financiamiento de las campañas políticas y toda la actividad financiera anual de los partidos y movimientos políticos, de manera a prevenir el lavado de dinero y el aporte de recursos provenientes de actividades ilícitas, como narcotráfico y terrorismo.

La Ley N°6167/2018 recogió las recomendaciones de las Misiones de Observación Electoral internacionales (Organización de los Estados Americanos y Unión Europea) de incluir el financiamiento de las campañas para las elecciones internas de los partidos dentro de la normativa regulatoria (MOE OEA, 2018; MOE UE 2018). La Ley N°6501/2020 actualizó las disposiciones de la Ley N°6167/2018 para adaptar la normativa a las características específicas que tomó el sistema electoral luego de la ley de Desbloqueo (Ley N°6318/2019)²². Concretamente, tomó en cuenta el hecho de que la habilitación del voto preferente multiplicó la cantidad de campañas por la cantidad de candidatos que existen en una determinada elección, ya sea interna, general o municipal. Por este motivo, todos los candidatos que participan de un ciclo electoral deben rendir cuentas sobre sus recursos y gastos en campaña.

Inicialmente, el proyecto preveía que los candidatos lleven registro de sus actividades financieras y lo trasladen a la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), pero tras su tratamiento en la Cámara Alta (instancia revisora), se decidió que los candidatos debían comunicar estas informaciones a sus respectivos movimientos internos (en elecciones internas) o los partidos políticos, alianzas o concertaciones (en elecciones generales o municipales), quienes a su vez transmitirían al TSJE sus declaraciones, con el fin de que la justicia electoral haga público el acceso al control sobre las candidaturas. Otro de los cambios que introdujo el Senado tuvo que ver con las etapas de la rendición de cuentas. El proyecto

²⁰ Para acceder a la evolución del expediente de la ley N°6167/2018 durante todo su tratamiento en el Congreso: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/107390>

²¹ Para acceder a la evolución del expediente de la ley N°6501/2020 durante todo su tratamiento en el Congreso: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/119568>

²² Los proyectistas fueron los diputados Édgar Acosta (PLRA), Celeste Amarilla (PLRA), Jorge Ramón Ávalos Mariño (PLRA), Sebastián García (PPQ), Katty González (PEN), Tito Ibarrola (PPH), Rocío Vallejo (PPQ) y Sebastián Villarejo (PPQ).

original estipulaba que el proceso tuviera tres etapas, antes, durante y después de las campañas, pero los senadores la redujeron a dos, es decir, antes y después de cada campaña. Luego de estas modificaciones, la ley fue sancionada y se promulgó el día 18 de febrero de 2020.

La Ley N° 6501/2020 especificó todo el procedimiento para la rendición de cuentas, creando nuevas herramientas, así como integrando otras (creadas mediante reglamentaciones) en el Código Electoral. Una vez oficializadas las candidaturas, cada candidato, tanto en elecciones internas como generales y municipales, debe, de manera individual, completar una declaración de ingresos y gastos de campaña (DIGC), con la descripción detallada de los recursos disponibles destinados a solventar gastos de su campaña electoral. Asimismo, debe completar, antes de las internas, una declaración de intereses económicos vinculados (DIEV), con información sobre sus vínculos con (o participaciones en) empresas, sociedades y asociaciones, así como los de su cónyuge (si tienen régimen matrimonial de comunidad ganancial).

El movimiento o partido político debe enviar las DIGC de todos sus candidatos a la SET, que se encargará de asignar a dicho movimiento interno o partido político (alianza o concertación) un RUC para poder acceder a la apertura de una cuenta bancaria. Dicha cuenta entrará bajo fuerte control, pues ahí deben depositarse todos los fondos, que pueden ser depositados únicamente por personas autorizadas. Además, los movimientos, partidos, alianzas o concertaciones son los encargados de remitir las DIGC y DIEV a los tribunales electorales partidarios (TEP), quienes, a su vez, deben remitir estos documentos al TSJE para hacerlos accesibles al público mediante su sitio web. Todo este intercambio de información debe tener lugar en un plazo máximo de diez días.

Luego de finalizadas las elecciones, tanto internas como generales y municipales, los candidatos deben incorporar a sus declaraciones los documentos que respaldan las contribuciones y donaciones recibidas durante la campaña (en las cuentas habilitadas para al efecto) y los gastos realizados, los cuales son transmitidos al TSJE por el cada TEP. El plazo para la presentación de esta información a la justicia electoral es de 60 días luego de terminadas las elecciones.

El TSJE debe publicar todos estos documentos en su sitio web y correr

vista a la Contraloría General de la República (en un plazo de 60 días) para la auditoría de los gastos. El TSJE puede compeler a los movimientos, partidos, alianzas o concertaciones a aportar los documentos faltantes o aclarar datos que considere pertinentes. Cumplido todo esto, el TSJE debe realizar un informe final. Por otra parte, los movimientos, partidos, alianzas o concertaciones deben designar un administrador de campaña, encargados de precisar toda la información mencionada, transmitir la documentación respaldatoria y estar en comunicación con el TSJE.

La Ley N°6501/2020 prevé sanciones para quienes no cumplan con estos pasos, que pueden ser económicas, de impacto electoral o con relación a los subsidios que aporta el Estado a los partidos, movimientos, alianzas o concertaciones. En este sentido, crea una Unidad Especializada de Fiscalización dependiente del TSJE, encargada de realizar los controles de autenticidad, completitud y correspondencia de los ingresos y gastos de campaña. Asimismo, para tal fin, el TSJE recibe asistencia por parte de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD).

Hay que mencionar que esta Ley de Financiamiento político establece claramente que los partidos, movimientos, alianzas o concertaciones están impedidos de aceptar, directa o indirectamente, financiamiento por parte de entidades extranjeras; entidades autárquicas o descentralizadas nacionales, departamentales, municipales, de empresas del Estado, empresas concesionarias del Estado o de las que explotan juegos de azar; personas que se encuentran en condición de subordinación administrativa o relación de dependencia, cuando aquellas se realicen a través de organismos oficiales o por deducciones del salario en las planillas de sueldos, ni de personas condenadas por la comisión de hechos punibles calificados como crímenes por la legislación penal vigente. Tampoco podrán aceptar contribuciones o donaciones anónimas ni provenientes de personas físicas o jurídicas que superen el monto de diez mil jornales mínimos para actividades diversas no especificadas por cada ejercicio anual.

La Ley N°6501/2020 es un avance en cuanto a la trazabilidad y transparencia del financiamiento político, recogiendo un reclamo histórico de la ciudadanía, manifestada en la opinión pública y a través de sus organizaciones. Sin embargo, no existe documentación ni tampoco surge de las entrevistas que en esta reforma se haya recurrido a OSC en tanto que informantes o asesores. Por el contrario, de las entrevistas se recoge que

la ley fue tratada de manera agilizada (de hecho, fue votada en sesiones extraordinarias durante el receso estival de 2020), con el fin de poder regular el financiamiento para las elecciones municipales de 2020, que finalmente fueron postergadas un año a causa de las medidas impuestas como respuesta a la crisis sanitaria que desató la pandemia de Covid-19 desde marzo del mismo año.

En cuanto a sus limitaciones, tal como lo mencionan los propios legisladores que discutieron y votaron esta norma y es expresión de los entrevistados (tanto políticos como representantes de OSC), la Ley N°6501/2020 incrementa la transparencia, trazabilidad y control sobre los fondos lícitos, pero tiene escaso alcance en cuanto a mecanismos para identificar los aportes ilícitos o informales y resolver de manera ágil estas situaciones. Tanto en los diarios de sesión de debates legislativos en ambas cámaras como en las entrevistas se puso de manifiesto que, solamente en publicidad, los gastos de los candidatos las campañas probablemente superen los montos declarados como ingresos o contribuciones (HCS, 13 de febrero de 2012). Asimismo, en el informe preliminar de observación electoral 2023 de la misión de la Organización de los Estados Americanos se recomienda ampliar el poder de auditoría y contraloría del TSJE (MOE OEA, 2023).

4. El proceso fallido de reforma: Ley de Paridad Democrática (2016-2018)

Luego de las elecciones de 2013, una serie de mujeres académicas, políticas y miembros de OSC decidieron organizarse para empezar a trabajar en pos de la posibilidad de que en Paraguay se legisle la obligatoriedad de la paridad de género para el acceso a cargos electivos, así como la composición paritaria del Gabinete Ejecutivo, cuerpos colegiados de organismos públicos y altos cargos de la administración pública. Tomaron como antecedente los casos de seis países latinoamericanos que ya habían conquistado esta política que apunta a la igualdad entre hombres y mujeres en el espacio público: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Panamá (Soto, 2014).

En octubre de 2014 se conformó el Grupo Impulsor por la Paridad Democrática (GIPD), llevado adelante por legisladoras en función,

mujeres políticas de una heterogeneidad de partidos políticos, autoridades del Ministerio de la Mujer y mujeres miembros de OSC. El GIPD recibió el apoyo de organismos de cooperación internacional, como ONU Mujeres, PNUD y UNFPA, en una primera instancia, a la que se sumaron posteriormente IDEA Internacional y la Unión Europea. El GIPD hizo alianza con OSC y organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, como el Centro de Documentación y Estudios (CDE), Decidamos, la Red de Mujeres Municipales del Paraguay (RMMP), Kuña Roga, la Red de Mujeres del Sur y Semillas para la Democracia (Echauri, 2020).

El GIPD consideró que la ley de obligatoriedad de la paridad era un mecanismo para que hombres y mujeres puedan participar de manera igualitaria en la toma de decisiones. Su antecedente más importante ha sido la incorporación de una cuota de 20% de mujeres en listas para elecciones internas de los partidos políticos, tal como consta en el Código Electoral, cuotas que muchos partidos fueron ampliando en sus reglamentos internos²³. Posteriormente, hubo proyectos para ampliar el cupo femenino e, incluso, el Partido Patria Querida llegó a plantear en 2008 la posibilidad de modificar el Código Electoral para incorporar la paridad y alternancia (entre hombres y mujeres para la conformación de listas), pero la iniciativa no prosperó (Soto, 2014).

En el año 2016, luego de más de dos años de debate y trabajo político, en el Día Internacional de la Mujer, el 8 de marzo, el GIPD, constituido como espacio intersectorial, heterogéneo políticamente y plural, presentó a la Cámara de Senadores el proyecto de ley de Paridad Democrática, con el apoyo de los presidentes de los dos partidos tradicionales, ambos senadores en aquel momento, Lilian Samaniego (ANR- Partido Colorado) y Miguel Abdón Saguier (Partido Liberal Radical Auténtico, PLRA), así como la firma de otros senadores: Blanca Ovelar (ANR), Mirta Gusinky (ANR), Emilia Alfaro (PLRA), Blanca Lila Mignarro (PLRA), Zulma Gómez (PLRA), Esperanza Martínez (Frente Guasu), Carlos Filizzola (Frente Guasu), Hugo Richer (Frente Guasu), Desirée Masi (Partido Democrático Progresista, PDP) y Arnaldo Giuzzio (PDP) (Echauri, 2020).

²³ En cuanto a los partidos tradicionales, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) aprobó la paridad en las listas legislativas para elecciones internas en el año 2022 (ABC Color, 13 de marzo de 2022), mientras que la ANR-Partido Colorado mantiene una cuota de mujeres del 33%, aprobada en 2010 (Última Hora, 17 marzo de 2010). Otros partidos, movimientos y espacios políticos también aumentaron en sus estatutos la cuota mínima que establece el Código Electoral (Soto, 2015).

El proyecto de ley fue discutido en sesión plenaria en el Senado en marzo de 2018, es decir, hacia el final del periodo legislativo 2013-2018, después del tratamiento en comisiones, y consiguió media sanción en la Cámara Alta luego de algunas modificaciones²⁴. El proyecto votado implicaba la paridad con alternancia para cargos electivos plurinominales y el cupo de 50% de mujeres en el Gabinete Ejecutivo, órganos colegiados del Estado, altos cargos de la administración pública y órganos colegiados de sociedades intermedias (sindicales y sociales) (Echauri, 2020; HCS, 8 de marzo de 2018)²⁵.

Es interesante señalar que, en el Senado, durante el primer tratamiento que se le dio al proyecto de Ley de Paridad Democrática, hubo coincidencia en resaltar la necesidad de garantizar el derecho de las mujeres a participar políticamente y la necesidad de que se incremente su participación efectiva en el espacio público, tanto en cargos electivos como de la función pública (HCS, 8 de marzo de 2018).

Entre los senadores, de manera general, había dos grandes posiciones: aquellos que apoyaban el proyecto tal como estaba planteado y aquellos que consideraban que era inconstitucional. Los que votaron a favor lo hicieron como una medida de equidad y justicia social, de promoción de los derechos de las mujeres, considerando que sobre ellas recaen los costos de las desigualdades de género, los roles preestablecidos de una sociedad conservadora y patriarcal. Los que rechazaban el proyecto coincidían en que este interfería con el artículo N°117 de la Constitución Nacional, donde se establece que todos los ciudadanos sin distinción tienen derecho a la participación política, más allá de sus características personales. Desde su punto de vista, la paridad supondría la atribución de consecuencias jurídicas al sexo de los votantes o de los candidatos²⁶. Asimismo, algunos de los que se abstuvieron, opinaban que la ley era “inaplicable”, porque el proyecto original, que obligaba a la composición de listas paritarias y alternadas

²⁴ La modificación más importante tiene que ver con limitar la paridad democrática a las listas para cargos pluripersonales en elecciones internas, porque se planteó que, operativamente, podría dar lugar a controversias (HCS, 8 de marzo de 2018).

²⁵ Para acceder a la evolución del expediente del proyecto de Ley de Paridad Democrática durante todo su tratamiento en el Congreso: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/106491>

²⁶ “La categoría de ciudadano es ciega a las circunstancias personales de los individuos, no tiene en cuenta ni su credo ni sus ingresos ni sus aptitudes intelectuales ni su sexo; solo así pueden ser iguales ante la ley quienes son diferentes”, senador Silva Facetti (PPQ) (HCS, 8 de marzo de 2018).

en elecciones primarias y generales, podía violar la voluntad popular, por ejemplo, si en internas resultaban electos, por sistema D'Hondt, tres precandidatos de tres listas diferentes (es decir, cabezas de lista), siendo los tres del mismo sexo. Más allá de ciertas apelaciones al lugar común de que las mujeres “no necesitan cuotas para destacarse” -como si la paridad fuera una violación a principios meritocráticos- lo cierto es que se consiguió la media sanción sin desacuerdos ideológicos en cuanto al espíritu de la ley (ABC Color, 08 marzo de 2018).

En la Cámara de Diputados la situación fue adversa para el proyecto. El mismo fue asociado a otras reivindicaciones, agrupadas en lo que determinados sectores tradicionales y conservadores expresaron como “ideología de género” (Última Hora, 09 y 11 junio de 2018; ABC Color, 28 mayo de 2018). Durante el tratamiento en la Cámara Baja el proyecto recibió numerosas modificaciones que lo redujeron a una norma de capacitación, vaciándolo de contenido en cuanto a la defensa de derechos de las mujeres, ya que la figura misma de la paridad fue eliminada (Última Hora, 12 junio de 2018 a y b). Vale aclarar, asimismo, que los diputados que argumentaron a favor del proyecto votado en el Senado coincidían cabalmente con la posición de los senadores que dieron la media sanción (HCD, 12 de junio de 2018).

De esta forma, el proyecto volvió a la Cámara Alta. Ahora bien, el tercer y cuarto tratamiento legislativo tuvieron lugar en el contexto de un nuevo Congreso, aquel electo en las elecciones generales del 2018 para el periodo hasta el 2023, en el cual permanecían algunos miembros del periodo anterior. En el Senado, no obstante, se reiteró la versión inicial y los senadores que habían votado a favor anteriormente y renovado su banca (es decir, que participaron del primer tratamiento y del tercero también) rechazaron los argumentos que habían introducido los grupos conservadores en Diputados, dejando en claro que se discutía exclusivamente la paridad y no reivindicaciones de minorías sexuales²⁷. Entre los detractores, surgió

²⁷ Es el caso, por ejemplo, de los senadores Lilian Samaniego, Esperanza Martínez, Enrique Bachetta y Salyn Buzarquis (HCS, 06 de septiembre de 2018).

el punto de que la ley de desbloqueo estaba en ciernes y la discusión por la paridad resultaba ya extemporánea²⁸.

En su segundo pase a Diputados como cámara revisora, se ratificaron las modificaciones hechas en la primera revisión, aunque ya no se utilizó tanto la argumentación entorno a la “ideología de género” para rechazar la paridad (HCD, 10 de octubre de 2018).

La ley obtuvo sanción completa el 10 de octubre de 2018. El presidente Mario Abdo, ya en funciones, decidió vetarla, porque la ley aprobada no estableció “ningún mecanismo adecuado ni concreto para lograr los objetivos que se propone [...] guardando inconsistencia entre el nombre de la ley, el objetivo y los nulos mecanismos que propone” (Decreto N°596/2018). Es decir, el veto argumentó que la ley sancionada no establecía ni paridad ni aumentó de ninguna manera la participación de las mujeres en la cosa pública (Última Hora, 10 octubre de 2018). Asimismo, en el decreto se advirtió que la ley de paridad tal como se aprobó supuso la puesta en práctica de campañas de concienciación y capacitación que ya existían, por lo cual sus funciones eran redundantes. El GIPD solicitó a Mario Abdo que vetara la versión aprobada por Diputados (Zub Centeno, 2018) y apoyó públicamente el veto, por considerar que no cumplía con los objetivos del proyecto original (La Nación, 16 de noviembre de 2018).

Para sintetizar el contexto en que tiene lugar el tratamiento del proyecto de Paridad Democrática, es importante destacar que la ley se presentó por primera vez durante la administración de Horacio Cartes, periodo donde comenzó a ser tratada, pero terminó por votarse hacia finales de 2018, ya en el mandato de Mario Abdo y con una nueva composición en el Congreso. En el ínterin, hubo elecciones internas de la ANR y luego elecciones generales, donde la cuestión de género fue un tópico de campaña bastante

²⁸ La posibilidad de que el Código Electoral sufriera reformas importantes, dadas las condiciones ya descriptas más arriba, era movilizaba como argumento para no innovar y esperar un tratamiento más integral y sistemático en el contexto de la creación de la Comisión de Reforma Electoral. Esta fue la posición de la bancada del PPQ, expresada por el senador Stephan Rasmussen (HCS, 06 de septiembre de 2018).

relevante²⁹. Si bien la ANR, que termina ganando las presidenciales de 2018, fue girando hacia posiciones más conservadoras, vale resaltar que la primera ministra de la Mujer nombrada por Mario Abdo, Nilda Romero Santacruz, había adelantado a la prensa que apoyaría el proyecto de Paridad Democrática (Última Hora, 09 de junio de 2018), lo cual sugirió una posición favorable a la paridad por parte del nuevo gobierno.

En resumen, el caso de la Ley de la Paridad Democrática es un ejemplo claro de una legislación que surgió de la sociedad civil, en articulación con miembros de la esfera política. La legitimación que esto último le otorgó al proyecto fue sustantiva y el hecho de que el proyecto haya sido el producto de un diálogo ciudadano intersectorial se recalcó en ambas cámaras (HCS, 8 de marzo de 2018; HCD 12 de junio de 2018). Sin embargo, por presiones de grupos también de la sociedad civil (pero, en este caso, conservadores), así como por contextos políticos coyunturales, no pudo imponerse en el Congreso. La interpelación ciudadana es una tarea compleja, se trata de ser eficaz en lograr consensos para lograr vincular los proyectos con cadenas de sentido más amplias, arraigadas en la cultura, de manera que puedan conectar con la manera en que las poblaciones interpretan sus realidades y, a partir de las cuales, elaboran sus demandas (Bourdieu, 1981). Esto no puede ser perdido de vista a la hora de buscar producir cambios sociales.

Hay mencionar que un nuevo proyecto de paridad está siendo trabajado, si bien es menos ambicioso pues limita la paridad lo estrictamente electoral (ver *ut infra*).

²⁹ Por ejemplo, durante la campaña, pocas semanas antes de las elecciones generales de 2018, Mario Abdo participó de un evento en la sede de la ANR, junto con Horacio Cartes y referentes antifeministas (Última Hora, 14 marzo de 2018), aunque Abdo luego afirmó haberse “sentido incómodo” por el lenguaje allí empleado (Última Hora, 15 marzo de 2018). Por su parte, el presidenciable Efraín Alegre, se manifestó a favor de la lucha por los derechos de las mujeres (Última Hora, 17 febrero de 2018).

5. Otras leyes en tratamiento y temas pendientes de debate

5.1. Anteproyecto de ley para la prevención y erradicación de la violencia política contra las mujeres

Este anteproyecto fue presentado el 22 de abril de 2021³⁰. Tomó como antecedente la Ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia (N°5777/2016), que estableció como ámbito de aplicación cualquier violencia que se produzca en cualquier ámbito contra una mujer por razones de género, en el marco de relaciones desiguales de poder y discriminación. El objetivo de las proyectistas es legislar sobre las diferentes manifestaciones que puede tener la violencia política contra la mujer y las sanciones y responsabilidades institucionales que le caben. Se basaron, para la redacción, en la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política Contra las Mujeres, preparado por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI/OEA, 2017).

Por violencia política contra las mujeres, las proyectistas definieron como cualquier acción, conducta u omisión que tenga por objeto “menoscabar, limitar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio efectivo de los derechos políticos de las mujeres”. El proyecto se dispone a proteger a todas las mujeres que aspiren, tengan u ejerzan roles políticos (militantes, precandidatas, candidatas, representantes y funcionarias). En cuanto al impacto que tiene en el sistema electoral, el proyecto prevé sanciones claras para aquellos que manifiesten o perpetren hechos de violencia política contra mujeres (ya sean estos leves, graves o gravísimos) aplicables en el ámbito electoral. En este sentido, designa a la Justicia Electoral como competente en materia de prevención, atención y sanción de la violencia política contra las mujeres por razones de género cuando los hechos ocurren durante un proceso electoral (ver en Anexo las disposiciones del proyecto a la Justicia Electoral).

El proyecto también apunta a que los partidos, movimientos, alianzas y concertaciones políticas durante los procesos electorales tengan el deber de actuar en forma inmediata ante las denuncias de violencia política por

³⁰ Este anteproyecto fue presentado por las senadoras Hermelinda Alvarenga (PLRA), Zulma Gómez (PLRA), Mirta Gusinky (ANR), Esperanza Martínez (Frente Guasú), Desirée Masi (PDP), Blanca Ovelar (ANR) y Lilian Samaniego (ANR). Para acceder a la evolución del expediente del proyecto de ley de Prevención y erradicación de la violencia política contra las mujeres por razones de género durante todo su tratamiento en el Congreso: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123379>

razones de género. Busca prohibir la nominación de personas sancionadas con resolución interna o sentencia firme en materia penal por haber ejercido violencia contra la mujer. Además, propone rechazar y sancionar cualquier expresión pública -de candidatos, precandidatos, representantes, apoderados, militantes, afiliados o aspirantes- así como cualquier tipo de propaganda política o electoral, cuyo contenido calumnie, degrade, discrimine, o constituya una manifestación de violencia política por razones de género.

Asimismo, el proyecto establece que las denuncias por violencia política por razones de género pueden ser realizadas por la propia víctima, sus familiares o cualquier otra persona. Entre las medidas de protección se incluyen la obligación de que el agresor mantenga cierta distancia respecto a la víctima, la disposición de que el agresor se abstenga de referirse a la víctima en cualquier medio de comunicación, la protección policial a la víctima, el retiro de material electoral que manifieste formas de violencia de género, la suspensión temporal de agresores en cargos partidarios, la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos y para ser elector o candidato, la suspensión de candidaturas de agresores, entre otras medidas.

Por último, hay que señalar que este proyecto supuso meses de trabajo intenso en la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Senadores y cuenta con la asistencia técnica de IDEA Internacional y el aporte y el trabajo colaborativo de la fundación Kuña Roga, si bien el proyecto surge de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara Alta. A la fecha de elaboración de este artículo, el anteproyecto tiene asignado un número de trámite legislativo y ha sido girado a las comisiones de “Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública”, “Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo”, “Derechos Humanos” y “Equidad y Género”. Las cuatro comisiones recomendaron su aprobación con modificaciones. Su tratamiento en sesiones ordinarias fue, hasta el momento, postergado, dado que sus impulsoras solicitaron seguir con las investigaciones, reuniones con autoridades electorales y OSC, así como con parlamentarios de otros países donde sí está vigente la ley. De las entrevistas realizadas como parte de la investigación para la redacción de este trabajo se desprende que el tratamiento del proyecto de ley fue postergado porque sus promotores consideraron

que, políticamente, no era el momento adecuado para tratar el tema, teniendo en cuenta surgieron manifestaciones contrarias al mismo (ABC Color, 26 de agosto de 2021; La Nación, 26 de agosto de 2021).

5.2. Escaños reservados para pueblos indígenas

Con el fin de democratizar la representación y volver al sistema político más inclusivo, se han presentado proyectos de ley que apuntan a garantizar la presencia de representantes de miembros de pueblos indígenas en órganos legislativos. Se trata de un sector de la sociedad que está reconocido en su particularidad por la Constitución Nacional y, a su vez, goza, formalmente, de los mismos derechos que el resto de la ciudadanía paraguaya³¹. Sin embargo, las personas integrantes de comunidades de pueblos indígenas tienen barreras informales para el acceso a cargos públicos, como, por ejemplo, el hecho de que el sistema electoral no está diseñado para la participación indígena (desde el punto de vista de sus particularidades culturales y su situación social y geográfica) y no existen programas de instrucción cívica focalizados para esta población (Semillas para la Democracia, 2021). Desde esta base parten dos anteproyectos que fueron presentados en el Congreso, ambos con el objetivo de crear escaños reservados para población indígena.

El primero de ellos fue presentado por el exsenador Miguel Fulgencio Rodríguez Romero (Frente Guasú, expresidente de la Comisión de Pueblos Indígenas) en noviembre de 2021. El anteproyecto se denomina “Que crea escaños reservados para pueblos indígenas en la Honorable Cámara de Senadores, la Honorable Cámara de Diputados, Juntas Departamentales y Juntas Municipales”. Lleva la firma de numerosas organizaciones indígenas que fueron los proyectistas. El anteproyecto surgió de la colaboración entre líderes de comunidades y OSC indígenas, como intento de dar respuesta a su falta de representación política y a las barreras culturales, territoriales, organizativas y económicas que tienen estas comunidades para acceder

³¹ El artículo N.º62 de la Constitución Nacional de Paraguay reconoce que los pueblos indígenas son “grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo”. El artículo N.º63 reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a preservar y desarrollar su identidad étnica, aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, religiosa y cultural (Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992).

a cargos de representación política. Asimismo, se inspiraron en leyes similares ya existentes en países con importante población indígena, como Colombia, donde las minorías étnicas tienen escaños reservados. Es importante destacar que, previo a la presentación del proyecto por el exsenador Rodríguez, se realizó un congreso organizado por el Comité de Seguimiento por la Participación Indígena (CODESPI), la Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI) y la Asociación OGUASU, apoyado por la Agencia Española de Cooperación (AECID), para analizar dicho anteproyecto de ley³². Participaron líderes representantes de asociaciones y organizaciones indígenas, ONG, representantes de instituciones públicas y privadas, además de expositores y legisladores indígenas de otros países participantes (Gaska, 2021)³³.

El anteproyecto que Rodríguez presentó en el Senado propone, entre sus principales aspectos, la asignación de escaños en el Congreso (4 diputados titulares y 4 suplentes, distribuidos territorialmente en dos regiones; 2 senadores titulares y 2 suplentes) y en Juntas Municipales y Departamentales (dos titulares y 2 suplentes en cada uno de los departamentos y municipios donde haya poblaciones indígenas). También prevé la integración paritaria (en términos de género) de dichas bancas. Organizativamente, dispone la constitución de una circunscripción especial indígena, con dos distritos electorales, oriental y occidental, de manera tal de poder cubrir, mínimamente, la heterogeneidad que supone la existencia de múltiples pueblos indígenas. A tal efecto, propone crear una dirección de registro electoral indígena, dependiente del TSJE y establecer las funciones de la Dirección de Registro Electoral Indígena. Además, señala que, para el acto electoral, los representantes serán electos conforme al Código Electoral vigente, pero dando lugar a sus formas de organización, de acuerdo con sus usos y costumbres consuetudinarias³⁴.

³² El Congreso Internacional de los Pueblos Indígenas tuvo lugar durante los días 3, 4 y 5 de noviembre de 2021 en la ciudad de Mariano Roque Alonso, Paraguay.

³³ Para acceder a la evolución del expediente durante todo su tratamiento en el Congreso del proyecto de ley de Escaños Reservados para Pueblos Indígenas presentado por el exsenador Fulgencio Rodríguez: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124696>

³⁴ Esto es de relevancia porque, tal como indica la Constitución del Paraguay, los pueblos indígenas tienen derecho a “participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, la Constitución y las leyes nacionales” (Constitución Nacional de la República del Paraguay, artículo N°65).

Este anteproyecto tiene asignado un número de trámite legislativo y ha sido girado a las comisiones de “Asuntos constitucionales, defensa nacional y fuerza pública”, “Legislación, codificación, justicia y trabajo” y “Pueblos indígenas”.

El segundo anteproyecto fue presentado el 13 de diciembre de 2022 por el diputado Julio Enrique Mineur (PLRA), denominado: “Que reserva un escaño en la Honorable Cámara de Diputados para pueblos indígenas”. Estipula la creación de un escaño reservado en la Cámara de Diputados para los pueblos indígenas, pero no aclara si corresponde, asimismo, un diputado suplente. Para tal efecto, dispone la constitución de una circunscripción especial indígena, a ser reglamentada por el TSJE y establece que, para el acto electoral, regirán las disposiciones del Código Electoral vigente. Este proyecto fue girado a las comisiones de “Asuntos Constitucionales”, “Legislación y Codificación” y “Pueblos Indígenas”. Esta última, en fecha 18 de abril de 2023, recomendó mediante dictamen rechazar el proyecto de Ley, de conformidad al Art. 183 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados. Según la información recabada en esta investigación, se sugiere que este proyecto no surgió de la movilización de representantes de pueblos indígenas o OSC vinculados a la lucha por el reconocimiento de sus derechos y garantías.

5.3. Ley de Paridad, pero focalizada al derecho a la participación en cargos electivos

A la fecha no hay un proyecto de ley de paridad que tenga tratamiento legislativo, pero varias referentes del GIPD siguen trabajando para lograr la paridad democrática en Paraguay. De acuerdo a lo conversado en entrevistas, la idea es proyectar una ley más acotada, restringida a la composición de listas para cargos pluripersonales, a fin de evitar que algunas OSC y grupos religiosos la vinculen con otras reivindicaciones feministas que no tienen relación con los fines que persigue el Grupo Impulsor. De hecho, temas como la interrupción del embarazo, la identidad de género y el matrimonio igualitario son cuestiones que no generan consenso al interior del propio GIPD.

5.4. Otras cuestiones pendientes aún no tratadas

Durante las entrevistas con referentes de OSC se registró que hay cuestiones que son constantemente señaladas por especialistas o en informes de Misiones de Observación Electoral (MOE) que permanecen como asuntos pendientes de reforma, o que requieren mayor regulación o especificación.

En primer lugar, el transporte de electores en días de elecciones. Las MOE recomiendan que los días de votación los medios de transporte sean gratuitos, de manera a facilitar el acceso a los lugares de votación. Como se desarrolló más arriba, este fue un punto discutido durante los 90 días en que funcionó la Comisión de Reforma Electoral del Senado, pero no tuvo impacto en la legislación. Un punto a mencionar es que, en entrevistas, miembros de OSC señalaron que la red de transportes públicos (colectivos) de Paraguay es deficiente, dejando muchas zonas incomunicadas, por lo que la gratuidad de pasajes el día de las votaciones podría impactar poco en los niveles de ausentismo.

En segundo lugar, la composición de mesas de votación y Juntas Cívicas. El sistema electoral tiene como característica estar fuertemente organizado entorno a los partidos políticos, que son encargados de coordinar los procesos electorales. Las autoridades de mesas de votación y las Juntas Cívicas (organismos electorales auxiliares), son designados por los TEP de los partidos con representación parlamentaria. Si bien el objetivo del sistema es que opere un juego de equilibrio y controles mutuos entre los partidos, la diferencia de tamaños y recursos entre fuerzas políticas da lugar a que el proceso no sea imparcial. Las MOE, así como las OSC recomiendan que, por lo menos en la composición de las mesas de votación se asigne un lugar al TSJE, en tanto es una institución estatal y, por ende, independiente de los partidos políticos. También se sugiere transformar a las autoridades de mesa en obligaciones de carga pública para proveer al sistema electoral de mayor transparencia e imparcialidad.

En tercer lugar, el financiamiento público de campañas electorales. Si bien los movimientos, partidos, alianzas y concertaciones reciben un subsidio anual y otro posterior a cada elección para reembolsar gastos de campaña, las MOE indican que, para democratizar el sistema electoral y

que pugnar por un cargo representativo no sea una empresa muy difícil para candidatos con pocos recursos económicos, es recomendable que el Estado asigne tiempo de publicidad gratuita en medios de comunicación a todos los movimientos, partidos, alianzas y concertaciones que disputen elecciones internas, generales o municipales. Es relevante destacar que esta cuestión, si bien no tuvo impacto en la norma, tuvo eco entre los senadores que debatieron la Ley de Financiamiento Político.

Finalmente, de las entrevistas y de los informes de evaluación de las MOE también se detalla como un pendiente la revisión de procedimientos del voto electrónico. Luego de las elecciones generales de 2023 se sucedió una serie de manifestaciones para denunciar supuestos hechos de fraude electoral que, según la información recolectada, tuvieron limitaciones en cuanto a evidencias. No obstante, desde el TSJE se reveló que la ley de Desbloqueo prevé el resguardo de las papeletas impresas por las máquinas de votación en un sobre destinado a tal fin (“sobre 4”), pero, como ya fue mencionado anteriormente, no prevé la apertura de dichos sobres en caso de controversia. Este punto parece ser una laguna del derecho y hay sectores que reclaman mayor especificación, de manera tal que puedan aplacarse las suspicacias que pueda generar el hecho de guardarse papeletas pero sin un fin claro.

6. Palabras finales

En este capítulo se abordaron los procesos de reforma al Código Electoral Paraguayo desde el 2018, tanto los que concluyeron con la implementación de cambios como aquellos que han sufrido modificaciones hasta no lograr concretarse. También se indicaron procesos que están en proceso de desarrollo y que todavía deben pasar varias etapas hasta convertirse en cambios efectivos en el sistema electoral.

El trabajo mostró los recorridos muchas veces sinuosos de las propuestas de reforma y cómo las mismas son afectadas por contextos políticos e institucionales. También se evidenció la importancia de la sociedad civil para levantar temas, articular demandas y propiciar proyectos de reforma que luego ingresan a la arena legislativa para su tratamiento, para lo cual resulta fundamental el trabajo conjunto con sectores políticos para lograr acuerdos y avanzar con procesos de reforma. La reflexión también sugiere

que una postura sólida de la sociedad civil, cristalizada en la opinión pública tiene buenas oportunidades de convertirse en reforma en el contexto adecuado, incluso sin la necesidad de que en los actores políticos exista consenso. Esto se vio con la aprobación de la ley de desbloqueo y con la primera etapa del proyecto de ley de paridad (Senado), cuando los legisladores dieron pasos favorables a las reformas, a pesar de que muchos de ellos estaban en desacuerdo con las mismas. Por otra parte, cuando desde la sociedad civil hay opiniones divididas, como sucedió con el proyecto de paridad cuando pasó a la Cámara de Diputados, disminuyen las chances de una iniciativa de reforma. Está claro que estos enunciados no son constataciones válidas para cualquier contexto y propuesta de reforma, sino más bien hipótesis que surgen de estos análisis de casos, las cuales pueden seguir desarrollándose en investigaciones futuras. El proceso de aprobación de la ley de financiamiento incluso sugiere que, aunque existan demandas en la sociedad para hacer avanzar una reforma, los políticos pueden aprobarlas sin abrir espacios de diálogo con la sociedad civil.

Por último, cabe resaltar el papel de las OSC en la movilización de demandas sociales y en la defensa de causas consideradas por ellas justas. Estas organizaciones son fundamentales para dar voz a aquellos que no tienen acceso directo a los espacios de poder y contribuyen a generar conciencia sobre problemas y desafíos que, de otro modo, podrían pasar desapercibidos. Al reivindicar los derechos y garantías de los individuos y los colectivos, estas organizaciones desafían el sentido común establecido y proponen visiones alternativas y se proponen el objetivo de una sociedad más justa, igualitaria y libre. Sin embargo, el éxito de sus esfuerzos no solo depende de su labor, sino también de las coyunturas políticas en las que operan. Además, las OSC no son homogéneas y dentro de la misma sociedad civil existen grupos y asociaciones que pueden tener intereses diferentes e incluso contrapuestos entre sí. En esa tensión permanente entre actores sociales, fuerzas políticas y dinámicas coyunturales, se generan las condiciones de posibilidad (o de cierre) de las reformas electorales.

7. Anexo.

Anteproyecto de ley para la prevención y erradicación de la violencia política contra las mujeres

Este anteproyecto dispone que le corresponde a la Justicia Electoral:

a) Promover procesos de formación y capacitación sobre violencia política contra las mujeres por razones de género al interior de los partidos políticos, movimientos, alianzas o concertaciones; y las organizaciones intermedias.

b) Adoptar acciones orientadas a promover la cultura política y ciudadana libre de manifestaciones de violencia política por razones de género;

c) Garantizar que los procesos electorales en todos los niveles se desarrollen libres de manifestaciones de violencia política por razones de género;

d) Adoptar un reglamento orientado a garantizar que los casos de renuncia de una mujer a su candidatura o cargo, no fue emitida por causa de la violencia política por razones de género;

e) Adoptar un protocolo que establezca un procedimiento sumario y efectivo de denuncia, las instituciones facultadas para su recepción y tramitación, así como el mecanismo para ordenar las medidas cautelares de protección y reparación, y las sanciones aplicables conforme lo establecido en la presente ley;

f) Implementar mecanismos de monitoreo y control de partidos políticos, movimientos, alianzas o concertaciones; y organizaciones intermedias, sindicales y sociales acerca de la adopción de protocolos de actuación para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género en su dinámica interna e interpartidaria; y aplicar las sanciones que correspondan en caso de incumplimiento;

g) Ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política y electoral en cuyo contenido se identifiquen manifestaciones de violencia contra las mujeres por razones de género;

h) Capacitar a las y los servidores públicos electorales, miembros de mesa, veedores y apoderados acerca del abordaje de la violencia política por razones de género;

i) Realizar campañas de información orientadas a la ciudadanía en general y funcionarios electorales; para la prevención, atención y erradicación de la violencia política por razones de género

j) Recopilar datos estadísticos sobre la violencia política contra las mujeres por razones de género y actuar en forma coordinada con el Ministerio de la Mujer para adoptar un sistema de datos sistematizado y unificado.

k) Incorporar la prevención y erradicación de la violencia política por razones de género, como componente de las políticas de educación cívica y democrática; así como en la totalidad de los programas de formación y capacitación implementados por la institución;

l) Exigir a los medios de comunicación y redes sociales la adopción de regulaciones contra las manifestaciones de violencia contra las mujeres por razones de género suscitadas en esos espacios; capaz de contemplar mecanismos de denuncias y censuras para aquellos contenidos que refuercen, justifiquen o toleren esta expresión de violencia.

m) Proceder de manera inmediata y de oficio, en caso que se acredite violencia política contra una o varias mujeres por razones de género en el uso de los medios masivos de comunicación radial, televisiva, escrita, digital o redes sociales; y

n) Incorporar entre los documentos electorales, un formulario de denuncia de casos de violencia política contra las mujeres por razones de género, a ser distribuido en cada mesa de votación durante el acto electoral, para cada integrante de mesa, candidatas, veedoras o votantes.

Asimismo, establece que los partidos políticos, movimientos, alianzas o concertaciones deben incorporar en sus mecanismo de regulación interna (estatutos):

a) Medidas internas y protocolos de actuación, que establezcan un procedimiento sumario y efectivo de denuncia, tramitación y aplicación de las sanciones correspondientes, con especial atención durante la campaña electoral, y medidas de protección y de reparación; con el objeto de prevenir, atender y sancionar la violencia política por razones de género en los partidos políticos;, movimientos, alianzas o concertaciones.

b) Aplicar de forma efectiva las sanciones sobre los hechos de violencia política por razones de género, conforme a los mecanismos y procedimientos internos adoptados;

c) Transversalizar en toda la normativa interna que rija la conducta institucional, el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres libres de violencia política por razones de género y manifestar su rechazo ante cualquier acto, conducta u omisión de esta índole;

d) Remitir un informe anual a la Justicia Electoral en materia de violencia política por razones de género, donde conste la cantidad de casos denunciados, las acciones tomadas, las sanciones aplicadas y su estado de resolución ;

e) Destinar para la capacitación en materia de derechos políticos de las mujeres afiliadas, un porcentaje no menor al 50%, del monto recibido en concepto de aporte estatal destinado para actividades de formación de las personas afiliadas;

f) Realizar cursos de formación y capacitaciones sobre prevención violencia política por razones de género dirigidos a todas sus autoridades internas, líderes políticos y militantes.

Bibliografía

Bourdieu, P. (1981), “Décrire et prescrire. Note sur les conditions de possibilité et les limites de l’efficacité politique”, *Actes de la recherche en Sciences Sociales* N°38, pp. 69-73, <https://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1981_num_38_1_2120>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023/>.

Cabral, G. (2018), “Asquerosamente”, *Terere Cómplice*, <<https://tererecomplice.com/2018/05/03/asquerosamente/>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Carrizosa, A. (2021), “Por qué las Listas Desbloqueadas en las Elecciones Generales pueden ser muy Desestabilizadoras”, *Laboratorio Legislativo*, <https://www.legislab.org/blog-archivo/2021-22-08_fragmentacion_e_inestabilidad>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Decidamos (2007), *Normativa electoral paraguaya. Legislativa y reglamentaria*, Asunción, <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/10/177_normativa_electoral.pdf>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

De Micheli, D., Sanchez-Gomez, J. T., & Roberts, K. M. (2022), “Tenuous Pacts and Multiparty Coalitions: The Politics of Presidential Impeachment in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, 54(2), págs. 283–311, <<https://doi.org/10.1017/S0022216X22000219>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Diamond, L. (1997), “Repensar la sociedad civil”, *Metapolítica*, número 3, volumen 1, abril-junio, México.

Echauri, C. (2020), “El proceso de la paridad en Paraguay”, *Voz y voto política y elecciones*. <<https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/el-proceso-de-la-paridad-en-paraguay>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Estigarribia, H. (2016), “El doble desbloqueo de listas completas cerradas (denominadas sábanas): un aporte a la democracia representativo y participativa del Paraguay”, *Revista Jurídica UCA LAW REVIEW. Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” - Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas*, págs. 683–690.

Freidenberg, F., Garrido de Sierra, S. & Uribe Mendoza, C. (2022), “¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina”, en F. Freidenberg (Ed.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de

Investigaciones Jurídicas, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6983/22.pdf>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Fuentes Armadans, C. & Sánchez Casaccia, J. (2022), *Historia del voto electrónico en Paraguay (2000-2021)*, Tedic, <<https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2022/06/HistoriaVotoElectronicoParaguay.pdf>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Gaska, H. (2021), “¿Consulta o Participación?: Congreso Internacional de los Pueblos Indígenas”, *Revista DIM N°78*, Asunción, Recuperado de: <http://www.conapi.org.py/documentos/75/revista_dim_2022_baja_compressed.pdf>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Manin, B. (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.

O'Donnell, G. (2001), “Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”, *Isonomía* número 14, abril, pp.7-31, México, <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182001000100007>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Paredes, J. (2007), “Otra Democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local”, *Polis* 16, <<http://journals.openedition.org/polis/4828>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Semillas para la Democracia (2021), *Percepciones de los grupos minoritarios y subrepresentados en el ámbito político sobre las barreras para la participación electoral, Presentación de resultados, Conclusiones y recomendaciones preliminares*, <https://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2022/01/Resultados-de-estudio_Barreras-de-participacion_001.pdf>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Sánchez Gómez, J. T. (2019), *La nueva política paraguaya (2003-2018)*, Asunción, Editorial El Lector.

Sanchez Gomez, J. T., Gonzalez Bozzolasco, I., & Martínez Escobar, F. (2020), “La izquierda paraguaya y sus estrategias” En Leiras, S. (Ed.), *¿Giro a la izquierda o viraje al centro? Argentina y el Cono Sur, entre la continuidad y el cambio*, págs. 273–293, Buenos Aires, Editorial Teseo.

Soto, L. (2014), *50 + 50 = Paridad. Elementos para el debate por la igualdad sustantiva en la representación política en el Paraguay*,

CDE, Asunción, <<https://www.cde.org.py/publicacion/50-50-paridad-elementos-para-el-debate-por-la-igualdad-sustantiva-en-la-representacion-politica-en-el-paraguay/>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(2015), *Partidos políticos y participación política de las mujeres en Paraguay. Elementos para el debate*, CDE, Asunción, <<https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2015/01/Partidos-pol%C3%ADticos-y-participaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-de-las-mujeres-en-Paraguay.-Elementos-para-el-debate-CDE-2014.pdf>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Thayer Correa, L. & Elizalde, A. (2012), “La dimensión de lo público. Sociedad civil y Estado”, *Polis* 30, <<http://journals.openedition.org/polis/2417>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Villalba, S. (2018), *Participación electoral indígena en Paraguay*, Tesai Reka, Semillas para la democracia, Asunción, <<https://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2019/08/PARTICIPACI%C3%93N-ELECTORAL-IND%C3%8DGENA-EN-PARAGUAY-original-pdf.pdf>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Zub Centeno, M. (2018), “La ciudadanía política de las mujeres en el debate público. Derecho a la participación política de las mujeres”, en *Yypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 433 – 443), Asunción, Codehupy, <<http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2018/12/Participaci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-las-Mujeres.pdf>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Informes de observación electoral

Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE OEA), *Informe final, Elecciones Generales y Departamentales, República del Paraguay* (22 de abril de 2018).

Informe preliminar, Elecciones Generales y Departamentales, República del Paraguay (02 de mayo de 2023).

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Informe final, Elecciones Generales, República del Paraguay* (21 de abril de 2013).

Informe final, Elecciones Generales, República del Paraguay (22 de abril de 2018).

Artículos de prensa

ADN (26 de abril de 2019), “Lilian consiguió imponer la paridad”, <<https://www.adndigital.com.py/lilian-consiguio-imponer-la-paridad/>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

ABC Color (08 de marzo de 2018), “Senadores aprueban ley de paridad”, <<https://www.abc.com.py/nacionales/senado-aprueba-ley-paridad-1681587.html>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(28 de mayo de 2018), “Arzobispo alerta sobre ley de paridad democrática”, <<https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/arzobispo-alerta-sobre-ley-de-paridad-democratica-1706791.html>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(26 de agosto de 2021), “Abogada provida y nacionalista dice que proyecto contra violencia política hacia las mujeres es una imposición internacional”, <<https://www.abc.com.py/nacionales/2021/08/26/abogada-provida-y-nacionalista-dice-que-proyecto-contr-la-violencia-politica-hacia-las-mujeres-es-una-imposicion-internacional/>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(13 de marzo de 2022), “Liberales aprueban paridad en listas legislativas del Congreso”, <<https://www.abc.com.py/nacionales/2022/03/13/liberales-aprueban-paridad-en-listas-legislativas-del-partido/>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

El Nacional (11 de junio de 2021), “TSJE detalla diferencias entre máquinas de votación y urnas electrónicas” (2021, 11 de junio), <<https://www.elnacional.com.py/politica/2021/06/11/tsje-detalla-diferencias-entre-maquinas-de-votacion-y-urnas-electronicas/>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

El Surti (12 de mayo de 2023), “Cómo un sobre podría despejar las dudas respecto a las elecciones”, <<https://elsurti.com/laprecisa/chequeo/2023/05/12/como-un-sobre-podria-despejar-las-dudas-respecto-a-las-elecciones/>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

IP (12 de septiembre de 2018), “Gobierno inicia diálogo con partidos

políticos sobre eventual modificación del Código Electoral”, <<https://www.ip.gov.py/ip/gobierno-escucha-propuestas-de-todos-ante-eventual-modificacion-del-codigo-electoral>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

La Nación (16 de noviembre de 2018), “‘Una ley de paridad de verdad!’ espera el Grupo Impulsor tras objeción del Ejecutivo”, <<https://www.lanacion.com.py/politica/2018/11/16/una-ley-de-paridad-de-verdad-espera-el-grupo-impulsor-tras-objecion-del-ejecutivo/>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(26 de agosto de 2021), “ ‘Ley mordaza beneficiará solo a colectivos políticos radicalizados’, afirman objetores”, <<https://www.lanacion.com.py/politica/2021/08/26/ley-mordaza-beneficiara-solo-a-colectivos-politicos-radicalizados-afirman-objetores/>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Última Hora (17 de marzo de 2010), “La ANR amplía cuota de la mujer en las listas”, <<https://www.ultimahora.com/la-anr-amplia-cuota-la-mujer-las-listas-n305592>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(20 de febrero de 2012), “Ejecutivo promulga ley que desbloquea las listas sábana”, <<https://www.ultimahora.com/ejecutivo-promulga-ley-que-desbloquea-las-listas-sabana-n505190>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(01 de junio de 2014), “Ley de desbloqueo, entre la pulseada política y técnica”, <<https://www.ultimahora.com/ley-desbloqueo-la-pulseada-politica-y-tecnica-n799846>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(04 de junio 2014), “Galaverna presenta un proyecto para derogar desbloqueo”, <<https://www.ultimahora.com/galaverna-presenta-un-proyecto-derogar-desbloqueo-n800774>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(06 de junio de 2014), “ ‘La Ley de Desbloqueo se hizo con gran irresponsabilidad’ afirma Adolfo Ferreiro”, <<https://www.ultimahora.com/la-ley-desbloqueo-se-hizo-gran-irresponsabilidad-afirma-adolfo-ferreiro-n801255>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(31 de agosto de 2014), “El desbloqueo de listas sábanas va camino al fracaso”, <<https://www.ultimahora.com/el-desbloqueo-listas-sabanas-va-camino-al-fracaso-n825549>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(17 de febrero de 2018). “PLRA alienta la paridad con lista copada de hombres”, <<https://www.ultimahora.com/plra-alienta-la-paridad-lista-copada-hombres-n1134180>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(14 de marzo de 2018), “Cartes y Marito respaldan charla contra lucha feminista”, <<https://www.ultimahora.com/cartes-y-marito-respaldan-charla-contra-lucha-feminista-n1138180>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(15 de marzo de 2018), “Marito dijo sentirse incómodo en charla contra feministas”, <<https://www.ultimahora.com/marito-dijo-sentirse-incomodo-charla-contra-feministas-n1138342>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(09 de junio de 2018), “Futura ministra de la Mujer defiende ley de paridad y critica tergiversaciones”, <<https://www.ultimahora.com/futura-ministra-la-mujer-defiende-ley-paridad-y-critica-tergiversaciones-n1151930>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(11 de junio de 2018), “Intentan confundir proyecto de ley de paridad con el matrimonio igualitario”, <<https://www.ultimahora.com/intentan-confundir-proyecto-ley-paridad-el-matrimonio-igualitario-n1152278>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(12 de junio de 2018a), “Ley de paridad: ¿Cómo queda el proyecto?”, <<https://www.ultimahora.com/ley-paridad-como-queda-el-proyecto-n1152363>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(12 de junio de 2018b), “Lilian Soto: Diputados aprobó ley de género”, <<https://www.ultimahora.com/lilian-soto-diputados-aprobo-ley-genero-n1152352>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(29 de agosto de 2018), “González Daher no resiste la presión ciudadana y presenta renuncia al Senado”, <<https://www.ultimahora.com/gonzalez-daher-no-resiste-la-presion-ciudadana-y-presenta-renuncia-al-senado-n2704367>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(10 de octubre de 2018), “Diputados sanciona una cercenada ley de paridad que no plantea la igualdad”, <<https://www.ultimahora.com/diputados-sanciona-una-cercenada-ley-paridad-que-no-plantea-la-igualdad-n2772797>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(14 de febrero de 2020), “Marito apoya lo que aprobó el Senado sobre financiamiento”, <<https://www.ultimahora.com/marito-apoya-lo-que-aprobo-senado-financiamiento-n2870177>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(08 de mayo de 2023), “Si se abre el sobre 4 ‘está en juego la estabilidad jurídica’, advierte vice de TSJE”, <<https://www.ultimahora.com/si-se-abre-4-esta-juego-la-estabilidad-juridica-advier-te-vice-del-tsje-n3061574>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Multimedia

Patria Querida (15 de abril de 2019), Video publicado en el Facebook oficial del PPQ, <<https://www.facebook.com/partidopatriaquerida/videos/812951619082326/>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Martínez, C. (26 de mayo de 2012), “After Office Revolucionario Paraguay - Cantando Patria Querida”, <<https://www.youtube.com/watch?v=zDDwTZKSk4A>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Diarios de sesiones legislativas

Honorable Cámara de Diputados (HCD) (12 de junio de 2018), Diario de sesión extraordinaria N° 272, <<http://silpy.congreso.gov.py/sesion/103979>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(10 de octubre de 2018), Diario de sesión ordinaria N° 15, <<http://silpy.congreso.gov.py/sesion/104560>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(25 de abril de 2019), Diario de sesión ordinaria N° 24, <<http://silpy.congreso.gov.py/sesion/105359>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(22 de mayo de 2019), Diario de sesión ordinaria N° 29, <<http://silpy.congreso.gov.py/sesion/105519>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Honorable Cámara de Senadores (HCS) (08 de marzo de 2018), Diario de sesión ordinaria N° 247, <<http://silpy.congreso.gov.py/sesion/103559>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(30 de agosto de 2018), Diario de sesión ordinaria N° 11, <<http://silpy.congreso.gov.py/sesion/104360>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(06 de septiembre de 2018), Diario de sesión ordinaria N° 12, <<http://silpy.congreso.gov.py/sesion/104380>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

25 de abril de 2019), Diario de sesión ordinaria N° 52, <<http://silpy.congreso.gov.py/sesion/105325>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

09 de mayo de 2019), Diario de sesión ordinaria N° 54, <<http://silpy.congreso.gov.py/sesion/105419>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

(13 de febrero de 2020), Diario de sesión extraordinaria N°112, <<http://silpy.congreso.gov.py/sesion/107201>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Leyes, decretos y otras normativas

Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992).

Paraguay, Ley N°834/1996 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”.

Ley N°1825/2001 “Que establece el voto electrónico en determinados municipios, locales de votación y cantidad de mesas receptoras de votos para las elecciones municipales de 2001 y se suspenden los efectos de los artículos 103, 104, 170, 171, 174, 198 incisos b), d) y e), 200, 203, 211 excepto la última línea, 222, 223, 224, 226 y 227 de Ley N°834/1996 ‘Código Electoral’”

Ley N°4584/2012 “Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificados por Ley N°3166/2007 ‘Que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”.

Ley N°4662/2012 “Que modifica el artículo 2° de la Ley N°4584/2012 ‘Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N°834/1996 ‘que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificados por la Ley N°3166/2007 ‘Que modifica los artículos 106,170,246, 247, 248 y 258 de la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”

Ley N°4743/2012 “Que regula el financiamiento político”.

Ley N°5350/2014 “Que deroga la Ley N°4584/2012 ‘Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificados por Ley N°3166/2007 ‘Que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’ y su modificatoria, la Ley N°4662/2012 ‘Que modifica el artículo 2° de la Ley N°4584/2012 ‘que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificados por la Ley N°3166/2007 ‘que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248, y 258 de la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”

Ley N° 6167/2018 “Que modifica varios artículos de la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificado por la Ley N°4.743/2012 ‘Que regula el financiamiento político’”.

Ley N°6318/2019 “Que modifica la Ley N°834/1996 ‘que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificado por la Ley N°3166/07 ‘Que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N°834/1996 ‘que establece el Código Electoral Paraguayo’, e incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales”.

Ley N°6501/2020 “Que modifica la Ley N°4743/2012 ‘Que regula el financiamiento político’, que fuera modificado por Ley N°6167/2018 y modifica la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”

Decreto N°596/2018 “Por el cual se objeta totalmente el proyecto de ley N°6201/2018 ‘De paridad democrática’”.

Comisión Interamericana de Mujeres. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), Organización de los Estados Americanos (2017). Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política / [Preparado por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Comisión Interamericana de Mujeres], <<https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Sitios Web

Pa’í Oliva (01 de noviembre de 2011), “Fuera las listas sabanas cerradas”, <<http://paioliva.blogspot.com/2011/11/fuera-las-listas-sabanas-cerradas.html>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Honorable Cámara de Senadores- Congreso Nacional (HCSCN) (11 de septiembre de 2018), “Comisión que estudia la reforma del Código Electoral Paraguayo estableció los puntos a ser abordados”, <<https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/1595-comision-que-estudia-la-reforma-del-codigo-electoral-paraguayo-establecio-los-puntos-a-ser-abordados-2018-09-11-06-56-46>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2023.

Entrevistas realizadas

Carrizosa, A., Presidene Ejecutivo de la Fundación CIRD, entrevista de los autores, plataforma Zoom, 09 de junio de 2023.

Echauri, C., Magíster en Sociología, oficial de programas en IDEA Internacional, entrevista de los autores, plataforma Zoom, 06 de julio de 2023.

Filártiga, C., Abogado, Doctorando en Ciencias Sociales (UBA-Argentina), magister en Estudios Políticos Aplicados, oficial de programas adjunto en IDEA Internacional, entrevista de los autores, plataforma Zoom, 05 de junio de 2023.

Ferrara, M., Directora ejecutiva de Semillas para la Democracia, entrevista de los autores, plataforma Zoom, 08 de junio de 2023.

Gaska, H., Doctor en Antropología Cultural, miembro de la Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI), entrevista de los autores, plataforma Zoom, 03 de julio de 2023.

Guzmán, I., Doctorando en Ciencias Sociales (UDP-Chile), excoordinador de proyectos en Semillas para la Democracia, entrevista de los autores, plataforma Zoom, 14 de junio de 2023.

Rolón Luna, J., Abogado, exjuez electoral, docente universitario, entrevista de los autores, plataforma Zoom, 07 de junio de 2023.

Samaniego, L., Senadora nacional, entrevista de los autores, Asunción, 09 de junio de 2023.

Soto, L., Doctora en Medicina, Magister en Políticas Públicas y Administración, exconsejala de la Municipalidad de Asunción, exministra secretaria ejecutiva de la Función Pública, investigadora en ciencias sociales, entrevista de los autores, plataforma Zoom, 07 de junio de 2023.

Villalba, J, Abogado, Director de la Policía Municipal de Asunción, exministro de Asuntos Políticos, entrevista de los autores, Asunción, 05 de junio de 2023.

SECCIÓN II

**Financiamiento de la política,
voto preferente, participación
y representación política de las mujeres,
y redes sociales en
los procesos electorales**

Capítulo 8

Clientelismo, poderes ilegales y financiamiento de la política en América Latina

Carlos Meléndez

El clientelismo -la distribución condicionada de bienes públicos o privados a cambio de respaldo político- es una práctica regular y corriente en las democracias. A pesar de que en algunos países existen normativas para su prohibición, generalmente se entiende como una actividad aceptada tanto por los partidos y organizaciones que la ejercen, por los sectores de la ciudadanía que se involucran y por la opinión pública en general. Esta suerte de “normalización” del clientelismo, ha evitado que se ponga el foco en la relación entre los recursos que se distribuyen y el origen de los mismos. Cuando los poderes informales e ilegales son cada vez más influyentes en la financiación de la política latinoamericana, es necesario vincular los recursos que estos poderes proveen para la movilización clientelar, debido a que por la naturaleza de esta última -a nivel microsociedad y de relación directa con clientelas políticas- resulta conveniente para el lavado de los fondos irregulares. El clientelismo, así, resulta en una práctica ventajosa para el financiamiento irregular de la política en América Latina. El objetivo de este capítulo es poner la atención en que las regulaciones sobre financiamiento de la política -en contextos de penetración de poderes ilegales- tiene que considerar, a la vez, no solo la verificación del origen de los fondos sino también el destino que se le dan a los mismos. El clientelismo termina siendo una de las modalidades preferidas para insertar dinero irregular a la política.

1. Modalidades de clientelismo

El clientelismo es un tipo de vínculo político no programático que se establece entre partidos políticos y ciudadanos basado en una suerte de contrato tácito, de intercambio entre el reparto de bienes o favores personalizados y, de manera arbitraria, a cambio de apoyo político (González-Ocantos & Oliveros 2019). Si bien es cierto se ha enfatizado que este tipo de prácticas suelen llevarse

a cabo especialmente con sectores de pobreza y de extrema pobreza (Nichter 2010), existe evidencia suficiente como para señalar que el clientelismo puede incluso ser practicado de manera efectiva en sectores sociales de clase media y alta, como indican algunos estudios en países de ingreso bajo como Nicaragua (González-Ocantos et al 2012) e incluso de ingreso medio como Chile (Luna 2014). El clientelismo se ha asentado como una práctica regular y cotidiana en América Latina, que transita toda la estructura social de estos países (Hilgers 2012).

Como se sabe, existen diferentes modalidades de clientelismo, tanto en contextos no electorales como electorales. Entre los primeros, podemos describir el patronazgo y el pork-barrel. El primero es la distribución de empleo público -a través de la asignación de puestos en administraciones subnacionales o nacionales- a seguidores políticos, ya sean miembros de los partidos incumbentes o simplemente allegados (Oliveros 2021). Se trata de una manera de establecer vínculos estrechos entre seguidores y partidarios con acceso a los recursos estatales (Berenschot & Aspinall 2020). Desde el acceso a este tipo de recursos también se puede hacer distribución arbitraria y condicionada de políticas públicas (o simplemente obras) que benefician a colectividades caracterizadas por, en general, dar apoyo político a las autoridades elegidas. La construcción de una posta de salud a un barrio que generalmente se moviliza, electoralmente o no, a favor del partido de la autoridad correspondiente es un ejemplo de esta segunda modalidad (Carroll & Lyne 2007). Estas dos primeras modalidades se caracterizan porque parten de la premisa del acceso a los recursos públicos para la distribución de los favores políticos.

En contextos electorales, podemos encontrar algunas modalidades de distribución de bienes y favores más directos y personalizados. La compra de votos es el reparto de dinero o de prebendas, a una clientela a cambio de favorecer al partido o político distribuidor en las urnas. La efectividad de esta modalidad depende de varios factores como por ejemplo: del nivel de penetración social, del conocimiento de la población objetivo y nivel de monitoreo que tienen las máquinas clientelares en la población a la cual movilizan, del nivel de reciprocidad de la población movilizada, entre otros (González-Ocantos et al 2012). En algunos casos, la compra de votos no está dirigida a partidos específicos sino a la mera participación electoral cuando los procesos electorales son de baja legitimidad y requieren de altas tasas de participación. En este caso, nos referimos a compra de legitimidad,

como lo sucedido en Honduras en el contexto posterior a la caída de Manuel Zelaya (González-Ocantos et al 2015). Finalmente, existen modalidades de movilización electoral que combinan el clientelismo con la coerción. En sectores sociales marginales y de baja densidad estatal, partidos y operadores políticos coercionan con violencia a electores para que sean favorecidos en los comicios; mientras que a otros sectores más protegidos por el Estado de derecho son sujetos de prácticas clientelas. Estos portafolios de movilización electoral -violencia para los desprotegidos, clientelismo para el promedio- es una práctica que asoma con frecuencia en algunos países como Guatemala (González-Ocantos et al 2020). Existen otras modalidades clientelares como la compra de persuasión (la distribución del bien o favor magnificado a través de su impacto indirecto en las redes sociales reales del beneficiario) (Schaffer & Bajer 2015) o la compra de audiencias (en contextos donde difícilmente se puede asegurar la reciprocidad del clientelismo, al menos se compra la atención de las audiencias) que empiezan a tener mayor atención por la literatura especializada (Muñoz 2014). En la tabla 8.1, sintetizo, las de mayor recurrencia hasta el momento.

Tabla 8.1. Modalidades de clientelismo

Contexto	Modalidad	Descripción
No-electoral	Patronazgo	Condicionalidad política en la asignación de puestos públicos
	Pork-barrel	Condicionalidad política en la distribución de bienes semi-públicos
Electoral	Compra de votos	Dinero/Regalos a cambio de votos
	Compra de Legitimidad	Dinero/Regalos a cambio de participación electoral
	Coerción	Amenazas como movilizador electoral

Fuente: autores varios. Elaboración propia.

Para entender el funcionamiento de estas modalidades clientelares, es menester considerar cuál es el tipo de actor que realiza la oferta. Los partidos políticos pueden variar por sus niveles de organización y de penetración social. Están aquellos fuertes, es decir de organización

sólida, autónoma, con maquinaria en funcionamiento tanto en contextos electorales como en no-electorales, que cuentan con una infraestructura (comités, locales partidarios) y una burocracia (desde afiliados hasta operadores políticos) con capacidad de funcionamiento autónomo del acceso a recursos estatales. El Partido Justicialista en Argentina es uno de los casos más emblemáticos de este tipo de partido, según su fortaleza organizacional. Por otro lado, tenemos partidos extremadamente débiles, con una organización que en muchos casos se reemplaza por sustitutos (organizaciones creadas con otras finalidades que terminan cumpliendo el rol de intermediadores) o incluso estableciendo organizaciones temporales en base a la renta de maquinarias a operadores políticos independientes. La mayoría de partidos políticos guatemaltecos y peruanos caen en esta última categoría, al igual que el partido oficialista salvadoreño Nuevas Ideas antes de tomar el poder central. Es interesante anotar que no es un requisito la fortaleza organizacional para la práctica del clientelismo pues a través de la “terciarización” de la actividad clientelar (contratos con operadores políticos locales), se delegan a estos la movilización de los votos, con una autonomía tal que incluso éstos últimos pueden ejercer prácticas coercitivas (amenazas de violencia a cambio de votos) para la movilización, como se ha reportado en Guatemala (González-Ocantos et al 2021).

Finalmente, tenemos que considerar también que partidos, ya sean fuertes o débiles, cuando acceden al gobierno tienen la capacidad de acceder a recursos públicos para expandir y potenciar actividades clientelares, ya sea a través de compra de votos y/o patronazgo (como el Partido Nacional en Honduras) o incluso a través del uso clientelar de políticas sociales. En este último caso, es necesario precisar que políticas sociales de alivio a la pobreza -como la distribución de bonos sociales- no deberían ser considerados como clientelares en el sentido que presento en el texto si es que se llevan a cabo siguiendo patrones técnicos. Pero cuando intervienen criterios políticos, estas políticas universalistas pierden su carácter tecnocrático. La distribución de bonos sociales condicionadas a la re-elección de autoridades que empleó el MAS en Bolivia durante los gobiernos de Evo Morales o el Partido Nacional durante las gestiones del Partido Nacional en Honduras durante las gestiones de Juan Orlando Hernández son ejemplos de esto último. En la tabla a continuación, se

resume la diversidad de modalidades de clientelismo según el tipo de partido descrito (ver tabla 8.2).

Tabla 8.2. Modalidades de clientelismo según el tipo de partido político

Tipo de Partido	Compra de Votos	Compra de Legitimidad	Programas sociales condicionados	Coerción
Partidos fuertes	PJ (Argentina)	Honduras 2009		
Partidos en el gobierno	Partido Nacional (Honduras)		MAS (Bolivia) Partido Nacional (Honduras)	
Partidos débiles				Varios (Guatemala) Nuevas Ideas (El Salvador)

Fuente: autores varios. Elaboración propia.

La inclusión de la fortaleza organizativa en la discusión de las prácticas clientelares nos permitirá vincular las descripciones de la práctica de un tipo de vínculo político con la dimensión del financiamiento de la política. Gran parte de los gastos en campañas electorales se disponen para la movilización de votantes, y en esta actividad, el clientelismo es el principal ejercicio político en que caen los candidatos (incluso más que la persuasión programática). Como veremos a continuación, poner el foco en las características organizativas de los partidos y sus prácticas clientelares, nos permitirá tener mejor idea del tipo de fuentes de los recursos económicos que emplean en el proselitismo.

2. Fuentes del financiamiento del clientelismo

La actividad política partidaria resulta onerosa. Mantener una burocracia partidaria que pueda dedicarse al oficio de la política implica remuneraciones, así como una infraestructura orgánica -desde el mantenimiento de sedes partidarias- resulta costosa. El objetivo de este texto es poner la atención sobre el financiamiento de una actividad

proselitista: el clientelismo. Si bien es cierto las campañas electorales consideran otros tipos de gastos -propaganda, asesorías especializadas, capacitación de veedores electorales, etc.-, el clientelismo como actividad proselitista puede ser financiado tanto de fuentes público como privadas, formales e informales. Pero consideramos que por su propia naturaleza de vinculación directa y personalizada es, de las actividades partidarias en general y de las actividades proselitistas en particular, la más permeable al financiamiento proveniente de fuentes ilegales.

El financiamiento público de los partidos políticos -establecido en las regulaciones de algunos países- normalmente no está (ni debería estar) dirigido a costear actividades clientelares. Este tipo de recursos provenientes de fuentes estatales suelen estar pensados para actividades de formación de capital humano partidario o para el mantenimiento de una burocracia partidaria. Además, como se trata de recursos estatales suelen ser monitoreados por las autoridades respectivas con mayor recelo. Ello no significa, sin embargo, que no se pueda modificar y desviar el empleo de estos fondos para actividades clientelares. Actividades de formación de cuadros pueden encubrir distribución de prebendas. Aunque son más supervisados, los fondos públicos -formales y establecidos legalmente- de manera modificada y adulterada pueden ser también empleados para el clientelismo, aunque de ser así debería ser sancionado.

El clientelismo -especialmente de aquellos partidos que tienen acceso a administraciones estatales, nacionales o subnacionales- puede ser financiado irregularmente en base a fondos públicos concebidos inicialmente para fines de políticas públicas. Cuando recursos estatales se corrompen y terminan desviados para favorecer causas políticas, pueden destinarse a la movilización clientelar. Sueldos a funcionarios públicos que en realidad cumplen funciones de operadores políticos o la distribución de bienes adquiridos por el estado de manera arbitraria a seguidores políticos, son dos ejemplos de prácticas corruptas en los que los fondos públicos son fraguados para financiar clientelismo político.

Proselitismo político -en general- y clientelismo -en particular- también puede ser financiado por el sector privado a través de donaciones de acuerdo con la ley o sin atenerse a ella. Aunque en algunos países, la regulación electoral ha limitado los aportes de empresas privada a la política, ésta

se mantiene generalmente a través de canales transparentes que pueden ser de escrutinio público. Sin embargo, cabe indicar que gran parte de los recursos de campaña no pasan por los filtros correspondientes y así grupos económicos formales terminan siendo muy influyentes en términos de aportes económicos para campañas de determinados partidos o políticos. Dentro de la ley o por debajo de ella, el sector privado es una de las fuentes principales para actividades de clientelismo partidario.

El problema mayor se suscita cuando las fuentes para el financiamiento partidario, en general, y para el clientelismo, en particular, provienen de fuentes privadas asociadas directa o indirectamente a poderes ilegales. Como se sabe, en la mayoría de países latinoamericanos, actores ilegales -desde el narcotráfico hasta el crimen organizado- ostentan un poder económico e influencia en la política, ya sea subnacional o nacional. En muchos países, investigaciones periodísticas y judiciales han establecido vínculos estrechos entre narcotraficantes y partidos políticos, a través del financiamiento de campañas. Los recursos provenientes de fuentes ilegales, cumplen una doble función. Por un lado, permite costear actividades partidarias -especialmente proselitistas- por fuera de los límites permitidos por las autoridades. Por otro, es una vía empleada usualmente para “lavar el dinero” e ingresarlo a los flujos económicos formales sin ser interceptados por las autoridades.

El clientelismo -en tanto reparto de bienes directo y personalizado- es ideal para el empleo de los fondos ilegales. Dada que es una práctica censurada en la mayoría de legislaciones, tiene que practicarse de manera informal, es decir, sin rendir cuentas de estos gastos a las autoridades correspondientes. Por lo tanto, los fondos que cubren el clientelismo no deben provenir de fuentes formales, porque estarían delatando las faltas. En este sentido, el origen oscuro de los capitales puestos a disposición de los partidos encuentra en las actividades clientelares el flujo más adecuado para no ser detectados por las autoridades correspondientes. Se trata de dinero ilegal que financia prácticas clientelares prohibidas, pero cumpliendo el impacto deseado: creando fidelidades y apoyos a los partidos que despliegan este circuito.

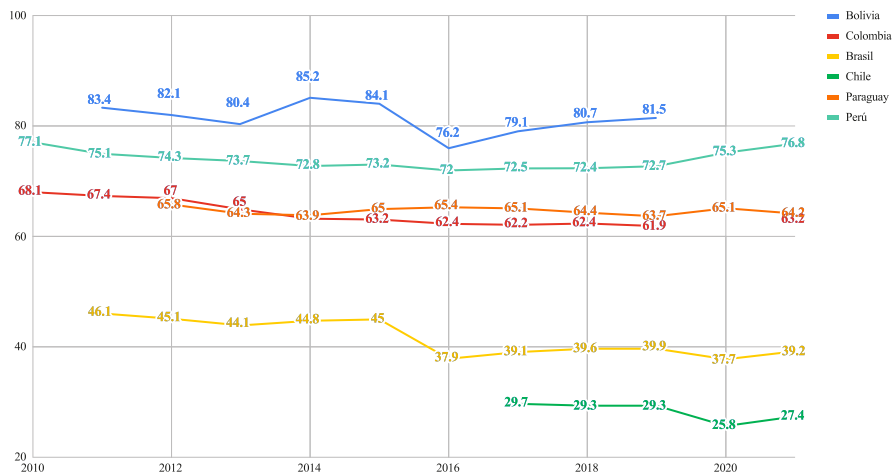
Tabla 8.3. Tipos de financiamiento del clientelismo según fuentes

Fuentes	Formal	Informal
Pública	Financiamiento estatal (modificado)	Corrupción
Privada	Sector privado	Poderes ilegales: narcotráfico, crimen organizado

Fuente: Elaboración propia.

En las sociedades latinoamericanas, los sectores informales de la economía abarcan la mayoría de la dinámica económica. Si tomamos como aproximación de “informalidad económica”, la tasa de fuerza laboral que se ubica en el sector informal, podemos identificar países como Bolivia y Perú, donde la tasa respectiva de informalidad sobrepasa el 75%. Es decir, en estos casos, tres de cada cuatro trabajadores laboran en el sector informal de la economía. En otras sociedades, como Paraguay y Colombia, la tasa de informalidad bordea el 66% (es decir, dos de cada tres trabajadores se ubican en este campo). Son excepcionales los casos donde la informalidad no llega siquiera al tercio de la fuerza laboral, como Chile: (ver gráfico 8.1).

Gráfico 8.1. Tasa de informalidad laboral en Bolivia, Colombia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú, 2010-2021



Fuente: Organización Internacional del Trabajo. Elaboración 50+1.

Abordamos la informalidad como contexto en el que se desarrollan no solo actividades económicas sino políticas, pues la informalidad constituye una zona gris bastante porosa donde se filtran prácticas ilegales, ya sean en forma de negocios u organizaciones criminales. Es en este escenario de informalidad expansiva, donde los recursos económicos provenientes de actores económicos ilegales se filtran hacia la política, financiando muchas de sus actividades, sobre todo aquellas relacionadas con el proselitismo y el clientelismo. Por ello, sugiero una aproximación más sociológica (no solo normativa) al financiamiento de la política, porque más allá de regulaciones y sanciones, es necesario dejar en claro que las actividades partidarias se llevan a cabo en un contexto altamente influenciado y penetrable por actores ilegales.

Es importante la definición del contexto, pues las principales políticas para monitorear el financiamiento de partidos políticos están pensadas para las áreas formales de la sociedad. El financiamiento estatal de los partidos suele supervisarse por parte de las autoridades electorales y cualquier incumplimiento se sanciona con penas previstas normativamente. Con respecto al financiamiento privado formal, las regulaciones normalmente establecen límites y topes para evitar una competencia desigual. Cualquier tipo de excesos, es procesado y sancionado. De hecho, en los últimos años, denuncias periodísticas han gatillado procesos judiciales y encontramos en América Latina un patrón de partidos y candidaturas que no reportan a las autoridades electorales los fondos formales que han recibido en campaña, a pesar del origen legal de los mismos. Gran parte de las recomendaciones y políticas diseñadas de parte de equipos técnicos, buscan fortalecer la supervisión del financiamiento público y del financiamiento privado formal. La pregunta más relevante -y la que quiero subrayar especialmente-: ¿Cómo se supervisa el financiamiento de los poderes ilegales? ¿Cómo se monitorea la filtración de recursos económicos de fuentes ilegales que aprovechando la debilidad estatal y el contexto de informalidad costean la actividad partidaria, en general, y clientelar en particular?

3. El financiamiento ilegal de la política

Cuando se estudia el financiamiento de la política y se plantean normativas y estrategias al respecto, predomina una preocupación por el monitoreo del financiamiento formal y la supervisión de topes del financiamiento privado formal, en todo caso aquel que es declarado por los partidos ante las autoridades correspondientes. Evidentemente resulta necesario abordar ambas dimensiones del financiamiento de la política, pues la idea es que el primero -el financiamiento público- sea invertido saludablemente en favor de la democracia partidaria y que el segundo -el financiamiento privado- no genere desequilibrios en la competencia interpartidaria. En este texto, queremos enfocarnos en otra dimensión del financiamiento de la política, aquel que proviene de fuentes ilegales. Considero que, sobre este punto, hay un vacío mucho más grande tanto en entendimiento y análisis, como en propuestas.

Existe suficiente evidencia -tanto a nivel periodístico como académico- para notar que gran parte de la actividad política se financia con dineros provenientes de actividades ilícitas. Para empezar, no se trata de un fenómeno nuevo porque hace más de una década que se viene reportando la penetración del crimen organizado en la política brasilera, la coexistencia de narcotráfico y grupos armados en la política colombiana, y el rol del crimen organizado en proselitismo electoral en México (Casas-Zamora 2013). Pero en los últimos años, se ha aportado más evidencia de la relación entre financiamiento de la política proveniente precisamente de este tipo de fuentes. Por ejemplo, en Guatemala el crimen organizado usa los vacíos legales del financiamiento partidario para filtrar dinero sucio en política (Sanz-Levia & Jiménez-Sánchez 2020). En México, la abundancia de normas para el monitorio del financiamiento partidario (sin capacidad efectiva de sanción), permite que la compra de votos que se realiza en elecciones subnacionales provenga de mafias locales (Serra 2016). O simplemente, como a lo largo de la región, podemos encontrar casos de redes ilegales que penetran administraciones estatales, conviviendo lo criminal con lo estatal (Briscoe & Kalkman 2016).

Sin embargo, para que este tipo de evidencia sea materia de tratamiento de los técnicos especializados en diseñar políticas de financiamiento partidario, es necesario identificar a nivel práctico precisamente la vinculación entre las fuentes ilegales y el proselitismo político. Por ello, es

que resulta relevante poner el foco en las prácticas clientelares, porque son en los espacios de micropolítica electoral donde se percibe con claridad la funcionalidad de este tipo de movilización para el lavado de dinero sucio.

4. La micro-política del clientelismo

La mayor cantidad de actividades clientelares en campañas electorales se realizan en un contexto de alta informalidad. Dado que se trata de la movilización de ciudadanos para la participación de actividades proselitistas en eventos puntuales, implica múltiples actividades de intercambio entre bases partidarias y ciudadanos, difíciles de monitorear y de poder controlar. Imagínesse usted la pululación de actividades que implica “bajar a bases” para distribuir determinadas prebendas o simplemente hacer campaña electoral. No se trata pues de acciones que se realizan en contextos controlados, sino la mayor de las veces con un alto nivel de incertidumbre en los resultados (número de electores movilizados, por ejemplo).

En el año 2016, la asociación civil peruana Pro-Ética, con la colaboración de la consultora 50+1 Grupo de Análisis Político, realizó un monitoreo de las actividades proselitistas de candidatos al Congreso de la República de siete fuerzas políticas, en algunas regiones peruanas. El proyecto tenía por objetivo calcular un aproximado de recursos que se invertían en campañas electorales, en actividades que difícilmente pasan por el radar de las autoridades electorales. Estas tienen la capacidad de poder “cruzar” información entre la declarada oficialmente y los gastos realizados a empresas formales (por ejemplo, publicidad en medios de comunicación nacionales). Pero difícilmente tienen la capacidad para poder monitorear el trabajo proselitista más menudo. Así, el trabajo de Pro-Ética sería una primera aproximación al mundo del gasto partidario que suele pasar inadvertido por las autoridades competentes.

En dicho proyecto, se clasificaron actividades proselitistas de campaña que se realizaban a favor de candidaturas parlamentarias en barrios y comunidades, que a veces involucraban la participación presencial del candidato y en otras no. Se identificaron al menos cinco tipos de actividades (pasacalles, bajas a bases, recaudación de fondos, “sentadas” y mítines), cada una de ellas con una dinámica distinta, y por lo tanto con uso de recursos distintos. Mientras los pasacalles implicaban paseos públicos

de artistas contratados y seguidores del candidato por calles de barrios distribuyendo regalos de bajo importe (camisetas, cuadernos), las bajadas a bases implicaban reuniones con seguidores más leales que invertían tiempo y trabajo en la campaña del candidato, y por lo tanto, requerían no solo distribución de bienes más costosos en agradecimiento a la labor (bolsas de cemento, tejados) sino también la dotación de recursos para hacer campaña (pintas en paredes, impresión y distribución de volantes con publicidad electoral, etc.). También se identificaron actividades recreativas que servían para recaudar fondos para la campaña, una suerte de “crowdfunding” popular donde los simpatizantes de las candidaturas participaban de rifas y bingos, cuyas ganancias eran destinadas a la campaña. Adicionalmente, y con la presencia obligatoria del candidato, se realizaban “sentadas” en parques y espacios públicos locales, es decir, conversaciones con el propio candidato que explicaba sus propuestas para la comunidad, pero que también servía para la distribución de prebendas. Finalmente, se consideró los mítines como estas actividades de divulgación de propuestas a grandes públicos, pero que en su organización implicaban altos costos, desde el alquiler de estratos, equipos de sonidos, sillas, hasta incluso la contratación de grupos musicales para acompañar el evento: (ver tabla 8.4).

Tabla 8.4. Tipos de actividades proselitista clasificadas en la campaña electoral del 2016 en Perú

Tipos de actividades proselitista	Presencia del candidato	Entorno	Desplazamiento	Interacción con el candidato
Pasacalles	No necesaria	Público	Sí	No
Bajadas a bases	Necesaria	Público	Sí	Sí
Recaudación de fondos o recreativas	No necesaria	Semi-público Privado	No	No necesaria
“Sentadas”	Necesaria	Público	No	Sí
Mítines	Necesaria	Público	No	No

Fuente: Pro-Ética.

Como se puede inferir, cada uno de estos tipos de actividades involucra importes de gastos distintos. Cuatro de las cinco actividades implican egresos, mientras que solo una ingresos de dinero voluntario a la campaña. El equipo de Pro-Ética y de 50+1, en base a observación de estas actividades, generó un cálculo de los costos asociados por tipo. Posteriormente, con un grupo de voluntarios, hicieron el seguimiento del número de actividades por tipo, para así tener un aproximado de los recursos invertidos en la campaña de los candidatos congresales que fueron materia de estudio. Al momento de hacer el contraste entre los gastos observados y los declarados ante las autoridades, la diferencia no-declarada era sustancial.

Pero el ejercicio indicado también nos permite tener algunos indicios sobre la rendición de cuentas y el origen de los fondos. Muchos de los contratos y servicios implicados en dichas actividades no eran sustentados con contratos formales ni se pagaban a través de transacciones bancarizadas. El alquiler de estrados y sillas para los mítines se contrataban, en la mayoría de las ocasiones, a negocios informales que difícilmente entregan comprobantes de pago ni mucho menos son declarados a las autoridades tributarias respectivas. Son gastos que se realizan sin escrutinio, por fuera del radar de la formalidad, y que a su vez es de difícil contabilidad para los propios tesoreros del partido. De ahí el énfasis en el contexto informal, pues toda la actividad económica en el entorno del proselitismo, conduce a reproducir la informalidad y, por lo tanto, la evasión de rendición de cuentas a las autoridades respectivas.

A su vez, también este ejercicio nos permite tener alguna idea de las fuentes de financiamiento. Cuando se refiere al financiamiento de poderes ilegales, no estamos hablando de grandes patrones o señores feudales que controlan monolíticos negocios ilícitos y que distribuyen sus recursos a placer. Los negocios ilegales en América Latina -en algunos países más que en otros, quizás- también está fragmentado y, por lo tanto, se trata de una constelación de empresarios de negocios turbios que responden a intereses particulares y no necesariamente a un solo patrón. Estos, a su vez, “lavan” el dinero a través de distintos tipos de negocios que tienen un pie en la formalidad y otro en la informalidad: desde hostales y casinos hasta empresas de transporte público que son finalmente las empresas que terminan dando servicios a los políticos en campaña. Es así como el dinero

proveniente de crimen organizado (narcotráfico, contrabando, tala ilegal, minería ilegal) termina lavándose a través de la multiplicidad de micro-contrataciones y aportes con candidatos a puestos públicos y sus equipos.

Existe mayor evidencia sobre cómo el dinero irregular se filtra en el proselitismo político de manera que pasa fuera de la supervisión de las autoridades electorales. A finales del 2022, el líder etnocacerista peruano Antauro Humala -quien estuvo en prisión 17 años por haber liderado una revuelta que cobró víctimas mortales-, decidió hacer una gira proselitista por varias provincias del sur peruano para celebrar la recuperación de su libertad y amalgamar simpatizantes para la organización de su propio partido político. La gira consistió en caravanas de seguidores que se desplazaron por semanas por diferentes provincias, deteniéndose por un par de días en centros importantes para realizar mítines y difundir el lanzamiento político. Un equipo de 50+1 acompañó por algunos días estas actividades y tomó nota de los registros vehiculares de los autos y camionetas que participaban del desplazamiento. La mayoría de estos pertenecían a empresas constructoras locales, que suelen ser contratadas por autoridades locales bajo licitaciones arregladas de obras públicas. Asimismo, también se registraron la propiedad de estos vehículos de parte de empresas asociadas a minería ilegal. Son este tipo de “actividad privada” (informal e ilegal, asociada a corrupción de funcionarios y delitos), la responsable de financiar la actividad política en aquellas zonas grises de la informalidad de nuestras sociedades latinoamericanas.

El dinero proveniente de fuentes ilegales se filtra en la política (y por lo tanto en la sociedad) a través de múltiples micro redes de actividades económicas, que encuentran en el proselitismo político (en particular en el despliegue del clientelismo) su mejor vehículo tanto para “lavar” el origen de los recursos como para influir en la política, especialmente a nivel local. No se tratan de grandes patrones o señores feudales que concentran los fondos y distribuyen directamente a candidaturas específicas, sino de un ecosistema favorecido además por el contexto de informalidad que predomina en la mayoría de las sociedades latinoamericanas. A ese nivel, muy difícilmente llega la supervisión de las autoridades competentes, menos aún porque la legislación de financiamiento partidario tiene previsto -generalmente- otro tipo de potenciales faltas (relacionadas con la economía formal y con los contribuyentes privados formales) y se ha

enfocado menos en el tipo de práctica que se ha descrito. En base a estas constataciones es que sugiero repensar la regulación del financiamiento partidario en sintonía con la informalidad e ilegalidad expansivas que notamos en nuestras sociedades.

5. Los retos de la supervisión del financiamiento partidario

A partir de los ejemplos descritos anteriormente, queda claro que existen enormes desafíos en diseñar normativas y políticas para la supervisión del financiamiento partidario. Se ha logrado amplios consensos y avances en difundir “mejores prácticas” relacionadas con la regulación de la dimensión formal de las campañas electorales (por ejemplo, límites para las contribuciones privadas, restricciones a la contratación de publicidad en medios de comunicación), velando por mantener el espíritu competitivo de procesos electorales en democracias. Sin embargo, la dimensión relacionada con el proselitismo -especialmente con el clientelismo- se mantiene expandiéndose debido a características estructurales de las sociedades latinoamericanas como la informalidad, la que termina siendo una zona gris muy permisiva al ingreso de poderes ilegales.

Efectivamente, sociedades altamente informalizadas -desde su matriz económica que tiene implicancias en la organización de las relaciones sociales y políticas-, donde el Estado de derecho y las normas establecidas son relativizadas con una alta permisividad, constituyen en una suerte del reino de la ambigüedad para el afianzamiento de instituciones políticas. El establecimiento de normas para el funcionamiento de la política, en general, tiene serios obstáculos cuando trata de generar incentivos para promover conductas constructivas entre políticos individuales y partidos colectivos. La informalidad, por lo tanto, resulta la puerta de entrada a la política formal de intereses ilegales, de recursos que se aglutinan a partir de prácticas delictivas y del usufructo de bienes de mercado negro (desde contrabando hasta narcotráfico). Son estos poderes ilegales, cada vez más influyentes y en expansión en América Latina, una de las principales amenazas a la democracia en nuestra región.

Cuando se ha enfocado el problema del financiamiento irregular de la política, normalmente se ha puesto el énfasis en estrategias de gran corrupción

-incluso transnacional- como el caso Lava Jato. La delación de empresarios que han confesado sobornos y apoyos económicos a políticos de diversas nacionalidades, a cambio de favorecerlos en mega-licitaciones, vienen siendo procesados por las autoridades judiciales respectivas, al punto de haber puesto contra las cuerdas a las más exclusivas élites políticas latinoamericanas. Sin embargo, este tipo de procesamiento de las faltas en el financiamiento de la política no es necesariamente el problema principal si consideramos los ingentes flujos de capitales que ingresan a la política provenientes de mercados negros. Hemos aprendido cómo procesar las faltas de las mega empresas privadas formales en cuanto al financiamiento de la política, pero aún poco sabemos de cómo lidiar con el financiamiento político más oscuro.

Uno de los objetivos de este texto ha sido poner el énfasis de incluir en la discusión sobre reformas políticas, una mirada sociológica. Debemos orientar los esfuerzos de reforma para sociedades informales, donde los intereses privados y los recursos económicos provienen de prácticas irregulares, reñidas con el Estado de derecho, en un contexto altamente permisivo a la evasión y el desconocimiento de las normas. Si continuamos estableciendo regulaciones suponiendo que los actores a quienes queremos influir son formales y están dispuestos a colaborar, estamos limitando nuestro margen de acción a una proporción pequeña de la sociedad. Pensar reformas políticas para sociedades informales implica, por ejemplo, vincular el financiamiento irregular de la política con las prácticas clientelares tan permisivas que han convivido por décadas con nuestras democracias.

En base a lo anterior, quienes tienen la responsabilidad y el interés de promover mejores normas para la supervisión de las finanzas partidarias, tienen que perfeccionar un enfoque más integral y multisectorial. Es decir, implica ver la legislación partidaria con juntamente con asuntos de seguridad interna y de supervisión tributaria. No se trata solamente de un asunto que involucre a las autoridades electorales de los países, sino también a los sectores de economía y de interior. Es un tema tanto de legislación partidaria como de seguimiento de dinero ilícito y de la composición de organizaciones criminales. La dinámica de la política latinoamericana nos ha llevado a exceder una mirada exclusivamente formal de la política, sino también adentrarnos en el mundo informal e ilegal. De esta manera, podremos proponer normas más efectivas para que evitar que la democracia deje de seguir perdiendo legitimidad.

Bibliografía

Berenschot, W., & Aspinall, E. (2020). How clientelism varies: Comparing patronage democracies. *Democratization*, 27(1), 1-19.

Briscoe, I., & Kalkman, P. (2016). Illicit Networks. *Prism*, 5(4), 150-171.

Casas-Zamora, K. (Ed.). (2013). *Dangerous liaisons: Organized crime and political finance in Latin America and beyond*. Brookings Institution Press.

Carroll, R. A., & Lyne, M. M. (2007). Pork-barreling, rent-seeking and clientelism: Disaggregating political exchange. *Rice University*.

González-Ocantos, E., De Jonge, C. K., Meléndez, C., Osorio, J., & Nickerson, D. W. (2012). Vote buying and social desirability bias: Experimental evidence from Nicaragua. *American Journal of Political Science*, 56(1), 202-217.

González-Ocantos, E., de Jonge, C. K., Meléndez, C., Nickerson, D., & Osorio, J. (2020). Carrots and sticks: Experimental evidence of vote-buying and voter intimidation in Guatemala. *Journal of Peace Research*, 57(1), 46-61

González-Ocantos, E., Kiewiet de Jonge, C., & Nickerson, D. W. (2015). Legitimacy buying: The dynamics of clientelism in the face of legitimacy challenges. *Comparative Political Studies*, 48(9), 1127-1158.

González-Ocantos, E., & Oliveros, V. (2019). Clientelism in Latin American Politics. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

Hilgers, T. (Ed.). (2012). *Clientelism in everyday Latin American politics*. Springer.

Luna, J. P. (2014). *Segmented representation: Political party strategies in unequal democracies*. OUP Oxford.

Muñoz, P. (2014). An informational theory of campaign clientelism: the case of Peru. *Comparative Politics*, 47(1), 79-98.

Nichter, S. C. (2010). *Politics and poverty: Electoral clientelism in Latin America*. University of California, Berkeley.

Oliveros, V. (2021). *Patronage at work: Public jobs and political services in Argentina*. Cambridge University Press.

Sanz-Levia, L., & Jiménez-Sánchez, F. (2021). Breaking democracy: illegal political finance and organized crime in Guatemala. *Crime, Law and Social Change*, 75(1), 21-43.

Schaffer, J., & Baker, A. (2015). Clientelism as persuasion-buying: Evidence from Latin America. *Comparative Political Studies*, 48(9), 1093-1126.

Serra, G. (2016). Vote buying with illegal resources: Manifestation of a weak rule of law in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 8(1), 129-150.

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 paraguayo¹. 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.

¹ 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 electoral².

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.

² 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 cívica³. 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.

³ 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 previas⁴, 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 organizativos⁵, 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

⁴ 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.

⁵ 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 principales⁶.

⁶ <<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 transparencia¹. 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.

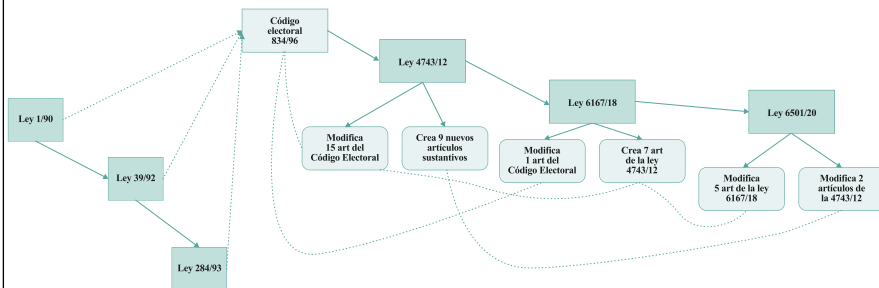
En cuanto al financiamiento privado directo, en las campañas electorales están prohibidas las donaciones anónimas y las organizaciones políticas pueden recibir contribuciones individuales de personas físicas y jurídicas de hasta 10.000 jornales. Estos montos también son idénticos para el periodo no electoral.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

¹No 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.

Capítulo 10

El voto preferente: una perspectiva regional

Luís Mario Rodríguez

1. Introducción

La aplicación del voto preferente o voto preferencial, según el sistema electoral del que se trate, mantiene adeptos y detractores en la región. Su práctica está asociada al desbloqueo de las listas como forma de la candidatura. El alegato más frecuente para su adopción ha sido el de la aspiración ciudadana de flexibilizar y ampliar las opciones de elección, debilitando el poder que tienen las cúpulas partidarias de configurar el orden de las listas, de tal forma que los votantes puedan elegir un candidato o candidatos sin apegarse, necesariamente, a la propuesta de los partidos. Lo contrario sucede con las listas bloqueadas y cerradas porque el elector únicamente puede marcar la bandera del respectivo instituto político. Los que impulsan el desbloqueo de las listas y, en consecuencia, el voto preferente, indican que en ese sistema se multiplican las alternativas (candidaturas) para los electores y que, al estrechar la relación entre los votantes y los funcionarios elegidos, se facilita la rendición de cuentas vertical. Sin embargo, en la práctica, una vez celebrados los comicios, los electores se desentienden de los asuntos públicos, no vigilan a sus representantes y, sucede que, en las siguientes elecciones algunos de estos últimos resultan reelectos sin mayor escrutinio. En ese sentido, la educación cívica y la cultura política toman especial relevancia para una más estricta auditoría ciudadana.

En general, los defensores del voto preferente son, por un lado, las organizaciones de la sociedad civil que promueven la reforma electoral y, por el otro, los funcionarios beneficiados por este mecanismo. Las primeras justifican su respaldo al desbloqueo de las listas y al voto preferente indicando que los ciudadanos pueden elegir al candidato o candidatos (hombres o mujeres) de su predilección disminuyendo la injerencia de las

autoridades partidarias. Ciertamente, allá donde se emplea este tipo de voto se observa una modificación en el orden de las listas, aunque modesta en ciertos sistemas. En algunos países, los bajos porcentajes de electores que utilizan el voto preferente y el triunfo de los candidatos ubicados por los partidos en las primeras posiciones de las listas debilitan los argumentos a favor de esta modalidad de voto.

Los que alcanzan un escaño alientan la aplicación del voto preferente al considerar que su triunfo es el resultado de una exitosa campaña personal que logró disuadir a los votantes para que los designaran a ellos y no a sus correligionarios de partido que competían por el mismo cargo. En un sistema de listas cerradas y bloqueadas la campaña se habría centrado en la imagen del partido, en su logo o bandera, desechando por completo la individualización de las candidaturas. La competencia intrapartidaria y las complejidades que esta situación ocasiona, con demandas de nulidad de los procesos de elección entre militantes de un mismo partido, y no en contra de los rivales de otros institutos políticos, es una de las varias justificaciones de los opositores para la abolición del voto preferente.

Sus críticos son prominentes académicos, funcionarios electorales, líderes políticos y candidatos que no alcanzaron una curul con este sistema. En este grupo podrían ubicarse a las mujeres que, según algunos análisis, tienen más oportunidades si las listas son cerradas y bloqueadas. En los países donde se aplica el voto preferente se debate sobre el efecto que este genera en diversos aspectos: la representación política de las mujeres y los sistemas de cuotas, la fragmentación del financiamiento político, el encarecimiento de las campañas electorales, la dispersión de los temas que integran la oferta electoral, el debilitamiento del sistema de partidos, el fomento de la personalización de la política, el aumento de votos nulos, las dificultades en el plano de la gobernanza electoral (conteo de votos, elaboración de actas, procesamiento de resultados, etc.) y la complejidad en el ejercicio del sufragio para el elector. En contraposición, la restricción del monopolio de las cúpulas partidarias respecto de la integración y el orden de los candidatos en las listas parece desechar, en buena parte de los países que adoptaron el voto preferente, cualquier intención de retroceso promoviendo su derogatoria.

El voto preferente es consustancial al establecimiento de las listas cerradas no bloqueadas. Con el asentamiento y normalización de las elecciones como el método por excelencia para competir y alcanzar el

poder político, cuya primera expresión durante la tercera ola democrática fueron las listas cerradas y bloqueadas, surgió la demanda de más democracia y de una mejor y más estrecha representación que acercara a los votantes con los funcionarios elegidos. El resultado de esa exigencia ciudadana fue la personalización del voto a través de la designación directa de los candidatos preferidos por los electores. En otros sistemas se optó por las listas abiertas y el uso del voto combinado (panachage). Las reformas electorales se orientaron en este sentido y, en algunos casos, sin un diagnóstico adecuado y sin objetivos claros, se aprobaron los cambios a las leyes electorales. Luego vino la contrarreforma, el restablecimiento del desbloqueo de las listas, la intervención de la justicia constitucional y los intentos infructuosos para la derogatoria del voto preferente.

Este capítulo presenta una perspectiva comparada sobre algunas de las ventajas y desventajas del voto preferente en América Latina a nivel congresual. Con ese propósito, en primer lugar, se incluyen algunas notas conceptuales sobre los sistemas electorales, sus elementos y las condiciones que debe cumplir toda reforma electoral. Luego se describen brevemente los sistemas electorales que mantienen vigente el voto preferente, se enumeran algunas de sus virtudes y deficiencias y la influencia de esta forma de expresión del voto en la representación política de las mujeres y en los sistemas de cuotas. A modo de cierre el capítulo concluye con unas reflexiones finales.

2. Algunas notas conceptuales

2.1. Definición e importancia del sistema electoral

Nohlen (2008) propone una definición restringida de los sistemas electorales. Según este criterio, los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y además posibilitan la conversión de votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.). Así, según el tratadista alemán, se evita expandir el concepto en extremo, hasta abarcar todo lo relacionado con el proceso electoral, partiendo del derecho al sufragio, pasando por la administración electoral hasta llegar al contencioso electoral.

En relación con la importancia de los sistemas electorales, ciertamente no todo depende de su correcta ejecución ni con una reforma electoral se pueden modificar el total de las circunstancias que afectan el funcionamiento del sistema político en general y el sistema de partidos en particular (Rodríguez, 2021). Lo que sí puede afirmarse es que “los sistemas electorales tienen consecuencias sobre el comportamiento electoral, los resultados electorales, la conformación del sistema de partidos y sobre la distribución del poder en un régimen determinado” (Nohlen, 2014). Los sistemas electorales determinan quién es elegido, qué partido llega al poder y con qué nivel de presencia o peso específico. Tienen también, como ya se dijo, efectos determinantes sobre el sistema de partidos políticos, en especial sobre la cantidad de partidos y su nivel de presencia en el parlamento, e influyen en sus niveles de cohesión y disciplina interna, así como en el decisivo tema de su financiamiento (Zovatto y Aguilar, 2013). Aplicar un sistema electoral sobre una votación cualquiera, tendrá una resultante distinta si se aplica otro sistema electoral sobre esa misma votación. Esto le confiere al sistema electoral una importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político y de partidos. En consecuencia, escoger un sistema electoral determinado, pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia para un país (Tuesta, 2013).

2.2. Las clases de sistemas electorales

Todo sistema electoral, mayoritario, proporcional o mixto, busca facilitar el ejercicio del voto al elector. La transformación de su voluntad en votos y de estos en escaños o cargos de gobierno debe tener lugar a través de elecciones libres, transparentes, equitativas y periódicas. La finalidad última de los sistemas electorales responde a los objetivos que persiguen las sociedades en términos de representatividad o gobernabilidad.

En un sistema electoral de tipo mayoritario los escaños se distribuyen únicamente en base al candidato que obtiene el mayor número de votos. Este sistema procura el establecimiento de pactos entre las fuerzas políticas representadas en los congresos. Sacrifica la representatividad y fomenta la gobernabilidad legislativa. Por el contrario, los sistemas electorales proporcionales suponen reglas que buscan que la representación en escaños

de las fuerzas políticas sea proporcional a sus votos, es decir, procura reducir lo más posible las disparidades que existen entre el porcentaje de la votación nacional obtenida por un partido y los escaños que le corresponden luego de hacer la distribución de asientos en el Congreso. Este sistema pretende que las distintas expresiones políticas y sociales estén representadas en los congresos. Las fórmulas electorales, una más proporcionales que otras, contribuyen a este propósito. Asimismo, debe tenerse en cuenta el tamaño de las circunscripciones y las barreras electorales, estas últimas cuando se presenta un problema de fragmentación partidaria en los congresos. Los sistemas electorales proporcionales obligan a la formación de coaliciones legislativas para el impulso de los planes de gobierno. Los sistemas mixtos requieren la combinación de circunscripciones uninominales y plurinominales. En base a esta conformación, los sistemas mixtos pueden contar con diferentes fórmulas electorales, formas de la candidatura y tipos de voto.

El menú de opciones en materia de sistemas electorales es muy amplio. En el Manual para el diseño de sistemas electorales, de IDEA Internacional, se han identificado 211 sistemas electorales a nivel mundial, los cuales se agrupan en tres grandes categorías o familias: 1) sistemas mayoritarios o de pluralidad; 2) sistemas proporcionales, y 3) sistemas semiproportionales. Existen, asimismo, dentro de estos tres grupos, otras subcategorías que varían tanto en su composición como en sus efectos, y que están directamente condicionadas por factores tales como el tipo de circunscripción, formas de candidatura, modalidad de voto, y las fórmulas electorales que se aplican, entre otros (Zovatto y Aguilar, 2013).

2.3. Los elementos del sistema electoral

Los sistemas electorales no son neutros. Lejos de ser aspectos meramente técnicos, los diferentes elementos del sistema electoral tienen consecuencias políticas conocidas y son modificados precisamente para perseguir diferentes objetivos políticos. Es justamente su naturaleza política y su maleabilidad la que hace atractiva la reforma electoral: con modificaciones relativamente sencillas se pueden lograr cambios importantes en la dinámica política de un país (Botero, 2015).

De acuerdo con la definición que Nohlen hace sobre el sistema electoral los elementos que lo componen son los siguientes: i. El número de representantes a elegir; ii. La distribución o tamaño de las circunscripciones; iii. Las formas de la candidatura; iv. La forma de expresión del voto; v. Las barreras o umbrales electorales; y, vi. La fórmula electoral. Estos elementos conforman el “corazón del sistema electoral”. Otros autores (Artiga-González, Freidenberg y Došek, y Miranda) incluyen como elementos del sistema electoral aspectos que estarían inmersos en la definición amplia citada por Nohlen.

Artiga-González (2015), señala que el análisis comparado recae en aquellos elementos (ortodoxos) de la normativa electoral que, una vez emitidos los votos, producen un resultado específico en términos del reparto o distribución de cuotas de poder político. El autor agrega otros elementos, a los que denomina *sui generis*, que pueden incidir en la cantidad de votos que han de ser traducidos en escaños. Se trata de la independencia del organismo electoral (permanentes o temporales), el tipo de contendientes permitidos, el ritmo o calendario electoral y la calidad del Registro Electoral.

Freidenberg y Došek (2016) incluyen otras dimensiones que se consideran claves porque impactan sobre la competencia política. Estas otras dimensiones suponen una referencia al sistema electoral en sentido amplio. Nos referimos a la aprobación de medidas de acción afirmativa (cuota) y/o el principio de la paridad de género en el registro de las candidaturas, la reelección presidencial, la duración del mandato de los diferentes cargos, el voto de los connacionales desde el extranjero y los mecanismos de selección de candidaturas.

Miranda (2015), por su parte, más que hacer una distinción entre los elementos que proceden de los conceptos restringido o amplio de los sistemas electorales, introduce una clasificación de las reformas electorales en base a dos periodos: uno de mayor “judicialización de la política” (2011-2015) y otro donde este fenómeno se presentó con menor intensidad (1992-2010). La judicialización de la política hace referencia a los casos en que los conflictos políticos se resuelven en las Cortes y por tanto estas tienen una incidencia sustancial en la legislación y en las políticas públicas (Domingo, 2004). Al mismo tiempo, Miranda se refiere al impacto de

las reformas en el ejercicio y alcance de los derechos ciudadanos y/o en la gobernanza electoral. Entre 1992 y 2015, distingue entre reformas motivadas por un fallo judicial (12) y las que no lo fueron (4).

2.4. Formas de la candidatura y tipos de expresión del voto

La forma de la candidatura

Para Artiga González (2015) “si la candidatura es de una sola persona, entonces se habla de candidatura individual” y cuando son varios candidatos los que se presentan por partido o coalición contendiente “se habla de una candidatura de lista”. Agrega, además, que “entre la forma de la candidatura y el tamaño de las circunscripciones existe una relación estrecha dado que en las circunscripciones uninominales es usual encontrar asociada una candidatura individual, mientras que en las circunscripciones plurinominales se suelen encontrar candidaturas de lista”. Igualmente, para María Pedicone (Pedicone de Valls, 2001), las candidaturas pueden ser de dos tipos: candidatura personal y candidatura de lista.

Las candidaturas de lista tienen diversos tipos de listas o planillas que pueden clasificarse, en primera instancia, así: (a) lista bloqueada, o cerrada y bloqueada, (b) lista cerrada y no bloqueada y (c) lista abierta.

En el caso de la lista cerrada y bloqueada se “permite al votante dar su voto a una lista en bloque o en plancha debiendo ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista, tal y como fue dispuesto por las convenciones o asambleas partidarias” (Nohlen, 2014). En otras palabras, los electores votan la lista sin poder alterarla y “los escaños se atribuyen según el orden fijado en la misma” (Artiga González, 2015).

La segunda clase de lista es la cerrada y no bloqueada que “brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido” (Nohlen, 2014); en otras palabras, “los electores pueden ordenar a su gusto la relación de candidatos y candidatas” (Artiga González, 2015), pero no se modifica la propuesta global o estructurada por el partido o coalición participante.

Y el último caso corresponde a la lista abierta que podría considerarse el otro extremo del primer tipo, dado que se trata de una lista que no es cerrada y no es bloqueada. Justamente, en este caso, el elector puede “ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista” (Nohlen, 2012). Se puede llegar al extremo de agregar nuevos candidatos que no aparezcan en ninguna de las listas propuestas en la contienda electoral (Benavides, 2021).

La forma de la candidatura puede restringir o promover la libertad de opción de los electores, afectar o favorecer la redición de cuentas, y dificultar o allanar el ejercicio del sufragio al elector. Todo depende del tipo de lista regulado en las respectivas legislaciones. Los sufragantes obtienen más o menos alternativas de candidaturas y más o menos flexibilidad en su elección en función del tipo de lista que presenten los partidos políticos. En la región existen sistemas electorales en los que la ley electoral deja a los partidos en la libertad de elegir entre listas cerradas y bloqueadas o listas abiertas (Colombia).

En la tabla 10.1 al considerar cada una de las variables en el orden indicado, se observa como los diferentes tipos de lista pueden influir de menor a mayor grado o viceversa, dependiendo si se está frente a un sistema basado en las listas cerradas y bloqueadas, cerradas no bloqueadas o abiertas. Si se evalúa por ejemplo “el control y poder de la cúpula partidaria”, variable relacionada con el grupo que ha sido identificado como partidos políticos, en el caso de la lista cerrada y bloqueada, la influencia de la cúpula es mayor que en el caso de la lista cerrada y no bloqueada, llegando a un grado inferior cuando se trata de las listas abiertas. En otras palabras, el control que la dirigencia de un partido político tiene sobre quienes finalmente pueden llegar a ser electos como diputados por parte de los ciudadanos, disminuye según se trate de un tipo de lista cerrada y bloqueada, cerrada no bloqueada y abierta, pasando de una influencia máxima a una mínima, en la que los votantes para el caso de las listas abiertas, pueden no sólo establecer el orden de las candidaturas, sino como se dijo antes, elegir entre los candidatos propuestos por los diferentes partidos (FUSADES, 2010).

Tabla 10.1. Incidencia en los partidos políticos, los electores y la autoridad electoral en base al tipo de lista.

		LISTA CERRADA Y BLOQUEADA	LISTA CERRADA Y DESBLOQUEADA	LISTA ABIERTA
		NOMBRE PARTIDO	Del mismo partido, el elector elige el orden de los candidatos propuestos	El elector construye su propia lista en base a opciones de diferentes partidos y candidatos
INCIDENCIA EN...	GRADO DE...			
LOS PARTIDOS POLÍTICOS	Control y poder de cúpula partidaria	(+) →		(-)
	Competencia intra e inter partidaria	(-) →		(+)
	Cohesión y disciplina partidaria	(?) →		(?)
LOS ELECTORES	Flexibilidad y amplitud de elección	(-) →		(+)
	Rendición de cuentas y vínculo representantes - representado	(-) →		(+)
	Complejidad de uso para el lector	(-) →		(+)
TSE	Complejidad para su administración	(-) →		(+)
	No, de votos emitidos (voto único, preferencial o combinado)	(-) →		(+)

Fuente: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES, 2010), Boletín No. 1, Sept./ Oct. 2010.

Por otro lado, según Tuesta Soldevilla (2012), las formas de candidatura y de votación tienen una gran importancia como elementos del sistema electoral, por lo menos en tres sentidos. Para la relación entre elector y candidato, es obvio que en el caso de candidaturas individuales la persona desempeña un papel importante, aun cuando en sistemas de partidos bien estructurados, el candidato sea mucho menos determinante para el voto que el partido al que representa. Para la relación entre los candidatos y su respectivo partido, las distintas formas de candidatura y votación permiten al elector ejercer mayor o menor influencia sobre la selección de candidatos dentro del partido. Las candidaturas individuales fomentan en cierta forma la independencia del candidato frente al partido, en el caso de las listas de

partidos, según sea su forma, puede fortalecer (lista cerrada y bloqueada) o debilitar (lista cerrada y no bloqueada, lista abierta) la dependencia del candidato frente a su partido. En el caso de las listas cerradas y bloqueadas, el candidato es dependiente de la nominación del partido, pero no así en el caso de las listas cerradas y no bloqueadas y en las listas abiertas. En cuanto a la posibilidad de los partidos de planear la composición de los grupos políticos, sobre todo con listas cerradas y bloqueadas, pueden nominar, por ejemplo, a través de cuotas, a mujeres o representantes de determinados grupos sociales, en lugares expectantes de la lista.

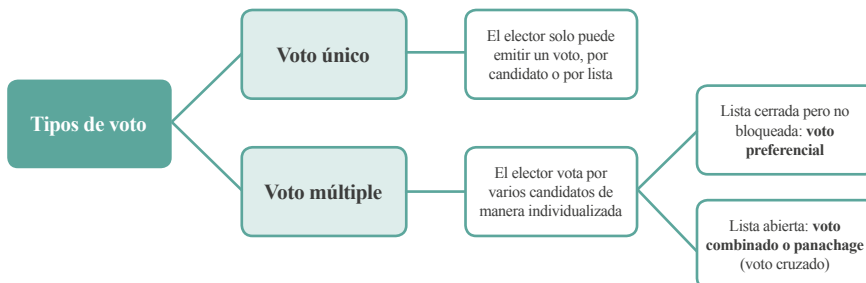
Formas de expresión del voto: el voto preferente

En cuanto a las formas de expresión del voto, Dieter Nohlen (2007) afirma que esta equivale a la forma de votación, mientras que Artiga-González (2015) lo define como “las modalidades que puede adoptar la expresión de las preferencias de los electores sobre los candidatos sean o no propuestos por los partidos bajo cualquier forma de candidatura”. En pocas palabras la forma de expresión del voto es el conjunto de reglas que regulan el cómo, es decir, las diferentes posibilidades que posee cada elector para manifestar su preferencia por alguna o algunas de las candidaturas que compiten en una determinada elección a un determinado cargo (Benavides, 2021).

Álvaro Artiga-González (2015) expone dos modalidades que puede adoptar la expresión de la decisión del elector con respecto a su preferencia electoral, a saber: 1. Voto único: “cuando los electores emiten un solo voto independientemente del número de escaños a repartir en la circunscripción donde tiene lugar la elección”. 2. Voto múltiple: es el caso contrario al anterior, es decir “cuando a cada uno de los miembros del cuerpo electoral se les permite emitir su voto a favor de varias candidaturas”. Se clasifica en: a. *Voto preferencial*: es una especie de voto múltiple que opera cuando se tiene una lista cerrada pero no bloqueada, es decir en la que aparecen los rostros de los integrantes de lista. b. *Voto combinado* o “*panachage*”: es otra especie de voto múltiple pero que funciona en el sistema de listas abiertas, “repartiendo sus votos o marcas disponibles entre candidatos de diferentes listas”.

A partir de la anterior tipología es posible elaborar el siguiente esquema:

Figura 10.1 Formas de expresión del voto



Fuente: Benavides, L. (2021), “Formas de expresión del voto”, en Rodríguez, L.M. (Coord.) (2021), “Sistema electoral salvadoreño. Perspectivas de reforma”, FUSADES/HSS, San Salvador, 2021.

En el Diccionario Electoral (2017) el voto preferente, que interesa para el presente capítulo, es definido como una modalidad de votación que permite al elector escoger quiénes ocuparán los primeros lugares en las listas de candidaturas o nóminas que presentan los partidos políticos. Dicho de otra manera, mediante el voto preferente el elector puede manifestar su preferencia política y obviar la rigidez de las nóminas partidarias (Brenes Villalobos, 2017). En las listas cerradas y desbloqueadas el elector hará su elección de orden dentro de la nómina previamente escogida por el partido, lo cual le brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos, dejando en sus manos la decisión de quien debe representar al partido (Nohlen, 2007). El voto preferencial sobre uno o varios candidatos en el sistema de lista cerrada no bloqueada trae como consecuencia directa, la posibilidad de cambiar el lugar que ocupa un candidato o varios candidatos, o alterar significativamente el orden de la lista presentada por el partido político. Diversos autores confirman la finalidad que busca este tipo de voto.

Este sistema permite al elector la posibilidad de elegir entre los candidatos presentados por un partido político (Zovatto y Aguilar, 2012). En su estudio sobre esta modalidad de votación, Carmen Ortega (2004) indica que la expresión “voto preferencial” hace referencia a los sistemas que permiten al elector escoger entre los candidatos propuestos por un mismo grupo político, con independencia de que los pueda ubicar o no por orden de preferencia. Cabe indicar que, al igual que sucede con otros

sistemas electorales, los de voto preferencial admiten una gran variedad de combinaciones posibles, por lo cual no debe entenderse esta como una única modalidad de votación.

2.5. Los requisitos de la reforma electoral

En algunos sistemas, las crisis de representación se pretenden mitigar modificando algunos de los elementos de los sistemas electorales. Ciertamente las formas de expresión del voto han sido objeto de reforma en América Latina, en particular a través de la incorporación de los mecanismos que incrementan la influencia de los votantes sobre la definición de los representantes. Con ello, se espera generar cambios en el comportamiento legislativo y partidista hacia una dinámica que logre una mayor respuesta a las demandas ciudadanas. La lógica detrás de esta apuesta es que mientras más personalizado sea el voto, más individualista será el comportamiento de los representantes, quienes tratarán de atender las necesidades de su electorado. Por el contrario, a mayor partidización del voto, mayores serán los incentivos para que los legisladores desplieguen conductas partidistas, pues su futuro político no estará en manos de los electores, sino de sus partidos (Amorim y Santos, 2001).

Dieter Nohlen (2014) señala que, un debate serio, políticamente viable sobre reformas electorales, debe cumplir las siguientes condiciones: (i) un buen diagnóstico integral del sistema electoral vigente; (ii) la determinación con exactitud de los objetivos de la reforma; (iii) la elección –en un nivel técnico– de algunos de los tantos mecanismos que se tienen a disposición para alterar un sistema electoral y modificar sus efectos políticos; y (iv) el análisis de las condiciones sociopolíticas específicas del país en cuestión para así determinar sus probables consecuencias políticas. A los anteriores requisitos debe agregárseles los criterios que el autor establece para una correcta evaluación de los efectos que se espera de todo sistema electoral cuando se reforma alguno de sus elementos: (i) representación, (ii) concentración o efectividad, (iii) participación, (iv) simplicidad o transparencia, y (v) legitimidad.

Precisamente por la importancia y centralidad de los sistemas electorales, estos son instituciones muy manipulables a nivel político y por ello es frecuente que sean seleccionados deliberativamente y con conciencia clara

de su impacto. Es decir, las decisiones en torno a la reforma de un sistema electoral no se adoptan en el vacío, son tomadas en una coyuntura y en un contexto determinado por un sistema de partidos políticos específico que, además de otros objetivos, pone particular atención a los intereses políticos partidistas (que ganan y pierden con dicho cambio, generalmente en el corto plazo). En efecto, el cambio de un sistema electoral nunca es neutral y, como se ha indicado, tiene importantes consecuencias para los partidos, por lo cual son muchas veces sus intereses las principales consideraciones presentes en el momento de diseñar o reformar un sistema electoral (Zovatto y Aguilar, 2012).

Lo anterior lo resume Nohlen (2007) al señalar: [...] el sistema electoral no es sólo una cuestión de diseño institucional que se resuelve de una vez por todas conforme a parámetros de buen gobierno, sino que es una cuestión de intereses partidistas y coyunturales. Su desempeño depende del contexto, es decir, de las estructuras sociales, de la geografía electoral, de las actitudes de los partidos políticos y del electorado, etc., de factores que no varían solo por países, sino que pueden cambiar también en el tiempo. Todos estos factores influyen en los efectos que tengan los sistemas electorales, al mismo tiempo que los sistemas electorales pueden variar la orientación y el impacto propios.

Una mala reforma, sin diagnóstico ni objetivos claros, produce efectos no queridos en el sistema electoral y en el sistema político. En el caso salvadoreño, en el que la adopción del voto preferente y luego del voto combinado o panachage fue consecuencia de sentencias judiciales, supuso, al inicio de su implementación, graves inconsistencias en cientos de actas, incremento de votos nulos y el recuento de votos en la circunscripción de San Salvador por orden de la Sala de lo Constitucional. Ahora bien, entre la elección legislativa de 2012, la primera en la que se aplicaron las listas cerradas no bloqueadas y la de 2021, la tercera elección con listas abiertas (las anteriores fueron los comicios de 2015 y 2018), mejoró el sistema de procesamiento de votos, la autoridad electoral generó un sistema propio con uso de tecnología en mesa que contribuyó al levantamiento de las actas y disminuyó la cantidad de votos nulos. En términos de gobernanza electoral, el organismo electoral debió solicitar un sustancial incremento del presupuesto extraordinario para la celebración de las elecciones. Lo cierto es que la falta de debate legislativo, la judicialización de la política

y el incumplimiento de los requisitos sugeridos por Nohlen para una buena y adecuada reforma electoral, mantienen en vilo la estabilidad del sistema político salvadoreño y de todos aquellos que no han privilegiado las condiciones señaladas.

3. La aplicación del voto preferente en América Latina

En este apartado se describen en forma sucinta los principales rasgos y algunos de los efectos, incluyendo las consecuencias en la representación de las mujeres, que muestran los sistemas electorales latinoamericanos que aplican el voto preferente. Los resultados de esta modalidad de voto se atenúan o profundizan en función del contexto de cada sistema. Las ventajas del voto preferente que se presentan en algunos sistemas electorales pueden convertirse en desventajas para otros. No podía ser de otra forma. Nohlen insiste en tener en cuenta el entorno al momento de modificar los sistemas electorales. Obviar esta recomendación podría generar lo que el tratadista alemán denomina como “efectos no queridos”.

Los resultados aparentemente contradictorios del voto preferente dependen, en gran medida de los ambientes sociales y electorales en los que se despliega su uso: tanto las características del electorado (ej. su educación, vulnerabilidad socioeconómica y su apego a valores tradicionales), como las peculiaridades de los partidos políticos (ej. si su estructura organizacional es incluyente o excluyente, o si su razón de ser es regional o nacional) modulan los efectos teóricos y empíricos del voto preferente. La diversidad de votantes, candidatos y partidos del país debe, por tanto, jugar un mayor papel en las discusiones sobre los efectos de cualquier cambio a las instituciones electorales (Botero, 2015). También influye la intervención de la justicia constitucional. En algunas situaciones, como la salvadoreña o la de República Dominicana, donde se prescindió del debate y del consecuente acuerdo legislativo, las sentencias judiciales moldearon la reforma electoral y los diputados no tuvieron otra opción que modificar la legislación electoral en base a los parámetros dictados por las autoridades judiciales.

El porcentaje de diputados que ingresan a los congresos debido al voto preferente y la coincidencia que existe entre la alineación que hacen los

partidos en las listas con los diputados que eligen los votantes es uno de los aspectos relevantes al analizar el alcance de esta forma de expresión del voto. En los siguientes párrafos se citan los casos de Panamá, República Dominicana, Chile, Perú, Colombia, El Salvador, Paraguay y Brasil. Para cada uno se identifican las principales características del voto preferente en las elecciones de los congresos, algunas de las virtudes y deficiencias de su aplicación y la influencia, si es que la tiene, en el aumento o disminución de la participación de la mujer en cargos de elección popular.

3.1. Panamá

Antecedentes y principales características

Panamá tiene 39 circuitos electorales donde se elige a 71 diputados; 26 circuitos son uninominales y 13 plurinominales, en los que se designan entre dos y siete diputados para un total de 45 diputados, a fin de completar los 71 que integran el Órgano Legislativo. En cada circuito plurinomial el elector tiene dos opciones para ejercer el sufragio: 1. Voto preferencial o selectivo para votar por uno o más candidatos. 2. Voto plancha como si fuese lista cerrada y bloqueada. Panamá tiene, entonces, un sistema mixto para el ejercicio del sufragio en los circuitos plurinominales en la elección legislativa y, en ambas opciones, se debe votar solamente por un solo partido político o lista de candidatos independientes, pero una vez seleccionado el partido o lista, el elector puede privilegiar con su voto a uno o más candidatos. A este voto se le llama voto selectivo (Valdés Escoffery, 2012).

El escrutinio es uninominal mayoritario a una sola vuelta en las 26 circunscripciones uninominales y proporcional en las 13 circunscripciones plurinominales, con el residuo adjudicado a los individuos con más votos (Nevache, 2018). Para calcular los escaños que corresponden a los partidos, se utiliza la cuota Hare, y los escaños restantes se atribuyen a los partidos que hayan obtenido, al menos, la mitad de la cuota; si, al terminar esta operación, quedan aún escaños, estos se atribuyen a los candidatos más votados en el circuito. Respecto a los partidos, resultan elegidos los candidatos con mayor número de votos. En la práctica, es elegido en virtud de las preferencias de los electores en torno al 30% de los diputados. Hay que señalar que en 2011 el Tribunal

Electoral presentó un proyecto de ley que contemplaba la supresión del voto selectivo, pero este proyecto fue ampliamente modificado por la Asamblea Nacional y, finalmente, fue retirado por el citado Tribunal (Carrasco Durán, 2018). El análisis matemático de los resultados de las elecciones legislativas ha permitido establecer a ciencia cierta que, en los circuitos plurinominales, más de la mitad de los electores (55%) votan plancha en lugar de selectivamente. Lamentablemente, en los demás circuitos, por la complejidad de los efectos del voto selectivo, dada la diversidad de combinaciones que pueden darse en el ejercicio del sufragio, no puede determinarse con precisión si ese mismo porcentaje se reproduce (Valdés Escoffery, 2012).

Ventajas y desventajas

Según algunos análisis, en Panamá, el voto preferencial impide las acciones afirmativas para favorecer la representación por género, complica el escrutinio, perjudica a los partidos políticos al enfrentar a los candidatos de una misma agrupación política, encarece las campañas de los candidatos, genera inequidad y clientelismo en la competencia, se dejan de computar votos, viola el principio de igualdad entre los electores y existe el riesgo de incremento de votos nulos (Valdés Escoffery, 2012). Como única ventaja, Valdés señala que el voto selectivo da a los electores el derecho de escoger a su candidato o candidatos preferidos, haciendo caso omiso al orden propuesto en las listas.

Representación de las mujeres

Panamá es uno de los países con menor representación de las mujeres en las instituciones políticas de América Latina. Si bien el número de mujeres en cargos legislativos a nivel nacional se ha incrementado, las condiciones de representación descriptiva de las mujeres panameñas no alcanzaban el 20 por ciento para 2017 (CEPAL, 2018). La situación es dramática: pocas mujeres candidatas, pocas mujeres electas, y ausencia de una coalición articulada de actores amigable al género que impulse reformas orientadas a cambiar esta dinámica de exclusión. Un argumento muy esgrimido para dificultar la adopción de un sistema de cuotas efectivo es la presumible superioridad democrática del voto selectivo sobre el voto “en plancha”, que es como coloquialmente se conoce en Panamá a la lista cerrada y bloqueada. De esta

manera, entendiendo que un sistema de cuotas altamente efectivo implica que las listas sean cerradas, la preferencia generalizada en Panamá por este tipo de lista genera otro obstáculo institucional al que se ha denominado como “voto selectivo gana a mujer”. En 2009, el 13 por ciento de las candidaturas que compitieron por una posición en la Asamblea Nacional fueron mujeres (14 por ciento en distritos plurinominales y nueve por ciento en distritos uninominales). Según datos del Tribunal Electoral, en 2014 las mujeres candidatas que compitieron por un cargo fueron el 14,98 por ciento (662) frente al 85,02 por ciento (3757) de hombres, donde resultaron electos 709 hombres frente a 95 mujeres. De las 71 diputaciones electas en 2009, el nueve por ciento fueron mujeres (siete por ciento en distritos plurinominales y 12 por ciento en distritos uninominales), un valor próximo al porcentaje total de mujeres candidatas y de mujeres candidatas viables. En la siguiente elección en 2014, la cantidad de mujeres en la Asamblea Nacional se incrementó a 18,31 por ciento del mismo modo que las candidatas mujeres titulares también se incrementaron a 16,6 por ciento. Lo interesante es que en números absolutos las mujeres electas titulares aumentaron (de 5 a 13), pero el número también aumentó debido a una mayor cantidad de mujeres suplentes electas (Freidenberg y Brown, 2019).

Una de las principales explicaciones de los bajos niveles de representación de mujeres en las instituciones panameñas está en la inexistencia de un sistema de cuotas de género fuerte (porcentaje de exigencia o paridad de género) y de instrumentos sancionadores respecto a la violación o incumplimiento de las medidas institucionales que se adoptan. A diferencia de la mayoría de los países de la región que tienen sistemas electorales con instrumentos que buscan promover de manera efectiva la representación de las mujeres (Freidenberg y Lajas, 2017), Panamá ha tenido herramientas débiles e incluso ha carecido de incentivos que favorezcan la representación política de los grupos subrepresentados. Las reformas electorales discutidas durante los años 2015-2016, y promulgadas en 2017 establecieron la paridad (sin mandato de posición) y la sanción de no ser aceptada la lista de candidaturas si el partido no cumplía con la exigencia de la paridad. Sin embargo, igual que la norma de 1997, dejó una válvula de escape al enunciar que “en los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior al porcentaje establecido en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos”. (Freidenberg y Brown, 2019).

3.2. República Dominicana

Antecedentes y principales características

El voto preferencial se establece como mecanismo electoral en República Dominicana a partir de los comicios de 2002. Esto se da luego de la reforma electoral de 1997, con la concesión de nuevas facultades y atribuciones a la Junta Central Electoral (JCE), para que el 2 de julio de 2001, a través de la Resolución núm. 5-2001, este proceso entrara en vigor. Además, este sistema de voto fue aplicado en las elecciones congresuales de los años 2006 y 2010, por resoluciones de la JCE núm. 06-2005 y núm. 06-2009 respectivamente (Beltré, Disla y de la Rosa, 2018). De manera similar al caso salvadoreño, la incorporación del voto preferente en República Dominicana tuvo lugar por la intervención de la justicia.

A pesar de la defensa realizada por diversos sectores de la sociedad dominicana, la JCE dispuso la eliminación del voto preferente a través de la resolución núm. 74-2010. Según la JCE, la razón principal de su abolición fue el perjuicio que causó en la democracia interna de los partidos. Como consecuencia de esta derogación las elecciones de diputados de ultramar en el año 2012 fueron celebradas sin voto preferencial. El voto preferencial fue restablecido en 2013 por la ley número 157-13.

El sistema electoral dominicano da al elector la opción de votar en plancha por la lista del partido (lo cual puede hacer eligiendo a un candidato a senador del partido o marcando el emblema o logo de aquel) o por un candidato, marcando la foto de este. Los votos preferenciales se acumularán a los de la lista, a efectos de determinar los diputados que corresponden a cada una de ellas, lo cual se calculará mediante la fórmula D'Hondt. Finalmente, dentro de la lista, los puestos se asignarán a los diputados y diputadas que hayan obtenido mayor número de votos. Sin embargo, el voto preferencial queda en buena parte desvirtuado por un mecanismo de “arrastre” entre diputados y senadores (Carrasco Durán, 2018).

Ventajas y desventajas

En el caso dominicano se señalan como desventajas del voto preferente las siguientes: genera incremento de luchas internas y de los costos de la

campaña, aumenta el clientelismo, afecta el derecho de competir en igualdad de condiciones, incrementa el individualismo de los candidatos al interior de los partidos y crea fisuras en la autoridad, aumenta el transfuguismo, reduce el nivel de representación de los partidos minoritarios y permite el arrastre en favor de los senadores. Como ventajas se mencionan la libertad del elector de escoger el candidato de su preferencia, mayor participación del electorado y mejora la relación entre el elector y el candidato (Beltré, Disla y de la Rosa, 2018).

Representación de las mujeres

República Dominicana ha dado pasos importantes desde 1997 en la representación de las mujeres cuando se estableció en la Ley Electoral 275-97 que los partidos incluyeran una proporción no menor de veinticinco por ciento (25%) en la composición total de las nominaciones a los cargos de diputaciones y municipales. Posteriormente, en el año 2000, a través de la ley 12-00, se modificó esta disposición aumentando la proporción a un treinta y tres por ciento (33%) como mínimo de candidatas. Los resultados mostraron empíricamente efectos positivos de estos sistemas de cuotas, y no necesariamente por la entrada en vigencia del voto preferencial, evidenciando un aumento de mujeres a nivel legislativo y municipal pasando de un 22.50% en el año 1998 a un 35.36% de mujeres en el 2016; los datos muestran un crecimiento paulatino a partir de la implementación de los sistemas de cuotas (Alvarado, 2020).

Más recientemente, fueron aprobadas la ley 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos y la ley 15-19 Orgánica del Régimen Electoral que establecen un rango de paridad de no menos de un cuarenta por ciento (40%) ni más de un sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres en las listas de candidatura. En las elecciones presidenciales y congresuales, efectuadas el 5 de julio de 2020, se eligieron un presidente, una vicepresidenta, 32 senadurías, 178 diputaciones provinciales o territoriales, 5 diputaciones nacionales, 7 diputaciones de ultramar, 20 diputaciones al Parlamento Centroamericano (Parlacen) y 20 suplentes de diputaciones del Parlacen; es decir un total de 264 cargos entre presidenciales y congresuales. En estos procesos electorales resultaron electas 1,391 mujeres para los niveles municipales, 63 en los niveles congresuales y una vicepresidenta; para un total de 1,455. Los datos muestran

una diferencia de 27.78 puntos porcentuales, entre el total de los cargos ganados por mujeres y los ganados por hombres. Es importante notar que en el caso de las mujeres, 805 de ellas, es decir un 55.28% resultaron electas en posiciones secundarias o de suplencia (vicepresidencia, vicealcaldías, suplencias de diputaciones al Parlacen, suplencias de regidurías y subdirecciones de distrito municipal); mientras que en los cargos titulares (presidencia, alcaldías, diputaciones al Parlacen, regidurías y direcciones de distrito municipal) prevalece la presencia de hombres (Alvarado, 2020).

El debate sobre el efecto del voto preferencial en la cuota de mujeres en República Dominicana sigue irresuelto. Del lado negativo se señala: 1) la imposibilidad de garantizar un efecto real de la cuota porque el electorado tiene poder soberano de escoger las candidaturas en el orden deseado; 2) el encarecimiento de las campañas que perjudica a las mujeres por ser más nuevas en la política y en la faena de recaudación de fondos para fines políticos; y 3) en la competencia personalizada de candidaturas las mujeres pueden enfrentar de manera más cruda los obstáculos culturales propios de la discriminación de género y el sexismo. Del lado positivo se señala: 1) la importancia de que las mujeres luchen directamente en las contiendas electorales para concitar el apoyo de los electores porque así forjan su liderazgo propio; y 2) que facilita el acceso político de las mujeres que han desarrollado un amplio trabajo comunitario, porque logran ganar elecciones que de otra manera no hubiesen podido porque las colocan en lugares no ganables de las listas. En este sentido se ha planteado que el voto preferencial puede favorecer a las mujeres en el caso de circunscripciones relativamente pequeñas donde pesa más el conocimiento directo de las candidatas y candidatos (Espinal, 2010).

3.3. Chile

Antecedentes y principales características

En el año 2015 Chile realizó una reforma electoral que modificó la forma de elegir a los y las legisladores/as desde las elecciones de 2017. Desde entonces, la Cámara de Diputados y Diputadas se compone de 155 personas—electos/as por un período de cuatro años—en 28 distritos que eligen entre tres a ocho escaños por unidad electoral, dependiendo de la densidad de la población. Por otro lado, el Senado se compone de 50 personas—también

elegidos/as por votación popular, pero cada ocho años, renovándose en forma escalonada cada cuatro años—en 16 circunscripciones senatoriales que eligen entre tres a cinco escaños, dependiendo de la población. Actualmente, el Senado se compone de 43 senadores/as y, en las elecciones legislativas de 2021, se renovaron 20 escaños. Con la mencionada reforma electoral de 2015, se estableció un modelo de voto preferente para las elecciones a las dos cámaras. Las listas de los partidos o de pactos (tanto para el Senado como para la Cámara) pueden estar integradas por tantos candidatos como escaños a repartir, más uno. Es lo que se conoce como regla “M+1”. Al igual que antes, cada elector puede votar sólo por un candidato. Los escaños se asignan a las listas con arreglo a la fórmula D’Hondt y, posteriormente, dentro de cada lista, se atribuyen los escaños a los candidatos más votados. Para el caso de las elecciones parlamentarias, se permite que los partidos puedan formar pactos entre ellos y así sumar sus votos para efecto del cálculo de distribución de escaños (Gamboa y Toro, 2022). El reparto de escaños entre los partidos que constituyan un pacto se lleva a cabo también mediante la fórmula D’Hondt, e igualmente se designa en este caso a los candidatos de cada partido con mayor número de votos preferentes (Carrasco Durán, 2018).

Ventajas y desventajas

La del año 2017 fue la primera elección en la que los chilenos aplicaron las reformas electorales aprobadas en 2015. Los análisis señalan dos desventajas del sistema actual. En primer lugar, se le atribuye favorecer la fragmentación del sistema partidario y con ello afectar negativamente el funcionamiento del sistema político. Segundo, se le critica permitir la elección de candidatos con bajo porcentaje de votos. La segunda crítica, dentro de las distintas fórmulas proporcionales, tiene una solución simple: utilizar listas cerradas, esto es, que las personas voten por una lista y no por candidatos individuales. De esta manera, los cargos en cada lista se reparten según su lugar en la misma (por ejemplo, si a una lista le corresponden tres, serán los tres primeros los electos). Consecuentemente, se resuelve el problema de la disparidad de votos a través de disponer que ningún parlamentario tiene votos personales, perteneciendo todos “a la lista o partido”. Esta opción tiene la ventaja de fomentar una mayor cohesión de las organizaciones partidarias. Igualmente, son muy adecuadas para

implementar cuotas de género. Sin embargo, no parece ser una opción que tenga mucha aceptación popular, ya que hoy los electores parecen preferir votar por personas individuales y no por listas (Gamboa y Toro, 2022).

Representación de las mujeres

Una de las innovaciones más relevantes de la reforma electoral fue la introducción de cuotas de género. Por una razón lógica, el número de candidatas mujeres aumentó considerablemente (mientras en 2013 sólo el 19.4% de los candidatos fueron mujeres, en 2017 la cifra aumentó a 41.4%). De igual manera, hubo un aumento de la presencia de mujeres en la Cámara de Diputados. En efecto, mientras en 2013 el 15,8% del total de los electos fueron mujeres, esa cifra aumentó en 2017 a 22,6%. El cambio se atribuye, como se dijo, al establecimiento de cuotas y no a la aplicación del voto preferencial. No obstante, lo anterior, hay dos resultados menos alentadores. Por un lado, disminuyó sustantivamente la “tasa de elegibilidad” de las mujeres. Es decir que, en comparación con 2013, el porcentaje de mujeres electas, respecto del total de candidatas mujeres, fue inferior: mientras en 2013 el 21.5% de las candidatas ganó un asiento, en 2017 esta cifra bajó a 8.9%. Por el otro, a diferencia de lo que ocurría antes de la reforma donde los promedios de voto de candidatos hombres y mujeres eran relativamente similares, en 2017 los promedios de votación de candidatas mujeres bajaron a 1,9%, mientras el de los hombres fue de 3.5% (Gamboa y Morales, 2020).

3.4. Perú

Antecedentes y principales características

Actualmente la votación parlamentaria en el Perú es con listas cerradas de 130 candidatos, pero no bloqueadas, lo que permite que a través del voto preferencial se altere el orden de los integrantes de la lista al momento de asignar los escaños. Desde la elección de la Asamblea Constituyente de 1978, para la elección de la representación nacional, salvo en 1985, se ha usado el sistema de lista cerrada, pero no bloqueada con voto preferencial (Tuesta, 2012). De acuerdo con la última modificación a la Ley Orgánica de Elecciones

a fines del año 2000 relativa a la aplicación del voto preferencial, “la elección de congresistas se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple, aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial”. Existe la opción de emitir un voto de lista, o bien de añadir hasta un máximo de dos votos nominativos para candidatos, salvo, como se dijo, en los distritos donde el número de congresistas que se debe elegir sea de dos, donde hay un solo voto preferencial. Los escaños se asignan a los partidos conforme al método de cifra repartidora, de manera que, en primer lugar, se hace una tabla siguiendo el modelo D’Hondt; después, se divide el número de votos de cada partido en el distrito por el último cociente, y el número entero resultante da la cifra de escaños atribuido al partido; en caso de sobrar algún escaño, se asigna al partido que haya obtenido el mayor decimal. Finalmente, los escaños son asignados, dentro de cada lista, a los candidatos con mayor número de votos preferenciales (Carrasco Durán, 2018).

El voto preferencial ha tenido un impacto directo en la composición del parlamento peruano. Una de las formas que opera el voto preferencial es reordenar la lista presentada por el partido político. De esta manera, el 46% de la composición de la Asamblea Constituyente de 1978 fue modificada gracias al voto preferencial. En 1985, lo fue en un tercio del parlamento y en 1990, en 30%. Entre 1992 y 1995 fue el 43%, entre 1995 y 2000 el 32%, entre 2000 y 2001 el 44%, entre 2001 y 2006 el 27%, entre 2006 y 2011 el 28% y entre 2011 y 2016 el 35% (Tuesta, 2012).

Ventajas y desventajas

Tuesta Soldevilla (2012) enumera en forma amplia las ventajas y desventajas del voto preferencial en Perú. Entre las primeras señala que este tipo de voto: 1. Permite al elector un mayor margen de elección. 2. El candidato se relaciona de manera más estrecha con el elector que con el partido político. 3. El candidato puede aspirar a ser elegido, sin que el puesto que ocupa en la lista sea una limitación. Y 4. El ciudadano valora este tipo de elección más que la de lista cerrada. Las desventajas ocupan un espacio mayor en el caso peruano: 1. El voto preferencial desata una inevitable lógica fratricida; se fomenta la competencia interna allí donde debería haber colaboración 2. La competencia intensa por el voto preferencial ha originado tensiones y pugnas

que, en muchos casos, han dejado huella de conflicto entre los candidatos. 3. El partido político está incapacitado para desarrollar una campaña unificada. 4. Es casi imposible conocer el origen y gasto de los recursos económicos de los partidos políticos, puesto que el candidato no informa sobre sus ingresos o solo lo hace parcialmente. 5. Si los organismos electorales controlan a los partidos con dificultad, resulta casi imposible hacerlo cuando hay sistema de voto preferencial. 6. La lucha por el voto en el interior de cada partido es tan intensa y competitiva que incluso algunos candidatos intentan impugnar actas de escrutinio. 7. La votación se hace más compleja para el elector. De esta manera, los votos nulos se incrementan, debido a los errores en el uso de este mecanismo de elección.

Representación de las mujeres

Con la cuota de género, que exigía tener 25% (1997) y luego 30% (2000) de mujeres en las listas de candidatos, mejoró la representación de las mujeres en el Congreso. Sin contar el breve periodo entre 2000 y 2001 (luego del intento de re-reelección y la convocatoria a elecciones al año siguiente), y con 120 congresistas en única Cámara, en el 2001 se tuvo 22 mujeres electas congresistas (18.33%), cantidad que se incrementó a 35 durante el periodo 2006-2011, con el mayor porcentaje de congresistas mujeres hasta ahora (29.17%). Luego del incremento a 130 congresistas, en el periodo 2011-2016, se tuvo 28 mujeres como representantes (21.54%); 36 entre 2016 y 2020 (27.69%) y 34 en el Congreso electo en 2020 (26.15%). Con ello, el Perú se ubica un poco más arriba del porcentaje de presencia de mujeres en los Parlamentos a nivel mundial (25%), el más alto en la historia, con cifras más altas en América (32%), y dentro del promedio sudamericano (26%). Para las Elecciones 2021 hubo un cambio de reglas. No solo se introduce la cuota, sino que se aplicó por primera vez la paridad y alternancia: listas de candidaturas conformadas por igual número de mujeres y hombres, ubicados de manera intercalada (Neyra, 2021).

Pese a la incorporación de acciones afirmativas, tales como las cuotas electorales, es importante destacar que, después de veinte años de aprobada la cuota de género, el porcentaje se mantiene aún entre 38% a 40% de participación de candidaturas de mujeres en los procesos electorales. Por ello,

la modificación de normas en la legislación electoral para garantizar la paridad y alternancia de género en las listas de candidatos —Ley N.º 31030— es de suma trascendencia en el proceso electoral, en el cual no solo las listas finales de las candidaturas deben ser paritarias, sino que también se debió cumplir con dicho criterio para las elecciones internas partidarias realizadas en noviembre y diciembre de 2020. Si se analiza la ubicación de las candidatas en las listas al Congreso de la República para las últimas cuatro elecciones nacionales, la mayoría estaba ubicada en el tercio inferior de las listas, mientras que menos del 25% estaba en el tercio superior de dichas posiciones. En el caso de las Elecciones Generales 2021, y a pesar de la aprobación de la paridad y alternancia, solo el 24% de las mujeres se encuentra dentro del tercio superior. Esto resulta significativo teniendo en consideración que la posición en la lista ocupa un rol importante en la posibilidad de ser representantes electas a cargos de elección popular (JNE, 2021).

3.5. Colombia

Antecedentes y principales características

Como ha sido tendencia en América Latina (Freidenberg y Došek, 2016), tradicionalmente en Colombia la lista cerrada y bloqueada fue durante mucho tiempo el mecanismo exclusivo para estructurar el voto a corporaciones públicas. Esta situación se modificó a partir de las elecciones subnacionales efectuadas en el mes de octubre del 2003, en las cuales se empezó a implementar la regla establecida en la reforma política de ese mismo año (Acto Legislativo 01 de 2003) que permitió a partidos, movimientos políticos o candidaturas independientes inscribir también candidatos a través de listas con voto preferencial (o preferente, como ha sido denominado en el contexto nacional) (Rodríguez y Quiroga, 2021).

En Colombia, los partidos o movimientos políticos tienen la opción de presentar listas cerradas o listas abiertas. En el primer caso, el elector solo puede marcar el logo del partido elegido y los parlamentarios se asignan por el orden en el que aparecen en la lista. En el segundo caso, el elector, además de marcar el logo del partido, puede dar un voto nominativo a alguno de los candidatos de la lista, de forma que salen elegidos, en cada lista, los candidatos que más votos preferentes obtengan. La asignación

previa de escaños a las listas se hace por la fórmula D'Hondt. La mayoría de los partidos utiliza, en la práctica, la lista abierta (Carrasco Durán, 2018).

El que los propios partidos políticos en el Congreso avalen el voto preferente y el que posteriormente surja una demanda por su eliminación mostrarían una trayectoria que diferencia el caso de Colombia de otros países de América Latina en los que la introducción de listas más personalizadas respondió a un interés de dar mayor poder a los electores en la decisión sobre sus candidatos y a romper el monopolio de la oferta electoral ejercido por los partidos (Freidenberg y Došek, 2016). El hecho de que efectivamente sea el voto preferente el mecanismo que más curules les permite obtener a los partidos y movimientos políticos en todas las circunscripciones en que presentan candidatos, sumado a la prevalencia de los candidatos sobre sus partidos y sus organizaciones políticas, en un contexto partidista y de sistema de partidos poco estructurado e institucionalizado, podría explicar las dificultades para modificar el ordenamiento jurídico que hoy regula el sistema electoral y la competencia política en Colombia (Rodríguez y Quiroga, 2021).

En el Senado de la República se evidencia un aumento importante del porcentaje de listas cerradas que participan en la contienda electoral, pasando del 7% en el año 2010 al 31% en el año 2014. Sin embargo, este aumento no se refleja en el total de curules ganadas que han sido mayoritariamente obtenidas mediante voto preferente. Los senadores elegidos provenientes de este tipo de lista alcanzaron un 97% tanto en el año 2010 como en el año 2018, siendo la excepción el 2014 cuando la participación bajó al 80% (Rodríguez y Quiroga, 2021).

Ventajas y desventajas

Como desventajas del voto preferente, a partir de notas de prensa y proyectos de reforma en Colombia, Rodríguez y Quiroga (2021) enumeran las siguientes: clientelismo, personalización de la política, debilitamiento de los partidos políticos y sus propuestas programáticas, dificultades para el control a las campañas políticas y su financiación en los procesos electorales, aumento de los costos en los procesos electorales, dificultades para la pedagogía electoral y la sistematización de los resultados en los escrutinios. De los más de 53 proyectos de reforma política electoral identificados entre los años 2006 y 2020, se destacan 16 que de manera inicial contemplaron la adopción de las listas cerradas y bloqueadas.

Las ventajas del voto preferente, obtenidas de la misma fuente, se reducen a dos: todos los candidatos tienen posibilidades de alcanzar una curul; y la mayor relación del representante político con el electorado permite el surgimiento de nuevos liderazgos al interior de los partidos políticos.

Representación de las mujeres

Las elecciones de 2022 en Colombia fueron históricas en varios aspectos. El nuevo Gobierno incluyó a Francia Márquez, la primera vicepresidenta afrocolombiana del país y segunda mujer en ejercer este puesto. Las mujeres ocuparon el 29,6% de los escaños elegidos a la cámara alta (8,3 puntos porcentuales más) y el 28,9% de los de la cámara baja (10,2 puntos porcentuales más). Este salto en la representación femenina en ambas cámaras se vio reflejado en las circunscripciones afrodescendientes e indígenas del país, y acerca a Colombia al promedio subregional sudamericano del 30,5%. Este incremento se puede atribuir a diversos factores. Se registraron unas 1112 mujeres como candidatas, con lo que las candidaturas femeninas superaron el 40% del total (6 puntos porcentuales más que en 2018). Asimismo, por primera vez, un partido feminista compitió en las elecciones de 2022. Conocido como “Estamos Listas”, obtuvo más de 100,000 votos y contribuyó a aumentar la sensibilización a pesar de los limitados recursos de la campaña. A pesar de los avances positivos logrados por las candidatas colombianas en 2022, no se logró trasladar índices similares de éxito a las mujeres ubicadas en zonas afectadas por conflictos. Únicamente tres mujeres obtuvieron escaños en las Circunscripciones Transitorias de Paz (CITREP): circunscripciones en territorios que estuvieron marginados durante cinco decenios de guerra civil y fueron otorgados. Aunque se utilizó un sistema de voto preferencial, la mayoría de las mujeres se encontraban en segundo lugar en las listas de candidatos, lo que creó un escalofriante efecto simbólico. Estos escaños de las CITREP existirán durante los dos próximos mandatos presidenciales (2022-2026 y 2026-2030), lo que ofrece a la participación de las mujeres un potencial que aún no se ha visto instaurado en la práctica. (Unión Interparlamentaria, 2022).

3.6. El Salvador

Antecedentes y principales características

En el sistema electoral salvadoreño el voto preferente tiene una connotación distinta a la de otros países. Su incorporación en el sistema electoral, que se enfrentó a una clara y sostenida resistencia de los partidos representados en la Asamblea Legislativa, fue aprobada por sentencia de la Sala de lo Constitucional para aplicarse por primera ocasión en las elecciones legislativas de 2012. Comenzó, como en otros sistemas, expresando la voluntad del elector que podía marcar, en plancha, en una sola lista, si votaba por la bandera del partido, o por uno, dos o más candidatos. Con la incorporación del voto combinado (panachage), también por resolución de la Sala de lo Constitucional, con efectos a partir del proceso electoral de 2015, el ciudadano adquirió la “plena capacidad de opción”, de realizar otras marcas de preferencia, no solo en los candidatos de un único listado, que en El Salvador aparecen en la papeleta en columnas verticales, sino en varios o todos los listados incluidos en la papeleta de votación. La fórmula electoral hasta la elección legislativa de 2021 fue la de Hare y resto mayor.

En cuanto al orden de las listas, aunque de manera aún muy leve, el voto preferente, durante la única elección en la que estuvo en vigencia (2012) sí impactó la asignación individual de escaños. Ante las expectativas de una renovación de la Asamblea Legislativa a través de este nuevo mecanismo, cabe mencionar que el voto por persona no es garantía suficiente de dicha renovación. La entrada de nuevos diputados tiene que ver no solo con la demanda electoral, expresada a través del voto, sino también con la oferta electoral que cada partido impulsa desde sus planillas de candidatos. Por otro lado, en el caso salvadoreño, al asociarse un alto valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) a un nivel educativo elevado, los resultados sugieren que cuanto más grande sea el valor del IDH y en consecuencia el nivel educativo de la población de un departamento (circunscripción electoral) sea más alto, la disposición a votar por la bandera de un partido (voto en bloque) comparada a la de utilizar el voto preferente, será más baja (FUSADES, 2012). Al tratar de medir el peso relativo del voto por candidatos presentados en la primera posición, se observó que la circunscripción de San Salvador se ubicó entre los departamentos con

menor peso relativo para el candidato designado en la primera posición de la lista. Estos resultados coincidieron con el hecho de que San Salvador fue de las circunscripciones con menor porcentaje de votos por bandera. En el resto de los departamentos la tendencia a votar por candidatos en primera posición fue más recurrente.

Ventajas y desventajas

Las ventajas se identificaron por el lado del elector: la posibilidad de cambiar el orden de la lista establecido por el partido y la designación de los candidatos preferidos por los electores. Como desventajas deben señalarse el incremento de la competencia intrapartidaria, particularmente en el partido de derecha, la fragmentación de la oferta electoral, el encarecimiento de la campaña electoral, la dificultad, que ya existía para los partidos, de controlar el financiamiento político, la falta de educación y orientación al electorado sobre la nueva forma de votar por parte del Tribunal Supremo Electoral y el incremento de los votos nulos y las abstenciones. Sin embargo, sobre este último aspecto, es necesaria una desagregación de las causales por parte de la autoridad electoral para conocer con exactitud los motivos por los cuales los votos nulos se clasificaron de esa forma. Entre 2012 y 2015, El Salvador mutó, por sentencia de la Sala de lo Constitucional, de las listas cerradas y bloqueadas a las listas abiertas. Entre una elección y otra, los votantes debieron asimilar la diferencia entre el voto preferente y el voto combinado (panachage). La primera elección con este tipo de voto (combinado) generó, además de las desventajas ya enumeradas para el caso del voto preferente, cientos de inconsistencias en las actas dejando sin consignar más de 20,000 votos en la circunscripción de San Salvador.

Luego de tres eventos electorales con la opción de ejercer el voto combinado (2015, 2018 y 2021), puede afirmarse que ya no se trata de un mecanismo desconocido para la población votante. Sin embargo, su uso, lejos de aumentar, disminuyó a nivel nacional para las últimas elecciones legislativas (2021). Por consiguiente, debido a esta disminución, su incidencia fue aún menor de lo que representó en 2018 –elección en la que tuvo un leve aumento con relación a la de 2015–, que además ya era muy pequeña.

Como dato relevante se señala que Nuevas Ideas, el partido de Nayib Bukele y la fuerza política con mayor representación en la Asamblea Legislativa, cuyo periodo concluye el 1° de mayo de 2024, se presentó como oferta electoral por primera vez en 2021, logrando 55 escaños (de 84 que integraban la Asamblea hasta ese año), nueve de estos en cinco circunscripciones bajo pactos de coalición con el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU). De entre las candidaturas de Nuevas Ideas a la Asamblea Legislativa, 35 fueron elegidas en un orden diferente a la oferta partidaria, es decir, los electores intervinieron en su modificación en el 63.64 por ciento y solo en dos de las 14 circunscripciones no mediaron en el orden de la propuesta partidaria o de la coalición (en las circunscripciones de San Miguel y Cabañas).

Representación de las mujeres

En el caso de la participación de las mujeres como candidatas, el único límite es asegurar al momento de la inscripción ante la autoridad electoral, el cumplimiento de la cuota partidaria del 30%. La cuota mínima se estableció con la aprobación de la Ley de partidos aprobada en 2013, un año después de la aplicación del voto preferente en El Salvador. Sin embargo, la regla no establece que las mujeres deban ocupar puestos como propietarias o que dicha cuota debe ser por cargos (propietarias y suplentes). Por el contrario, la propia Ley de Partidos Políticos (LPP) prevé que el porcentaje referido se aplique a cada planilla según la inscripción de candidaturas que cada partido o coalición presente y estas serán consideradas integralmente, lo que lleva a que en diversas circunscripciones varios partidos no hayan presentado en sus planillas a mujeres como propietarias.

Cuando aún no había cuota de género, en 2012, la representación legislativa de las mujeres fue del 27,3%. La posibilidad de reordenar las listas, con el sistema de listas cerradas no bloqueadas, permitió un crecimiento significativo de la presencia de mujeres en la Asamblea Legislativa con respecto a 2009 cuando solo se alcanzó el 19% con el sistema de listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, el crecimiento paulatino de la representación femenina desde 2003 empezó a decrecer en las elecciones de 2018 y 2021 (cuando ya estaban vigentes las listas abiertas y el voto combinado), por lo que deberán implementarse medidas que permitan asegurar la representatividad del grupo poblacional mayoritario del padrón electoral.

3.7. Paraguay

Antecedentes y principales características

El voto preferencial fue aplicado por primera vez en Paraguay en los comicios municipales del 2021 y en las internas partidarias simultáneas desarrolladas el 18 de diciembre del 2022. Luego se aplicó en las elecciones de abril de 2023 para elegir senadores, diputados y juntas departamentales.

Los convencionales constituyentes, senadores, diputados y parlamentarios del Mercosur, así como los miembros de las Juntas Departamentales y Municipales, son electos en comicios directos, en base al sistema proporcional, en listas completas, cerradas y desbloqueadas. Para el efecto, el elector vota al candidato de su preferencia dentro de la casilla del Partido, Movimiento Político, Concertación o Alianza de su preferencia. El voto consignado para el candidato de su preferencia establece, conforme a las reglas de la mayoría simple, el orden que este ocupará dentro de la lista del Partido, Movimiento Político, Concertación o Alianza. En caso de empate entre candidatos votados de manera preferencial dentro de una misma lista, la cuestión se define en favor del orden inicial propuesto por el Partido, Movimiento, Concertación o Alianza respectivo (Cámara de Senadores, 2019).

Ventajas y desventajas

En las primeras elecciones que se realizaron con el nuevo sistema electoral (2021) el desbloqueo de listas consolidó el bipartidismo y a los partidos tradicionales; primó la afiliación y gran afectividad de los electores hacia los partidos tradicionales. El sistema de lista preferencial sorpresivamente cambió los votos en la Junta Municipal, premiando a los partidos tradicionales, donde los afiliados optaron por elegir a un candidato específico de su partido, en lugar de uno de la estructura de otro sector político (Desarrollo y Democracia, 2021). Con el desbloqueo, todos los candidatos de la lista invirtieron y movieron muchos votos desatándose una feroz competencia interna que sumó muchísimos votos para la competencia externa. Según algunos analistas, la dispersión de listas no es culpa del desbloqueo. Todo lo contrario, el desbloqueo abre una herramienta electoral que puede ser usada para combatir la dispersión. ¿Cómo se dio el crecimiento de listas en el periodo democrático? En gran parte por líderes de un mismo partido que al no poder negociar cómo quedaría ordenada su lista,

se separaban y formaban su propio partido o movimiento para encabezar su lista (García, 2021).

En las recientes elecciones celebradas en abril de 2023, la mayoría de los interlocutores dijo estar decepcionado por las consecuencias de la adopción del voto preferencial, dado que la competencia entre candidatos de la misma lista individualizó la campaña y contribuyó a la desaparición de una plataforma o manifiesto de partido a los que hacer referencia durante la campaña. Inicialmente previsto para contener la presencia de candidatos con antecedentes corruptos, el voto preferencial se percibió como una ventaja para hacer campaña de los candidatos con más recursos financieros (UE, 2023).

Como aspecto positivo, este nuevo sistema ayudó a renovar, pues permite que puedan entrar personas que cuentan con apoyo popular (Desarrollo y Democracia, 2021).

Representación de las mujeres

Paraguay tiene una de las tasas de representación política de las mujeres más bajas de América Latina. A pesar de que la normativa electoral establece una cuota de género mínima del 20% para las listas de candidaturas, la cual es baja por sí misma, esta es exigible únicamente en las elecciones partidarias internas, pero no en la lista final de inscripción de candidaturas. Asimismo, diversos actores y candidatas han manifestado que el sistema de listas cerradas y desbloqueadas para cargos plurinominales introducido por la Ley 6.318/2019 representó una desventaja para incrementar el número de mujeres electas. Esto, debido a que las listas desbloqueadas aumentan la competencia intrapartidaria y el costo de las campañas, lo que se suma a factores estructurales como la falta de autonomía económica de las mujeres, menor representación en las estructuras partidarias y estereotipos sobre su participación política. La legislación vigente tampoco contempla mecanismos de financiamiento público dirigido específicamente a las mujeres, como advirtió la MOE/OEA en 2021 (MOE/OEA 2023).

Para las elecciones de 2023, sólo una mujer fue candidata a presidenta, y seis a la vicepresidencia. Para el Congreso, 419 mujeres concurren al Senado (31 por ciento del total de candidaturas), mientras que 637 lo hicieron a la Cámara de Diputados (30 por ciento). De las 113 candidaturas a gobernaciones, sólo 15 eran mujeres (13 por ciento) y 1.917 mujeres presentaron candidaturas para las

17 juntas departamentales (35 por ciento). Las mujeres candidatas representan el 33 por ciento del total, lo que significa una disminución respecto a las cifras de 2018 (39 por ciento) (UE, 2023).

En las recientes elecciones el porcentaje de mujeres que encabezan las listas no superó el 20%. Los bajos números llaman la atención por contrastar con la significativa participación de las mujeres que votan en los procesos electorales (más del 60%) y que constituyen casi la mitad del padrón electoral. Según los resultados preliminares de estas elecciones, hubo un ligero aumento en el número de mujeres electas al Senado, a la Cámara de Diputados y en las gobernaciones, en comparación con las elecciones generales de 2018. En ese año se eligieron ocho senadoras, 12 diputadas y ni una gobernadora. De manera preliminar, en el 2023 se eligieron 11 senadoras, 18 diputadas y dos gobernadoras. La Misión de la OEA reconoce este cambio positivo de una elección a otra, pero advierte que Paraguay aún está lejos de garantizar a las mujeres una participación plena en la vida política (MOE, 2023).

3.8. Brasil

Antecedentes y principales características

En el sistema brasileño, el elector ejerce plenamente su derecho al voto, pero su libertad de elección se limita a los candidatos elegidos por el partido para las elecciones, ya que hasta el momento no se admite la candidatura aislada. En el sistema vigente, el elector brasileño, al votar por determinado candidato en las elecciones proporcionales, en realidad, manda el mensaje a la justicia electoral de que desea, en suma, ser representado por el partido o coligación que ha elegido, precisamente por el candidato que él ha indicado; si acaso su candidato no resultara electo o no hubiera obtenido votos suficientes para ello, la justicia electoral está autorizada a transferir su voto al candidato del mismo partido o coligación que esté más cerca de la victoria (Figueiredo, 2018).

En las elecciones a la Cámara de Diputados, los electores pueden escribir en la papeleta, bien el nombre, apellido o número del candidato de su preferencia, bien la sigla del partido de su preferencia. Los votos a candidatos se suman a los votos a partidos a la hora de calcular cuántos diputados corresponden a cada partido o coalición. Hasta 2015, el reparto de escaños entre los partidos

se llevaba a cabo por el método de cuota Hare complementado por el de media mayor y los escaños se atribuían a los candidatos más votados de cada lista. Con la reforma electoral de 2015, primero se asignan los escaños a los partidos o coaliciones conforme al método de cuota Hare, pero solamente obtienen escaño los candidatos que hayan obtenido, al menos, un 10% de la cuota. Los escaños sobrantes se distribuyen a los partidos o coaliciones conforme al modelo de media mayor, pero, nuevamente, solamente consiguen escaño los candidatos cuyos votos sean, como mínimo, el 10% de la cuota, y solo pueden optar a conseguir escaño los partidos o coaliciones que hayan alcanzado la cuota. Los demás escaños se atribuyen a los partidos con mayores medias y, dentro de sus listas, a los candidatos con más votos nominativos. Por tanto, el voto preferente resulta de gran importancia, primero, porque constituye el criterio para asignar los escaños a los candidatos, pero, además, porque resulta de gran interés para los partidos presentar candidatos que puedan conseguir el mayor número posible de votos nominativos, ya que un partido puede verse beneficiado si alguno o varios de sus candidatos recibe un número de votos equivalente al 10% de la cuota (Carrasco Durán, 2018).

Ventajas y desventajas

Las reglas políticas vigentes han concurrido junto con otros factores, notoriamente culturales, para formar una multiplicidad de partidos débiles, con poca capilaridad social, identidad ideológico-programática y cohesión. Estas asociaciones, en general, están constituidas por políticos individualistas, particularistas y personalistas y cuentan con un largo histórico de migración partidaria. La fragilidad, el pragmatismo y la incongruencia de los partidos, así como el individualismo, el particularismo y el apartidismo de los integrantes de sus bancas congresistas son de tal magnitud que el gobierno, en cada votación importante, precisa negociar con su base de sustentación muchas veces en un plano individual. El sistema no garantiza la gobernabilidad de calidad. La manera como se integra la mayoría, dada la pulverización partidaria, es de baja calidad y muy susceptible a los cambios de humor repentinos del Congreso y de los grupos de presión. Cada votación requiere una nueva negociación. Lograr la participación de los partidos en los ministerios, en el gobierno, no garantiza nada. Como no hay partido y la persona no se elige por una

lista partidaria cerrada, resulta muy difícil conseguir aglutinación. Aunque el partido decida alguna cosa, la persona vota como quiere. No se siente responsable ante el partido. No se siente responsable ante el gobierno. Si él es religioso, vota de acuerdo con su religión. Si representa una corporación, vota con su corporación. No hay cohesión. La fragilidad del sistema político-electoral brasileño se debe, así, en gran parte, a la composición de las casas legislativas que giran alrededor de las personas de los candidatos y no de los partidos políticos, hoy en su mayoría sin un contenido ideológico bien definido y con un contenido programático superficial y variable, al albedrío de los intereses del momento. Es evidente el debilitamiento de los partidos políticos en este escenario (Figueiredo, 2018).

Representación de las mujeres

Desde 1997, la legislación brasileña estipula un mínimo del 30% del sexo subrepresentado en las listas de los partidos y coaliciones para las elecciones federales, estatales y municipales. Los partidos no comenzaron a seguir esta norma para las elecciones nacionales hasta 2014. Incluso con una mejor implementación, los resultados obtenidos por las mujeres en el parlamento se han estancado muy por debajo del nivel de cuota previsto como meta. Esto podría ser un reflejo del diseño institucional del sistema de representación proporcional con lista abierta, así como del rápido aumento en los costes de las campañas, acompañado de una brecha creciente en las capacidades de recaudación de fondos entre hombres y mujeres. Se abusa a menudo de una ley que obliga a los partidos políticos a asignar el 30% de sus fondos electorales públicos a mujeres candidatas, y los recursos suelen desviarse o malgastarse. A pesar de que las elecciones celebradas en el Brasil fueron considerablemente relevantes en cuanto a la diversidad en la representación de las mujeres, se obtuvieron los resultados globales más débiles en las elecciones latinoamericanas celebradas durante 2022. Aunque la segunda vuelta marcó el regreso del izquierdista Luiz Inácio Lula da Silva, los candidatos partidarios de Bolsonaro arrasaron el Congreso Nacional, alcanzando además una nueva mayoría en el Senado Federal (la cámara alta). Se eligió a más mujeres a la Cámara de Diputados (la cámara baja) que en cualquier otro momento de la historia del país. No obstante, el Brasil continúa situado muy por debajo del promedio regional,

ya que únicamente hay un 17,7% de mujeres en la Cámara de Diputados y un 16% en el Senado Federal (Unión Interparlamentaria, 2022).

Tabla 10.2. Resumen de los sistemas electorales latinoamericanos en los que está vigente el voto preferente

Voto preferente	
País	Datos relevantes
Panamá	Se aplica en circuitos plurinominales. Existe desde 1925 con un lapso de 11 años (entre 1972 y 1983) en el que suspendió. Intento de derogatoria en 2011 no prosperó. En cada circuito plurinomial, el elector tiene dos opciones para ejercer el sufragio: 1. Voto preferencial o selectivo para votar por uno o más candidatos. 2. Voto plancha como si fuese lista cerrada y bloqueada.
República Dominicana	Suprimido en 2010 y restablecido en 2013. Pueden votar en plancha (marcando emblema o eligiendo candidato a senador) o por un candidato.
Chile	En 2015 se adoptó modelo de voto preferente para elección de las dos Cámaras.
Perú	Opción de emitir voto lista (plancha) o añadir hasta un máximo de dos votos nominativos. Se intentó suprimir en 2017 con proyecto de reformas.
Colombia	Establecido por reforma constitucional de 2003. Partidos y movimientos tienen opción de presentar listas cerradas o listas abiertas (cerradas no bloqueadas /un solo voto preferente). Desde 2014 se han presentado 16 proyectos de reforma para establecer únicamente lista cerrada y bloqueada que no han prosperado.
El Salvador	Su adopción en 2012 y derogatoria en 2015 para ser sustituido por el voto combinado en listas abiertas, fueron consecuencia de sentencias de la Sala de lo Constitucional. Los votos por partidos se distinguen de las marcas por candidatos. Los electores identifican su preferencia en diferentes listas.
Paraguay	Aprobado por ley en 2019 con aplicación para la siguiente elección. Un solo voto preferente: se contabiliza para el partido y para el candidato preferencial. Doble voto simultáneo
Brasil	Brasil lo tiene en su Código Electoral de 1932 que establecía un sistema mixto, transformado a sólo preferente en 1935. Para la elección legislativa, todo elector cuenta con un voto que puede dirigir a una candidatura en específico o a un partido en pleno.

Fuente: elaboración propia

4. A modo de cierre

El debate entre los inconvenientes y los méritos del voto preferente en los sistemas electorales latinoamericanos continúa vigente. La revisión de las ventajas y desventajas de esta forma de expresión del voto en la región, incluida las relacionadas directamente con la representación de las mujeres y las cuotas de género, sigue mostrando un saldo muy flaco para los atributos y uno muy abultado para los perjuicios. Teniendo en cuenta el estudio comparado incluido en este capítulo a continuación se presentan una serie de reflexiones con el propósito de contribuir al análisis del voto preferente y a la discusión sobre su pertinencia o no como alternativa para mejorar el sistema de representación en la región:

1. En prácticamente la totalidad de los sistemas que utilizan el voto preferente mantiene su vigencia la aspiración de los electores de contar con la libertad de opción para designar a los candidatos de su preferencia. Sin embargo, de acuerdo con Gilas (2020), la relación entre los representantes y representados no mejora en los países que optaron por la personalización del voto. Este hecho no debe sorprender, ya que coincide con la idea de que no existe diferencia en los niveles de satisfacción con la democracia o la percepción de cercanía con los representantes en los distintos sistemas electorales con mayores o menores niveles de personalización del voto, o que, incluso, apuntan a efectos negativos de estos mecanismos.
2. La personalización del voto, que acarrea la posibilidad para los electores de modificar el orden de las listas presentadas por las cúpulas partidarias, coincide con la tendencia en la región de atribuir cada vez menos importancia a las ideologías como factor de decisión de sus preferencias electorales. Gilas (2020) señala que, en especial en los países con altos niveles de pobreza y desigualdad —fenómenos tan comunes en América Latina— y donde los partidos políticos muestran baja consistencia ideológica, la personalización del voto puede contribuir a la ampliación del clientelismo y desvío de recursos públicos para fines electorales, así como al debilitamiento de los partidos políticos.
3. Los estudios muestran una coincidencia entre los candidatos marcados por los votantes y los designados por los partidos en las primeras

posiciones de las listas. El propósito del voto preferente parece perder sentido al ocurrir este tipo de sincronía porque el resultado que se proyectaba era uno en el que los electores influyeran en el orden de los postulados por las autoridades partidarias.

4. Ciertamente el respaldo popular, el prestigio, la proyección, los antecedentes profesionales y las cualidades personales influyen en el puesto que se asigna a los candidatos en las listas. Los que se encuentran a la cabeza de estas obtienen este privilegio por los méritos señalados. No obstante, algunos estudios advierten que la gente, atendiendo al nivel de disciplina partidaria que caracteriza a determinados sistemas sin atender a los antecedentes de los candidatos, decide votar en plancha. En otras palabras, no existe, o es muy bajo el porcentaje de ciudadanos que revisan la hoja de vida de los candidatos para elegir a quién o a quiénes otorgarán su preferencia.
5. Si bien en algunos casos la integración de los congresos con diputados que ingresaron gracias al voto preferente representa un porcentaje relevante (Perú y Colombia), en buena parte de la región, el segmento de ciudadanos que votan en bloque, adhiriéndose por completo a la lista presentada por los partidos, es mayor que la cantidad de electores que muestran su preferencia por algunos de los candidatos.
6. Asimismo, en la siguiente elección, parece no haber un nivel razonable de escrutinio al trabajo de los legisladores que se presentan a la reelección. En la región, la rendición de cuentas vertical (de los electores hacia los candidatos) no es un factor decisivo al momento de marcar con preferencia a una determinada opción.
7. Por otro lado, la posibilidad de resultar electos se complica para los aspirantes que no cuentan con un financiamiento adecuado y que, además, están ubicados en las últimas posiciones de la lista.
8. Los partidos suelen apoyar con mayor decisión a los candidatos más conocidos entre la población. Estos, como ya se dijo, ocupan las primeras posiciones. Al resto de competidores los dejan en libertad de obtener recursos de otras fuentes para financiar sus campañas. Esta situación confirma la dificultad de supervisión del financiamiento político por parte de las autoridades electorales.
9. Existe unanimidad entre los críticos del voto preferente sobre el desgaste que provoca la competencia intrapartidaria en la unidad y cohesión de los institutos políticos.

10. Esa rivalidad interna entre candidatos de un mismo partido ocasiona, al mismo tiempo, la fragmentación de las campañas. La oferta electoral del partido cede a las promesas de cada uno de los candidatos.
11. En el ámbito de la representación de las mujeres y su influencia en las cuotas de género, la experiencia en la región no muestra una evidencia clara acerca de los obstáculos o mejoras del voto preferente en esos aspectos.
12. En la mayoría de los casos, el incremento de mujeres en los congresos ha coincidido con la entrada en vigencia de las leyes de cuotas y con la aplicación del voto preferente sin que existan datos que permitan identificar cuál de las dos variables influyó positivamente.
13. En El Salvador, por ejemplo, con la entrada en vigencia del voto preferente y sin contar aún con un sistema de cuotas regulada por ley, mejoró la presencia de legisladoras en el Congreso. Por el contrario, con la ley de partidos que estableció una cuota del 30% de mujeres en las listas de candidatos en y voto combinado disminuyó el porcentaje de mujeres en la Asamblea Legislativa (El Salvador pasó en menos de tres años, por sentencia judicial, de contar con listas cerradas no bloqueadas a listas abiertas). Siguiendo a Brenes y Matarrita (2012) podría afirmarse que el voto preferente eventualmente riñe con la paridad y cuota de género.

Bibliografía

Alvarado Bolaños, C. (2020), Representación de las mujeres en los resultados de las elecciones 2020 de la República Dominicana, disponible en Representación de las mujeres en los resultados de las elecciones 2020 de la República Dominicana. – El Mitin.

Amorim Neto, O. y Fabiano, S. (2001). “A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil”. *Dados*, 44(2), disponible en <<https://doi.org/10.1590/S0011-5258200100020000>>.

Artiga-González, A. (2015), El sistema político salvadoreño, UCA/AECID/PNUD.

Beltré, J.L., Disla, N. y de la Rosa, P. (2018), El voto preferencial en República Dominicana,

Benavides, L. (2022), Formas de expresión del voto, en Rodríguez, L.M. (2022), Sistema electoral salvadoreño. Perspectivas de reforma, FUSADES/HSS.

Benavides, L. (2022), La forma de la candidatura, en Rodríguez, L.M. (2022), Sistema electoral salvadoreño. Perspectivas de reforma, FUSADES/HSS.

Brenes Villalobos, L.D. (2017), Voto preferente, en IIDH/CAPEL (2017), Diccionario Electoral, San José, C.R.

Botero, F. (2015), El voto preferente: teoría e implicaciones para el caso colombiano, PNUD-NIMD.

Carrasco Durán, M. (2018), Las listas electorales desde una perspectiva de derecho comparado, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, Vol. 9, No.1.

Desarrollo y Democracia (2023), Listas desbloqueadas en Paraguay, disponible en Listas desbloqueadas - DENDE.

Domingo, P. (2004), “¿Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary?” *Recent Trends in Latin America, Democratization*, vol. 11, n° 1 (febrero).

Espinal, R. (2010), Análisis del sistema electoral dominicano y representación política de las mujeres, PNUD/AECID.

Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE); Observatorio Político Dominicano (OPD).

Figueiredo, M. (2018), Los más relevantes problemas político-electorales en Brasil (el sistema proporcional) y la lucha contra la corrupción: del Mensalão a la operación “Lava-Jato”, Boletín mexicano de derecho comparado, Vol. 51, No. 152, Ciudad de México.

Freidenberg, F. y Došek (2016), Las reformas electorales en América Latina: nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos, en Tuesta Soldevilla, F., Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina, Lima, Jurado Nacional de Elecciones.

Freidenberg, F. y Brown, H., (2019), La representación política de las mujeres en Panamá: una propuesta para superar el dilema de coordinación entre las primarias y la paridad, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Documento de Trabajo No. 07.

Freidenberg, F. y Lajas García, S. (2017), ¡Leyes vs. Techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

FUSADES (2010), Departamento de Estudios Políticos, Boletín No. 1.

FUSADES (2012), Impacto de la reforma electoral de 2012: el voto por persona y el voto residencial, Departamento de Estudios Políticos.

García, S. (2021), Desbloqueo ¿Qué efecto tuvo y que se puede esperar en el 2023?, disponible en Desbloqueo ¿Qué efecto tuvo y que se puede esperar en el 2023? | by Santiago García | Medium.

Gamboa, R. y Toro, S. (2022), El sistema electoral chileno: elementos para el debate, <https://www.researchgate.net/publication/357647144_El_sistema_electoral_chileno_elementos_para_el_debate>, fecha de consulta: 31 de octubre de 2023.

Gamboa, R. y Morales, M. (2017), “Pactos electorales y proporcionalidad de la representación. Evidencia del caso de Chile, 2017”. Colombia Internacional, n°103.

Jurado Nacional de Elecciones (2021), Participación política de las mujeres en las EG 2021, Lima.

Miranda, G. (2016), Las reformas electorales en América Latina (1978-2015), en Casas -Zamora, K., Muñoz-Pogossian, B., Vidaurri, M., Chanto, R. Tendencias de reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos, Washington, D.C. Secretaría General de la Organización de Estados

Americanos.

Nevache, C. (2018), El sistema electoral y los partidos políticos en Panamá de cara a 2019, disponible en <https://www.kas.de/documents/273967/10156519/El+sistema+electoral+y+los+partidos+pol%C3%ADticos+en+Panam%C3%A1+de+cara+a+2019_+Claire+Nevache.pdf/f21ee885-886c-b78e-85d5-750b6f001684?version=1.0&t=1600808181539>.

Neyra, A. (2021), Las mujeres y la política: ¿cómo estamos y hacia dónde vamos?, disponible en Las mujeres y la política: ¿cómo estamos y hacia dónde vamos? - IDEHPUCP PUCP

Nohlen, D. (2007). “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”. En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.). Tratado de Derecho Electoral Comparado. (2.^a ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. (2008), Sistemas electorales en su contexto, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Nohlen, D. (2014), Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación, Perú: Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

OEA (2023), Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Paraguay.

Ortega, C. (2004), Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Pedicone de Valls, M.G. (2001), Derecho electoral, Buenos Aires: Ediciones La Rocca.

Rodríguez Pico, C.R. y Quiroga Barrantes, M.A. (2021), La (fracasada) eliminación del voto preferente en Colombia: entre las aspiraciones normativas y la práctica política, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Documento de Trabajo No. 22.

Rodríguez, L.M. (coord.) (2022), Sistema electoral salvadoreño. Perspectivas de reforma, El Salvador, FUSADES-HSS.

Tuesta Soldevilla, F. (2012), Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en Perú. *Politai: Revista Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 4, segundo semestre, No. 7.

Unión Interparlamentaria (2022), Las mujeres en el Parlamento en

2022. Perspectiva anual.

Unión Europea (2023), DECLARACIÓN PRELIMINAR - Elecciones bien organizadas con retos pendientes (Paraguay), disponible en <https://www.eeas.europa.eu/eom-paraguay-2023/declaraci%C3%B3n-preliminar-elecciones-bien-organizadas-con-retos-pendientes_es?s=410304>.

Valdés Escoffery, E. (2013), Experiencia con el Voto Selectivo o Preferencial en la República de Panamá, Revista Derecho Electoral, No. 15.

Rodríguez, Lluís Juan, Celeste Gomez, Fernando Martinez, Víctor Cano, Aldara Rodríguez, Leonardo Gómez, Giovanna Maiola, y Walter Morínigo. 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.

Zovatto, D. y Aguilar, I. (2013), Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos. Revista de Derecho Electoral.

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.

Capítulo 11

Listas desbloqueadas en Paraguay. Procesos políticos y manifestaciones sociales en torno a una modificación electoral

Magdalena López

1. Introducción

Los sistemas electorales constituyen verdaderas constelaciones de instituciones y prácticas que combinan factores muchas veces desatendidos de la selección de candidatos. Financiamientos, candidaturas, reglamentaciones, leyes, normativas variables, órganos rectores, competencias, fórmulas electorales de transformación de voto a escaño, cantidad de cargos a elegir, tamaño de las circunscripciones, estructura y permanencia de los partidos políticos, formas de ejercicio de voto y de escrutinio, tipo de voto y de boletas, garantías y transparencia, jurisprudencias, entre otros elementos, son junto con las elecciones internas y generales (quizás la cara más visible) un entramado complejo que muchas veces es, en alguna de sus partes, desatendido.

Norris (2004) reconoce tres componentes institucionales centrales del sistema electoral: la estructura constitucional (que refiere al encuadre institucional más amplio), el sistema electoral propiamente dicho (que puede ser mayoritario, proporcional, combinados u otros tipos derivados), y los procedimientos electorales (tanto en la práctica como en el diseño). Para el caso paraguayo, el primero de estos tres nos determina la existencia de un Poder Ejecutivo Presidencial, un Poder Legislativo Bicameral, y un gobierno centralizado unitario. El segundo, refiere a la estructura de la boleta (antes cerrada y bloqueada y desde 2019 cerrada y desbloqueada), el umbral electoral, la fórmula electoral (D'Hondt para casos legislativos y mayoritario para Ejecutivo), la magnitud del distrito (variable según se elija diputados en diferentes departamentos, o Senadores, o Justas

Departamentales, etc.). Finalmente, el tercero incluye reglas informales, códigos formales, guías oficiales, regulaciones de conteo de votos, de financiamiento de campaña, de transmisión de resultados y bocas-de-urna.

En el caso paraguayo, también, la legislación electoral es confusa, incoherente y muchas veces contradictoria. El formato de sanción que ha prosperado es el del “parche”, es decir, se decide parcialmente sobre alguno de todos estos factores enumerados (que ni siquiera son el total de los intervinientes) y se modifica exclusivamente, no siempre teniendo en cuenta los cambios en cascada (es decir, aquellos que se generan en leyes de menor jerarquía o de áreas relacionadas a partir de las nuevas modificaciones) ni los problemas de combinación y coordinación de otras leyes.

A esto se le suman, además, la proliferación de reglamentaciones, expedientes, regulaciones y dictámenes que emergen del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), órgano central del sistema institucional electoral, que queda muchas veces inconexo del Poder Legislativo o incomunicado con los actores que aplican estas determinaciones. Más adelante revisaremos algunos ejemplos que nos permitirán entender mejor la complejidad de esta desinteligencia.

Al recuperar el encuadre de Norris (2004) se identifica velozmente que la estructura de la boleta es un factor pequeño dentro de un escenario amplio de instituciones, prácticas, leyes y repertorios electorales. Sin embargo, como veremos en este capítulo, es un elemento que se construyó como particularmente nodal dentro de ciertos movimientos sociales paraguayos y que su modificación fue incluso centro de campañas. El desbloqueo de las listas en Paraguay fue parte de una campaña de optimismo y a su incorporación se le atribuyó al mismo tiempo un rol democratizador y dinamizador de una práctica cultural diferente a la existente.

Si bien ha sido demostrada como falsa, la presunción de que un cambio en algún elemento del sistema electoral desencadena linealmente la modificación deseada en la cultura política reaparece muchas veces, y se ve acompañada con la expectativa de “corregir” todo aquello que se percibe como deficiente del sistema vigente. Como veremos más adelante, este fue uno de los motores con los que se exigió este cambio, incluso sin consenso entre las élites de gobierno.

Este capítulo se compone de tres partes, en la primera, que se emplaza a continuación, planteamos brevemente el problema de la representación y

de la legitimidad, y las demandas que surgen en Paraguay a la luz de este. En la siguiente, analizaremos los consensos y disensos sociales y de las élites detrás de la demanda de desbloqueo, para debatir sobre quiénes y con qué argumentos lucharon por desbloquear las listas desde la propuesta original de 2002, hasta la aprobada en 2019. En la tercera, indagaremos sobre los problemas que generó el desbloqueo, las soluciones que aún no ha dado y las disputas que ya ha dejado planteadas.

2. La representación: ¿quién habla, en nombre de quién y con qué legitimidad?

La propuesta del voto desbloqueado en Paraguay estuvo guiada, como en la mayoría de los Estados que han atravesado este debate, por la voluntad de disminuir la distancia entre las élites de gobierno y el electorado. Esta relación es entendida como una intermediación, una representación.

La teoría de la representación es, en la política, el fenómeno más definitorio al momento de analizar el vínculo de obligatoriedad entre las élites políticas elegidas para desempeñar un cargo y su electorado que ha depositado en ellas su voto. “La élite dirigente, elegida en comicios transparentes, libres y universales, tiene un lazo de obligación con sus votantes y debe llevar su voz y sus intereses a la arena política y a los espacios de decisión.” (López, 2020: 357).

Los esfuerzos por medir esta relación y sobre todo su desencuentro (representados en mediciones como las de LAPOP de la *Vanderbilt University* o en el Latinobarómetro) son eficaces hasta cierto punto, puesto que tienen limitaciones en la sensibilidad a los procesos sociales internos de un Estado, y a la importancia que tiene el malestar económico, el deterioro de las condiciones de vida, las prácticas culturales vigentes y la historia reciente del país, incluyendo cambios abruptos o inesperados (como la remoción de un presidente, la sanción de leyes antipopulares, la alteración de un reglamento, etc.).

Mientras algunos trabajos refieren a este alejamiento entre élites y electorados como un malestar y una sensación social (Cantillana Peña et al, 2017); otros lo entienden como una forma más del universo de la desconfianza ciudadana y proponen incorporar una lectura de este distanciamiento, en términos de “contrademocracia”, puesto que es el

ejercicio social de política diseminado en los grupos que desconfían de la democracia “de la legitimidad electoral” (Rosanvallon, 2015: 27).

Martínez (2004: 674) sostiene que la idea de representación engloba tres cuestiones: “el representante actúa en nombre del representado; en su actuación el representante debe ser sensible ante las opciones de los ciudadanos; los representados deben comportarse de forma activa e independiente”.

El problema más nodal de la idea de representación política, es que constituye un proceso multidimensional complejo que implica la responsabilidad del representante, pero también la capacidad de acción y juicio del representado (Pitkin, 1985). Sin embargo, tanto Pitkin (1985) como otros autores relevantes admiten que la distancia entre los dos grupos es muy grande (Manin, 1999), que uno de los sectores tiene recursos diferenciales comparativos sobre el otro (Unzué, 2007) y que muchas veces, incluso, impondrá su interés por sobre el de los representados (Przeworski, 1998).

La idea de que los representantes políticos en regímenes democráticos deben ser sensibles a la voluntad e intereses de los representados (Pitkin, 1985) o permanentemente receptivos de sus preferencias (Dahl, 2009) o podrán ser sancionados en las siguientes elecciones, muchas veces contradice la realidad política, sobre todo en Estados donde los partidos políticos aún definen tan centralmente la cultura y la praxis política institucional y social.

Esto, además, se ve especialmente contrariado por el hecho de que los grandes partidos, una vez ganadas las elecciones, suelen actuar al mismo tiempo como oposición y como oficialismo, algo que en Paraguay es particularmente evidente con el Partido Colorado.

Martínez (2004) explica que muchas veces el contrato previo entre electores y elegidos (en forma de programa partidario) no se cumple, por lo que aquellas decisiones políticas votadas o propugnadas por el representante, no corresponde con su promesa electoral, y que se abre paso la idea de discrecionalidad decisional.

Como planteó Pitkin (2004: 341), las democracias actuales imponen desafíos por la escala de los problemas, la centralidad del poder de la riqueza como contracara del poder del pueblo, y el protagonismo de los medios, las redes y la electrónica, que conforman y moldean ideas, desinformación y datos.

Es Dovi (2018) quien recupera la preocupación, dentro de abanico de complicaciones que se van descubriendo dentro del proceso de representación política, por la marginalización activa de un sector social, al tiempo que incluye desigualmente las opiniones e intereses de otro, al que refuerza en su rol privilegiado. Esto tiene, finalmente, un impacto directo en la calidad de la democracia y en la construcción de los canales y puentes (o en su destrucción) para que diversos actores sociales accedan a cargos de poder. En este sentido, resta reflexionar si es posible construir lazos de representación, vínculos de obligatoriedad y acuerdos preelectorales que se sostengan post-elecciones, cuando un grupo social se mantiene estructuralmente marginado del devenir político y económico, y otro tiene un acceso privilegiado a recursos y a los capitales que garantizan ese recurso (Khan, 2012).

Entre las élites políticas —que definimos siguiendo a Gené (2014) como el grupo social que ejerce los cargos más altos de las estructuras de autoridad política y aglutina privilegios inaccesibles para el resto de la sociedad—, y el electorado —que construye mediante su voto la formación que va a ocupar los cargos de gobierno— se espera una cercanía inmaterial que contrasta fuertemente con la lejanía material. A esta complejidad se le añaden otras dos: aquellos actores sociales desafectados de la política electoral, que ni siquiera participan simbólicamente de la práctica del voto y a quienes no interpela ningún candidato ni partido; y aquellos que, descreídos del poder del voto y de la práctica electoral, median la racionalidad económica y deciden “vender” su voto, es decir, cambiar su selección a cambio de algún tipo de favor económico directo o mediado. Los primeros no se sienten representados por ningún candidato y tampoco por el sistema electoral democrático que los invita a votar cada cinco años y a desafectarse el resto del tiempo. Los segundos apoyan electoralmente a un candidato mediante la racionalidad económica y la resolución de un problema acuciante (la pobreza, el acceso a un servicio de salud, etc.), pero no se sienten necesariamente representados por la persona a la que votan.

¿Puede el voto desbloqueado resolver o colaborar en el mejoramiento de alguno de estos males? Martínez (2004:677) diría que, en ciertas condiciones, la aplicación del voto preferencial “favorece la influencia del electorado en la decisión de quiénes han de ser los representantes,

considerados éstos en términos individuales, y facilita la exigencia de responsabilidad por parte de la ciudadanía”). Siguiendo esta línea, otros estudios también plantean que, al menos en la teoría, el desbloqueo de listas debería tender a un fortalecimiento del vínculo entre representantes electos y el cuerpo social que los llevó a esos cargos (Rivera León, 2012), facilitar o transparentar la selección por parte del elector aumentando la cercanía con las élites elegidas, y dinamizar las vías de comunicación entre representados y representantes, logrando que los primeros aumenten su influencia en las decisiones de los segundos y que los segundos regulen su comportamiento a partir de las demandas de los primeros (Carrasco Durán, 2018).

Sin embargo, es poco viable que la modificación del tipo de boleta pueda reconstruir un espacio de representación que se haya deteriorado, a medida que la relación entre la sociedad y las élites de gobierno se ha ido corroyendo al calor de prácticas políticas ilegales o corruptas, del detrimento de la calidad de vida, del descrédito de la institucionalidad democrática, entre otros elementos que caracterizan al escenario político paraguayo.

De hecho, estudios han demostrado que el voto preferencial no mejora la representación porque erosiona la disciplina interna de los partidos y con ello daña la gobernabilidad y la cohesión partidaria dentro del Congreso (Zovatto y Aguilar, 2013); y tampoco impacta positivamente en mejorar la relación de representación entre elegidos y electores, porque no activa mecanismos que aseguren la responsabilidad política de las nuevas autoridades ni mejora *per se* el sistema de rendición de cuentas (Brenes Villalobos y Matarrita Arroyo, 2012).

Como veremos a continuación, la propuesta de incorporar el voto preferencial en Paraguay tomó especial fuerza en un contexto de mucha distancia entre representantes y representados, y se le atribuyó, sobre todo socialmente, la capacidad de resolver ese pacto representativo que se encontraba dislocado. Sin embargo, la heterogeneidad estructural del electorado paraguayo (caracterizado por una desigualdad económica muy grande, la preminencia del trabajo informal, el escaso acceso a derechos sociales y un disímil acceso a la información); la presencia generalizada del Partido Colorado en todo el país (convocando a electores de diferentes

clases sociales, de distintos orígenes geográficos, de diversas actividades laborales) y la conformación identitaria de pertenencia a los partidos tradicionales (que se establecen como formas de pertenencia familiar y de socialización), hacen que resulte difícil reconstruir esos lazos, sobre todo en contextos donde el alejamiento entre las élites de gobierno y los gobernados impacta en la reproducción cotidiana de la vida.

No existe un electorado tan homogéneo ni necesariamente tiene pleno conocimiento, tampoco tienen centralidad las propuestas partidarias y los programas de compromiso previo, y, sobre todo, no existe un interés supremo ni unificador que garantice que la decisión política tomada satisfaga a un conjunto social tan diferente y con intereses incluso contrapuestos (López, 2018 y 2014).

Si contrastamos lo debatido hasta aquí a nivel teórico, con alguna información estadística, podremos dimensionar la profundidad de la crisis a la que referimos. Según el informe de 2021 de Latinobarómetro¹, el apoyo a la democracia en Paraguay en 2020 alcanzó el 44% (siendo 49% el promedio de América Latina). De hecho, Paraguay lidera el ranking de considerar que “en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático” con 24% (13% de media regional), es el país más bajo en el ranking de “en rechazo a un gobierno militar” (44% cuando la media latinoamericana es 62%) y es el tercero (compartiendo el puesto con Venezuela y Honduras) en tener menor satisfacción con la democracia, 15%, sólo después de Ecuador y Perú. Complementariamente, el 56% no apoya a la democracia como forma de gobierno. Sólo el 5% considera que se gobierna para el pueblo, siendo el más bajo en el ranking, con un promedio latinoamericano de 22%. Lidera el ranking de los países que consideran que se gobierna para grupos poderosos en beneficio propio, con 93% (sobre una media regional de 73%).

En cuanto a justicia social, Paraguay es el segundo país en el ranking de percepción de injusticia en el acceso a Educación (80%), a la Justicia (91%) y tercero en cuanto a acceso a salud (83%). La media latinoamericana es de 58%, 77% y 64% respectivamente. Sólo el 24% cree que existe igualdad de

¹ A pesar de reconocer que de algunas de estas mediciones no siempre son sensibles ante la política nacional, los cambios de gobierno, las alteraciones en el régimen y las fluctuaciones económicas y sociales domésticas, hacemos uso de estas estadísticas para permitirnos acceder a un panorama regional comparativo.

oportunidades (sólo más alto que Brasil, con 20%); y apenas el 22% cree que hay seguridad social garantizada (de una media regional de 35) sólo después de Chile (con el 20%).

Es el Estado con mayor confianza en la iglesia, 77% (de una media regional de 61), que contrasta contra el 13% de confianza en la institución electoral (promedio latinoamericano de 31%) y del 13% en el poder judicial (el más bajo del ranking, con una media regional de 25%). Además, sólo el 10% confía en el Congreso nacional (la mitad del promedio de Latinoamérica), por arriba de Perú. Sólo el 9% tiene confianza en los partidos políticos, mismo nivel que Honduras, Guatemala y Costa Rica, apenas arriba del 7% de Chile y Perú (en una media de 13% regional).

En resumen, “la confianza en las instituciones de la democracia pareciera reflejar las consecuencias de las desigualdades. Mientras la región no desmantele las desigualdades, resuelva su actitud hacia los pueblos originarios, la discriminación y respete la dignidad de todas las personas por igual, es difícil que la confianza pueda restituirse” (Latinobarómetro, 2021: 72).

En Paraguay, según la Encuesta Permanente de Hogares Continua de 2022, 63% de la población ocupada son trabajadores informales, 58,6% en el área urbana y 77,3% en zonas rurales. Si bien es más baja que años anteriores, sigue siendo muy alta (INE, 2023). Asimismo, el 75% de los ocupados que tienen ingresos inferiores a un salario mínimo, son informales.

Para 2022 el 24,7% de la población vivía debajo del umbral de pobreza, alcanzando hasta el 33,8% en áreas rurales (INE, 2022). Por su parte, la pobreza extrema alcanzó al 5,6%, con incidencia del 10,2% rural (INE, 2022).

Una medida de desigualdad se constituye a partir de la comparación mediante la Encuesta Permanente de Hogares Continua del ingreso mensual per cápita entre el decil más rico y el más pobre de la población. De esta forma, INE (2022) informó que el 10% más pobre de la población representó sólo el 1,7% del total del promedio de ingresos del 2022, mientras que el 10% más rico se llevó el 35,7%. Mientras los primeros consiguieron apenas 300.000 guaraníes por mes, los segundos alcanzaron 6.250.000.

En este contexto, para revertir los problemas de la representación, parece ineludible primero enfrentar las consecuencias de la significativa desigualdad, para recuperar la idea de que la política cambia las cosas, de que es posible mejorar la calidad de vida de la población mediante la profundización democrática y de que la política activa e interventora de la sociedad es necesaria y suficiente para ampliar derechos y expandir los límites del Estado. Además, revertir también la poca confianza en las instituciones democráticas y el bajo desempeño político.

En el siguiente apartado revisaremos la historia del desbloqueo de listas en Paraguay, el contexto social de emergencia y las expectativas en torno a las cuales se construyó la necesidad de esa modificación específica del sistema electoral.

3. Consensos y disensos alrededor del desbloqueo de listas en Paraguay

Como describimos previamente, el contexto social y económico marca algunos rasgos distintivos al sistema político y enmarca los procesos electorales.

La democracia paraguaya se sostiene sobre una baja participación electoral, que además se sobredimensiona cuando se analiza en voto de la franja joven de la población.

La estructura institucional y electoral tuvo una gran influencia de la ANR y el PLRA, que garantizaron la centralidad de sus organizaciones como promotoras del voto, garantes del escrutinio y elaboradoras oficiales del acta final. De esta forma, adquirieron un rol nodal en el control del fraude y en evitar las malas prácticas electorales, o, en el peor de los casos, en reproducirlas.

Además, el sistema electoral elegido en la transición —en coincidencia con otros países de la región—, el D'Hondt, también presenta sesgos que favorecen a los partidos más grandes, lo que garantiza el reaseguro de la ventaja previa.

La garantía de acceso a cargos cuando se competía dentro de las listas sábanas de los partidos tradicionales era alta si se estaba en los primeros lugares de la nómina. De esta manera, diversas autoridades electas

denunciaron que tuvieron que hacer pagos a sus partidos por significativos montos en dólares, para garantizar tener un puesto dentro de los primeros 5, 10 o 15 lugares de la lista plancha.

En 2019, la entonces diputada Celeste Amarilla del PLRA informó desde su curul que había pagado US\$ 200.000 en las internas de su partido, y que fue sólo después de ese pago que su partido consideró que ella podía integrar las listas.

Su declaración fue muy resonante. Sin embargo, la información que compartió en esa jornada en la que se debatía el cupo de las mujeres, era reconocida por los partidos y otros candidatos —tanto liberales como colorados—, ya habían indicado que por tener un lugar privilegiado en la lista se pagaban sumas muy altas y era secreto a voces en las internas partidarias.

Con esta confirmación, la lista sábana, prearmada desde las internas, se presentaba como una cristalización de acuerdos ilegítimos, donde primaba el dinero y no necesariamente el reconocimiento a la militancia, ni al desempeño legislativo, ni a la disciplina partidaria, ni a la representación al electorado colorado o liberal que pudiese haber desempeñado ese candidato.

Además de este elemento, las listas sábanas quedaron también asociadas (y esto lo revisaremos mejor en los párrafos venideros) a un conjunto de personajes de menor rango y de menor fama, que eran puestos para completar la totalidad de bancas a cubrir, y que tenían en su trayectoria impericia, ignorancia, antecedentes de acciones corruptas o criminales, o intereses espurios que iban a sacar provecho de su lugar de poder una vez que ingresaran al cargo, tanto sea por los votos que el partido sacase como por los mecanismos de reemplazo y sucesión.

Problemas que derivaban de prácticas políticas arraigadas, de acuerdos institucionales anteriores y de pactos y alianzas intraélite se adjudicaron a una boleta y se le atribuyeron centralmente al sistema electoral (sistema que había sido resultado del pacto de dichas élites en un momento histórico).

Los dos partidos tradicionales habían logrado forjar un acuerdo democrático e institucionalizarlo, sosteniendo un gran apoyo de sus electorados y dejando un lugar marginal a los partidos pequeños y a las terceras fuerzas. Esta dinámica, que se mantiene hasta la actualidad, se sostiene con una estrategia biposicional de ambas organizaciones políticas,

que ejercen al mismo tiempo funciones de oposición y oficialismo, según a quienes apoyen sus facciones internas.

Para comprenderlo en términos de representación, resulta complejo que el mismo partido represente al electorado que lo votó para que se constituya en una oposición sólida y combativa, si una parte de sus escaños va a votar alineada al oficialismo. Esto sucedió en diferentes momentos históricos, en los que una facción del PLRA apoyó al Partido Colorado, votando en contra de otra facción liberal. Lo mismo ha sucedido con la ANR, que ha votado cruzada debido a las disputas internas de sus caudillos enemistados.

A pesar de esto, los partidos tradicionales logran movilizar el voto de sus seguidores fieles, pero no convocar al electorado independiente. Por su parte, las terceras fuerzas, que tienen momentos de relativa prosperidad política y electoral, no logran sostener el caudal electoral y sufren sistemáticamente un período de auge seguido por otro de drástica contracción de sus votos y, en consecuencia, de las bancas que conquistan en el Congreso.

A esta inestabilidad de los partidos menores que se contradice a la estabilidad del voto duro de los partidos tradicionales (sobre todo de la ANR), se le adjudica un valor de legitimidad muy alto. Como dijo el diputado colorado Walter Harms el 30 de junio de 2023 en la Cámara “que los colorados tengamos una mayoría es decisión del pueblo”.

Si bien la incorporación del voto desbloqueado buscaba alterar el resultado electoral y mejorar la representación de los partidos pequeños, haciendo más transparente la relación entre voto y escaño, que es también, entre electorado y elegido, no se tuvieron en cuenta un conjunto amplio de críticas que se hacían sobre todo desde sectores especializados en análisis electoral.

Existen coincidencias en un conjunto de afirmaciones respecto al voto preferencial. En primer lugar, el desbloqueo de listas produce fraccionamientos excesivos internos en los partidos políticos (Rivera León, 2012; Zovatto y Aguilar, 2013; Valdés, 2013), que redundan en un “debilitamiento de la institucionalidad partidaria” (Brenes Villalobos y Matarrita Arroyo, 2012: 52) y genera competencia donde lo que antes primaba era la lógica de la cooperación (Tuesta, 2012).

En segundo, se reconoce el encarecimiento de las contiendas electorales (Brenes Villalobos y Matarrita Arroyo, 2012) y la dificultad para financiar

un conjunto atomizado de candidatos (Valdés, 2013), que ya no compiten únicamente para conquistar votos para su partido, sino que internamente están en competencia con sus correligionarios y deben arrancarles a ellos votos, así como deben conseguir financiamientos específicos para su propia propaganda, indistinta de la propaganda partidaria. Esto alimenta la desigualdad en la competencia y además habilita la circulación de dinero espurio o con orígenes de dudosa legalidad (Zovatto y Aguilar, 2013; Tuesta, 2012). Eso también dificulta el proceso de control financiero por parte de la autoridad electoral (Karvonen 2004)

En tercero, se reconoce la dificultad combinada de las mujeres de acceder a cargos mediante voto preferente (Zovatto y Aguilar, 2013; Valdés, 2013; Brenes Villalobos y Matarrita Arroyo, 2012). Además, resulta especialmente complejo, en situaciones en los que se evidencia una feminización de la pobreza (con su contracara de masculinización de la riqueza), que las mujeres consigan el mismo caudal de financiamiento que los varones contra los que compiten. Por lo tanto, esto también reforzaría una desigualdad preexistente, no resuelta en el caso paraguayo.

En cuarto, no existe evidencia de que el comportamiento político de un representante tendrá variación si varía la forma en la que fue elegido, ni que su relación con el electorado sea diferente a partir de cómo se lo votó, ni tampoco que varíe el criterio del partido respecto a la elección de sus candidatos (Rivera León, 2012; Zovatto y Aguilar, 2013, Karvonen, 2004).

En quinto, no se evidencian incrementos en la calidad de la representación, aunque sí en la dificultad de gobernabilidad (Brenes Villalobos y Matarrita Arroyo, 2012; Zovatto y Aguilar, 2013), sobre todo por una tendencia a la atomización parlamentaria y la personalización de la política (Brenes Villalobos y Matarrita Arroyo, 2012).

En sexto, se complejiza tanto el acto de la elección (Zovatto y Aguilar, 2013; Tuesta, 2012) como la práctica del escrutinio (Valdés, 2013; Tuesta, 2012), exigiéndole a los electores mayor pericia (Brenes Villalobos y Matarrita Arroyo, 2012) algo que, como veremos, se intentó resolver en Paraguay con la reactivación de la ley de urnas electrónicas.

A pesar de todas estas críticas y los consensos en torno a su validez, el distanciamiento entre las elites y los grupos sociales llevó a considerar que el desbloqueo de listas podía resolver problemas que estaban afectando

profundamente la convivencia democrática. Un sistema en descrédito, una sociedad que reclamaba transparencia y élites de gobierno despegadas de sus bases, dieron lugar a la sanción de una ley en 2019, cuyo antecedente principal fue de 2012 y que empezó a debatirse 17 años antes.

A continuación, analizaremos los vaivenes que transitó el desbloqueo de listas en Paraguay, iniciando en el primer proyecto presentado ante el Congreso en 2002, llegando hasta el último que fue finalmente aprobado en 2019.

4. El largo camino legislativo del desbloqueo de listas en Paraguay

En el año 2002, el Movimiento Patria Querida impulsó un proyecto de ley sobre desbloqueo de listas que obtuvo dictamen negativo en la comisión del Senado. En aquel entonces, el tema no generaba un interés especial en el debate público paraguayo y sus defensores no lograron articular un apoyo dentro del Congreso. En ese contexto, el diario ABC en su editorial del 23 de agosto de 2002 ya marcaba aquello que se pensaba que las listas desbloqueadas vendrían a resolver. “El pueblo vota, sí, pero no elige. La elección de los candidatos se ha hecho en otro ámbito. De ahí también que los electores no se sientan ligados a sus presuntos representados, al punto de no considerarse responsables de servir a los intereses de estos. El sistema electoral paraguayo es la causa de los males que están ahogando a la República y a su pueblo. Es un sistema enfermo y que se niega tozudamente aún a la menor medida de corrección” (ABC, 2002, 23 de agosto).

Para 2004, cuatro senadores de la ANR (Ada Fátima Solalinde De Romero, Alfonso González Núñez, Silvio Ovelar y Nelson Argaña) presentaron otra propuesta de ley que buscaba “incluir el sistema de lista desbloqueada para elegir los candidatos a cargos plurinominales, garantizando así un voto más personalizado y un compromiso más directo entre el elector y su representante.” (Expediente 44242. Proyecto de ley, 2004: 1).

El proyecto 44242 declaraba que con la incorporación de la lista desbloqueada se iba a disminuir la presión de la “propia cultura partidista”.

En su segunda página, el proyecto afirmaba que, aunque existen algunas desventajas con las listas desbloqueadas, esta modificación supondría un incremento en la inmediatez, en las opciones para el ciudadano, en el control, en la participación y en la legitimidad, y una mejoría en la distribución y en la idoneidad (Expediente 44242. Proyecto de ley, 2004: 2).

El proyecto incluso incorporó el problema de la cuota femenina, que es, en términos generales, difícil de combinar con el voto preferencial, dado que dificulta su aplicación, además de profundizar problemas estructurales, como el acceso a financiamiento por parte de candidatas mujeres y a espacios de negociación y construcción de apoyos que sí tienen sus colegas varones.

Los autores indicaron que ya no importaría que a “las mujeres las pongan en último lugar como a veces pasa en los partidos” porque podrá quedar primera si logra el voto preferencial de su electorado, para lo que sería mandatorio “que simplemente no esté en un lugar para quedar, sino que también haga su campaña y haga su esfuerzo” (Expediente 44242. Proyecto de ley, 2004: 3 y 4).

Los proyectistas plantearon que este sistema permitía conciliar los “intereses generales de la nación” y los “legítimos intereses partidistas”.

La propuesta 44242 indicaba que cada elector podría seleccionar cinco preferencias para el Senado, tres para las circunscripciones que disputen diez o más cargo y dos en las que haya tres o menos cargos en reparto (Expediente 44242. Proyecto de ley, 2004).

Quince años antes de la aprobación de la ley vigente, los argumentos ya hablaban de aportar mayor conexión entre votantes y autoridades elegidas, “permite un mayor control del Elector sobre el Candidato. No es el partido quien va imponer el candidato, sino que el elector va tener esa ventaja [...] al mismo tiempo eso va obligar a que los partidos presenten mejores candidatos, porque si un partido político presenta candidatos malos es muy posible que el elector se decida por los candidatos de otro partido que sea mejor” (Expediente 44242. Proyecto de ley, 2004: 2).

En paralelo, el 12 de mayo de 2010, el Senador Hugo Estigarribia Gutiérrez de la ANR presentó otro proyecto que declaraba la necesidad de lo que él llamó “doble desbloqueo” (en las elecciones de autoridades

partidarias y en las internas y generales), argumentando que presentaba repetía la materia porque los otros proyectos en debate no incorporaban todas las elecciones que el suyo sí. En sus palabras “con esta propuesta legislativa deseamos dotar a la ciudadanía de un MECANISMO MÁS DEMOCRÁTICO DE ELECCIÓN QUE DÉ MAYOR LIBERTAD AL ELECTOR y, en lo posible conforme a los candidatos propuestos, QUE MEJORE LA CALIDAD DE LOS ELECTOS permitiéndole al ciudadano que vota, a diferencia del sistema actual, la capacidad de individualizar su voto en candidatos de ‘su preferencia’ que integran la lista propuesta por un Partido, Movimiento o Alianza política, tanto en las elecciones internas como en las generales” (Expediente S-105460. Proyecto de ley, 2010: 1, *mayúsculas en el original*).

Básicamente, todos los proyectos circulantes esperaban del cambio de boleta una depuración del partido, de los candidatos que propusieran y de aquellos que fuesen elegidos. Dotando también a los votantes de una autonomía y ajenidad de sus partidos de pertenencia y de una volatilidad que no caracteriza a los votantes de los partidos tradicionales.

Una nueva propuesta volvió en 2011 de la mano de un Diputado colorado, Víctor Bogado y uno liberal, Carlos Vidal Zena². En esta oportunidad, los autores critican la lista sábana, pero no por la inclusión de personas con poca legitimidad para ocupar ese cargo (que es la crítica que la sociedad realiza) sino porque “ilustres e ilustradas personalidades de nuestro país, referentes de diferentes estamentos del quehacer nacional en todos los órdenes” (Expediente D-1119244. Proyecto de ley, 2011: 1) son utilizados como candidatos de relleno (para completar las largas listas), sin posibilidades reales de acceder a cargos electivos.

Los proyectistas le atribuyen al sistema de listas cerradas y bloqueadas ser una de las causas fundamentales del distanciamiento entre sociedad y representantes, por lo que el desbloqueo “estará favoreciendo la genuina representación popular por medio de sus legítimos representantes quienes ostentaran en sus escaños, la limpidez de su trayectoria de vida en la forma de servir al pueblo” (Expediente D-1119244. Proyecto de ley, 2011: 2).

² Este proyecto propone cambiar el artículo 258 de la Ley 834 (Que establece el Código Electoral), que refiere específicamente a las listas y la representación, pero también al artículo 269, que aborda las iniciativas populares, su pertinencia y tratamiento. La conexión es prácticamente inexistente por lo que se considera que debe tener un error de tipeo.

Bogado y Vidal Zena criticaron una práctica normalizada que ya describimos inicialmente: que los candidatos paguen al partido por tener acceso a los primeros lugares de la lista. Los autores de la propuesta, desconociendo el impacto que tienen el desbloqueo de lista en la atomización y multiplicación de campañas (una por cada candidato, y ya no una por cada partido) y la consecuente expansión del gasto en financiamiento y recursos que esto implica, argumentan que las listas sábanas posicionan en los primeros lugares a personas con poder económico y poder fáctico., con el que pueden afrontar “los excesivos costos que implican el acceso al estamento parlamentario” (Expediente D-1119244. Proyecto de ley, 2011: 2).

Sin embargo, a diferencia de la propuesta de 2004, la de 2011 solicitaba que la lista desbloqueada se incluyese sólo en las internas partidarias y de los movimientos, para elegir a los candidatos plurinominales. En las elecciones nacionales, el proyecto planteaba la necesidad de conservar las listas cerradas y bloqueadas, para “favorecer la consolidación de los partidos y movimientos políticos y la gobernabilidad del país” (Expediente D-1119244. Proyecto de ley, 2011: 4).

El mismo año, cuatro diputados del Partido Colorado, Eladio Gómez, Mario Morel Pintos, Andrés Retamozo y Justo Zacarías Irún presentaron otro proyecto de ley que también recuperaba el desbloqueo de listas. A diferencia de las dos propuestas anteriores, esta redacción permitía al elector optar por una lista cerrada completa, tal como fuese presentada por el movimiento o el partido político, o por uno de los candidatos de esa lista. Esta opción doble se aplicaría en las internas y en las elecciones generales (Expediente D-1119673. Proyecto de ley, 2011). El conteo de los resultados también proponía diferencias. Los votos válidos obtenidos por lista eran el resultado “de la suma de los votos por el partido, movimiento o alianza, adicionadas de las que recibieron los candidatos de cada uno de estos partidos, movimientos o alianzas” (Expediente D-1119673. Proyecto de ley, 2011: 5).

En 2012, por primera vez en más de diez años desde la propuesta del MPP (ahora ya Partido Patria Querida, PPQ) el potencial desbloqueo de listas logró sobrevivir al debate intracámaras. De hecho, la propuesta prosperó y consiguió consensos (dinámicos y cambiantes) entre los diferentes miembros de las élites de gobierno. Abordaremos a continuación

este proceso, para comprender el antecedente más importante de la ley que finalmente logró aprobarse en 2019.

5. “Dipuchorros”, “Senarratas”, Rekutu y listas sábana: la propuesta de desbloqueo en un 2012 convulsionado

En junio de 2011, la Cámara de Diputados aprobó la propuesta de incorporación de lista desbloqueada. Era la primera vez que uno de estos proyectos lograba apoyo y se le atribuyó al mismo tiempo al lobby de la facción colorada de Zacarías Irún (quien presentó el proyecto en 2011), al trabajo acumulado de Patria Querida, y al apoyo popular surgido en torno al tema.

Para esta fecha, se había consolidado la Asociación Fuera Listas Sábana del Paraguay (ASOFULSAPY), que aglutinó a personas de diversas procedencias que luchaban por la incorporación del voto preferente, centralizando las críticas en la lista sábana y los problemas que generaba en la política paraguaya. Esta agrupación tenía tres ejes de críticas centrales: la baja calidad de los legisladores y su poca preparación; la baja representatividad que generaba y la posibilidad del acceso de personas con antecedentes criminales o de dudosa legalidad a cargos electivos de gobierno, por ocupar lugares en la lista (ver imagen 11.1).

ASOFULSAPY consideraba a las listas sábana como el verdadero flagelo del sistema electoral paraguayo, y proponía consolidar un grupo sólido para encabezar “una manifestación multitudinaria, permanente y digital, para concientizar sobre la necesidad de reformar el sistema electoral actual hacia un sistema que efectivamente genere representantes que actúen para el bien de todos los paraguayos” (ASOFULSAPY, 2011).

Imagen 11.1. Flyer digital de la Asociación Fuera Listas Sábana del Paraguay para graficar sus desacuerdos con la lista sábana. 19 de mayo de 2012



Fuente: ASOFULSAPY. Página web. 2012.

<https://asofueralistasabana.blogia.com/2012/051910-n-stor-n-ez-asofulsapy-s-reglamento-para-desbloqueo-de-listas-s-bana.php>

Dos de los líderes de ASOFULSAPY, Alberto Cabrera y Néstor Núñez, comenzaron a ganar espacio mediático y a protagonizar debates en los que discutían públicamente sobre la validez de sus reclamos, en contra de legisladores que argumentaban que la lista desbloqueada empeoraría el resultado político e institucional.

En paralelo a estas apariciones, ASOFULSAPY organizó un sistema de cobertura de eventos políticos y de marchas y acciones que, si bien no eran numerosas en términos de cantidad de participantes, tuvieron el acierto

de ser sostenidas en el tiempo y de utilizar redes sociales y plataformas digitales como manera de convocatoria y producción de contenidos que posicionen sus demandas.

El texto tenía entonces media sanción y fue elevado al Senado, donde fue rechazado, retornando a la Cámara de Diputados. Esta vez, Diputados ratificó el original por mayoría, lo que obligó al retorno a Senadores.

La fuerza de ASOFULSAPY era mayor y habían logrado unificar alrededor de siete mil personas³ en sus peticiones, que organizaron sus agendas para presenciar debates parlamentarios, pedir reuniones con diferentes representantes y hacer llegar sus pedidos a los senadores y diputados opositores.

La trayectoria integral del debate de esta ley fue particularmente errática. Algunos legisladores que la habían apoyado en un momento, la rechazaron en otro. Además, la coexistencia de diversas propuestas de ley que habían tenido ingreso al Congreso durante diez años, complejizaron la identificación de lo que se votaba.

Esto era relevado en los medios, donde diputados, senadores, especialistas y miembros organizados de la sociedad protagonizaban “careos” en los que debatían vehementemente los resultados.

A pesar de dilaciones y maniobras legislativas habituales (como evitar el quorum, postergar los debates, etc.), el Senado que había rechazado la ley originalmente, la aprueba y la envía al Ejecutivo que la promulga.

La Ley 4584/12 (“Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”, modificados por la ley n° 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”) se publicó el 20 de febrero de 2012 con la firma de las dos cámaras y del presidente de la república.

Según determinaba el mismo cuerpo legal, se aplicaría a partir de las elecciones generales de 2013, y en las internas inmediatamente anteriores a las mismas, y la reglamentación de la ley se dejaría en manos de la máxima autoridad en la materia, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).

³ La asociación siempre cuantificó sus miembros a partir de los seguidores consolidados en su perfil de Facebook. El 17 de abril de 2012 declararon tener 7321 miembros a partir de ese registro.

La versión de la ley que se debatió y se aprobó era la correspondiente a la propuesta de la ANR de 2011, por lo que algunos legisladores del PPQ se mostraron en contra (dado que no era un desbloqueo total, sino que abría la posibilidad de que el electorado eligiese lista completa o alguna preferencia y aplicaba un sistema no recomendado de D'Hondt), e incluso autoridades del TSJE indicaron que consideraban que la norma era impracticable (Ver Imagen 11.2) y que no cambiaría la tendencia a votar lista completa del mismo partido sin identificar preferencias⁴.

Imagen 11.2. Flyer digital de la Asociación Fuera Lista Sábana del Paraguay para graficar la oposición a la nueva ley de desbloqueo. 15 de abril de 2012



Fuente: ASOFULSAPY. Página web. 2012.

<https://asofueralistasabana.blogia.com/2012/041505-para-el-desbloqueo-total-se-necesita-la-modificaci-n.php>

A pesar de la sanción y promulgación, la ley empieza a ser fuertemente resistida tanto por políticos que habían votado a su favor en alguna de las etapas legislativas, por miembros del TSJE y por quienes siempre habían mantenido una postura opositora permanente.

⁴ Un buen resumen de estas opiniones en contra, puede encontrarse en ABC (2012, 04 de marzo).

Un ejemplo es el entonces diputado Oscar Tuma, que primero aprobó el proyecto de desbloqueo (en 2011) pero después lo rechazó y se volvió uno de sus grandes detractores.

A principios de 2011, Tuma declaró en el recinto que con ese proyecto los ciudadanos iban a poder votar por quienes confiasen. A fines de ese año, votó en contra.

En su argumento sobre esta modificación, dijo que no se había aprobado lo que se debería haber aprobado, y que lo hicieron entrar en razones los Senadores de PPQ, quienes dijeron desde un principio que la ley que había resultado no podía servir para consolidar cambio alguno. Además, argumentó que la existencia de dos proyectos en paralelo hizo que la ciudadanía y que incluso él mismo se confundiese respecto a cuál desbloqueaba qué cosa y con qué requisitos.

La Comisión de Asuntos Constitucionales había incorporado modificaciones que debilitaban el concepto de desbloqueo de la propuesta original. Tuma era uno de los firmantes de esos cambios.

Esta confusión no atañó sólo a Tuma. Su caso provee un ejemplo de lo caótica que fue esta votación y de lo complejo que resultó ser por la multiplicación de proyectos, de opciones, de tratamientos legislativos y lo contradictorio de la información.

Las asociaciones que seguían este proceso, llamaron a este proceso el “desbloqueo gatopardista” dado que aparentaba permitir un desbloqueo, mientras en realidad lo cercenaba casi integralmente.

Rápidamente, las máximas autoridades de TSJE informaron que esa ley no permitiría cambio alguno, dado que, para revertir el orden de los candidatos impuesto por el partido, el candidato individual que consiguiese votos preferenciales tenía que conseguir más que los que se llevase el partido. La demanda social colisionó con los dichos del tribunal electoral (ver Imagen 11.3) y rápidamente fueron estos quienes se posicionaron como enemigos de la causa democrática y transparente.

Imagen 11.3. *Flyer* digital de la Asociación Fuera Lista Sábana del Paraguay para graficar las disputas con las máximas autoridades del TSJE. 19 de mayo de 2012



Fuente: ASOFULSAPY. Página web. 2012.

<https://asofualistasabana.blogia.com/2012/051903-tsje-devuelve-el-fardo-a-los-partidos-y-desconstrata-a-todos-los-operadores.php>

Los debates televisivos aumentaron y las inconsistencias de las votaciones fluctuantes se hicieron reconocidas. ASOFULSAPY acompañó la sanción de la ley, a pesar de que las modificaciones y la versión aprobada no fueran las que habían impulsado desde su organización y comenzaron a trabajar en un proyecto de modificación, que llamaron “el desbloqueo REAL de las listas” (opuesto al anterior).

El 3 de junio, en un popular programa televisivo en Unicanal, conducido por la periodista Mina Feliciangeli, los diputados Silvio Ovelar y Oscar Tuma declararon en contra de las listas desbloqueadas, mientras otros dos invitados (uno de la Asociación) las defendieron. Más allá del altercado e intercambio, interesa rescatar algunos elementos que recapitularon los entrevistados.

Ovelar indicó que, si bien se considera que el desbloqueo de listas es “la gran panacea”, la realidad es que no mejora la relación directa entre elector y elegido (Archivo Televisivo Unicanal. 3 de junio de 2012). En vivo, la conductora le pregunta si había votado por la ley, a pesar de considerarla inadecuada, y Ovelar, en ese entonces diputado (actualmente senador, el más votado y beneficiado con el voto preferencial), contestó “creo que hemos votado”. Feliciangeli le pregunta “entonces ¿para qué votaste esto que no sirve?”. El diputado respondió “yo debo ser muy honesto. Yo estaba convencido de que el voto en cruz era para el Partido y aceptabas la lista como era” (Archivo Televisivo Unicanal. 3 de junio de 2012). Ovelar, al igual que Tuma, también presente en este debate, había votado una versión que tampoco conocía con cabalidad.

En el siguiente bloque, tras las acusaciones del también presente Néstor Núñez de ASOFULSAPY que indicó que se había votado mal y sin responsabilidad parlamentaria, el Diputado Oscar Tuma tomó la palabra y marcó algunos elementos importantes de su causa de rechazo, que se alineaban con las críticas que los académicos y especialistas en el voto preferencial publicaban: el esquema de publicidad se vería afectado porque todos los candidatos competirían entre sí, el esquema de retorno del subsidio electoral invertido sería dificultado (dado que cada candidato debería invertir dinero personal en su propia campaña y luego la devolución del TSJE se ejecutaría sobre gastos del partido y no del candidato), el esquema del cuidado del voto en mesa y en escrutinio se vería en peligro (dado que el partido ya no será garantía de ello y que el representante de la

mesa puede estar defendiendo los votos de otro candidato), el esquema de competencia interna carecería de sentido, entre otros.

Mientras se debatía, tanto en los medios, como en las instituciones y en la sociedad, la aplicabilidad, el costo monetario y las inexistentes alteraciones en los resultados que esta ley pudiese dar, se llevaron al Senado modificaciones, que debían ser tratadas en un tiempo prudencial, sobre todo pensando en la cercanía de las elecciones en las que debía estrenarse el sistema.

El 5 de junio de 2012, el Senado debía votar las modificaciones, siendo la más importante la concerniente a la forma de contar los votos: mientras en la ley vigente el recuento se hacía por listas y por candidatos; el cambio planteaba hacerlo sólo por candidatos y armar el orden a partir de allí (desatendiendo el voto por listas)⁵.

En una sesión extensa y tensa, los senadores las rechazaron y, además aprobaron la postergación de la entrada en vigencia de la Ley 4584 hasta el año 2015. Esta dilación se envió a Diputados que lo aprobó el 14 de junio de 2012, declarando la Ley N° 4662.

La decisión del Senado causó un gran repudio popular que terminó en acciones en contra de las sedes de los dos partidos mayoritarios⁶ y en ataques directos a los Senadores cuando intentaban desalojar el recinto⁷.

Los dos escuetos artículos de la Ley 4662 no resolvían el intrincado debate sobre el tipo de boleta, pero postergaba la resolución, permitiendo ganar tiempo y dejando la implementación a un nuevo Congreso que se conformaría en 2013 tras las elecciones generales.

Este nudo de votaciones, legislaciones, anulaciones y derogaciones son un ejemplo bastante acabado de cómo funciona la materia electoral en Paraguay. El sistema legal electoral se compone de leyes que en muchos

⁵ Las diferencias eran relevantes en el momento del escrutinio y transformación de votos en escaños. En la ley vigente, el orden de las listas de candidatos prácticamente no era modificable, dado que, para alterarlo, un candidato debía tener una cantidad de votos muy diferentemente mayor que la obtenida por su partido. En la modificación, el voto preferencial es el que reestructura el orden y es a partir de éste que se reparten los escaños, aplicando el D'Hondt una vez que se haya reordenado toda la lista según cantidad acumulada de votos.

⁶ El 6 de junio de 2012, adherentes a la ANR se convocaron para repudiar los destrozos. El partido emitió un comunicado en rechazo a las acciones (ANR, 2012).

⁷ Abc (2012, 5 de junio) publicó detalles sobre las acciones de protesta desencadenadas en la noche de la votación en el Senado.

casos se superponen o incluso se contradicen, que se aplican en un marco de deficiente conexión entre el Congreso y la autoridad electoral (TSJE), y que no encuentra una línea de continuidad que organice las leyes electorales y las permita interactuar de manera orgánica y coherente. La forma de sanción de leyes es fragmentaria, por lo que produce un efecto de parche que no permite resolver ni el problema que se propone solucionar, ni el descrédito institucional y electoral.

Cuando aún este proceso estaba en su punto de efervescencia, el 22 de junio de 2012, el entonces presidente Fernando Lugo Méndez fue removido de su cargo mediante un juicio político exprés llevado adelante por el Congreso. El *impeachment* fue considerado Golpe Parlamentario y le valió al Congreso el desprestigio social de expulsar a un presidente que tenía minoría legislativa y que estaba a un año de terminar su mandato⁸.

El descrédito y la desconfianza hacia el órgano legislativo se incrementó. En ese contexto, otro conjunto de movilizaciones sociales toma lugar, este es el caso de las personas que se organizaron en torno a las convocatorias de Indignados Paraguay y de *After Office* Revolucionario, y al tiempo de levantar las consignas “Fuera Diputruchos y Senarratas”, rechazaron la estrategia del *rekutu* (palabra en guaraní que se utiliza como metáfora de la práctica de los legisladores de mantenerse en su puesto durante décadas, dado que no existe límite a la reelección en el Congreso).

Más allá del despliegue popular, de que las demandas se aglutinasen y de que se realizaran diferentes procesos de resistencia al desplazamiento del presidente Lugo, el mismo se retiró, llamando a la paz social, y fue reemplazado por quien fuese su vicepresidente, el liberal Federico Franco.

La distancia entre representantes y representados se presentó como infranqueable y el rechazo al accionar del Congreso fue sostenido y se transformó en manifestaciones y acciones concretas autoconvocadas que profundizaron el desprestigio.

En cuanto a la materia electoral, el novel presidente también se sumó, enviando una notificación al Congreso el 19 de julio de 2012. Por medio de ese Mensaje del Poder Ejecutivo, Franco solicitaba modificar los Artículos 1º, 2º, 3º y ampliar la Ley N° 4584/12 (Expediente S-12940. Mensaje del

⁸ Para un desarrollo más completo de este momento histórico se recomienda la lectura de López (2020 y 2020b), Carbone y Soto (2014), Duré et al (2012) y Lezcano Claude (2012).

Poder Ejecutivo, 2012). Esta propuesta volvía a recuperar la necesidad de implementar el desbloqueo de listas, aunque con un sistema de conteo diferenciado.

Un año después, el 29 de noviembre de 2013, una propuesta interpartidaria, firmada por Jorge Ramón Avalos Mariño (PLRA), Juan Félix Bogado Tatter (PLRA), Ramón Duarte Jiménez (Frente Guasu), Olga Beatriz Ferreira de López (Independiente), Fabiola Oviedo Melgarejo (ANR), Ramón Romero Roa (ANR) y Hugo Leandro Rubín Godoy (PEN), reforzó la solicitud de modificación de la ley de listas y agregó un factor importante: además de pedir la anulación de la Ley 4662/12 que había postergado el uso de boleta desbloqueada, anexa que “Se implementará el uso de las urnas electrónicas con impresión de voto a los efectos de un control cruzado” (Expediente D-1328850. Proyecto de ley, 2013:).

De esta forma, como abordaremos a continuación, quedarían ahora sí ligados el cambio de la boleta con el cambio en el formato de emisión de voto, pasando del modo físico impreso al modo digital con urna electrónica.

Contradiendo estos proyectos de ley, en junio de 2014, tres senadores de la ANR, Gustavo Javier Alfonso González, Juan Carlos Galaverna Delvalle y Julio César Velázquez Tillería, presentaron una propuesta legislativa para derogar la Ley 4584/12. La propuesta no presentaba justificativo alguno, más que la leyenda, probablemente incorporada por Galaverna (senador colorado de larga militancia en contra de las boletas desbloqueadas) que decía “El presente proyecto está basado en mis constantes exposiciones, repetidas varias veces en plenaria, las cuales, si fuese necesario, las expondré nuevamente en ocasión del tratamiento del proyecto” (Expediente S-146431. Proyecto de ley. 2014: 1).

La propuesta fue aprobada y ese mismo año, bajo la presidencia de Horacio Cartes, la Ley N° 4584 fue derogada por medio de la Ley N° 5350, muy escueta y acotada a un solo artículo que anunciaba la anulación. Las causas esgrimidas fueron “errores técnicos insalvables en la redacción del texto de dicha ley que finalmente no lograrían cumplir el objetivo para lo cual fue promulgada” (Filártiga Callizo, 2018: 13).

El nuevo acuerdo legislativo terminó con las diferencias y la ley de desbloqueo, sancionada desprolija y sin revisiones serias, fue eliminada antes de su aplicación.

El 30 de octubre de 2014, el Senador Derlis Osorio Nuñez de la ANR, presentó otro proyecto, que pretendía incorporar lista desbloqueada en los cargos legislativos y una especie de selección abierta en las elecciones del Ejecutivo. Osorio planteaba que “el elector primero deberá seleccionar el Partido, Movimiento Político, Alianza o Concertación de su elección, Luego seleccionar el movimiento interno de su elección si existiere, y por último marcar el numero asignado al candidato de su preferencia a Presidente y Vicepresidente” (Expediente S-146610, Proyecto de Ley, 2014: 2). También recogía de la propuesta anterior la incorporación de “medios tecnológicos idóneos con impresión de voto a los efectos de un control sistémico” (Expediente S-146610, Proyecto de Ley, 2014: 5). El proyecto no prosperó, pero nos permite dar cuenta de la variedad de ideas y “posibles soluciones” que cada legislador tenía sobre el tema y de lo fluctuante que eran los apoyos.

Los años posteriores a la remoción de Lugo de la presidencia estuvieron caracterizados por una activación en las movilizaciones sociales, especialmente fuertes entre 2015 y 2017 (González Bozzolasco, 2017; Duarte Recalde y González Ríos, 2016).

En el contexto de este descontento generalizado, asociado también a una merma en la dinámica económica y a una faccionalidad interna muy fuerte en el partido de gobierno, el entonces presidente Horacio Cartes —elegido sin vigencia de la Ley de desbloqueo de 2012, y habiéndola cancelado en 2014— se vio implicado en otro suceso de índole electoral que hizo nuevamente confluir las fuerzas de la resistencia social y articuló una de las movilizaciones sociales más emblemáticas desde el retorno de la democracia (López, 2020 y 2020b; Carrizosa, 2017, González Bozzolasco, 2017).

La facción cartista del Senado y una facción del Partido Liberal, junto a algunas bancas del luguista Frente Guasu, mediante una maniobra legislativa de dudosa legalidad y poca legitimidad (que incluyó cambios en el reglamento interno de la Cámara y sesionar en una oficina, por fuera del recinto oficial), aprobaron la reelección presidencial, que se encuentra prohibida constitucionalmente en Paraguay desde 1992.

Esta estrategia azuzó a la movilización social, agitada también por las facciones partidarias que rechazaron la reelección, coincidiendo en una

gran marcha el 31 de marzo de 2017. La misma escaló hasta la quema del Congreso y la represión desmedida del Estado. Las fuerzas de seguridad asesinaron por la espalda a un militante liberal dentro del Comité Central de su partido y castigaron y persiguieron a manifestantes en las calles del centro de Asunción.

“La quema del Senado cristalizó la falta de lectura de la voluntad popular y la lejanía entre los proyectos de ciertos sectores de la élite de gobierno y sus representados. Asimismo, remarcó los límites de la institucionalidad para canalizar la movilización y la protesta, cuando los lazos de la representación se encuentran tan desarticulados. La conexión entre los representantes y los representados, y sus vínculos de obligatoriedad, se vio afectada, lo que sentó las bases de una crisis indetenible. En casos como este, si no se revierte esa distancia, el enfrentamiento puede volverse crónico” (López, 2020: 364).

La representación parecía haber llegado a su estado más crítico y el vínculo de responsabilidad de las élites legislativas con sus electorados ya no presentaba encuentros: los partidos tradicionales, caracterizados por un electorado fiel y permanente, se habían dividido hacia adentro respecto a la reelección.

En el siguiente apartado analizaremos cómo dentro de este estado de situación, se logró proponer un nuevo proyecto de desbloqueo de boletas y aprobarlo.

6. Ley de desbloqueo. La “propuesta de Patria Querida”

Desde el 2002, cuando habían presentado con tibio apoyo social y sin fuerza parlamentaria, la primera ley de desbloqueo, la incorporación del voto preferencial en Paraguay había quedado unida en el imaginario social al Partido Patria Querida.

En 2018, este partido, de la mano de tres de sus Senadores, Fidel Zavala, Stephan Rasmussen y Georgia Arrúa retomaron su propuesta y volvieron a elevarla al Congreso, unificando esta vez la solicitud del desbloqueo de listas con la del uso de urnas electrónicas (Expediente S-187921. Proyecto de Ley, 2018).

El voto electrónico tiene también, por su parte, una larga trayectoria legislativa en Paraguay⁹. Para hacer un resumen muy breve de los hechos centrales, la ley que lo incorporaba, la N° 1825/01, fue aprobada en 2001, año en el que se utilizó para las elecciones locales sólo en siete municipios. Si bien la experiencia se catalogó como exitosa por veedores, autoridades del TSJE y por la cooperación internacional, comenzó a crecer la desconfianza. Para las elecciones nacionales de 2003 se repitió el uso parcial, que no alcanzó a cubrir al 50% del electorado (Fuentes Armadans y Sánchez Casaccia. 2022).

En 2006, para prever su aplicación en las internas de ese mismo año, se reglamentó el uso de las urnas mediante la Ley N°3017/06. Las elecciones locales de ese año tampoco se hicieron con una cobertura electrónica total del electorado.

Progresivamente, el Partido Colorado, muy influenciado por sus pujas internas, fue perdiendo confianza en las urnas electrónicas, al tiempo que la sociedad civil comenzó a hacer propias las críticas que se realizaban a este sistema: no garantiza el secreto del voto, no provee seguridad e integridad al acto electoral, dificulta o imposibilita la auditoría y disminuye drásticamente la transparencia.

De esta forma, en 2008, los ministros del TSJE dispusieron el retorno total al uso de boletas impresas, dejando para más adelante la reactivación de las electrónicas, algo en lo que comenzaron a trabajar desde 2013 (Fuentes Armadans y Sánchez Casaccia. 2022).

La propuesta de PPQ combinaba, al igual que las anteriores, el retorno de las urnas electrónicas (“que expidan una versión impresa del voto emitido por el elector”, Artículo 3°, Expediente S-187921.

Proyecto de Ley, 2018) con el desbloqueo de listas. La explicación residía en que el conteo manual demoraba muchas horas y que las actas eran “realizadas por miembros de mesa poco idóneos” (Expediente S-187921. Proyecto de Ley, 2018: 2). Según afirmaban los proyectistas, esto reducía la capacidad de control real y eficiente, y alentaba la comercialización de votos a partir de alterar las actas electorales.

Entre las exposiciones de los motivos para volver a debatir el desbloqueo, insistían en que la ciudadanía paraguaya exigía mayor representatividad

⁹ Fuentes Armadans y Sánchez Casaccia (2022) realizan una buena reconstrucción de este proceso.

en el manejo de la vida pública y una transformación real (Expediente S-187921. Proyecto de Ley, 2018). Agregaban además que ampliar la capacidad de selección mejoraría la calidad de la representación y afirmaban que, en las elecciones de 2018, se había ofertado la mayor cantidad de listas en la historia de las elecciones lo que, desde su perspectiva, era prueba del aumento del interés en la participación y de los espacios alternativos.

Los senadores patriaqueridistas esgrimían que el desbloqueo de listas se convirtió “para muchos en una Causa Nacional” (Expediente S-187921. Proyecto de Ley, 2018: 2).

Usando este texto de base y tras largas sesiones de debate, en abril de 2019, la ley del desbloqueo de votos y de urnas electrónica fue aprobada, bajo el N° 6318/19, que analizaremos a continuación.

7. El fin de una etapa: del “lista completa, de punta a punta” a personalismos fraccionados

La ley 6318 habilitó desde 2019 la competencia electoral a partir de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para los cuerpos colegiados (Congreso, Convención Nacional Constituyente, Juntas Departamentales y Municipales, Parlamentarios del Mercosur) tanto en las elecciones internas como en las generales, y en las organizaciones intermedias.

Las denuncias sobre las dificultades por el encarecimiento de las campañas políticas, la proliferación de múltiples campañas donde antes había una sola y la personalización de los candidatos al momento de afrontar los gastos por sí solos, reforzó dos problemas que ya se tenían desde antes: el costo de candidatearse a política y la posibilidad de hacerlo mediante el uso de dinero de origen delictivo. Por esta causa, la Ley 6318 vino aparejada a la ampliación y fortalecimiento de otra ley, la de control al financiamiento político que, vigente desde 2012 (Ley N° 4743/12), fue modificada en 2018, acrecentando los controles a los candidatos en las internas (Ley N°6167/2018), y en 2020, obligando a los candidatos y partidos a realizar declaraciones de ingresos y egresos en contextos de campañas y rendiciones de cuenta (N°6501/2020).

Las inexactitudes técnicas de la 6318, y su rápida aplicación en las elecciones municipales de 2021¹⁰ y en las generales de 2023 dieron lugar a aumentar la discrecionalidad de intervención del TSJE para remendar administrativamente elementos que no habían sido prevenidos legislativamente.

Esto abrió paso a otro problema, que fueron las decisiones contradictorias del mismo Tribunal Superior y la baja transparencia sobre algunas de esas decisiones¹¹. Entre estas se encuentra el inicial permiso y la posterior prohibición de acceder al cuarto de votación con un papel¹² que indicase los pasos a seguir para aquellas personas que no pudiesen recordar o que presentasen dificultades al momento de enfrentar la máquina de votación.

Por otra parte, se reportaron algunas confusiones respecto a cómo se computarían los votos según candidato y partido, y quiénes se beneficiarían del excedente de apoyo de un candidato (si el candidato inmediatamente siguiente según la lista propuesta por el partido, o si el candidato inmediatamente siguiente según la cantidad de voto preferencial obtenido).

Si bien las boletas preferenciales inspiraron una explosión de candidaturas en las elecciones municipales, los beneficiarios fueron los dos partidos tradicionales, más específicamente el Partido Colorado (Villalba, 2021). Algo que parece sostenerse en las generales de 2023, tanto en las gobernaciones como en las nacionales.

Además, si bien la 6318 indica el desbloqueo en las internas partidarias, no tiene en cuenta el cupo obligatorio (y particularmente bajo) del 20% de presencia de mujeres en las listas, que sí figuraba en la legislación previa. Esto nos permite identificar que el desempeño electoral de las mujeres en las elecciones generales de 2023 se ha dado *a pesar* de la Ley y no *gracias* a ella.

¹⁰ Villalba y Filártiga Callizo (2022) indicaron que la implementación de las urnas electrónicas en las elecciones municipales fue aprobada por los políticos locales y los observadores internacionales.

¹¹ La reputación del TSJE había sufrido embates luego del polémico incendio de urnas electrónicas en su sede, que dejó como saldo a un funcionario muerto y algo menos de 8.000 máquinas quemadas. Este evento no fue adecuadamente explicado y tiñó de dudas todo el proceso electoral. Además, activó alertas sobre las demoras que generaría adaptar los padrones de cada mesa según la disponibilidad, ahora reducida, de máquinas.

¹² Este papel que contiene información importante que “se copia”, se denomina “copiatini” en Paraguay o “machete”.

La redacción desatiende, nuevamente y al igual que la normativa anterior, elementos que se han convertido en nudos problemáticos de la calidad democrática y de la prevención de las malas prácticas electorales. Un ejemplo de esto lo constituye el control de las mesas de votación y la preminencia de los dos partidos tradicionales en esta tarea, quedando las terceras fuerzas muy relegadas o ausentes de esta función fundamental. Otro ejemplo es el del problema del escrutinio y de las boletas de votación. Según el orden vigente, el único documento válido es el acta final de cierre de conteo, eliminándose las boletas pues constituyen basura electoral. Esto, si se combina con la fuerte presencia de los dos partidos tradicionales como contralores del desarrollo electoral, levanta sospechas sobre el cuidado y la protección del voto disidente.

Uno de los pedidos de modificación más inmediatos a la 6318 lo presentó Paraguay Cubas en septiembre de 2019, quien solicitó, basándose en la Constitución Nacional y en las actas de las comisiones redactoras, que se permitiesen las candidaturas independientes reconocidas para cargo presidencial, de constituyentes, y de legisladores (Expediente S-199047. Proyecto de Ley, 2019).

En noviembre de 2020, la bancada del Frente Guasu propuso otra modificación, dado que por una omisión en la redacción el texto no habilita la aplicación el mismo sistema a los suplentes que a los titulares¹³. “Se propone con el presente proyecto subsanar este error y que la lista de suplentes se ordene de la misma forma que la de titulares, con la siguiente redacción: ‘el voto preferencial emitido a favor de cualquiera de los candidatos de la lista se computará también para el suplente que se encuentre en el mismo número de orden que el titular’” (Expediente S-209935. Proyecto de Ley, 2020: 1).

En noviembre de 2021, luego de las Municipales, la Bancada C del PLRA, Abel Alcides González Ramírez, Octavio Schatp Bogado y José Gregorio Ledesma Narváez, presentaron otro proyecto, pidiendo que se

¹³ También Blas Llano presentó en febrero de 2022 un pedido de modificación en la misma línea. Pidiendo que se agregue la inscripción “los suplentes sufrirán idénticas alteraciones que sus titulares correspondientes de la lista inicial presentada por los Partidos, Movimientos Políticos, Concertaciones o Alianzas Políticas” (Cámara de Senadores, expediente 10659, 3 de marzo de 2022). (Expediente S2210659. Proyecto de Ley, 2022: 2).

restaure la boleta cerrada y bloqueada en las elecciones generales, dejando el desbloqueo solamente para las internas partidarias.

Justificaron su petición a partir del siguiente argumento: “El actual proceso electoral, contiene un antagonismo sistemático donde se repite la misma inherencia de fraude electoral, como el voto direccionado, a través la compra de votos o ‘baja de línea partidaria’ entre otras prácticas nefastas tradicionales de nuestra sociedad en días de campañas políticas y elecciones. Si bien, el desbloqueo provee a los electores mayor libertad y discernimiento en elecciones internas. En consecuencia, en elecciones generales debilitamos la cohesión partidaria. Los candidatos de los partidos políticos, movimientos o alianzas a cargos, deben competir por el mismo segmento electoral desiguando de esta manera las acciones políticas entre candidatos que realizan campañas de propaganda de forma individual. Restringe la posibilidad de ingreso de candidatos con escaso apoyo popular, inequidad entre candidatos con mayor recurso económico y no garantiza la representación de las mujeres al acceso a los cargos. De igual forma, aunque se cuente con recursos partidarios, la utilización inescrutable de recursos propios de los candidatos facilita el descontrol de gastos partidarios y el financiamiento político” (Expediente S-2110537. Proyecto de Ley, 2021: 1).

El desencanto de este proyecto con las listas desbloqueadas parece comprobar todo lo que los analistas habían dicho sobre las mismas: no traería soluciones a problemas que no derivan de la forma de la boleta, sino de prácticas políticas arraigadas y estratégicamente utilizadas por sectores con privilegios para garantizar su permanencia en espacios de poder.

8. Reflexiones situadas en 2023 sobre la boleta desbloqueada, la representación y las movilizaciones sociales

Si bien sería metodológicamente descuidado hablar de los cambios que se han reportado con la incorporación del voto preferente (dado que ha transcurrido apenas una sola elección general que usase la lista desbloqueada), sí podemos indicar algunos elementos que parece no haber resuelto, considerando que no son problema que inauguró este sistema,

sino que sólo profundizó, o al menos no ha podido revertir, a pesar de haberse implementado con ese fin.

En primer lugar, no se ha disminuido el problema del dinero utilizado en campaña. Si bien, como ya expresamos previamente, con la lista sábana lo que se comercializaba era el acceso a los primeros puestos de las listas, con la boleta desbloqueada los costos de la campaña son altos, lo cual refuerza el beneficio de aquellos candidatos que concentren recursos económicos o formas de acceso a los mismos (legales o ilegales). Esto no sólo beneficia a los partidos grandes, sino que dentro de los mismos beneficia mayoritariamente a los varones (por la fuerte masculinización de la riqueza y del mundo empresarial en Paraguay) dentro de estos partidos.

En segundo lugar, y asociado a lo anterior, el éxito de la ANR en las elecciones municipales de 2021 (Villalba, 2021) y la extensión de su presencia en el Congreso, en la Gobernación y en las Juntas de todo el país dan cuenta de un fortalecimiento significativo de la hegemonía colorada y no de la proliferación de candidaturas renovadas o de partidos minoritarios, como era de esperarse. La práctica desaparición del PPQ y del Frente Guasu dan cuenta de esta tendencia, aunque aún no puede distinguirse de la habitual desaparición de las terceras fuerzas en Paraguay.

En esta misma línea, si bien existieron candidaturas nuevas, algo que ya se había probado en las municipales (Villalba, 2021), estas parecen haber continuado la lógica de las terceras fuerzas de fagocitarse entre sí. La gran novedad de estas elecciones es la aparición exitosa del Partido Cruzada Nacional (PCN), agrupación política que sostiene un discurso fuertemente anti élites políticas a pesar de que su líder, Paraguay Cubas, es un exdiputado y exsenador. Lo rupturista de PCN es que convocó, además de algunos líderes sociales, a una gran cantidad de candidatos ajenos a las dinámicas partidarias, externos a cualquier práctica legislativa previa. Su lista, cuyo número fue simbólicamente elegido (el 911, número reconocido internacionalmente como llamado de emergencia), conquistó casi 23% de apoyo electoral en las presidenciales y alrededor del 11% para el Senado, logrando así cinco escaños.

Sin embargo, los votos de PCN no fueron en detrimento de los partidos tradicionales. De hecho, en contrapartida, el PPQ quedó disminuido a una sola banca, al igual que el Frente Guasu, dos le correspondieron al

Partido Encuentro Nacional y una más al Partido Conciencia Democrática Nacional.

Como se indicó anteriormente, no se puede aún distinguir si esto deriva de la aplicación de boletas desbloqueadas o si es la dinámica habitual de expansión y posterior disolución de las terceras fuerzas.

En tercer lugar, si bien la presencia de mujeres en el Senado y en Diputados es ligeramente superior a lo que indicaba el cupo legal obligatorio y relativamente mayor que la alcanzada en períodos anteriores, este resultado no tiene certeza de continuidad, dado que como adelantamos la ley no prevé mecanismos para acrecentar la participación femenina en los órganos colegiados. Resulta interesante identificar en el Senado el impacto de candidatas con amplia trayectoria y presencia en las Cámaras que lograron permanecer en el Congreso (por ejemplo: Celeste Amarilla, Katty González, Esperanza Martínez, Blanca Ovelar, Lilian Samaniego). Esto podría generar, aunque es muy temprano para sacar estas conclusiones, que las mujeres que permanezcan sean las que ya adquirieron previamente visibilidad y preponderancia en el debate público, pudiendo dificultarse el acceso de nuevas candidaturas femeninas sobre todo en los partidos de mayor trayectoria. Esto redundaría en mayor responsabilidad y mayor carga sobre las legisladoras mujeres que quieren permanecer en el Congreso.

En cuarto lugar, con el encarecimiento de las campañas y de la práctica política electoral, aquellos candidatos que tengan presencia mediática por acceso preferencial a algunos canales de televisión (por ejemplo, porque son dueños o accionistas de los mismos) van a tener ventaja por sobre los otros. Sin embargo, también la tendrán quienes hayan participado en otras elecciones y vayan acumulando el capital social de ser reconocidos. Es interesante indagar, en estudios posteriores, la fuerza que la candidatura anterior en las elecciones municipales en Asunción pudo haberle dado a la diputada electa Johanna Ortega o al Senador Eduardo Nakayama, ambos opositores, que, si bien no triunfaron en las locales, se posicionaron como candidatos sólidos con antecedentes de trabajo y nombres reconocidos por la ciudadanía.

En quinto lugar, y quizás la demanda más extendida en la década del 2000, el voto preferente no logró extirpar del Congreso a los candidatos asociados a causas de corrupción o de prácticas delictivas semejantes. De hecho, en 2023 se consiguió el retorno al Senado el liberal Dionisio Amarilla, cuya investidura de Senador había sido removida en 2019 por

causas asociadas al tráfico de influencias y a la corrupción. La misma suerte corrió el diputado Esteban Martín Samaniego Álvarez, quien renovó su banca a pesar de tener en su contra un proceso por vaciamiento de fondos municipales en su gestión de intendencia.

Estas elecciones también sostuvieron en el Congreso al colorado Erico Galeano, erigiéndolo como Senador. Galeano, que fue diputado en el período previo, está siendo indagado por lavado de dinero y asociación criminal, e incluso la justicia ha solicitado su desafuero, que ha sido evitado parcialmente por sus correligionarios dentro del Senado, que además de mayoría de bancas, tienen también un bloqueo a nivel de autoridades, habiendo consolidado su presencia en todos los cargos más relevantes.

Esto no ocurre sólo entre candidatos de los partidos tradicionales, También en Cruzada Nacional fue elegido senador Rafael “Mbururu” Esquivel acusado y apresado por abuso sexual de una niña y estupro, además de delitos contra la propiedad.

Dejando de lado las posibilidades reales de que estos representantes asuman su mandato o que no lo hagan por prohibición de la justicia o de sus pares parlamentarios, la esperanza puesta en el mejoramiento de las élites de gobierno a partir de la modificación del tipo de boleta no se concretó.

Al sancionarse la ley de desbloqueo, Cáceres (2019) se preguntaba si este sistema de listas podría librar a Paraguay de los representantes que se eternizan en las cámaras o de aquellos que tienen causas judiciales en su contra. La respuesta teórica era que no lo hará, al menos no linealmente. La que nos brindan los datos de las elecciones de 2023 apunta en la misma dirección.

De hecho, tampoco se terminó con las malas prácticas electorales, como por ejemplo la “compra de votos” —que se comprobó durante la jornada electoral y fue denunciada por medios de comunicación y por la ciudadanía— o el “acarreo de votantes” (es decir, el traslado de personas a votar, que realizan los partidos o, en este caso, las facciones, dada la ausencia de buen servicio de transporte público y la ineficiencia del Estado para proveer métodos de traslados no partidarios), que también fue públicamente señalado. No se resolvió porque la lista desbloqueada no podía resolverlo, así como tampoco puede resolver la crisis de representación.

En este sentido, finalmente, el descrédito al que quería darse respuesta a partir de la incorporación de la ley de desbloqueo —reconectando a los electores con la política y revinculándolos con los elegidos— tampoco fue revertido. Es más, adquirió nuevas formas y alcanzó un pico con las movilizaciones de los seguidores de Paraguay Cubas, quienes fueron convocados por su líder, a la distancia, para que acampasen frente al Tribunal Superior de Justicia Electoral en protesta por los resultados de las elecciones. Cubas denunció fraude en las urnas electrónicas, exigió la revisión de los resultados y llamó a sus seguidores a que defendiesen el voto del pueblo¹⁴.

La estrategia de las élites políticas para controlar la situación de la protesta fue consistente con sus intervenciones anteriores: mientras el TSJE aplicó el control electoral revisando las actas de escrutinio (y no las boletas, como exigía Cruzada Nacional, pues las mismas no tienen valor legal), las fuerzas de seguridad reprimieron a los manifestantes. Aquellas intervenciones (marchas, sentadas, etc.) que lograron mayor perdurabilidad fueron finalmente disipadas, ante la falta de respuesta y ante la dificultad socioeconómica que presupone sostener una protesta a lo largo del tiempo.

Paraguay Cubas supo capitalizar la crisis de representación —que se asienta sobre el deterioro de las condiciones de vida, la falta de infraestructura y protección social, el distanciamiento de las élites de su electorado y la desatención de los reclamos populares—, haciendo un uso estratégico electoral del mismo, a pesar de ser también él parte de “la élite” que critica. Otros sectores han consolidado su permanencia en el poder desoyendo esos reclamos.

En las protestas tras las elecciones, un grupo sustantivo de manifestantes fue apresado. Al ser imputados por la fiscalía de turno, se confirmó que la mayoría no había ido a votar y no tenían su dedo entintado. Se manifestaron para denunciar un fraude de una elección en la que no habían participado, porque probablemente tampoco creyesen en las condiciones en las que las mismas se desarrollaron. Más que resolverse, la distancia entre élites y electorado pareció haberse acrecentado.

¹⁴ La manifestación se relocalizó frente a la Agrupación Especializada de la Policía Nacional en la que detuvieron a Paraguay Cubas el 5 de mayo, por perturbación a la paz pública. La decisión de apresarlo y de mantenerlo encerrado por meses profundizó el recelo sobre el sistema judicial, político y electoral. Las causas que se le imputaron no eran consistentes con un apresamiento, mucho menos tan extendido. Recién en julio de 2023 le fue concedida la prisión domiciliaria.

Bibliografía

Brenes Villalobos, Luis Diego y Matarrita Arroyo, Mario Andrés (2012). “Efectos colaterales del voto preferente”. *Revista Derecho Electoral*, 14: 42-62.

Cáceres, Romina (2019) “¿El desbloqueo de listas nos librará de los ‘Calé’ en el Congreso?”. *El Surti*. Disponible en <https://elsurti.com/oligarquia/reportaje/2013/04/23/el-desbloqueo-de-listas-nos-librara-de-los-cale-en-el-congreso/>.

Cantillana Peña, Carlos. et al (2017) Malestar con la representación democrática en América Latina. *Revista Política y Gobierno*, XXIV(2): 245-274.

Carbone, Rocco y Soto, Clyde (Comp.). (2014). *Curuguaty: pueblo mba’ẽ*. Asunción: Arandura.

Carrasco Durán, Manuel (2018). “Las listas electorales desde una perspectiva de derecho comparado”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 9(1): 9-44. <https://doi.org/10.7770/RCHDYCP-V9N1-ART1480>.

Carrizosa, Andrés (2018). “Paraguay 2017: competencia política en las Cámaras, en las calles y en las urnas”. *Revista de Ciencia Política*, 38(2): 335-360. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200335>.

Dahl, Robert (2009). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Dovi, Suzanne (2018). “Political representation”. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation>.

Duarte Recalde, Liliana y González ríos, Cynthia (2017). “Paraguay: Entre las movilizaciones sociales y el reordenamiento electoral”. *Revista de Ciencia Política*, 36(1): 287-312. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100013>.

Duré, Elizabeth et al (Comp.). (2012). *Golpe a la democracia*. Asunción: BASE IS/RLS.

Filártiga Callizo, Camilo (2018). “Sistema Electoral Paraguayo: consideraciones para una reforma constitucional”. *Centro de Estudios Judiciales*, 2: 5-22.

Fuentes Armadans, Claudio y Sánchez Casaccia, Jazmín (2022). *Historia del voto electrónico en el Paraguay (2000-2021)*. Asunción: TEDIC.

Gené, Mariana (2014). Sociología política de las elites. Apuntes sobre su abordaje a través de entrevistas. *Revista de Sociología y política*, 22(52), 97-119. <https://doi.org/10.1590/1678-987314225207>.

González Bozzolasco, Ignacio (2017). “Paraguay: la reelección Presidencial y los inicios de la carrera electoral 2018”. *Revista de Ciencia Política*, 37(2): 543-562. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200543>.

Karvonen, Lauri (2004). “Preferential voting: Incidence and effects”. *International Political Science Review*, 25(2): 203-226.

Khan, Shamus (2012). The Sociology of Elites. *Annual Review of Sociology*, (38), 361-377. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071811-145542>.

Lezcano Claude, Luis (2012) “Sobre el ‘Juicio Político’ al presidente Fernando Lugo Méndez”. Disponible en <https://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/09/18/sobre-el-juicio-politico-al-presidente-fernando-lugo-mendez-2a-version/>.

López, Magdalena (2020). “Cambio, alternancia y permanencia política. Entre el golpe y la quema (2008-2019)”. En Telesca, I. (coord.). *Nueva Historia del Paraguay*. Buenos Aires: Penguin Random House.

López, Magdalena (2020b) *Transición y democracia en Paraguay, 1989-2017: “el cambio no es una cuestión electoral”*. 3º edición. Buenos Aires: Editorial SB.

López, Magdalena. (2018). ““Por el bien del pueblo que a través de mi gobierno’: Reflexiones en torno a la teoría de la representación democrática a partir del Impeachment paraguayo y brasileño”. En Rodrigues Gomes, A. y de Menezes, Marcos Antonio (Orgs.) *Novas epistemes e narrativas contemporâneas*. Campo Grande: LIFE.

López, Magdalena (2014). [2015]. “Elecciones generales y votos en el Paraguay de 1989-2013. Develando algunos mitos”. *Revista Diálogos de Saberes*, 40: 159-182.

Martínez, María Antonia (2004). “La representación política y la calidad de la democracia”. *Revista mexicana de sociología*, 66(4), 661-710.

Norris, Pippa (2004). *Electoral Engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge University Press.

Pitkin, Hanna (2004). Representation and Democracy: Uneasy Alliance, *Scandinavian Political Studies*, 27(3): 335-342. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2004.00109.x>.

Pitkin, Hanna (1985). El concepto de la Representación. Madrid: CEPyS.

Przeworski, Adam (1998). “Democracia y representación”. *Revista Reforma y Democracia*, N° 10

Rivera León, Mauro Arturo (2012). “¿Abrir o desbloquear? El debate de las listas electorales en México”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 2: 153-176.

Rosanvallon, Pierre (2015). La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial.

Tuesta, Fernando (2012). “Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú”. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4(7): 107-118.

Unzué, Martín (2007). “El origen de la idea de democracia representativa”. En Emiliozzi, S.; Pecheny, M. y Unzué, M. (Comps.). La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina. Buenos Aires: Prometeo.

Valdés, Eduardo (2013). “Experiencia del voto selectivo o preferencial en la República de Panamá”. *Revista Derecho Electoral*, 15: 226-243.

Villalba, Sara Mabel (2021) “Lo viejo y lo nuevo en las elecciones municipales en Paraguay: hegemonía colorada, voto preferencial y violencia política”. *Revista Acción*, 417: 4-8.

Villalba, Sara Mabel y Filártiga Callizo, Camilo (2022). “Complejo escenario electoral, narcopolítica y debilitamiento democrático” [19-30]. En CODEHUPY (Ed.). *Derechos Humanos en Paraguay 2022*. Asunción: CODEHUPY.

Zovatto, Daniel y Aguilar, Ileana (2013). “Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos”. *Revista Derecho Electoral*, 15: 210-225.

Legislación, estadísticas y archivos

Abc (2002, 23 de agosto). “Los políticos no quieren ningún cambio en el país”. Editorial. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/editorial/los-politicos-no-quieren-ningun-cambio-en-el-pais-659859.html>.

ABC (2012, 4 de marzo). “La ley que cambiaría la gestión política”, por Osmar Gómez. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/abc-revista/la-ley-que-cambiaría-la-gestion-politica-373383.html>.

ABC (2012, 5 de junio). “Indignados hacen sentir su furia, esta vez contra los senadores”. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/indignados--hacen-sentir-su-furia-esta-vez-contralos-senadores-410768.html>.

ANR (2012). Colorados se manifiestan contra turba que causó destrozos en la ANR. 6 de junio de 2012. Disponible en <https://www.anr.org.py/colorados-se-manifiestan-contraturba-que-causo-destrozosen-la-anr/>.

ASOFULSAPY (2011). Propuesta de la Asociación Fuera Lista Sábana del Paraguay. Disponible en <https://asofueralistasabana.blogia.com/2011/022710-propuesta.php>.

Expediente 44242 (2004). Proyecto de ley “Que modifica y amplía el Código Electoral (Ley N° 834) y establece el sistema de listas desbloqueadas para los cargos colegiados en las elecciones generales”. Fecha de ingreso: 28/09/2004. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Ada Fátima Solalinde de Romero (ANR), Alfonso González Núñez (ANR), Silvio Ovelar Y Nelson Argaña (ANR). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/995>.

Expediente D-105460 (2010). Proyecto de ley “Que Modifica Los Artículos 258 Y 269 de la Ley N°834/96 ‘Que establece el Código Electoral’ modificados por la ley N° 3166/07, ‘Que modifica los Artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 que establece el Código Electoral Paraguay”. Fecha de ingreso 13/05/2010. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Hugo Estigarribia Gutiérrez (ANR). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/3410>.

Expediente D-1119244 (2011). Proyecto de ley “Que Modifica Los Artículos 258 Y 269 de la Ley N°834/96 ‘Que establece el Código Electoral’ (Lista Sábana)”. Fecha de ingreso: 03/02/2011. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Diputados. Presentado por Víctor Alcides Bogado (ANR) y Carlos Vidal Zena (PLRA). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/3963>.

Expediente D-1119673 (2011). Proyecto de Ley “Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96, que establece el código electoral paraguayo modificados por Ley N° 3166/07, que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 que establece el código electoral paraguayo (lista sábana o desbloqueo de listas)”. Fecha de ingreso: 12/04/2011. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Diputados. Presentado por Eladio Gómez (ANR), Mario Morel (ANR), Andrés Retamozo (ANR) y Justo Aricio Zacarías (ANR). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/4172>.

Expediente S-12940 (2012). Mensaje del Poder Legislativo. Proyecto de Ley “Que modifica los Artículos 1°, 2°, 3° y amplía la Ley N° 4584/12 ‘Que modifica los Artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 del Código Electoral Paraguayo, modificados por Ley N° 3166/07 que modifica los Artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 que establece el Código Electoral Paraguayo’”. Iniciativa Poder Ejecutivo. Fecha de ingreso: 19/07/2012. <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/5640>.

Expediente D-1328850 (2013). Proyecto de Ley “Que modifica los artículos 1°, 2°, 3° y amplía la Ley N° 4584/12 ‘Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 3166/07’ que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’ (lista sabanas o desbloqueo de listas - urna electrónica)”. Fecha de ingreso: 29/11/2013. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Diputados. Presentado por Jorge Ramón Avalos Mariño (PLRA), Juan Félix Bogado Tatter (PLRA), Ramón Duarte Jiménez (Frente Guasu), Olga Beatriz Ferreira de López (Independiente), Fabiola Oviedo Melgarejo (ANR), Ramón Romero Roa (ANR), Hugo Leandro Rubín Godoy (PEN). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/101899>.

Expediente S-146431 (2014). Proyecto de Ley “Que deroga la Ley N° 4.584/12 (Listas Desbloqueadas) ‘Que modifica los Artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificados por Ley N° 3.166/07 ‘Que modifica los Artículos 106, 170, 246, 247, 248 Y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’ y sus modificatorias, la Ley N° 4.662/12 ‘Que modifica el Artículo 2° de la Ley N° 4.584/12 ‘Que modifica los Artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificados por Ley N° 3.166/07 ‘Que modifica los Artículos 106, 170,

246, 247, 248 Y 258 de la Ley N° 834/96””. Fecha de ingreso: 05/06/2014. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Gustavo Javier Alfonso González (ANR), Juan Carlos Galaverna Delvalle (ANR), Julio César Velázquez Tillería (ANR). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/102784>.

Expediente S-146610 (2014). Proyecto de Ley “Que modifica los Artículos 244, 247 Y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Código Electoral Paraguay’, y sus modificatorias y deroga las Leyes N° 4584/12 y 4662/12 y el Artículo 236 de la Ley N° 834/96””. Fecha de ingreso: 30/10/2014. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Derlis Ariel Alejandro Osorio Nuñez (ANR). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/103638>.

Expediente S-187921 (2018). Proyecto de Ley “Que modifica los Artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguay’, modificados por Ley N° 3166/07 ‘Que modifica los Artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el código electoral paraguay’, e incorpora el sistema de listas desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales””. Fecha de ingreso: 24/07/2018. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Fidel Zavala (PPQ), Stephan Rasmussen (PPQ), Georgia María Arrúa (PPQ). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/113167>.

Expediente S-199047 (2019). Proyecto de Ley “Que modifica y amplía los artículos 170, 241, 243, 246 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguay’, modificados por Ley N° 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguay’, modificado por Ley N° 6318/19 ‘Que incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales””. Fecha de ingreso: 10/10/2019. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Paraguay Cubas Colomes. <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/118751>.

Expediente S-209935 (2020). Proyecto de Ley “Que modifica el Artículo 258 Inciso D) del Código Electoral modificado por la Ley 6318/2019 respecto a las suplencias de las listas plurinacionales en el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional””. Fecha de ingreso: 05/11/2020. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Fernando Armindo Lugo Méndez, Sixto Pereira Galeano,

Carlos Alberto Filizzola Pallarés, Esperanza Martínez De Portillo, Oscar Hugo Richer Florentín, Jorge Osvaldo Querey Rojas y Miguel Fulgencio Rodríguez Romero. <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/122668>.

Expediente S-2110537 (2021). Proyecto de Ley “Que modifica el artículo 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’ y sus modificatorias, Leyes N° 3166/07 y 6318/19. Fecha de ingreso: 02/11/2021. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Abel Alcides González Ramírez (PLRA), Octavio Schatp Bogado (PLRA) y José Gregorio Ledesma Narváez (PLRA). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124629>.

Expediente S-2210659 (2022). Proyecto de Ley “Que modifica el artículo 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’ y sus modificatorias, Leyes N° 3166/07 y 6318/19. Fecha de ingreso: 23/02/2022. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Blas Llano Ramos. <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/125179>.

INE (2023). Ocupación Informal EPHC 2017-2022. Asunción: Instituto Nacional de Estadísticas. Disponible en www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/225/informalidad%202017-2022.pdf.

INE(2022). Principales resultados de la Pobreza Monetaria y Distribución de ingresos-2022. Asunción: Instituto Nacional de Estadísticas. Disponible en https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/215/Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202022%20INE.pdf.

Latinobarómetro (2021). Informe final “Adiós Macondo”. Santiago de Chile. Disponible en <https://www.latinobarometro.org/>.

Ley N° 1825/01 “Que establece el voto electrónico en determinados municipios, locales de votación y cantidad de mesas receptoras de votos para las elecciones municipales de 2001 y se suspenden los efectos de los artículos 103, 104, 170, 171, 174, 198 incisos b), d) y e), 200, 203, 211 excepto la última línea, 222, 223, 224, 226 y 227 de Ley N° 834/96 Código Electoral”.

Ley N° 3017/06 “Que reglamenta la utilización de urnas electrónicas, dispuesta en el artículo 351 del Código Electoral Paraguayo”.

Ley N° 4584/12. “Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificados por Ley N° 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”.

Ley N° 4662/12. “Que modifica el artículo 2° de la Ley N° 4584/12 ‘Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el código electoral paraguayo’, modificados por la Ley 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106,170,246, 247, 248 Y 258 de la Ley 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”.

Ley N° 4743/12 “Que regula el Financiamiento Político”.

Ley N° 5350/14. “Que deroga la Ley N° 4584/12 ‘Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el código electoral paraguayo’, modificados por la Ley 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106,170,246, 247, 248 Y 258 de la Ley 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’ y su modificatoria, la Ley N° 4662 ‘Que modifica el artículo 2° de la Ley N° 4584/12 ‘Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el código electoral paraguayo’, modificados por la Ley 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106,170,246, 247, 248 Y 258 de la Ley 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”.

Ley N° 6167 “Que modifica varios artículos de la Ley N° 834/96”.

Ley N° 6318/19. “Que modifica la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificado por la Ley N° 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, e incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales”.

Ley N° 6501/20 “Que modifica la Ley N° 4743/2012 ‘Que Regula El Financiamiento Político’, que fuera modificado por Ley N° 6167/2018 y modifica la Ley N° 834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”.

Capítulo 12

Mujeres y Poder. Cambiando el rostro de la política en América Latina

Marcela Ávila-Eggleton

1. Introducción

La participación política de las mujeres en América Latina es producto de un largo proceso de lucha que transformó significativamente el panorama político de la región. Los cambios se han dado gradualmente, y aunque hay países donde la participación política de la mujer es aún insuficiente, la evolución ha sido notoria.

En 1929, Ecuador se convirtió en el primer país en América Latina en conceder el sufragio a las mujeres¹. A partir de ello, la mayoría de los países latinoamericanos han seguido el ejemplo, legislando para ampliar los derechos políticos de las mujeres y estableciendo acciones afirmativas para incrementar su presencia en todos los espacios de poder público. Sin embargo, a pesar de ello, en la región, las mujeres representan menos de un tercio de los puestos en los gabinetes presidenciales, un tercio de los escaños legislativos, un tercio de los nombramientos judiciales en la corte y menos del 20 por ciento de las posiciones en alcaldías.

La década de 1930 fue un período de grandes avances para los derechos de las mujeres en América Latina. Sin embargo, tras un período de importantes avances en materia de derechos políticos de las mujeres, esos logros fueron amenazados por la inestabilidad política y la ola de autoritarismos que azotó a la región. Para la década de 1970, la mayoría de los países latinoamericanos estaban gobernados por regímenes dictatoriales que limitaban las libertades políticas y civiles de toda la población. Sin embargo, con el resurgimiento de la democracia en la década de 1980, los movimientos de mujeres en América Latina comenzaron una nueva fase que se vio reflejada con la llegada de Violeta

¹ Sin embargo, la ampliación del sufragio se limitaba únicamente a las mujeres alfabetizadas; para el resto de las mujeres, este derecho político se concedió hasta 1978.

Barrios a la presidencia de Nicaragua en 1990. A pesar de ello, persisten los techos de cemento², de cristal³ y de billetes⁴, así como los suelos pegajosos⁵, prácticas que, a pesar de avances innegables, limitan el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres y, con ello, la conformación de auténticos regímenes democráticos.

En América Latina, se han realizado esfuerzos significativos para combatir la exclusión histórica de las mujeres en la vida pública. Las medidas de acción afirmativa, como las cuotas de género, han fomentado una mayor participación de las mujeres en la política y otras esferas de la vida pública. Además, la región ha sido testigo de la elección de varias mujeres a la presidencia, y muchas otras han ocupado cargos de alto nivel en los gobiernos. Sin embargo, este progreso ha experimentado una desaceleración en las últimas décadas. Las brechas de género persisten, tanto en la representación política como en la aplicación de políticas que benefician a todas las mujeres. A pesar de los avances en términos de representación numérica, las mujeres continúan estando subrepresentadas en los cargos de mayor influencia y toma de decisiones.

Más preocupante aún, las minorías raciales, étnicas y de género siguen estando en gran medida excluidas de la vida política. Las mujeres indígenas, afrodescendientes, trans y otras mujeres marginadas enfrentan barreras múltiples y superpuestas para su participación política. La discriminación, la violencia y la falta de acceso a la educación y los recursos económicos son solo algunas de las muchas barreras que estas mujeres deben superar.

² Techos de cemento: Barreras autoimpuestas que limitan el desarrollo personal y/o profesional, relacionadas con la falta de confianza y el miedo a hacer algo. En los estudios de género, se refiere a las percepciones que tienen las mujeres sobre sí mismas (Freidenberg & Gilas, 2022:633).

³ Techos de cristal: Prácticas y reglas no escritas, invisibles, que se encuentran dentro de las organizaciones (políticas, sociales, económicas, educativas) y limitan el ascenso y desarrollo de determinados individuos y grupos en la estructura organizativa. En los estudios de género, se refiere a las dificultades veladas que enfrentan las mujeres en el desarrollo de su carrera profesional (Freidenberg & Gilas, 2022:633).

⁴ Techos de billetes: Tiene que ver con las dificultades que tienen las mujeres para acceder a recursos monetarios y/o monetizables (dinero, bienes, humanos) cuando quieren hacer política (por ejemplo, cuando presentan una candidatura para un cargo de representación popular (Freidenberg & Gilas, 2022:633).

⁵ Suelos pegajosos: En el ámbito de los estudios de género, se refiere a la situación en la cual las mujeres tienen numerosas dificultades para poder abandonar la esfera de lo privado hacia el espacio público, las cuales le dificultan el acceso al mercado laboral (Freidenberg & Gilas, 2022:633).

Además, la falta de políticas inclusivas y equitativas significa que muchas mujeres no se benefician por igual de los avances legislativos y políticos. Por ejemplo, las políticas de igualdad de género a menudo no abordan suficientemente las necesidades y desafíos específicos que enfrentan las mujeres rurales, las mujeres pobres, las mujeres con discapacidades y otras mujeres marginadas. Como resultado, estas mujeres a menudo se quedan atrás, incluso cuando se logran avances generales en la igualdad de género.

Con el fin de presentar un panorama general de la situación actual de las mujeres en la esfera de la política, así como del largo recorrido que han tenido que transitar, este trabajo se divide en tres partes, la primera presenta una visión general de la evolución de la participación política de las mujeres en América Latina, la segunda, una revisión de los cambios en la legislación electoral en materia de género en cada uno de los países y, la tercera una propuesta comparada sobre los avances de los países de la región en términos de acciones afirmativas para la igualdad de género.

2. La Marcha Silenciosa: Un Recorrido por la Participación Política Femenina en América Latina

2.1. Génesis y evolución de la Participación Política de las Mujeres en América Latina

Estudiar la evolución de la participación política de las mujeres en América Latina requiere una mirada detallada de las estrategias, políticas y leyes que se han modificado a lo largo de las últimas décadas, así como de la forma en que éstas han incidido en el papel que juegan las mujeres en la esfera política en la región.

La lucha por el derecho al voto constituye una de las primeras batallas de las mujeres en América Latina en su exigencia por la igualdad de género. El recorrido por la evolución del sufragio femenino comienza en 1929 en Ecuador, que se convierte en el primer país latinoamericano en otorgar este derecho a las mujeres (Jaquette, 1994). A lo largo de las siguientes tres décadas el resto de los países modificaron su legislación para reconocer un derecho político fundamental de la mitad de su población. Brasil y Uruguay siguieron la tendencia en 1932; otros, como Chile (1949) y Argentina (1947) tardaron más en reconocer este derecho; Paraguay fue el último en 1961 (Franceschet, Krook, & Piscopo, 2018).

Sin embargo, no ha sido un proceso uniforme. Algunas regiones, por factores políticos, culturales, religiosos y socioeconómicos, presentaron mayores resistencias. Las élites conservadoras, arraigadas en tradiciones y privilegios establecidos, veían en la concesión del voto femenino una amenaza palpable al *status quo*. Percibían la inclusión política de las mujeres no solo como una simple extensión de los derechos civiles, sino como un potencial catalizador para la desestabilización del sistema patriarcal en el que se basaban su poder y autoridad. Al temer que la influencia femenina en la política pudiese desafiar y redefinir las normas y estructuras patriarcales, se resistían a la igualdad de género en el sufragio. Estas élites se veían a sí mismas defendiendo un orden social “natural” y temían que cualquier cambio en ese orden, como el voto femenino, pudiera llevar a una reorganización profunda y, para ellas, perturbadora, del sistema sociopolítico (Rodríguez, 2019).

La siguiente tabla muestra el año en el que cada uno de los países de América Latina aprobó el sufragio femenino. Revela una evolución progresiva y heterogénea a lo largo del siglo XX, con algunos países rompiendo barreras temprano en el siglo, mientras que otros tardaron varias décadas en conceder a las mujeres el derecho al voto. Este recuento resalta tanto la lucha persistente de las mujeres por la igualdad política en la región, como las variaciones en el ritmo y el momento de esta evolución, reflejando las diferencias en las estructuras sociopolíticas, culturales y legales de cada país⁶.

⁶ Para fines de este trabajo se consideran 18 países, todos los de habla española a excepción de Cuba, por no considerarse democrático ni tener procedimientos electorales acordes a un país democrático y Brasil.

Tabla 12.1. Evolución del voto de la mujer en América Latina

PAÍS	AÑO
Argentina	1947
Bolivia	1952
Brasil	1932
Chile	1949
Colombia	1954
Costa Rica	1949
Ecuador	1929
Guatemala	1965
Honduras	1955
México	1953
Nicaragua	1955
Panamá	1946
Paraguay	1961
Perú	1955
República Dominicana	1942
El Salvador	1950
Uruguay	1932
Venezuela	1947

Fuente: Elaboración propia con base en Peschard (2003).

Sin embargo, a pesar de la importancia histórica y simbólica de conceder el sufragio femenino, es fundamental reconocer que este avance legal no implicó una participación política plena y equitativa de las mujeres de manera inmediata. Durante gran parte del siglo XX, a pesar de tener formalmente el derecho al voto, las mujeres siguieron desempeñando roles limitados en la esfera pública. Esta persistente disparidad refleja las barreras socio-culturales, estructurales y prácticas que limitan la participación

política activa de las mujeres, más allá de su derecho a votar. Las normas de género arraigadas, los roles familiares tradicionales, la falta de acceso a la educación y la discriminación sistemática perpetuaron la marginalización de las mujeres en la política. No fue sino hasta las últimas décadas del siglo XX cuando empezaron a darse cambios más significativos y sostenidos en la inclusión y participación política de las mujeres.

Diversos trabajos (Jaquette, 1994; Navarro, 2016; Rodríguez, 2019; Freidenberg, 2020; Freidenberg & Gilas, 2022) dan cuenta de que el incremento en la representación política de las mujeres es producto de dos variables que se refuerzan a sí mismas. Por un lado, el trabajo de movimientos, colectivas, activistas, grupos y organizaciones de la sociedad civil que han impulsado cambios institucionales y, por el otro, las reformas que dieron por resultado lo que Freidenberg (2020) denomina “régimen electoral de género”, esto es, “las reglas que establecen el modo en que se registran las candidaturas para la competencia por los cargos de representación popular, bajo el supuesto de que exigir a los partidos ubicar mujeres en las candidaturas legislativas mejorará su representación política” (Freidenberg & Gilas, 2022: 23).

La evolución en el acceso a los derechos políticos para las mujeres ha sido un proceso paulatino y multifacético, caracterizado por varias fases críticas. Inicialmente, el foco se centró en lograr el derecho al voto, en la lucha por la igualdad de sufragio. Una vez conseguido este derecho básico, la batalla pasó a ser por la representación y la ocupación de espacios en los órganos de decisión política. Las mujeres empezaron a exigir no solo el derecho a votar, sino también el derecho a ser votadas, a ocupar cargos públicos y a participar plenamente en la formación de políticas. Finalmente, este camino evolutivo culminó en acciones afirmativas y demandas de paridad. Estas políticas y prácticas, que incluyen las cuotas de género, buscan corregir la subrepresentación histórica de las mujeres y garantizar su participación igualitaria en la política.

2.2. De las urnas al poder. El tránsito a la paridad

Freidenberg y Gilas (2022) esbozan un patrón evolutivo en la legislación de América Latina desde los años noventa del siglo XX, dividido en cuatro ‘olas’. Cada ola representa un período específico de transformación legal y sociopolítica que ha conformado el paisaje legislativo de la región. Esta

perspectiva proporciona un marco para comprender cómo la legislación ha cambiado con el tiempo, y cómo estos cambios han influido y reflejado las actitudes sociales y políticas en la región. Las autoras resaltan no solo las reformas legales concretas que se han producido, sino también el contexto más amplio de cambio y desarrollo que ha influido en estos procesos legislativos.

La primera ola se caracteriza por la lucha de activistas, políticas y grupos interesados por introducir en la legislación acciones afirmativas que garantizaran un porcentaje mínimo de candidaturas para las mujeres. Si bien presentó múltiples y complejas resistencias, una vez que se puso en práctica, se extendió a diversos países de la región donde empezaron a implementarse —y en otros, a discutirse— leyes similares de cuotas de género.

Esta ola inicia con la promulgación de la Ley de Cupos en Argentina en 1991 (Franceschet, Krook, & Piscopo, 2012, Caminotti, 2016). Esta ley marcó un hito en la política de igualdad de género del país a partir de un marco normativo que obligaba a los partidos políticos a garantizar que, al menos el 30 por ciento de las candidaturas en las listas para cargos legislativos fueran para mujeres. La ley cambió el paisaje político argentino y proporcionó un modelo para otras naciones en su lucha por la igualdad de género.

Sin embargo, como se vería tanto en Argentina como en el resto de los países de la región, la implementación de la Ley de Cupos no fue una tarea fácil. A pesar de que garantizaba la inclusión de mujeres en las listas electorales, muchas veces estas eran colocadas en lugares donde era poco probable que fueran elegidas. Además, hubo resistencia de los partidos políticos, muchos de los cuales no estaban dispuestos a cambiar las normas tradicionales y las estructuras de poder. A pesar de ello, la Ley de Cupos tuvo repercusiones importantes tanto a nivel nacional como internacional, llevando a una mayor igualdad y cambiando con ello la forma de hacer política.

Tras los primeros avances en términos de acciones afirmativas iniciados en la década de 1990 del siglo XX se evidenció, por un lado, que las estrategias para evitar que las mujeres efectivamente accedieran a los espacios de poder eran múltiples y de muy diversos tipos y, por otro,

que la creciente presencia de mujeres en los órganos de representación no constituía un elemento suficiente para erradicar la desigualdad en términos políticos.

Por ello, la llamada segunda ola buscó asimismo “erradicar algunas de las prácticas que manipulaban el régimen electoral de género, ya que los partidos continuaban resistiéndose a las disposiciones que indicaba la ley o existían lagunas normativas que facilitaban las simulaciones de las reglas formales” (Freidenberg & Gilas, 2022: 33-34).

La segunda ola inició con el esfuerzo por profundizar las acciones afirmativas ya aprobadas en cada uno de los países de América Latina. Este período se caracteriza por una evaluación crítica de la implementación de los regímenes electorales de género. Se evidenció que simplemente establecer un porcentaje mínimo de representación femenina en las listas electorales no era suficiente para garantizar la participación efectiva de las mujeres en la política. Se hizo evidente que la presencia femenina en la política estaba condicionada por una serie de factores, que iban más allá de las cuotas. Esta comprensión llevó a una reflexión más profunda sobre cómo mejorar y afinar las acciones afirmativas para aumentar el impacto real de las mujeres en los espacios de toma de decisiones políticas. El objetivo de esta segunda ola fue, por tanto, avanzar más allá de la mera representación numérica y abordar los desafíos sistémicos y estructurales que impedían la participación plena y efectiva de las mujeres en la política. Entre aquellos factores destacan:

el mandato o posición (el lugar donde se ponen a las personas en una lista o en los distritos en los que se compite); el modo en que se presenta la fórmula a un cargo de representación popular (si es titular y/o suplente); el tipo de distrito (grandes vs. Pequeños; competitivos o no; con mucha población o poca) donde se decide colocar las candidaturas de las mujeres; y el tipo de sanción que la ley establece para aquellos partidos que no cumplen la cuota al momento del registro. (Freidenberg & Gilas, 2022: 33).

Este proceso evidenció la necesidad de incrementar los espacios para las mujeres pero, sobre todo, garantizar que dichos espacios efectivamente fueran ocupados por ellas al establecer lineamientos más claros con el fin de que prácticas como postular a las candidatas mujeres en posiciones

que sus partidos daban por perdidas, cumplir con las cuotas estableciendo fórmulas donde las mujeres ocuparan la posición de propietaria y varones de suplentes, sólo para que, una vez en el cargo, las mujeres renunciaran y dejaran el cargo a los suplentes varones o bien, asumir las sanciones —con costos mínimos— por no cumplir con las acciones afirmativas, entre muchas otras.

Siguiendo con el planteamiento de Freidenberg & Gilas (2022) la tercera ola comienza alrededor de 1999, marcada por esfuerzos para introducir la paridad de género en el registro de candidaturas de los partidos políticos. Esta etapa se diferencia significativamente de la anterior, en la medida en que, mientras las cuotas de género se veían como mecanismos temporales para abordar la subrepresentación femenina, la paridad se percibe como un principio fundamental y de aplicación permanente. La paridad aspira a la igualdad plena y efectiva en la representación política, reconociendo que la democracia solo puede ser verdaderamente representativa cuando integra plenamente la diferencia sexual en sus estructuras y procesos. Así, la tercera ola no solo se centró en incrementar la representación de las mujeres en la política, sino en transformar las estructuras y normas políticas para hacer de la paridad un elemento intrínseco de la democracia representativa en América Latina.

Finalmente, la cuarta ola comienza hacia 2017 a partir de la aprobación de medidas de acción afirmativa diseñadas para reforzar aún más la paridad de género en el registro de candidaturas. Este período representa una fase de consolidación y fortalecimiento de los avances obtenidos en las olas anteriores. Las medidas adoptadas durante esta etapa buscan asegurar la efectividad de los principios de paridad, abordando las barreras residuales y los sesgos estructurales que aún obstaculizan la participación política plena y equitativa de las mujeres. Así, la cuarta ola representa un compromiso renovado y fortalecido con la igualdad de género en la política, que busca no solo mantener, sino ampliar y profundizar los avances logrados hasta ahora, para garantizar que la paridad de género en la política se convierta en una realidad duradera y efectiva en toda América Latina.

3. Más Allá de las Cuotas: La Evolución de la Legislación Electoral en Materia de Género

En la evolución de las sociedades hacia la igualdad de género, un aspecto ha cobrado una relevancia cada vez mayor: la evolución de la legislación electoral en materia de género. Este apartado comparativo se propone examinar los cambios significativos que han marcado esta evolución, profundizando en las diversas formas en que los países han adaptado y reformado su marco legal para fomentar una mayor equidad en la esfera política. A través de una revisión puntual de la legislación, este texto busca destacar tanto las similitudes como las diferencias en la trayectoria de la legislación electoral de género en distintos contextos, aportando una comprensión más profunda a la forma en que las sociedades han respondido a la necesidad de incrementar la representación política de las mujeres.

Argentina fue pionera en materia de legislación sobre participación política de las mujeres con la Ley de Cupos en 1991. En 1994, se reforma el artículo 37 de la Constitución Política de la Nación Argentina estableciendo que la constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos. Asimismo, plantea que “La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral” (Constitución Política de la Nación Argentina).

Finalmente, en 2017 se establece la paridad a partir de la Ley 27.412 que modifica el Código Electoral Nacional estableciendo como condición para la validación de las listas de candidatos en las elecciones para senadores, diputados y parlamentarios del Mercosur, se compongan alternando entre mujeres y hombres desde el primer candidato titular hasta el último suplente.

De este modo, la modificación al Código Electoral Nacional plantea que:

Artículo 1. [...] Las listas de candidatas/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente.

Artículo 3. [...] En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a Diputado/a

Nacional lo/a sustituirán los/as candidatos/as de su mismo sexo que figuren en la lista como candidatos/as titulares según el orden establecido. [...] Si no quedaran mujeres o varones en la lista, se considerará la banca como vacante

Artículo 50. Son causas de caducidad de la personalidad política de los partidos: h) La violación de la paridad de género en las elecciones de autoridades y de los organismos partidarios, previa intimación a las autoridades partidarias a ajustarse a dicho principio.

En Bolivia se han llevado a cabo diez reformas en materia de género entre 1994 y 2010. En 1994 se promulgó la Ley de Participación Popular, conocida como Ley 1551. Si bien esta ley no establece disposiciones específicas o explícitas sobre la participación o representación política de las mujeres tuvo un impacto en su participación principalmente a través de su papel en los Comités de Vigilancia a nivel local. involucración en los Comités de Vigilancia. Posteriormente, en 1997, la Ley N 1.1779, Ley de Reformas y Complementaciones al Régimen Electoral, estableció la obligatoriedad de que en las listas presentadas a la Corte Electoral de candidatos a: a) senadores titulares y suplentes, al menos uno de cada cuatro por departamento fuera mujer; b) en las listas de candidatos a diputados plurinominales por cada departamento, —en estricto orden de prelación de titulares y suplentes— se debía incorporar al menos un 30 por ciento de mujeres, distribuidas de modo que de cada tres candidatos al menos uno fuera mujer; c) de candidatos a diputados por circunscripciones uninominales —titulares y suplentes con especificación de la circunscripción en la que se presentan— se debía procurar la participación efectiva de las mujeres⁷.

Dos años después, en 1999, la Ley 1983, Ley de los Partidos Políticos, estableció la obligatoriedad de incluir un mínimo de 30 por ciento de mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para cargos de representación ciudadana⁸. En 2004, la Ley 2.771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas establece, en el capítulo 8

⁷ En el caso de listas que no cumplieran con dicha disposición, no serían admitidas por la Corte Nacional Electoral, en cuyo caso el partido, frente o alianza tenía la posibilidad de enmendarlas en un plazo de 24 horas de haber sido notificado. (Parte III, Modificaciones a la Ley 1704; Artículo tercero. De la inscripción de listas de candidatos, Art. 5, 2 b), c), d) y 3).

⁸ Ley 1983 Cap IV, art 19, Num IV.

que “Las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, establecerán una cuota no menor al cincuenta por ciento (50%) para las mujeres, en todas las candidaturas para los cargos de representación popular, con la debida alternancia”.

Un año más tarde, en 2005 se promulgó la Ley N 3153/2005, que modifica el Código Electoral establece, en su artículo segundo que las listas de concejales municipales deberán incorporar al menos 30% de mujeres y, serán presentadas de modo tal que al primer concejal hombre-mujer, le corresponda una suplencia mujer-hombre; la segunda y tercera concejalías titulares, serán asignadas de forma alternada, es decir, hombre-mujer, mujer-hombre. En caso de alianza política, entre agrupaciones ciudadanas, en las listas de pueblos indígenas y partidos políticos se aplicará la participación porcentual por género y en listas alternadas.

En 2009 se promulga una nueva constitución, la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia que en su artículo 26 establece que:

I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. [...]

Por su parte, el artículo 147 plantea que en la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres.

En 2009 se promulga la Ley 4.021 del Régimen Electoral Transitorio que, en el capítulo 9, correspondiente a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres establece que:

I. Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados titulares y suplentes, asambleístas Departamentales, consejeros Departamentales, concejales Municipales y autoridades en los municipios deberán respetar la igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, de tal manera que exista un candidato titular varón y enseguida una candidata titular mujer, una candidata suplente mujer y un candidato suplente varón, o viceversa. En el caso de las diputaciones uninominales la alternancia se

expresa en titulares y suplentes en cada circunscripción. II. Las listas de las candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, serán nominados de acuerdo a sus propias normas y procedimientos.

Destaca el hecho de mantener normas y procedimientos propios para las naciones y pueblos indígena originario campesinos ya que esto pone en riesgo el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

Un año después, en 2010, se aprueba la Ley 18 del Órgano Electoral Plurinacional que establece en su artículo cuarto, numeral 6 la Equivalencia, esto es que “El Órgano Electoral Plurinacional asume y promueve la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos.” Ese mismo año se promulga la Ley 25 que en su artículo 20 establece el principio de paridad en las postulaciones para el Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Agroambiental. Asimismo, se establece que el 50 por ciento de los vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia, elegidos por el Tribunal Supremo de Justicia de listas enviadas por el Consejo de la Magistratura, deben ser mujeres.

Ese mismo año, con la Ley 26, del Régimen Electoral se establece la paridad para todos los cargos de gobierno. El artículo segundo plantea, entre los principios de la democracia intercultural, la “equivalencia”.

La democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, aplicando la paridad y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación, en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y en las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Asimismo, el artículo 11, de Equivalencia de Condiciones establece:

La democracia intercultural boliviana garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las autoridades electorales competentes están obligadas a su cumplimiento, conforme a los siguientes criterios básicos: a) Las listas de candidatas y candidatos a

Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Asambleístas Departamentales y Regionales, Concejalas y Concejales Municipales, y otras autoridades electivas, titulares y suplentes, respetarán la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres, de tal manera que exista una candidata titular mujer y, a continuación, un candidato titular hombre; un candidato suplente hombre y, a continuación, una candidata suplente mujer, de manera sucesiva. b) En los casos de elección de una sola candidatura en una circunscripción, la igualdad, paridad y alternancia de género se expresará en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas titulares pertenecerán a mujeres. c) Las listas de las candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, elaboradas de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, respetarán los principios mencionados en el párrafo precedente.

En Brasil se han llevado a cabo cinco reformas en materia de género entre 1995 y 2018. La Ley 9100/1995 establece una cuota de 20 por ciento en listas electorales para el legislativo municipal. En 1997, la Ley 9504/1997 señala que, al inscribir candidatos para la Cámara de Diputados, la Cámara Legislativa, las Asambleas Legislativas y las Cámaras Municipales, cada partido o coalición deberá garantizar que, al menos, el 30% y, a lo sumo, el 70% de las candidaturas sean ocupadas por cada género.

En 2009, la Ley No. 12.034 que modifica la Ley de los Partidos Políticos y el Código Electoral establece un mínimo de 5 por ciento del fondo del partido para programas de promoción y difusión de la participación política de las mujeres y un mínimo de 10 por ciento del tiempo del programa del partido para promoción y divulgación de la participación de mujeres en la política.

La Ley 13.165 de 2015 modifica diversas disposiciones de 1965, 1995 y 1997, para reducir los costos de las campañas electorales, simplificar la administración de los Partidos Políticos e incentivar la participación femenina. El artículo noveno establece la obligatoriedad de los partidos en reservar [...] un mínimo de 5% y un máximo de 15% del monto del Fondo Partidario para el financiamiento de campañas de sus candidatas mujeres.

Finalmente, en 2018, la “Acción Directa por Inconstitucionalidad” (ADIN) fallo emitido por el Supremo Tribunal Federal, interpretó que el monto mínimo de recursos del Fondo Partidario que deben ser designados a las candidaturas femeninas no puede ser menor del 30%, para elecciones mayoritarias y proporcionales. Aunado a ello, fija que, en el caso de haber proporción de candidaturas femeninas superior a un 30%, el mínimo de recursos globales de los partidos destinados a campañas debe ser destinados en la misma proporción.

En Chile la reforma electoral de 2015 introdujo, a través de Ley 20.840, cuotas de género, obligando a los partidos políticos a incluir al menos un 40 por ciento de candidaturas femeninas en sus listas. El inciso b del capítulo primero establece que:

De la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador declaradas por los partidos políticos, hayan o no pactado, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total respectivo. Este porcentaje será obligatorio y se calculará con independencia de la forma de nominación de las candidaturas. La infracción de lo señalado precedentemente acarreará el rechazo de todas las candidaturas declaradas a diputados o a senadores, según corresponda, del partido que no haya cumplido con este requisito.

En el numeral 3 del mismo artículo se señala que “El Consejo del Servicio Electoral deberá rechazar la totalidad de las declaraciones de candidaturas a diputado o senador, según corresponda, realizadas por los partidos políticos, estén o no en pacto electoral, que no cumplan con el porcentaje de sexos establecido”

En Colombia la Ley 581 del año 2000 establece en su artículo cuarto, concerniente a la participación efectiva de la mujer que:

La participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público definidos en los artículos 2° y 3° de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas: a) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2°, serán desempeñados por mujeres; b) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3°, serán desempeñados por mujeres.

Los niveles del poder público a los que se refiere son, de acuerdo con el artículo segundo, “los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal” y, en el artículo tercero “los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público”.

En Costa Rica una primera ley en términos de inclusión de las mujeres en la participación política se promulgó en 1990. La Ley 7.142 de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer mandaba a los partidos políticos a incorporar en sus estatutos mecanismos eficaces para promover y asegurar la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos de dirección del partido y en las papeletas electorales.

En 1996 se promulga la Ley 7.653 que modifica la Ley 1.536 de 1952 donde se obliga a los partidos políticos a incluir en sus estatutos los mecanismos necesarios para asegurar la participación de un 40 por ciento de mujeres en la estructura partidaria, en las papeletas para los puestos de elección popular y en las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales. Posteriormente, el Tribunal Supremo Electoral interpreta que la cuota de 40 por ciento establecida en el Código Electoral debía cumplirse de tal forma que los puestos ocupados por mujeres fueran, necesariamente, puestos elegibles⁹ y, más adelante, que la cuota del 40 por ciento, o más, debe entenderse —en sentido estricto— como un porcentaje en favor de la promoción de la participación política de las mujeres¹⁰. A partir del año 2000, se dan cinco resoluciones adicionales del Tribunal Supremo de Elecciones que buscan establecer criterios más firmes para garantizar la participación y representación política de las mujeres¹¹.

⁹ Resolución N° 1863/1999 del Tribunal Supremo Electoral.

¹⁰ Resolución N° 2096-E-2005 del Tribunal Supremo Electoral.

¹¹ Resolución Tribunal Supremo de Elecciones 804-E-2000. Aplica la cuota en las elecciones de regidores y síndicos. 2. Resolución Tribunal Supremo de Elecciones 918-E-2000. Establece la inclusión de las mujeres en las listas de candidatas a diputados, procurando ser ubicadas en puestos con posibilidades de resultar electas. 3. Resolución Tribunal Supremo de Elecciones 1543-E-2001. Establece la incorporación de los mecanismos que garanticen la cuota electoral en los estatutos partidarios. 4. Resolución Tribunal Supremo de Elecciones 1544-E-2001. Promover la designación de mujeres en las papeletas de candidatos del Partido a los puestos de elección popular. 5. Resolución Tribunal Supremo de Elecciones 2096-E-2005. Define la cuota electoral mínima como mecanismo de acción afirmativa en favor de la mujer.

En el 2000 se emiten dos resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones, la 804-E-2000 que aplica la cuota en elecciones de regidores y síndicos y, la 918-E-2000 que establece la inclusión de las mujeres en las listas de candidatos a diputados, procurando ser ubicadas en puestos con posibilidades de resultar electas. En 2001 la resolución 1543-E-2001 mandata promover la designación de mujeres en las papeletas de candidatos del partido a los puestos de elección popular y, en 2005, la resolución 2096-E-2005 define la cuota electoral mínima como mecanismo de acción afirmativa en favor de la mujer.

En 2009 se promulga la Ley 8.765 que establece la paridad. El artículo segundo sobre la participación política por género señala que:

La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación.

La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.

Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.

En Ecuador, en 1997 se promulga la Ley de Amparo Laboral de la Mujer que establece la obligación de designar un mínimo de 20 por ciento de mujeres para la integración de las Cortes Superiores de Justicia, Juzgados, Notarías y Registros. En 1998 se aprueba una reforma constitucional que establece, en las disposiciones transitorias, el reconocimiento del 20 por ciento de participación a las mujeres en las listas de elecciones pluripersonales, así como todos los derechos y garantías consagrados y tratados internacionales vigentes¹².

¹² Disposiciones transitorias. Decimoséptima.

Posteriormente, en el año 2000 se aprueba un Reglamento General a la Ley de Elecciones del Ecuador que establece, en su artículo tercero, la participación equitativa de hombres y mujeres como candidatos en los procesos de elección popular, estableciéndose una cuota mínima del 45 por ciento en las listas electorales y la ubicación alternada y secuencial. En 2002, producto de una impugnación presentada por organizaciones de mujeres argumentando el cumplimiento parcial de la Ley de Cuotas, incurriendo con ello a una violación de los principios establecidos por la ley por parte de los partidos políticos, la resolución 028-2002-TC del Tribunal Constitucional define que la única fórmula permitida de alternancia y secuencia es aquella en la que un hombre se ubique detrás de una mujer, o viceversa, desde el encabezamiento de la lista hasta el cumplimiento de la cuota.

En 2008, se reforma el artículo 116 de la Constitución Política de la República del Ecuador estableciendo que “Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país”. Finalmente, en 2009 la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, establece, en su artículo tercero que:

El Estado promueve la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas para las elecciones pluripersonales será obligatoria su participación alternada y secuencial.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.

En El Salvador, uno de los países que más tarde establecieron acciones afirmativas para garantizar la participación política de las mujeres, se aprobó en 2013 la Ley de Partidos Políticos, misma que establece que los partidos políticos deberán integrar en sus planillas para elecciones al menos un 30 por ciento de mujeres¹³.

Honduras promulga en 2000, la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer que establece, en su artículo 81 (Capítulo VI), que se deberá postular al menos un 30 por ciento de mujeres en los cargos de dirección de los partidos políticos, diputadas propietarias y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldesas, vice alcaldesas y regidoras¹⁴.

En 2004 la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas¹ en su Capítulo II. Igualdad de Oportunidades Políticas¹⁵, establece una base mínima de 30 por ciento aplicable a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldes, vicealcaldes y regidores, con el fin de promover la participación efectiva de la mujer. Por su parte, el Artículo.105 sobre la Distribución Equitativa en los Cargos de Elección Popular, establece que el Tribunal Supremo de Elecciones estará a cargo de la sanción, en el caso de que los partidos políticos no cumplan con el porcentaje¹⁶.

En 2012, el Decreto 54 modifica la Ley Electoral elevando al 40 por ciento la cuota de mujeres en las nóminas de candidatos a cargos de autoridad y en los órganos de dirección de los partidos, así como en las candidaturas a cargos de elección popular. Cuando se deba elegir un sólo candidato se aplicará el principio de igualdad debiendo ser de distinto sexo los candidatos propietarios y suplentes. Asimismo, establece que a partir del período electoral 2016, se aplicará el principio de paridad (50 por ciento de mujeres y 50 por ciento de hombres).

¹³ Esta disposición, contenida en el artículo 37 de la Ley de Partidos Políticos establece, asimismo, que se trata de una medida de carácter temporal que únicamente tendrá vigencia (a partir de la vigencia de la ley) para las siguientes cinco elecciones de Diputados a la Asamblea Legislativa y cuatro elecciones del Parlamento Centroamericano.

¹⁴ Sin embargo, plantea que en aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo diputado, no serán aplicables dichas disposiciones.

¹⁵ Decreto No. 44-2004.

¹⁶ De acuerdo con esta disposición, los partidos políticos que no cumplan deberán pagar una multa equivalente al 5 % de la deuda política.

México ha tenido varias reformas electorales orientadas a garantizar la participación política de las mujeres, la primera de ellas se llevó a cabo en 1996 y consistió en una modificación a la Ley Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que establecía que los partidos políticos nacionales debían considerar en sus estatutos que las candidaturas —tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional— a diputaciones federales y al Senado no debían exceder el 70 por ciento para un mismo género y debían, asimismo, promover mayor participación política de las mujeres.

En 2008 se promulgó una nueva reforma al COFIPE que establecía en el artículo 219 inciso 2 que:

Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

En el inciso 3 plantea que los partidos políticos debían “promover y garantizar” la igualdad de oportunidades, así como procurar la paridad de género a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Con dicho fin, el artículo 219 establecía que:

de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

Sin embargo, el inciso dos del artículo establecía una salvedad que, en su momento, buscaría utilizarse para anular dicha acción afirmativa “Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”.

En la misma reforma se modificaban también los artículos 220 y 221. El artículo 220 establecía que las listas de representación proporcional debían estar integradas por segmentos de cinco candidaturas; postulando, en cada uno de los segmentos de cada lista, dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. Por su parte, el artículo 221 planteaba las acciones a tomar por parte de la autoridad administrativa¹⁷:

Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública. 2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que, en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

Vale la pena recordar que en la reforma de 1996 se estableció que los partidos debían someter a la consideración del Consejo General del IFE el contenido de sus estatutos y cualquier modificación que de estos realizaran. La propia ley estableció que uno de los puntos relevantes del dictamen del IFE respecto de los estatutos era la evaluación de que los procedimientos de selección de candidatos fuesen democráticos. Ante esta circunstancia los partidos construyeron el argumento de que todos sus procesos de selección de candidatos, establecidos en los estatutos, eran democráticos. Con ese antecedente, en la primera aplicación de la nueva cuota de género se debatió respecto de la constitucionalidad de los estatutos de cada partido y el carácter democrático de sus procedimientos de selección de candidatos. En ese contexto, el Consejo General del IFE obligó a los partidos a cumplir

¹⁷ En 2008 la autoridad administrativa competente era el Instituto Federal Electoral (IFE) mismo que fue transformado en Instituto Nacional Electoral como resultado de la reforma político-electoral de 2014.

con la cuota de género. No obstante, muchos de esos partidos colocaron en las suplencias de las candidatas mujeres a varones, en muchos casos, personas que originalmente serían postuladas como propietarios, en otros casos, a familiares. Al tomar posesión algunas de las diputadas electas presentaron solicitud de licencia argumentando diversas cuestiones, lo que implicó que sus suplentes varones ocuparan la posición. En la prensa se les puso el mote de “Juanitas”¹⁸.

Ese acontecimiento alentó lo que, en algunos espacios jurídicos, se conoce como litigio estratégico. Un grupo de mujeres provenientes de diversos partidos políticos solicitaron al Tribunal Electoral del Poder de la Judicial de la Federación que dictaminara acerca de la constitucionalidad de las suplencias de un género distinto al de las mujeres incluidas en las cuotas de género. La Sala Superior del Tribunal fijó un criterio relevante para que a partir de la siguiente elección las suplencias fueran ocupadas por mujeres. Otro litigio estratégico se inició en 2010 cuando el mismo grupo de mujeres solicitó al entonces IFE una opinión respecto de la aplicación del criterio de selección democrática de las y los candidatos de los partidos políticos. El Consejo General del IFE que, como autoridad administrativa sólo estaba facultado para aplicar de manera textual el contenido de las leyes dictaminó que si los partidos demostraban haber aplicado un procedimiento democrático para elegir a sus candidatas y candidatos podrían no acatar la cuota de género. Ese acuerdo fue el que resultó impugnado por diversas mujeres integrantes al Colectivo Mujeres en Plural, lo que subrayó el carácter estratégico del litigio impulsado.

¹⁸ Resulta interesante recordar que ese apelativo surgió en el propio proceso electoral de 2009, respecto de la candidatura de uno de los partidos que apoyaban a los candidatos del Partido de la Revolución Democrática para la Jefatura Delegacional de Iztapalapa, Ciudad de México. Una diferencia interna entre diversos grupos que tenían presencia en ese partido y en esa delegación disputaron la candidatura del PRD, quedando fuera la persona que era cercana al incipiente movimiento del ex candidato presidencial en 2006, Andrés Manuel López Obrador. Por razones jurídicas, esa persona ya no podía ser postulada por otro partido, pues había participado en la precampaña del PRD y, en un acto público, López Obrador llamó al frente a una persona de nombre Rafael Acosta Ángeles y le dijo “Juanito, tú vas a ser el candidato a jefe Delegacional del Partido del Trabajo, pero aquí todos sabemos que, cuando ganes, le vas a ceder la posición a la candidata del movimiento”. Esa candidata, de nombre Clara Brugada, es hoy importante contendiente de Morena a la candidatura a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. “Juanito” ganó la elección con el respaldo de López Obrador, opuso resistencia a ceder la posición, sin embargo, terminó renunciando. A partir de ese hecho se creó la figura de los “Juanitos y Juanitas” que, habiendo ganado una elección, cedían la posición a otra persona; en el caso de las diputadas a sus suplentes que, como ya se señaló, en todos los casos eran varones.

Como resultado de la salvedad antes mencionada en el artículo 219 inciso 2, en 2011, ya iniciado el Proceso Electoral Federal 2011-2012, se presentó una impugnación al acuerdo 327 del Consejo General del Instituto Federal Electoral ante el órgano jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo el argumento de que el IFE interpretaba la ley favoreciendo el incumplimiento de la cuota de género de los partidos políticos. Este hecho derivó en la Sentencia 12.624 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que resuelve modificar el Acuerdo CG327/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de siete de octubre de dos mil once y establece la inaplicabilidad de la excepción incluida en la ley. Es relevante señalar que el Tribunal, Como órgano jurisdiccional tiene la facultad de evaluar la constitucionalidad de las leyes y, en consecuencia, puede ordenar su inaplicación. Esta sentencia se basó en la reforma al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en 2011, elevó a rango constitucional todos los Tratados Internacionales, en materia de Derechos Humanos. Con ese argumento constitucional, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictaminó proteger el derecho humano de las mujeres a ser postuladas en, por lo menos, el 40 por ciento de las candidaturas de los partidos políticos y, en consecuencia, ordenó la inaplicación del inciso 2 del artículo 219 constitucional.

Esta sentencia provocó especulaciones en los medios de comunicación respecto de cuál sería la actitud del Consejo General del IFE y, en consecuencia, se celebró una reunión entre las principales impulsoras del grupo Mujeres en Plural y la y los integrantes del Consejo General del IFE. En esa reunión las mujeres preguntaron qué iba a hacer el Consejo General si algún partido político no cumplía con la sentencia del Tribunal y la respuesta del entonces consejero presidente fue en el sentido de que se aplicaría la norma para retirar, por un proceso aleatorio, tantos candidatos varones con el objeto de que se cumpliera la cuota de género. El mensaje fue claro para los partidos políticos, los cuales, acataron la sentencia del Tribunal y no fue necesario retirar candidatura alguna a ningún partido durante ese proceso electoral.

Las modificaciones legislativas más recientes en términos de participación política de las mujeres en México se dieron en 2014. En primer lugar, el Decreto 135 que modifica el artículo 41 constitucional para elevar a rango constitucional la la paridad de género en la competencia electoral para las candidaturas al Congreso Federal y los locales y, en segundo, la expedición de una nueva ley electoral: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGPE).

Panamá incorpora en 1997 disposiciones para establecer cuotas de género en el Código Electoral y, posteriormente, lleva a cabo modificaciones en 2007 plasmados en el Capítulo III, Artículos 236 y 239. En el artículo 236 se establece que “Los partidos políticos garantizarán la postulación de las mujeres, con la aplicación efectiva de lo dispuesto en este Código”. Por su parte, el artículo 239 señala que:

En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, como mínimo, el treinta por ciento (30%) de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres. Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo. En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la secretaría femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.

En el 2000 se reforma el artículo 239 del Código Electoral que establece que en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias las postulaciones se harán garantizando que, como mínimo, el cincuenta por ciento de las candidaturas sean para mujeres.

Paraguay es de los países latinoamericanos con menor avance en términos de regulaciones sobre igualdad de género. La legislación contempla un mínimo de 20 por ciento de candidaturas a cargos electivos para las mujeres; sin embargo, la disposición únicamente aplica para las elecciones internas de los partidos. La Ley N° 834/96 del Código Electoral Art.32 modificado por la Ley N° 1830/01 establece que:

Los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al veinte por ciento y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión. A los efectos de garantizar la participación de la mujer en los cuerpos colegiados a elegirse, su postulación interna como candidatas deberá darse a razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas, de suerte que este estamento podrá figurar en cualquier lugar pero a razón de una candidata por cada cinco cargos a elegir. [...] Los partidos políticos, movimientos o alianzas, que no cumplan en las postulaciones de sus elecciones internas con éstas disposiciones, serán sancionados con la no inscripción de sus listas en los Tribunales electorales respectivos.

Perú fue de los primeros países en establecer acciones afirmativas para impulsar la participación política de las mujeres. En 1997 la Ley Orgánica de Elecciones N° 26.859 fijaba en su artículo 116, un 25 por ciento de representación de mujeres en elecciones parlamentarias y municipales. Posteriormente, en el año 2000 se promulga una nueva Ley Orgánica de Elecciones (Ley 27.387), que modificaba la ley de 1997. En esta nueva ley se incrementa a 30 por ciento el porcentaje de cuotas para ambos niveles de elecciones (parlamentarias y municipales) y establece que, en aquellas circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, al menos uno debe ser varón o mujer.

En 2003, La Ley de Partidos Políticos (Ley 28.094) se modifica para incluir, en su artículo 26, que el 30 por ciento mínimo para mujeres debe aplicarse para candidaturas internas de partidos y para cargos de representación popular. Dos años después, en 2005, se lleva a cabo una reforma constitucional que establece, en su artículo 191 que la cuota del 30 por ciento debe aplicar, también, para las consejeras de los gobiernos regionales¹⁹.

Al año siguiente, la Ley 28869/2006 establece en su artículo primero que, para los consejos municipales:

¹⁹ Esta disposición se establece argumentando la necesidad de “hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los consejos regionales. Igual tratamiento se aplica para los concejos municipales” (Art.191)

la posición de los candidatos en la lista deberá estar conformada por no menos de un 30% de hombres o mujeres, no menos del veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.

En 2020, se expide la Ley 31030, que modifica normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos. Se reforman los artículos 104 y 116 de la Ley 26859, así como la Ley Orgánica de Elecciones, modificada por las leyes 26954, 27387 y 30996. En el artículo 104 se establece paridad en las listas de candidatas y candidatos para cargos de elección popular de nivel nacional y subnacional, así como en las candidaturas para cargos de dirección de los partidos. Asimismo, en el artículo 116 se plantean modificaciones respecto de listas de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino, considerando que el conjunto de candidatos deberá estar integrado por el 50 por ciento de mujeres o de hombres, ubicados intercaladamente.

Al igual que Perú, la República Dominicana inicia su proceso de reforma para incluir acciones afirmativas en 1997. Se establece, en el artículo 68 de la Ley Electoral N°275 que los partidos incluirán una proporción de mujeres no menor a 25% en la nominación de candidatos a cargos congresionales y la junta electoral, cargos municipales, los partidos y agrupaciones políticas. Posteriormente, en el 2000, promulga la Ley 13/2000 que en su único artículo establece que “Se modifica la Ley 3455, de Organización Municipal [...] para incluir, en su Artículo 5 un segundo párrafo que rece: En la boleta electoral municipal de todos los partidos deberá incluirse una mujer en los puestos de síndico/a o vice-síndico/a”.

Ese mismo año se promulga la Ley 12, que modifica algunas disposiciones del Artículo 268 de la Ley Electoral 275-97, incrementando el porcentaje de 25 por ciento a 33 por ciento en los casos de nominaciones a cargos de diputados y cargos municipales, a excepción de síndico. Aunado a ello, establece que el porcentaje será colocado en la lista de elección en lugares alternos con relación a los cargos asignados a hombres²⁰.

²⁰ Esta reforma al artículo 68 establece, como sanción al incumplimiento, que toda propuesta que no respete el porcentaje de 33 por ciento será declarada nula y no podrá ser aceptada por el organismo electoral.

En 2018, se promulga la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos (Ley 33-18) que establece, en su artículo 53, sobre cuotas de género que La Junta Central Electoral y las juntas electorales no admitirán lista de candidaturas para cargos de elección popular que contengan menos del 40 por ciento y más del 60 por ciento de hombres y mujeres en los cargos de elección popular.

Uruguay promulga una primera legislación para fomentar la participación política de las mujeres en 2009 a través de la Ley 18.476. Posteriormente, en 2017, la Ley 19.555 sustituye los incisos primero y segundo del artículo 2º de la Ley N° 18.476 que establece que “para las elecciones que se convoquen conforme a lo establecido en las Disposiciones Transitorias literales W) y Z) de la Constitución de la República, y en toda elección de primer grado que se celebre para la integración de las autoridades nacionales, departamentales y municipales de los partidos políticos, se deben incluir, en las listas o nóminas correspondientes, personas de ambos sexos, en cada terna de candidatos, titulares y suplentes en el total de la lista o nómina presentada. La presente disposición también regirá para las elecciones de segundo grado a efectos de integrar los respectivos órganos de dirección partidaria. A su vez, y para las elecciones nacionales, departamentales y municipales, cada lista de candidatos a la Cámara de Senadores, a la Cámara de Representantes, a las Juntas Departamentales, a los Municipios y a las Juntas Electorales deberá incluir en su integración personas de ambos sexos en cada terna de candidatos, titulares y suplentes en el total de la lista presentada. El mismo criterio se aplicará a cada lista de candidatos, el titular y sus suplentes a las Intendencias”.

Finalmente, en el caso de Venezuela, la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política promulgada en 1998 introduce una cuota mínima de 30 por ciento para las mujeres. El artículo 144 establece que:

Los partidos políticos y los grupos de electores, deberán conformar la postulación de sus candidatos por listas a los cuerpos deliberantes nacionales, estatales, municipales y parroquiales, de manera que se incluya un porcentaje de mujeres que representen como mínimo el treinta por ciento (30%) del total de sus candidatos postulados. No se oficializará ninguna lista a partidos políticos o grupos de electores que no cumplan con estas especificaciones. Esta disposición no es aplicable en aquellos casos de elecciones uninominales.

En 2009, se reforma la Constitución República Bolivariana de Venezuela estableciendo, en su artículo 21, que no se permitirá discriminación fundada en raza, sexo, credo, condición social o aquellas que, en general tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona. Posteriormente, en 2015, se expide el Reglamento Especial para garantizar los derechos de participación política de forma paritaria en las elecciones de diputadas y diputados a la Asamblea Nacional 2015 donde se estipulan, en el artículo tercero, las fórmulas para postulaciones, estableciendo que:

Las postulaciones para las elecciones aquí señaladas, deberán tener una composición paritaria y alterna de cincuenta por ciento para cada sexo. En aquellos casos que no sea posible aplicar la paridad, dicha postulación deberá tener como mínimo el cuarenta por ciento (40%) y como máximo el 60 por ciento (60%) para cada sexo.

Este apartado muestra que, a lo largo de las décadas, se han logrado avances significativos en términos de la legislación en la mayoría de los países. Desde las primeras cuotas de género implementadas hasta la consolidación de la paridad como principio básico en muchos países de la región, el camino recorrido es una clara muestra del compromiso con la inclusión y la igualdad de oportunidades. Sin embargo, a pesar de los grandes logros, queda un camino importante por recorrer. Las diferencias entre países en cuanto a la velocidad y profundidad de estas reformas legislativas son notables, lo que demuestra que aún existen desafíos persistentes y barreras estructurales para alcanzar una verdadera paridad.

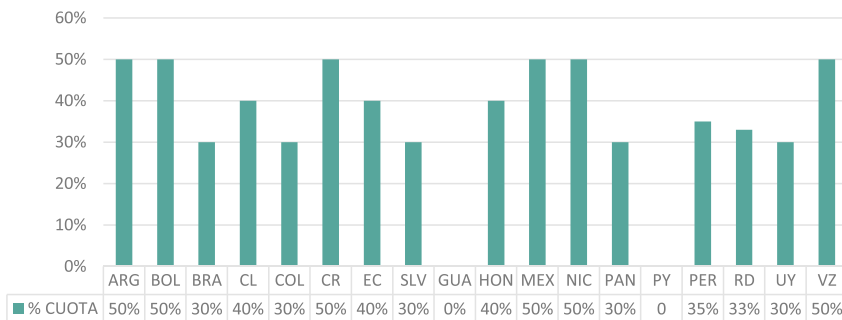
Esta evolución, sin embargo, debe verse no sólo como una serie de reformas legales, sino también como una transformación cultural y social más profunda. La legislación, por sí sola, no puede cambiar las actitudes arraigadas y los roles de género estereotipados que persisten en muchas sociedades. Por tanto, el camino hacia la igualdad de género en la política no sólo implica la implementación de leyes más inclusivas, sino también el fomento de una cultura que valore y promueva activamente la participación política de las mujeres.

Así, la evolución de la legislación electoral en materia de género en América Latina es un reflejo de la creciente conciencia y reconocimiento de la importancia de la igualdad de género en la política. Es un recordatorio del progreso que se ha logrado y una llamada a la acción para continuar luchando por una representación política verdaderamente equitativa.

4. Acciones afirmativas en Perspectiva Comparada

La participación política de las mujeres es una cuestión central en las democracias contemporáneas, y América Latina no es una excepción. Este apartado se propone explorar, en perspectiva comparada, los efectos que los cambios en la legislación en las últimas cuatro décadas han generado en la participación política de las mujeres. El análisis permite no solo entender las particularidades de cada contexto, sino también identificar patrones comunes y diferencias significativas en la lucha por la igualdad de género en la esfera política en América Latina.

Gráfico 12.1. Porcentaje de Cuotas de Género por País



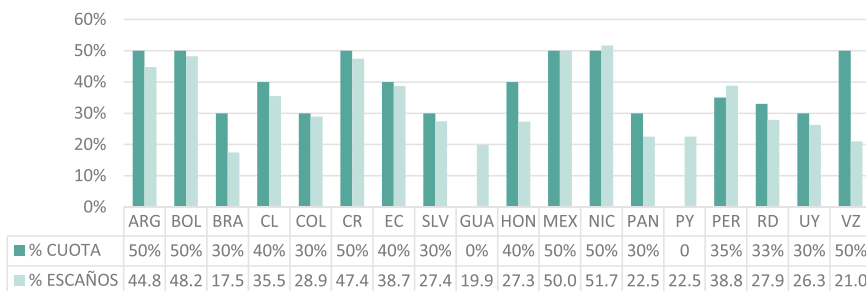
Fuente: Elaboración propia con base en la legislación de cada uno de los países.

Como muestra el gráfico, de los dieciocho países contemplados para el estudio, únicamente seis han alcanzado la paridad —al menos en la ley—, tres tienen cuotas del 40 por ciento, siete se ubican entre el 30 y el 35 por ciento y, únicamente dos —Guatemala y Paraguay— no han establecido aún cuotas mínimas de participación de las mujeres.

A pesar de que las legislaciones actuales de muchos países incluyen acciones afirmativas para promover una mayor participación femenina en la política, la presencia de estas medidas no garantiza necesariamente que las mujeres logren acceder a escaños legislativos. La existencia de una ley no siempre se traduce en su efectiva implementación y, aun cuando se aplica, puede encontrarse con una serie de obstáculos socioculturales y estructurales que limitan su impacto. Las barreras pueden ser variadas, desde actitudes y prejuicios sexistas arraigados en la sociedad hasta prácticas discriminatorias dentro de los propios partidos políticos. Por lo tanto, aunque las acciones afirmativas representan un paso importante hacia la paridad de género, su presencia en la legislación no asegura automáticamente una representación política equitativa de las mujeres.

El siguiente gráfico da cuenta del porcentaje de cuota que establece la ley frente al porcentaje de mujeres en el legislativo en cada uno de los países.

Gráfico 12.2. Comparativo de Cuotas y Representación en el Legislativo



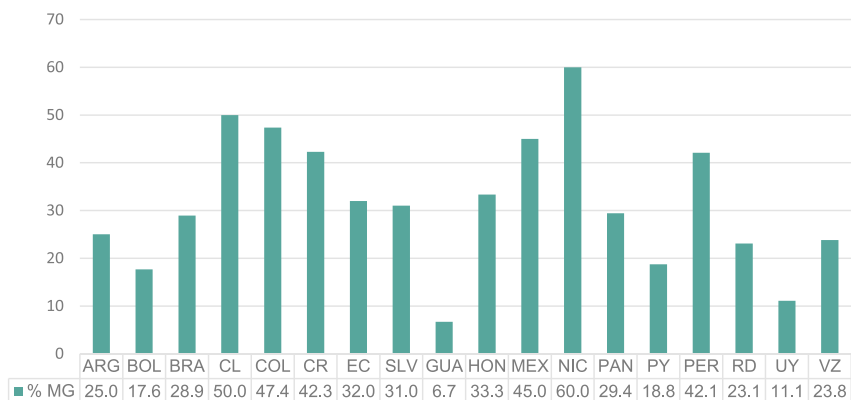
Fuente: Elaboración propia con base en la legislación de cada uno de los países.

Las acciones afirmativas, a pesar de que no garantizan lograr una representación política equitativa para las mujeres, han demostrado ser un instrumento efectivo para avanzar en esta dirección. Mediante políticas como las cuotas de género, se ha fomentado un mayor acceso y participación de las mujeres en espacios políticos tradicionalmente dominados por hombres. Sin embargo, es importante subrayar que su presencia no implica necesariamente el logro de una representación proporcional o paritaria. En contraste, la ausencia de estas acciones afirmativas puede ser un indicador

seguro de bajos niveles de representación política femenina como se observa en los casos de Guatemala y Ecuador. En otros términos, si bien las acciones afirmativas por sí solas no garantizan la paridad, su ausencia casi siempre garantiza la inequidad. Esto subraya la importancia de mantener y mejorar estas medidas para fomentar la inclusión y equidad de género en la esfera política.

Sin duda, un elemento a considerar es que el hecho de ser postulada no garantiza que la candidata resulte electa, especialmente cuando en el diseño de las acciones afirmativas existen lagunas que pueden ser aprovechadas para postular a mujeres en distritos perdedores o bien, en aquellos donde sus posibilidades de ganar son limitadas.

Gráfico 12.3. Comparativo Mujeres en Gabinetes Presidenciales



Fuente: Elaboración propia con datos de Freidenberg, Flavia, Dir. Gabinetes Ministeriales en América Latina. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2023). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJUNAM) y Washington, D.C.: Secretaría de Fortalecimiento de Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA). Versión #4. 05.06.2023

El gráfico 12.3 da cuenta de la participación de las mujeres en gabinetes presidenciales —carteras ejecutivas. La participación de las mujeres en los gabinetes gubernamentales es un indicador crucial de la inclusión política femenina y una medida importante de la paridad de género en la toma de decisiones políticas. En América Latina, la presencia de las mujeres en los gabinetes ha ido en aumento durante las últimas décadas, reflejo de los esfuerzos continuos por promover la igualdad de género en la política. Varios países han tenido mujeres al frente del ejecutivo, como

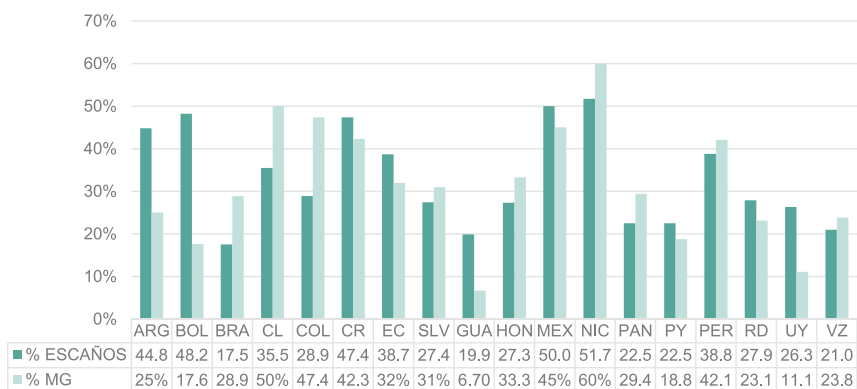
Chile, Argentina y Brasil. Sin embargo, el hecho de tener una mujer como presidenta no necesariamente se traduce en una representación femenina equitativa en el gabinete. A menudo, las mujeres están subrepresentadas o son asignadas a carteras de “menor importancia” o “feminizadas”, como salud, educación y asuntos sociales.

A pesar de estos desafíos, la representación femenina en los gabinetes de América Latina ha experimentado mejoras significativas. En países como Costa Rica, Colombia, y Ecuador, por ejemplo, las mujeres han alcanzado o incluso superado la paridad en ciertos gabinetes. Estos avances son el resultado de una combinación de factores, que incluyen las acciones afirmativas, cambios culturales y el papel activo de las mujeres en la sociedad civil y la política.

Sin embargo, persisten barreras importantes para la igualdad de género en los gabinetes gubernamentales de América Latina. Las normas sociales de género, las prácticas discriminatorias y la violencia política de género siguen obstaculizando la participación política de las mujeres. Además, la representación no es el único factor a considerar: la influencia y el poder efectivo de las mujeres en sus roles de gabinete también son aspectos cruciales.

Del gráfico destacan varios elementos. En primer lugar, que, salvo los casos de Costa Rica, México y Nicaragua no parece haber una correlación entre la existencia de paridad en el legislativo y la presencia de mujeres en gabinetes. Destacan los casos de Argentina, Bolivia y Venezuela que, a pesar de la paridad, su presencia en gabinetes es significativamente menor que en los legislativos; esto es especialmente evidente en el caso boliviano donde la presencia de las mujeres no alcanza ni el 20 por ciento. Un segundo elemento para destacar es el caso de Chile donde, a pesar de no haber alcanzado la paridad, tiene una presencia muy importante de mujeres en el gabinete. Finalmente, destacan Guatemala y Uruguay con contextos completamente distintos, pero con una muy escasa participación de las mujeres en carteras Ejecutivas.

Gráfico 12.4. Comparativo Mujeres en el Legislativo y en Gabinetes Presidenciales



Fuente: <https://reformaspoliticas.org/normativa/temas/leyes-de-cuotas/>

De dieciocho países, únicamente siete tienen más porcentaje de mujeres en el gabinete presidencial que en la legislatura. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no es producto de la legislación. Otro elemento por destacar es la alta presencia de mujeres tanto en el legislativo como en el gabinete en Nicaragua, dadas las características autoritarias del régimen.

En 2023 habitan en América Latina 319,606,600 millones de mujeres, lo que representa al 51.47 por ciento de la población, sin embargo, la disparidad con su peso político es enorme. A pesar de que las mujeres representan más de la mitad de la población en la región, en promedio sólo representan el 32 por ciento en las legislaturas nacionales y el 31 por ciento en los gabinetes presidenciales.

La disparidad es clara. Esta diferencia se ha convertido en un elemento central en el debate sobre la equidad de género y la representación política. A pesar de haber logrado avances significativos en las últimas décadas, las mujeres en América Latina siguen estando subrepresentadas en cargos electos y en posiciones de liderazgo dentro de los partidos políticos.

Aunque el sufragio femenino ha estado garantizado en la mayoría de los países de la región desde mediados del siglo XX, el acceso al poder político ha sido más esquivo. La presencia de mujeres en parlamentos, gabinetes y la presidencia todavía es baja en comparación con su proporción en la

población general. Esta discrepancia entre el peso demográfico y político de las mujeres en América Latina se atribuye a varios factores. Entre ellos se incluyen barreras estructurales y culturales, tales como prejuicios de género, falta de apoyo institucional, la doble carga de trabajo que enfrentan las mujeres, y la violencia política que las mujeres sufren con frecuencia.

Las medidas de acción afirmativa, como las cuotas de género, han sido una herramienta importante para promover una mayor inclusión de las mujeres en la política. Sin embargo, para lograr una paridad efectiva que refleje el peso demográfico de las mujeres en América Latina, será necesario un cambio más profundo y sostenido que desafíe y transforme las normas y estructuras patriarcales que persisten en la política y en la sociedad en general.

5. Consideraciones Finales

Aunque América Latina ha hecho progresos significativos en la lucha contra la exclusión histórica de las mujeres en la vida pública, aún queda mucho por hacer. La ralentización del progreso y la persistencia de las brechas de género tienen consecuencias reales y profundas. Para lograr una verdadera equidad de género, es necesario reavivar el impulso por la igualdad, prestar atención a las mujeres marginadas y garantizar que todas las mujeres se beneficien por igual de las políticas de igualdad de género.

Las cuotas de género, implementadas como una medida para fomentar la igualdad y equidad, han demostrado ser eficaces en términos cuantitativos, logrando una representación numérica más equilibrada entre hombres y mujeres en diversas áreas. Sin embargo, la efectividad de estas cuotas es variada y compleja. Mientras que en algunos contextos se ha observado un aumento en la participación de las mujeres y una mejora en la percepción de igualdad de género, en otros, se ha cuestionado si estas cuotas están fomentando una verdadera equidad o simplemente cumpliendo con una normativa sin generar cambios profundos y sustanciales en las actitudes, prejuicios y estructuras sociales existentes. Por lo tanto, es necesario un análisis minucioso y contextual de cada situación para evaluar los verdaderos resultados de las cuotas de género.

El hecho de ser mujer no garantiza automáticamente una legislación con perspectiva de género, y es un error común asumir que todas las mujeres necesariamente representan a las mujeres en su totalidad. El género de un legislador no determina necesariamente su agenda política ni su enfoque legislativo. Las mujeres, al igual que los hombres, tienen una diversidad de opiniones, experiencias y perspectivas que se reflejan en sus políticas y acciones. Algunas pueden priorizar temas de género mientras que otras pueden enfocarse en áreas como economía, educación, defensa, entre otros. En este sentido, aunque la representación de género en el gobierno es crucial para la igualdad, es esencial comprender que la perspectiva de género en la legislación no se adquiere únicamente a través de la identidad de género de los legisladores, sino más bien a través de la comprensión y el compromiso activo con la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

Los efectos de las acciones afirmativas por la igualdad de género son significativos, pero dependen en gran medida de su diseño, del sistema electoral y del sistema de partidos. En términos de diseño, una medida efectiva debe ser inclusiva, equitativa y sostenible a largo plazo. Además, debe contar con mecanismos para su implementación y supervisión, así como para la evaluación y ajuste de su eficacia con el paso del tiempo.

El sistema electoral también tiene un papel relevante. Los sistemas proporcionales tienden a ser más favorables para la representación de las mujeres que los sistemas mayoritarios. En los sistemas proporcionales, los partidos suelen presentar listas de candidatos, lo que permite la inclusión de mujeres en posiciones electorales viables. Por el contrario, en los sistemas mayoritarios, donde los candidatos compiten por distritos unipersonales, las mujeres pueden enfrentar barreras más significativas para ser seleccionadas como candidatas. Aunado a ello, el sistema de partidos juega un papel crucial. Los partidos políticos con una fuerte dedicación a la igualdad de género tienden a promover a las mujeres en sus listas de candidatos y a darles roles significativos una vez electas. Al mismo tiempo, es crucial que las mujeres no solo sean nominadas y elegidas, sino que también tengan la oportunidad de influir en las políticas y decisiones del partido.

Por lo tanto, las acciones afirmativas por la igualdad de género pueden variar ampliamente en su efectividad dependiendo de estos tres factores: su diseño, el sistema electoral y el sistema de partidos. La igualdad de género en la representación política no es solo una cuestión de números, sino que también implica empoderar a las mujeres para que puedan desempeñar roles de liderazgo significativos y efectivos.

El objetivo principal de las cuotas de género es efectivamente ampliar las posibilidades de las mujeres de acceder a las listas partidistas y promover una mayor representación de mujeres en la política. Estas cuotas se implementan como una forma de rectificar la subrepresentación histórica de las mujeres y crear un terreno de juego más equilibrado. Sin embargo, es importante aclarar que estas cuotas no buscan necesariamente alcanzar la paridad absoluta entre hombres y mujeres.

Las cuotas se presentan como un medio para abrir puertas y fomentar la diversidad, no como un fin en sí mismas. El fin último sería lograr una representación equitativa y justa, donde las mujeres tengan la misma oportunidad que los hombres de participar en la política. Pero el logro de este objetivo requiere no solo de la presencia de mujeres en las listas partidistas, sino también de un cambio más profundo y sostenido en la cultura política, las actitudes y las prácticas, que permita que tanto hombres como mujeres puedan contribuir de manera igualitaria en la toma de decisiones.

Aunado a ello, hay que tener en cuenta que la paridad no garantiza necesariamente la equidad. Puede haber paridad numérica, pero si las mujeres no tienen igualdad de oportunidades para influir en la política y las decisiones de los partidos, la paridad puede resultar simbólica y no sustantiva. Por tanto, las cuotas son una herramienta importante, pero deben ir acompañadas de otras medidas para garantizar la igualdad real y efectiva en la participación política.

La representación sustantiva de género va más allá de la simple presencia de un gran número de mujeres en los espacios de toma de decisiones; implica una actuación y participación activa e influyente de estas mujeres en los procesos políticos y legislativos. En este sentido, el concepto de “actores críticos” es esencial. Estos actores críticos son aquellos

individuos, independientemente de su género, que tienen una conciencia y compromiso con las cuestiones de género y que están dispuestos a impulsar activamente la igualdad y la equidad de género en las cámaras legislativas.

A pesar de que la representación numérica de las mujeres en las cámaras legislativas es un primer paso esencial para garantizar la igualdad de género, no garantiza necesariamente una representación sustantiva. La representación sustantiva requiere no solo presencia, sino también compromiso e influencia. Por tanto, la presencia de actores críticos con conciencia de género puede ser más significativa para la igualdad de género que simplemente tener un gran número de mujeres en las cámaras legislativas.

Bibliografía

Caminotti, M. (2016) “Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado” en Freidenberg, F. & Muñoz-Pogossian, B. (eds.) *Las reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Organización de Estados Americanos y Sociedad Argentina de Análisis Político, 183-202.

CEPAL. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Disponible en <https://oig.cepal.org/es>

Freidenberg, F. (2020). “Electoral Reform and Political Representation of Women in Latin America”, en Oxford Research Encyclopedia of Politics. Disponible en: <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1676> [Consultado el 4 de junio de 2023]

Freidenberg, F. & Gilas, K. (2022) (eds). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. México: UNAM/INE.

Franceschet, S., Krook, M. L., & Piscopo, J. M. (Eds.). (2018). *The Palgrave Handbook of Women’s Political Rights*. Palgrave Macmillan.

Jaquette, J. S. (Ed.). (1994). *The Women’s Movement in Latin America: Participation and Democracy*. Westview Press. Está en ebook por 60usd

Navarro, M. (2016). *The Fight for Women’s Suffrage in Latin America*. New York University Press.

Ley Orgánica de Procesos Electorales (2009), Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.015 Extraordinario. Retrieved from http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/ley_procesos_electorales/ley.php.

Ley de Participación Popular N° 1551, 20 de abril de 1994, Estado Plurinacional de Bolivia. Retrieved from <http://www.lexivox.org/norms/BO-L-N1551.xhtml>.

Biroli, F. (2018). Gender and Politics in Brazil and Argentina. *Política & Sociedade*, 17(39), 210-237.

Peschard, J. (2003). “Medio siglo de participación política de la mujer en México” *En Revista Mexicana de Estudios Electorales*, Núm 2, Julio-Diciembre 2003.

Rodriguez, C. (2019). Women’s Voting Rights in Latin America: An Analysis of Political and Social Factors. *Journal of Latin American Studies*, 51(3), 633-657.

UN Women. (2022). Women in Politics 2022. <https://www.unwomen.org>

Valdés, T. (2021). Gender Equality and Women’s Rights in Latin America.

Legislación, estadísticas y archivos

• Argentina

Ley Nacional de Cupo 24.012. Modificatoria Art. 60 del Código Nacional Electoral

Constitución Política de la Nación Argentina

Ley 27.412. Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política

• Bolivia

Ley 1.551

Ley 1.779. Ley de Reformas y Complementaciones al Régimen Electoral 1997, referida a diputados plurinominales.

Ley 1983. Ley de los Partidos Políticos. Corte Nacional Electoral 1999

Ley 2.771. Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas

Ley N° 3153/2005

Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

Ley 4.021 del Régimen Electoral Transitorio

Ley 18. Ley del Órgano Electoral Plurinacional

Ley 25. Ley del Órgano Judicial

Ley 26, Ley del régimen electoral

• Brasil

Ley 9100/1995

Ley 9504/1997

Ley No. 12.034 que modifica la Ley de los Partidos Políticos y el Código Electoral

Ley N° 13.165

Acción Directa por Inconstitucionalidad (ADIN) n° 5.617

• **Chile**

Ley 20.840

• **Colombia**

Ley 581

• **Costa Rica**

Ley N° 7.142 de promoción de la igualdad social de la mujer

Ley N° 7.653 que modifica la Ley N° 1.536 de 1952

Ley 8.765 Código Electoral

• **Ecuador**

Ley de Amparo Laboral de la Mujer

Constitución Política de la República del Ecuador

Reglamento general a la Ley de elecciones del Ecuador 2000

Resolución 028-2002-TC

Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la democracia, 2009

• **El Salvador**

Ley de Partidos Políticos

• **Honduras**

Ley de igualdad de oportunidades para la mujer

Código Electoral (Art.103 a 105) Decreto 44-2004

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas Decreto No. 44-2004

Decreto 54

• **México**

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

Sentencia 12.624 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

• **Panamá**

Código Electoral

Ley 54

• **Paraguay**

Código Electoral

• **Perú**

Ley Orgánica de Elecciones N° 26.859

Ley Orgánica de Elecciones Ley N° 27.387

Ley N° 28.094, Ley de partidos políticos

Art.191 Constitución política, 2005

Ley N° 28869/2006

Ley N° 31030

• **República Dominicana**

Ley Electoral N°275

Ley 13/2000

Ley 12/2000

Ley 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos

• **Uruguay**

Ley N° 18.476

Ley 18.487

Ley 19.555

• **Venezuela**

Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política

Resolución N° 050401-179, 194° y 146°

Constitución República Bolivariana de Venezuela

Ley Orgánica de Procesos Electorales (2009), Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.015 Extraordinario. Retrieved from http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/ley_procesos_electorales/ley.php.

Capítulo 13

Disputando el espacio digital: Paraguay y las elecciones generales 2023 en redes sociales

Leonardo Gómez Berniga

Resumen

Este capítulo examina el rol de las redes sociales en las elecciones presidenciales de Paraguay 2023 mediante el análisis de cuentas de candidatos en Facebook, Instagram y TikTok. Se monitorean métricas de seguidores, crecimiento e interacciones entre enero y abril. Se identifican campañas coordinadas de desinformación sobre temas como una supuesta agenda globalista y fraude electoral. Se evidencia la creciente inversión en propaganda digital, muchas veces opaca. Se proponen recomendaciones para aumentar la transparencia, rendición de cuentas y equidad.

1. Introducción

Las redes sociales han adquirido un protagonismo creciente en los procesos electorales contemporáneos. Plataformas como Facebook, Twitter, Instagram o TikTok se han convertido en espacios centrales de la competencia política, permitiendo a candidatos y partidos llegar directamente a millones de votantes, especialmente los más jóvenes. Pero el auge de estos canales digitales también ha suscitado importantes debates y preocupaciones sobre su impacto en la integridad de las elecciones.

Incidentes globales como el escándalo de Cambridge Analytica o denuncias de manipulación electoral mediante redes sociales en casos como las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016 o el Brexit en Reino Unido han puesto de manifiesto los riesgos que conlleva la proliferación de información falsa, la microsegmentación de anuncios y otros usos controversiales de datos personales con fines políticos. En respuesta, diversos actores han propuesto medidas para limitar estos abusos y aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y el control democrático sobre la actividad electoral en entornos digitales.

América Latina no ha permanecido ajena a estas problemáticas. Procesos electorales recientes en países como Brasil, México, Argentina o Chile han estado marcados por acusaciones de difusión de desinformación y campañas de desprestigio mediante redes sociales. También se ha denunciado la contratación de consultoras internacionales dedicadas a la propaganda computacional y el microtargeting.

En este contexto, resulta fundamental analizar el caso de Paraguay, donde el 30 de abril de 2023 se celebraron elecciones presidenciales en un clima de fuerte polarización política y digital. Mediante el monitoreo de las principales cuentas de los candidatos en redes sociales como Facebook, Instagram y TikTok, este trabajo busca determinar el alcance e impacto de estas plataformas durante la reciente campaña electoral paraguaya.

Asimismo, el capítulo explora la proliferación de campañas de desinformación y propaganda computacional desplegadas tanto por los propios equipos de campaña como por páginas anónimas de dudosa procedencia. Finalmente, a partir de estos hallazgos, se plantean recomendaciones concretas orientadas a garantizar un mayor control, transparencia y equidad en el uso de redes sociales con fines electorales en Paraguay.

El análisis riguroso del panorama digital de los últimos comicios puede aportar lecciones valiosas para el fortalecimiento democrático, no solo en Paraguay sino en toda América Latina, una región donde el impacto de las redes sociales en la política es cada vez más determinante. En momentos de proliferación de desinformación y nuevas estrategias de manipulación, la investigación académica tiene un rol clave que jugar para promover un debate público informado y proteger la integridad de las elecciones ante los desafíos del siglo XXI.

2. Paraguay y las elecciones en redes sociales

2.1. Redes sociales y elecciones. Discusiones globales

Cada día más se hace necesario comprender a las redes sociales como un espacio de participación cívico donde debe garantizarse la mayor pluralidad posible.

Todo desarrollo de nuevas tecnologías no está exento de sesgos, discriminaciones y desigualdades estructurales pre-existentes al momento

de su creación, por tanto, su relevancia, impacto y papel en procesos sensibles como los electorales no puede entenderse como ‘neutral’, porque sencillamente no lo son y viene siendo demostrado con serias preocupaciones alrededor del globo.

Desde el caso de Cambridge Analítica, las distintas denuncias públicas alrededor del globo sobre posibles casos de manipulación electoral por medio de las redes sociales, marcan la relevancia de aunar esfuerzos en pos de comprender el fenómeno.

Denuncias sobre granjas de cuentas automatizadas para realizar astroturfing, ataques de reputación, violencia de género digital u hostigamiento electoral; alteraciones algorítmicas para dirigir la opinión pública; creación de contenidos falsos o deep fakes; apropiaciones de cuentas; financiación multimillonaria de campañas sucias por medio de páginas anónimas o realización de anuncios micro segmentados con datos personales de la población obtenidos sin consentimiento, también llamado micro-targeting, son algunas de las cuestiones que se debaten globalmente (BBC Mundo 2016; Goldzweig, Lupion, y Meyer-Resende 2019; Krimmer et al. 2022; Molter y DiResta 2020; Privacy International 2020; UNESCO Office Montevideo and Regional Bureau for Science in Latin America and the Caribbean y Puddephatt 2019).

El foco de estas acciones apuntan principalmente a la manipulación de la información que Arnaudo, Bradshaw, et al (2021)¹ las caracterizan como conjuntos de técnicas apuntadas a la recolección y difusión de información con el objeto de influir o, incluso, interrumpir la toma de decisiones democráticas. Entre los actores involucrados comúnmente en estas acciones se señalan actores políticos, grupos extremistas y de odio, gobiernos, empresas y medios no independientes, entiéndase estos últimos afectados por intereses económicos o agendas políticas de otros actores.

La emergencia de este tipo de incidentes llevaron a que en el 2017, la Agencia de Seguridad de Infraestructura y Ciberseguridad (CISA, por sus siglas en inglés) del gobierno estadounidense incluyera a la “infraestructura electoral” dentro de su listado de infraestructura crítica, tras una serie de acusaciones de injerencia de agentes extranjeros a su proceso electoral por medio de TIC’s, amplificando las preocupaciones alrededor del

¹ <https://www.iri.org/resources/combating-information-manipulation-a-playbook-for-elections-and-beyond/>

globo, llevando hacia una securitización de los abordajes informáticos-comunicacionales, incluyendo redes sociales.

En una evaluación de riesgo cibernético a la infraestructura electoral, publicado en el 2020 por CISA, concluyó que “las campañas de desinformación en conjunto con ataques cibernéticos a la infraestructura electoral pueden entorpecer los procesos electorales y debilitar la confianza del público en los resultados de las elecciones” (Agencia de Seguridad de Infraestructura y Ciberseguridad 2020:1).

En pos de transparentar estos posibles abusos, la UE recientemente ha impulsado importantes discusiones sobre los límites y las responsabilidades que deben asumir las grandes empresas de redes sociales, facilitando información, estableciendo políticas de cuidados de datos o trabajando las políticas de moderación de contenido sin que afecten a la libertad de expresión. En el 2018 la Comisión Europea elevó un Plan de Acción contra la Desinformación (Comisión Europea 2018), entre muchas otras acciones que le sucedieron. Desde el 2024, las grandes empresas tecnológicas estarán sujetas a la Ley de Servicios Digitales o DSA (Digital Services Act, por sus siglas en inglés), que las obligará a luchar contra la desinformación y transparentar sus políticas bajo detalladas pautas dentro del bloque regional.

Como antesala de esta puesta en vigencia, ya se suscitó un conflicto con la sorpresiva salida de Twitter del Código de Buenas Prácticas sobre desinformación de la UE, redactado con el aporte de varias grandes plataformas y con 40 recomendaciones que buscan mejorar la cooperación entre las empresas, servicios de verificación con el fin de evitar la circulación de desinformación. Ante esto, la comisaria europea por la transparencia, Vera Jourova, consideró que Twitter “eligió la confrontación” y que la situación será examinada “enérgica y urgentemente” a partir de la implementación que vuelve obligatoria la colaboración hasta ahora voluntaria (Agencia AFP 2023).

Una investigación publicada por IDEA Internacional (2023) da cuenta del alcance de la desinformación durante periodos electorales. El documento señala que, en un estudio realizado en 56 países, el 60% de los votantes estuvieron expuestos a desinformación a través de las redes sociales. Además, el 90% de estos mensajes fueron generados por actores no estatales, como grupos políticos y ciudadanos particulares. Sin embargo, hasta un 30% de la desinformación se le atribuye a actores gubernamentales (International IDEA 2023). Otro hallazgo importante revela que el 25% de

los votantes objetos del estudio dijeron poder reconocer desinformación electoral la mayor parte del tiempo (International IDEA 2023).

Independientemente a las discusiones de bloques regionales o actores estatales, las plataformas han impulsado auto regulaciones tendientes a mitigar posibles impactos, como portales de transparencia de anuncios electorales con detalles de inversión y segmentación, inclusión de mensajes que redirigen a sitios de la autoridad electoral, solicitud de declaraciones de responsabilidad a personas físicas o jurídicas que administran las cuentas, apoyo a proyectos de verificación de noticias y otras prácticas tendientes a la moderación de la viralidad de la información.

Resumiendo, los estudios existentes hasta la fecha no permiten brindar conclusiones acabadas sobre la afectación que generan, de forma global, a los procesos electorales. Incluso, existen posiciones encontradas entre quienes señalan que la confrontación contra la desinformación por medio de la contra-verdad podrían reafirmar posiciones preexistentes, tesis presente en autores como Nyhan y Reifler (2010). Sin embargo, autores más recientes como Wood y Porter (2017) demuestran que las posibilidades de cambiar de criterio de un público desinformado es posible tras respuestas activas con verificación de hechos.

Las discusiones actualmente se dan en buena parte de la iniciativa en países del norte global con miradas universalizadas, cuando las realidades cambian según las particularidades de cada país, territorio o sub-territorio. Realidades atravesadas por la desigualdad en acceso a recursos económicos, la cultura o brechas raciales, etarias o de género profundizan aún más el impacto que podrían tener estas cuestiones. Por tanto, no podemos dejar de mencionar la importancia de una discusión local y regional en la cuestión ya que nuestros países tienen mucho que contar, tal como veremos a continuación.

2.2. Contexto y sistema jurídico-electoral paraguayo

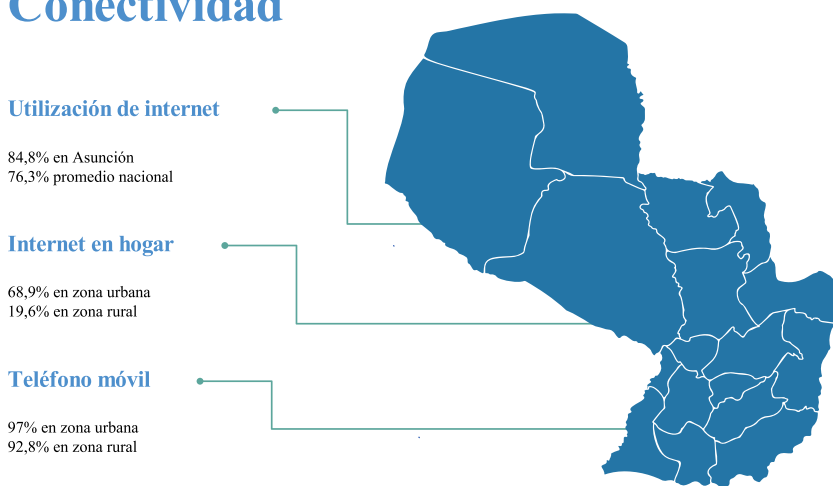
Transparentar los recursos y métodos implementados en el desarrollo de campañas electorales se vuelve una necesidad cada vez más imperiosa frente a la defensa de derechos fundamentales de sociedades democráticas. Por medio de la transparencia y reglas claras en el juego electoral, se busca garantizar la competencia justa y, por tanto, asegurar que las elecciones se desarrollen de forma libre, con equidad y justicia.

Según estadísticas oficiales del 2022, la cantidad de personas con acceso a internet en la ciudad de Asunción representó el 84,8% de la población mayor de 10 años de edad, significativamente por encima del promedio nacional que ronda el 76,3% de la población (Instituto Nacional de Estadística 2023:9,11). A nivel nacional, el 84,2% señaló a las redes sociales (Facebook, Instagram y Twitter) cómo la finalidad del uso de internet.

En cuanto a Youtube, según el Global Digital Report, a principios del 2023 la plataforma contaba con 4.47 millones de usuarios en el país, equivalentes al 65,6% de la población del país que accedería a los anuncios (Data Reportal 2023).

Mapa 13.1. Resumen de conectividad a nivel nacional

Conectividad



Fuente: Resumen de conectividad a nivel nacional. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto de Nacional de Estadísticas (2023)

El uso de las redes sociales cumple un rol sumamente importante en el acceso a la educación electoral. Según datos de la organización TEDIC, 47,4% de los electores asuncenos de entre 18 y 34 años de edad, encuestados el día de las elecciones municipales del 2021, se informaron por medio de redes sociales de la incorporación de máquinas electrónicas en el proceso de emisión del

voto (Carrillo, Alcaraz, y García 2022). Carrillo, Alcaraz y García revelaron que casi un tercio de la población -33,8% de la muestra- se informó por redes sociales sobre ese importante suceso de la política electoral.

La propaganda electoral es un componente clave en el desarrollo de campañas electorales y las redes sociales, al día de hoy, se erigen como importantes espacios digitales donde se desarrollan campañas dentro y fuera de los preceptos legales previstos. El fenómeno no es aislado y se reproduce a lo largo del globo. En Paraguay, la regulación de propaganda electoral en redes sociales no se encuentra contemplada como tal, y por ende no están previstos instrumentos de transparencia, rendición de cuentas y medidas de acción afirmativas. Esto refleja la necesidad de profundizar el abordaje integral del asunto, visibilizar los hechos, cuantificar los alcances e impactos, en pos de avanzar en posibles reformas necesarias.

Sin embargo, desde el 2018 el Paraguay cuenta con la Ley No 6501/2020 sobre Financiamiento Político², que incorpora en su artículo 3, una modificación normativa que incluye al pautaaje en redes sociales como gasto electoral.

Artículo 3.º Modifícase el artículo 7º de la Ley N° 4743/2012 QUE REGULA EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO, el cual quedará redactado como sigue:

“Art. 7.º Se consideran gastos electorales los que realicen los candidatos, los partidos, movimientos políticos o alianzas electorales participantes en las elecciones, desde el día siguiente de la oficialización de las candidaturas hasta el día de celebración de las elecciones, incluido este, y que versen sobre:

- Propaganda y publicidad, directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio utilizado.
- Correspondencia, franqueo y servicios telegráficos, telefónicos, *pautaje en redes sociales*, todo tipo de comunicación por medios telemáticos, y otros que utilicen la red nacional de telecomunicaciones.”
(resaltado por el autor)

² Ley No 6501 del 18 de febrero del 2020. Que modifica la Ley No 4743/2012 “Que Regula el Financiamiento Político, que fuera modificado por Ley No 6167/2018 y Modifica la Ley No 834/1996 Que establece el Código Electoral Paraguayo.

El fenómeno de las redes sociales viene siendo abordado desde inicios de la primera década del siglo, sin embargo, no tuvo una repercusión estatal con claros fines regulatorios hasta el 2015. Con la ley mencionada, si bien deja vacíos sin resolver, se avanzó en la posibilidad de establecer mecanismos de control por medio del Observatorio Nacional de Financiamiento Político (ONAFIP) del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).

Esto obliga a que los candidatos incluyan los detalles sobre gastos realizados durante las campañas electorales, incluyendo los detalles de los comprobantes de pago emitidos por los proveedores, sean nacionales o internacionales, pudiendo ser facturas, extractos de tarjeta, recibos de dinero, entre otros. Las documentaciones deben archivar y facilitarse al TSJE para su posterior auditoría junto con la Contraloría General de la República (CGR).

El portal permite ver información sobre los ingresos y egresos realizados por candidatos y organizaciones políticas durante el periodo electoral, sin brindar igualmente mayores datos que categorías amplias que no desagregan detalles sobre redes sociales. El “pautaje en redes sociales”, tal como lo menciona la ley, se encuentra contemplado en la sección de “correspondencia, franqueo y servicios telegráficos, telefónicos y otros”, lo cual genera confusiones al momento de realizar las rendiciones.

La implementación del ONAFIP viene siendo objeto de conversación pública desde marzo del año 2021, coincidente con la publicación sobre gastos en anuncios electorales en Meta, plataforma propietaria de Facebook e Instagram en marzo del mismo año. Esto permitió que periodistas e integrantes de la sociedad civil, realicen análisis de las elecciones municipales del 2021, las internas partidarias del 2022 e incluso, de las elecciones nacionales recientes (ABC Color 2023a; Benítez, Cardozo Román, y Irrazábal 2022; Benítez, Irrazábal, y Cardozo Román 2022; Gómez Berniga 2022).

En cuanto a transparencia y rendición de cuentas por parte de las empresas de redes sociales, hasta la fecha solo se han visto declaraciones públicas sobre asuntos electorales de Paraguay por parte de Meta (Facebook, Instagram y Whatsapp) (Meta 2023b), a diferencia de Brasil o Argentina, donde Alphabet, propietaria de Google y Youtube, habilita secciones con información o ByteDance, propietaria de TikTok, realizaron pronunciamientos públicos sobre su papel en los procesos a pesar de haber sido una red con gran relevancia en el proceso electoral, como veremos a continuación.

En cuanto al TSJE se han dado declaraciones que permiten inferir un interés en avanzar hacia nuevas regulaciones que permitan la actualización de la ley electoral para contemplar a las redes sociales como espacios de propaganda política (Ultima Hora 2022). En materia de desinformación y amenazas digitales se han realizado capacitaciones a mujeres candidatas en las elecciones generales, sin embargo, en medios señalan preocupación ante la necesidad de mayor liderazgo desde la autoridad electoral o el Congreso Nacional para abordar el asunto, en consonancia con las situaciones que afectaron al periodo electoral (Benítez 2022).

2.3. Monitoreo y métricas en redes sociales

A partir de datos brindados por diversas herramientas a explicar a continuación, el documento de ponencia explica cómo se desarrolló la campaña electoral durante las elecciones generales del 2023 en Paraguay.

A nivel de métricas, el análisis se encuentra focalizado en las cuatro principales candidaturas a la presidencia de la República en el periodo contemplado entre el 1 de enero al 30 de abril del 2023 a partir de publicaciones e interacciones recibidas, sean estas en cantidad de reproducciones de videos, reacciones, comentarios o posteos compartidos.

Tabla 13.1. Cuentas monitoreadas de los candidatos presidenciales con sus respectivos usuarios

Candidato	Facebook	Instagram	TikTok
Paraguay Cubas	ParaguayCubasOficial	payocubas	payocubas2023
Efraín Alegre	EfrainAlegre	efrainalegre	efrainalegreoficial
Santiago Peña	SantiPenaPY	santipenapy	santipenap
Euclides Acevedo	EuclidesAcevedoPy	euclidespresidente	euclides_py

Fuente: Elaboración propia.

La información recopilada de Facebook e Instagram provienen de Crowdtangle³, herramienta de análisis propiedad de Meta, que permite monitorear cuentas y acceder a información detallada sobre ellas.

Se hace la salvedad que las métricas de Instagram no incluyen videos con tiempos menores a 15 minutos, a causa que son considerados Reels y no se cuenta con la opción de métrica sobre este segmento de la plataforma.

En el caso de TikTok no se cuentan con plataformas de fácil acceso para el monitoreo activo de cuentas, sin embargo, hemos realizado un trabajo de recolección semi-automatizado a partir de la plataforma Popster⁴.

A partir de estas, se han realizado visualizaciones personalizadas y análisis más cualitativos, coincidentes con datos de contexto electoral que permiten profundizar la comprensión de los sucesos.

A pesar de los datos procesados y su relevancia en mayor o menor medida, quedan fuera del presente análisis Twitter, Youtube, Whatsapp y Telegram, con motivos particulares en cada plataforma.

En el caso de Twitter, desde el mes de febrero han empezado a implementar una serie de restricciones a la realización de consultas a la API por parte de investigadores, por los cuales realizar el análisis y procesamiento requiere esfuerzos económicos considerables que llevaron a la comunidad académica, periodistas, sociedad civil y Estados a alertar sobre lo contraproducente de la acción en la lucha contra la desinformación, la violencia en línea y otros contenidos tóxicos. Los montos comunicados se encuentran entre 42.000 a 210.000 dólares americanos, por volúmenes equivalentes a 50 millones de tuits en adelante.

En el caso de Twitter, en un análisis realizado por Gómez Berniga sobre las manifestaciones ocurridas en el mes de marzo del 2021 en Paraguay ha requerido consultar gratuitamente más de 200.000 tuits (Gómez Berniga 2021), consulta que costaría una suscripción a un plan de 5.000 dólares al mes según las nuevas tarifas implementadas por la empresa

³ Una herramienta propiedad de Facebook que rastrea las interacciones en contenido público de páginas y grupos de Facebook, perfiles verificados, cuentas de Instagram y subreddits. No incluye anuncios pagos a menos que esos anuncios comenzaran como publicaciones orgánicas no pagas que posteriormente fueron “impulsadas” mediante las herramientas publicitarias de Facebook. Tampoco incluye actividad en cuentas privadas ni publicaciones visibles solo para grupos específicos de seguidores, www.crowdtangle.com

⁴ Popsters es una herramienta de análisis de contenido de redes sociales, www.popsters.com

tras la adquisición por parte del empresario Elon Mask (Twitter 2023), evidenciando el impacto abusivo del reciente cambio.

En el caso de Youtube, producto de Alphabet, los anuncios realizados en la plataforma hacen parte de las políticas generales de Google Ads, que disponibiliza publicidad a lo largo y ancho de todos sus servicios ofrecidos. Actualmente solo 10 países más la Unión Europea se encuentran admitidos en el “Centro de transparencia de anuncios” de Google. En América solo se dispone de información de Brasil y Argentina, por lo que el oscurantismo actual permite que sea un espacio propicio para campañas malintencionadas y la permeabilidad de dinero sucio y no declarado ante la autoridad electoral.

Además, el hecho que no guarden información de páginas recientemente borradas que anunciaron contenidos electorales, obstaculiza incluso el análisis del contenido aunque sea parcialmente. Un caso detectado se da con el canal “Se van Paraguay”, que eliminó su rastro luego de gastar millones en anuncios en Youtube, consiguiendo 523.880 visualizaciones hasta el 26 de abril y habiendo sido creada el 15 de febrero. (Se Van Paraguay 2023).

En lo referido a Whatsapp y Telegram, por ser aplicaciones de mensajería, las estrategias de monitoreo abordan técnicas más focalizadas que exceden lo previsto en el presente trabajo.

2.3.1. Facebook

Las páginas monitoreadas en Facebook fueron las de cuatro candidatos a la presidencia de la república: Efraín Alegre, por la Concertación Nacional (CN); Santiago Peña por la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR); Paraguayo Cubas por el Partido Cruzada Nacional (PCN) y Euclides Acevedo por el Movimiento Nueva República (NR). El periodo de escucha fue del 1 de enero al 30 de abril del 2023.

Tabla 13.2. Ranking de seguidores, crecimiento e interacciones de candidaturas presidenciales en Facebook

Página	Total seguidores	Crecimiento (miles)	Crecimiento (%)	Interacciones totales
Paraguayo Cubas	611.838	+25.788	+4.40%	2.022.138
Efraín Alegre	263.245	+26.465	+11.65%	1.020.267
Santiago Peña	253.575	+11.123	+4.41%	1.527.147
Euclides Acevedo	128.246	+1.607	+1.27%	100.854
<i>Totales</i>	<i>1.256.904</i>	<i>+64.983</i>	<i>+5,43%</i>	<i>4.670.406</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de Crowdtangle.

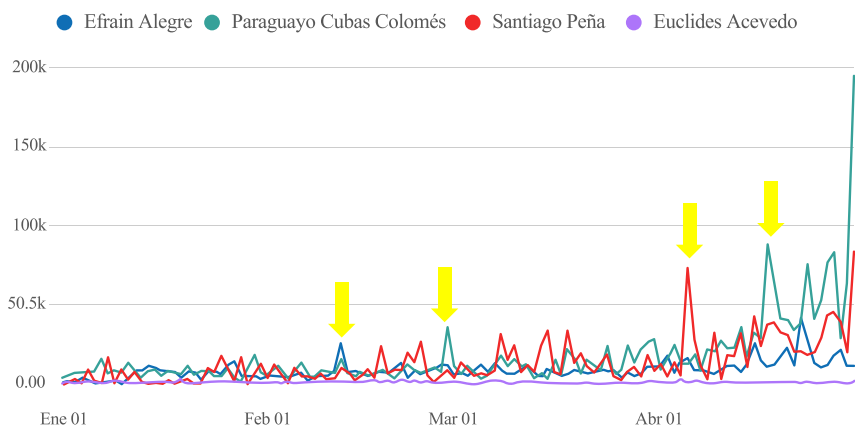
La cuenta más seguida entre los candidatos fue la del candidato Paraguayo Cubas, con 611.838 seguidores, quien lideró en interacciones durante todos los meses salvo en marzo.

En segundo lugar se encuentra la cuenta de Efraín Alegre, con 263.245 seguidores. También ocupó el segundo lugar en el ranking de interacciones solo en el mes de enero, quedando postergado entre febrero y abril.

En tercer lugar aparece la cuenta del electo presidente Santiago Peña con 253.575 seguidores, quien desde febrero a abril pujó el liderazgo en interacciones con Paraguayo Cubas, solamente superándolo en el mes de marzo.

Por último, Euclides Acevedo, candidato del tercer sector con mayor apoyo de representación legislativa entre las candidaturas, quedó relegado al último lugar en todas las métricas de seguidores e interacción en Facebook durante toda la campaña con solo 128.246 seguidores y un crecimiento del 1,27% de enero a abril.

Gráfico 13.1. Evolución de interacciones en Facebook durante la campaña electoral



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Crowdtangle.

Al desglosar el histórico de las interacciones por publicación se puede identificar momentos clave de la campaña que viraron el proceso de interacciones en las cuentas de los candidatos. En el gráfico siguiente se puede observar que hasta el mes de febrero la presencia de Payo Cubas no aparecía con destaque, resaltando por la oposición el acto multitudinario impulsado por Efraín Alegre en la ciudad de Coronel Oviedo⁵. Sin embargo, desde marzo sus interacciones se estancan frente al crecimiento de Peña y Cubas, llegando al mes de abril con un marcado escenario de polarización en Facebook entre estas dos candidaturas. Las publicaciones que marcaron estas rupturas tienen contenidos de suma carga política para el momento en el que se difundieron.

Frente a la tradicional polarización entre colorados y oposición, un video publicado por Paraguayo Cubas el 28 de febrero apuntó contra el bipartidismo, dejando en destaque a la actual senadora y esposa del ex-candidato, Yolanda Paredes, quien arremete contra Silvio Beto Ovelar, senador electo de la ANR con mayor cantidad de votos, y Salym Buzarquis, senador electo por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), principal fuerza integrante de la CN⁶.

Coincidente con este panel, ambas personas fueron quienes más votos nominales recibieron en las elecciones: Beto Ovelar (ANR), con 281.752

⁵ https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=713857357062346

⁶ <https://www.facebook.com/ParaguayoCubasOficial/videos/1285186979046972>

votos; Yolanda Paredes (CN), con 140.921 votos y; Salyn Buzarquis (CN), con 124.978 votos.

Si bien en el panel también participó la senadora Katty González de la Alianza Encuentro Nacional (AEN) y cuarta congresista más votada con con 100.083 votos, además de Nayeeb Amado de la Alianza Frente Guasu - Ñemongueta (AFG-Ñ), el recorte se centró en enfocar a los dos primeros señalados, acusándolos de complicidad en casos de corrupción.

El video que marca el pico de interacciones en la campaña colorada se da el 5 de abril, siendo un material en respuesta a ataques contra la reputación de Santiago Peña. El video contó con más de 1.5 millones de reproducciones⁷.

El post que marca una clara polarización en Facebook entre Peña y Cubas se da por medio de una encuesta rústica, basada en reacciones, que deja en portada a ambas candidaturas. Con más del triple de interacciones que cualquier otra de la oposición y a pocos días de las elecciones.

El día de las elecciones la popularidad de Cubas en Facebook se dispara marcando el inicio de lo que serían en mayo las manifestaciones postelectorales con foco en la Justicia Electoral.

Facebook Live y videos: la nueva “pantalla chica” del marketing político

En la era digital, las redes sociales han transformado la forma en que los políticos se comunican con los votantes. Facebook, en particular, ha demostrado ser una plataforma eficaz para la difusión de mensajes políticos a través de videos y transmisiones en vivo. Durante la reciente campaña electoral, los cuatro candidatos compartieron 919 videos, que acumularon más de 34 millones de reproducciones (CrowdTangle Team 2023a). Este uso intensivo del formato audiovisual subraya su importancia en la comunicación política moderna.

Santiago Peña fue el candidato que mejor aprovechó el formato de video, publicando 212 videos que obtuvieron casi 21 millones de reproducciones. Los videos de entre 30 segundos y 2 minutos de duración fueron los más populares, representando el 63% de las reproducciones.

⁷ https://www.facebook.com/SantiPenaPY/videos/895834225004608?locale=es_LA

Este hallazgo sugiere que los videos más cortos tienden a ser más atractivos para los usuarios de las redes sociales debido a las limitaciones de tiempo y atención (Guo, Kim & Rubin, 2014).

Por otro lado, los candidatos Efraín Alegre y Paraguay Cubas optaron por utilizar con mayor frecuencia las transmisiones en vivo de Facebook. Las transmisiones en vivo permiten a los candidatos interactuar en tiempo real con los votantes, lo que puede ayudar a fomentar un sentido de autenticidad y transparencia. Sin embargo, también pueden presentar desafíos, ya que los candidatos deben estar preparados para responder a preguntas y comentarios imprevistos.

La emoción detrás de la reacción

Las reacciones en Facebook (enojo, risa, asombro, tristeza, amor y cuidado), exceptuando el afamado me gusta, permiten aproximarnos a ideas sobre cómo se utilizan o se reciben mensajes según el contexto, movilizándolo afectivamente a las personas seguidoras. Sin que esto se considere un abordaje exhaustivo y solo a modo de complementar el análisis, se comparten algunos detalles al respecto.

Según un estudio de la Universidad de Cornell, “las emociones expresadas a través de las reacciones de Facebook pueden predecir el compromiso de los usuarios” (Kramer et al., 2014, p.2).

La audiencia de los candidatos ha interactuado en las publicaciones, utilizando un total de 4.669.265 de interacciones recibidas, incluyendo comentarios, compartidos y reacciones emocionales, tales como el ‘Me gusta’, ‘Me encanta’, ‘Me divierte’, ‘Me importa’, ‘Me entristece’, ‘Me asombra’ y ‘Me enoja’. A continuación se detallan los momentos y caracterizaciones de las publicaciones que recibieron las principales reacciones.

Tabla 13.3. Ranking de cantidad y liderazgo por recepción de tipos de reacciones en Facebook

Reacción	Cantidad de reacciones	Principal candidato
Me gusta	2.906.996	Santiago Peña
Comentarios	604.032	Santiago Peña
Me encanta	487.657	Santiago Peña
Compartidos	341.995	Paraguay Cubas
Me divierte	247.993	Santiago Peña
Me importa	36.288	Paraguay Cubas
Me entristece	27.794	Paraguay Cubas
Me asombra	11.762	Paraguay Cubas
Me enoja	7.230	Santiago Peña

Fuente: Elaboración propia a partir de Crowdtangle.

Los *me gusta* son la reacción más popular de la red social. El primer y segundo post con más reacciones de este tipo, así como con comentarios realizados en ella, fueron un video “menos político” por parte de Peña, quien narra allí cómo se desarrolla un día promedio durante la campaña⁸ y otro respondiendo a ataques reputacionales⁹.

En cuanto al *me encanta*, aparecen predominantes una publicación de Santi con su esposa¹⁰ y otro con su mascota¹¹. En cuanto a Payo aparece con similares picos de reacción en abril a consecuencia de informales encuestas virtuales donde la reacción refería a su voto¹².

⁸ <https://www.facebook.com/100044336054077/posts/882878619866665>

⁹ <https://www.facebook.com/100044336054077/posts/879647656856428>

¹⁰ <https://www.facebook.com/100044336054077/posts/838006234353904>

¹¹ <https://www.facebook.com/100044336054077/posts/843529290468265>

¹² <https://www.facebook.com/100044336054077/posts/843529290468265>

Los compartidos ponen en evidencia cómo el discurso de desprestigio a la autoridad electoral permeó desde el inicio de la campaña electoral. El 11 de enero el candidato Cubas realiza una transmisión en vivo que contó con 1.639 compartidos con el texto “Delincuentes del TSJE, lo mismo les vamos a ganar, incluido ustedes mequetrefes (desde Ybycuí)¹³”.

Tres meses después, el 11 de abril, realiza otra transmisión con un texto que reforzaba el discurso de la existencia de un “fraude electoral” en curso, consiguiendo 3.157 compartidos y más de 100.000 reproducciones “URGENTE | Empresa argentina MSA/Excelsis no responde... Posible pedido de suspensión de las Elecciones <https://www.ultimahora.com/maquina-argentina-ganaria-licitacion-y-advierten-su-chip-n2860548>”.

La risa aparece como un recurso de ataque político, según se puede ver en el modo que fue utilizado, donde posteos de Santiago Peña con contenido particular de su campaña fueron respondidos. El video en respuesta a ataques, el ya mencionado sobre un día de campaña y un spot promocional de su candidatura fueron los que más *me divierte* recibieron, pudiendo ser a consecuencia que fueron posteos amplificados como anuncios, llegando a un público superior al de su audiencia simpatizante. Las demás candidaturas no recibieron reacciones en volumen que superen las recibidas en algunas de las cinco publicaciones relacionadas a Peña.

La reacción *me importa*, de las últimas habilitadas por Facebook, aparenta haberse utilizado como opción al momento de votar en encuestas basadas en reacciones, por lo que su bajo uso por parte de los usuarios hace que su análisis sea irrelevante.


Siendo la tercera reacción más utilizada encuentra nuevamente destaque en un posteo del político Cubas del 30 de abril, donde recibe la mayoría de las reacciones, más de 9.520 entre un total de 27.794 recibidas por las cuatro candidaturas en cuatro meses. El mensaje en cuestión señalaba “Lo único q les puedo decir es q vamos a estar peor ☹️”, pocos minutos después de ser publicados los resultados electorales¹⁴.

Si bien las reacciones de enojo fueron las menos realizadas por la audiencia, mayormente se vieron expresadas en publicaciones del candidato Santiago Peña, siendo su pico la imagen subida posterior a la publicación

¹³ <https://www.facebook.com/100044142173941/posts/2382335305254478>

¹⁴ <https://www.facebook.com/100044142173941/posts/787303499417715>

de los resultados del TREP el 30 de abril. Las demás reacciones han sido en respuesta a vídeos subidos desde marzo, aparentemente por parte de detractores de la candidatura.

Sin embargo, el post que más *enojo* generó fue un recorte periodístico publicado por Payo Cubas con el texto: “ Cuando a ellos les sobra la plata que nos roban cada día! (sic)” y la imagen del titular que decía “Wiens pisotea billete de 100 dólares y Santi hace ‘vito’ en acto colorado¹⁵”. A este post le sigue otro que denuncia la injerencia partidaria de una maestra en el aula¹⁶.

En cuanto al *asombro*, se puede encontrar que Paraguay Cubas ha sido el único candidato que generó un uso masivo de la reacción el 18 y 19 de abril. La causa fue una encuesta basada en reacciones, que recibió más de 4.200 reacciones de asombro a favor del candidato en su posteo¹⁷, además de otras 3.290 reacciones a favor en el post original, dándolo como victorioso y evidenciando su capacidad de movilización digital.

El 19 se realizó otra encuesta idéntica en otra página, donde con más de 5.700 reacciones a favor salió victorioso por considerables márgenes, quedando lejos por detrás Santiago Peña y evidenciando un clima de polarización digital entre ambas candidaturas a pocos días de las elecciones.

2.3.2. Instagram

Las cuentas monitoreadas en Instagram fueron las de cuatro candidatos a la presidencia de la república: Efraín Alegre, por la Concertación Nacional (CN); Santiago Peña por la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR); Paraguay Cubas por el Partido Cruzada Nacional (PCN) y Euclides Acevedo por el Movimiento Nueva República (NR). El periodo de escucha fue del 1 de enero al 30 de abril del 2023.

Esta red social fue un pilar fundamental en la comunicación de Santiago Peña, con 161.520 seguidores, siendo quien lideró las interacciones durante toda la campaña, salvo en el mes de abril (CrowdTangle Team 2023b).

¹⁵ <https://www.facebook.com/100044142173941/posts/771970627617669>

¹⁶ <https://www.facebook.com/watch/?v=616807180007944>

¹⁷ <https://www.facebook.com/100044142173941/posts/780404670107598>

Tabla 13.4. Ranking de seguidores, crecimiento e interacciones de candidaturas presidenciales en Instagram

Página	Total seguidores	Crecimiento (miles)	Crecimiento (%)	Interacciones totales
Paraguayo Cubas	104,313	+56.772	+119.19%	492,294
Efraín Alegre	20,051	+8.613	+75.30%	234,950
Santiago Peña	161,520	+34.888	+27.55%	743,202
Euclides Acevedo	104,943	+2.534	+2.74%	31,616
<i>Totales</i>	<i>390.827</i>	<i>+102.757</i>	<i>+56.13%</i>	<i>1.501.392</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de CrowdTangle.

Sin embargo, cuando se trata de analizar las redes, el crecimiento oportuno en plazos cortos determina la relevancia de la cuenta según el contexto, desplazando la significancia del número de seguidores. Esto lo podemos ver a cabalidad en el crecimiento sostenido de Paraguayo Cubas y Efraín Alegre, versus Euclides Acevedo.

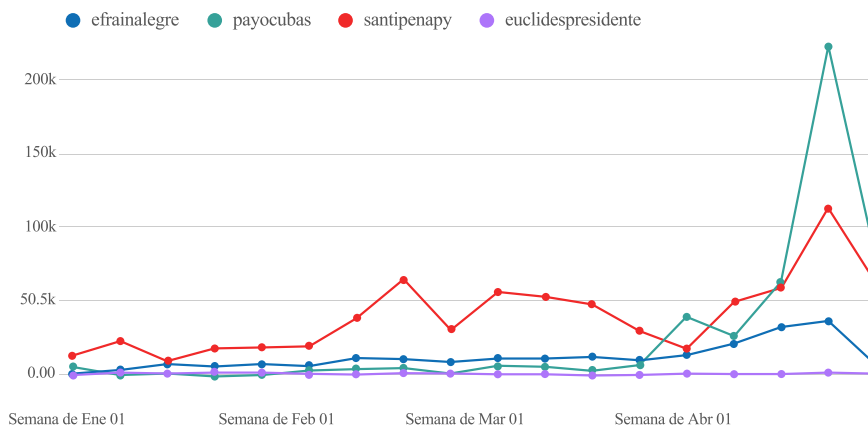
Paraguayo Cubas fue el candidato con el crecimiento más significativo durante los 4 meses de campaña, demostrando que independientemente a contar con un perfil de influencia en redes antes de las elecciones, duplicó su crecimiento en dicha red social durante la campaña presidencial. El volumen de interacciones lo posicionó por encima de Efraín Alegre.

Instagram es una red social mucho más íntima, por las configuraciones de privacidad, formato de imágenes o reacciones, por lo que construye comunidades con un perfil distinto a las encontradas en Facebook y, quizás, con más afinidades al público en TikTok.

Efraín Alegre, si bien hace una maratónica campaña que lo lleva a posicionarse como el segundo candidato más votado en las elecciones, no consigue niveles significativos de crecimiento en la plataforma. Paraguayo Cubas consigue sumar 6 veces más seguidores y duplicar sus interacciones en comparación con Alegre.

Euclides Acevedo, por otra parte, demuestra haber arrancado la campaña con un nivel de posicionamiento interesante, considerando el volumen de seguidores, mas no llegó a cautivar ni a su misma comunidad, por lo que sus indicadores de crecimiento e interacciones son insignificantes.

Gráfico 13.2. Evolución de interacciones en Instagram durante la campaña electoral



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Crowdtangle.

Santiago Peña consiguió, durante toda la campaña, conectar a su comunidad con mensajes de corte más personal-emocional, con publicaciones sobre su familia y sin necesidad de politizar sus mensajes. Su crecimiento se mantuvo hasta abril sin mayor amenaza.

Iniciando abril se genera un terremoto digital con una publicación de Cubas que supera en interacciones lo logrado por Peña, subiendo una foto de campaña haciendo una señal con los dedos similar a un arma¹⁸. Luego crece la interacción semana a semana llegando a los picos más altos obtenidos por algún candidato en la semana del acto electoral.

La narrativa anti-bipartidista, sumada a una comunicación donde se lo instalaba con memes¹⁹ como el principal candidato opositor a Peña, disparó el crecimiento de Cubas. A pesar que analistas políticos y organizaciones hablaron sobre un vaciamiento del discurso público por ausencia de debates presidenciales o propuestas de gobierno, la publicación del programa de la dupla presidencial de Cubas tuvo la mayor cantidad de interacciones de toda la campaña²⁰, evidenciando que existió un interés que conectó con un electorado diluído en el espacio digital.

¹⁸ <https://www.instagram.com/p/CqtXGeFL9rs/>

¹⁹ <https://www.instagram.com/p/CrWOGFVrQS6/>

²⁰ <https://www.instagram.com/p/CrbsmhLOGO7/>

2.3.3. TikTok

TikTok se ha convertido en una plataforma clave para llegar a audiencias jóvenes durante las campañas electorales. Los 4 candidatos presidenciales analizados mantuvieron cuentas activas en esta red social durante los meses de campaña.

Santiago Peña fue el candidato con más seguidores, alcanzando casi 110.000. Sin embargo, Paraguayo Cubas generó el mayor engagement, con 9.4 millones de visualizaciones y 475.000 *me gusta* en sus videos. Esto a pesar de tener menos seguidores que Peña.

Cubas publicó 135 videos en TikTok durante la campaña, el doble que el siguiente candidato más activo, Efraín Alegre, con 208 videos. La alta actividad y contenidos provocativos de Cubas cautivaron a la audiencia joven de TikTok.

Tabla 13.5. Ranking de seguidores, cantidad de visitas, me gusta y publicaciones de candidaturas presidenciales en TikTok

Página	Total seguidores	Cantidad de vistas	Me gusta	Total publicaciones
Santiago Peña	108.900	6.224.100	261.124	31
Euclides Acevedo	33.400	2.295.386	119.680	72
Paraguayo Cubas	72.600	9.411.681	474.824	135
Efraín Alegre	40.600	4.678.477	118.699	208

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a visualizaciones, Cubas también lideró con amplia ventaja sobre Peña y Alegre. El candidato del PCN generó 50% más visualizaciones que el favorito Santiago Peña.

Si bien Peña mantuvo una base de seguidores mayor, no logró traducir esto en un engagement comparable al de Cubas. El contendiente del Partido Colorado no pareció explotar todo el potencial de TikTok para conectar con los jóvenes.

En resumen, Paraguayo Cubas dominó la conversación en TikTok, convirtiéndose en el candidato favorito de esta red social gracias a una estrategia de contenidos constantes, polémicos y dirigidos a la audiencia

joven. Su desempeño en TikTok no se vio reflejado en las urnas, pero demuestra el potencial de esta plataforma para influir en la opinión pública.

2.4. Desinformación y acciones coordinadas en el debate digital

La responsabilidad de brindar información veraz y ecuánime durante las elecciones pasadas pasó a segundo plano en varias de las candidaturas, no solo en las presidenciales. Los recursos a disposición fueron multiplataforma y no limitadas a las redes sociales, a pesar de que estas fueron grandes amplificadores de narrativas con fines desinformativos.

Si bien a estas acciones intencionalmente dirigidas a alterar las percepciones de la población de forma dañina se los conoce imprecisamente como fake news o noticias falsas, es un fenómeno que implica mucho más, siendo más prudente hablar de trastornos de la información (Wardle y Derakhshan 2017).

Los trastornos de la información, un término acuñado por Wardle y Derakhshan (2017), se refieren a la alteración del paisaje de la información que puede ser causada por la desinformación, la mala información y la información errónea, mediadas por dos grandes componentes referidos al contenido y la motivación: la falsedad y la intención de provocar un daño.

La desinformación, según Wardle y Derakhshan (2017), se refiere a la creación y difusión deliberada de información falsa con la intención de engañar y confundir a los receptores. Este fenómeno se ha vuelto cada vez más prevalente en la era digital, donde la información puede ser fácilmente manipulada y difundida a través de diversas plataformas en línea. La desinformación puede tomar muchas formas, desde publicaciones con contenido falso hasta teorías de conspiración, y puede ser impulsada por una variedad de actores, desde individuos hasta gobiernos.

La mala información, por otro lado, se refiere a la difusión de información que aunque esté basada en hechos reales, guarda consigo cierta intencionalidad de engaño y daño, igual que la desinformación.

La información errónea es aquella que se comparte bajo la confianza de que lo compartido es cierto, aunque no lo sea. Esto lleva a que no exista necesariamente una “real malicia”, conceptualización teórica elaborada por la Corte Suprema estadounidense en el caso *New York Times v. Sullivan*. Este criterio es uno de los requisitos necesarios al momento de evaluar situaciones para no restringir la libertad de expresión. En el Sistema

Interamericano de Derechos Humanos, sentencias de la Corte IDH como “Herrera Ulloa Vs. Costa Rica” o “Vago c/ Ediciones La Urraca S.A”, han marcado precedentes para su interpretación y orientación al momento de realizar controles de convencionalidad.

Por ejemplo, en el caso Vago c/ Ediciones La Urraca S.A, la Suprema Corte de Justicia de la República Argentina indicó que “quienes se sienten afectados por una información falsa o inexacta deberán demostrar que el autor de la noticia procedió con malicia” (Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH 2009).

A modo de profundizar los alcances que pudiesen tener los mecanismos que sancionen o alerten sobre el fenómeno de la desinformación, la investigadora Maricarmen Sequera (2023) realiza una clasificación actual, apuntalando a los formatos como un factor adicional de clasificación que merecen, de algún modo, un tratamiento diferencial en contextos electorales. La autora diferencia la desinformación culposa de la dolosa, diferenciándose entre ellas por la malicia, el comportamiento y la motivación del sujeto ejecutor.

Sequera (2023) categoriza la desinformación dolosa por el modo de presentar la alteración de la información, siendo estas la información falsa, la información engañosa, la descontextualización, la manipulación de imágenes, las noticias falsas y las teorías de conspiración.

En el contexto de las elecciones, la desinformación y los trastornos de la información pueden tener graves consecuencias. Pueden distorsionar el debate público, socavar la confianza en el proceso electoral y en las instituciones democráticas, y pueden ser utilizados para manipular a los votantes y alterar los resultados de las elecciones. Por lo tanto, es crucial que se tomen medidas para combatir la desinformación y los trastornos de la información en el contexto electoral.

Las plataformas de redes sociales, aunque han sido grandes amplificadores de la desinformación, también tienen un papel crucial que desempeñar en la lucha contra este fenómeno. Pueden hacerlo a través de la implementación de políticas y prácticas que promuevan la veracidad de la información, la transparencia y la responsabilidad. Además, los usuarios de las redes sociales también tienen un papel que desempeñar en la lucha contra la desinformación, al ser críticos con la información que consumen y comparten, y al denunciar la desinformación cuando la encuentren.

2.4.1 Casos de desinformación en las Elecciones 2023

Los incidentes de desinformación dolosa identificados durante las elecciones se erigieron en dos narrativas principales, instrumentadas por actores de diferentes organizaciones políticas con distintas variables: Agenda globalista 2030 y fraude electoral.

La confluencia de estas agendas generó aproximaciones entre candidatos integrantes en distintas filas partidarias y algunos con presuntas convicciones certeras en su exposición, por lo que no debe verse solo como una consecución de hechos malintencionados aislados sino como un trastorno informacional que encuentra raíces en desigualdades, crisis de valores democráticos en la sociedad, falta de memoria histórica frente a abusos estatales y una conexión con los mensajes a partir de creencias preconcebidas en la población que se reafirman por la vorágine electoral.

Agenda Globalista 2030

Refiere a una teoría conspirativa impulsada por medio de un supuesto plan instrumentado por “élites” transnacionales que atentan contra la soberanía nacional. Con estos argumentos, atacan el avance de las políticas de igualdad de género -lo que denominan ideología de género-, de salud sexual y reproductiva, los enfoque de derechos humanos y las políticas que implementen medidas afirmativas para reducir desigualdades estructurales.

La narrativa se apuntó desde los equipos comunicacionales de Peña y Cubas, con la misma intención estigmatizadora de las candidaturas de la dupla presidencial de la Concertación.

En las carpas de simpatizantes de la ANR utilizaron cuentas que no eran oficialmente de candidaturas, a pesar de utilizar declaraciones reales y cuentas de candidaturas al Congreso como descentralizadores de la narrativa. Para ello se utilizaron recursos abiertamente desinformadores, como una fotografía manipulada de un ómnibus del partido PODEMOS de España, donde montaron en la imagen a Soledad Núñez caminando al lado²¹. A su vez, con un ataque dirigido al candidato identificado con la comunidad LGBTIQ, Federico Enciso, señalaron que la dupla presidencial

²¹ <https://www.facebook.com/100050496189252/posts/791890019170864>

ofrecía invasión de tierras y okupas, entre otras cuestiones²². La cuenta se denomina utilizada se denomina “El Centauro de la Victoria”

En otro orden, en redes se usaron recursos similares a los aplicados en la campaña presidencial de Jair Bolsonaro en Brasil contra Lula Da Silva, con claros fines desinformativos y degradativos contra su opositor. En el caso paraguayo, realizaron una comparación entre las duplas de Alegre y Peña, ajustando los contenidos pero preservando por ejemplo el *versus* en asuntos de aborto, ideología de género, censura o apoyo a las fuerzas policiales como supuestas diferencias²³.

En Brasil estos contenidos fueron retirados de la vía pública a consecuencia de medidas judiciales por violaciones a la legislación electoral local (Andrade y Honório 2022). En Paraguay no se documentaron casos en los que alguna autoridad electoral haya intervenido judicialmente sobre mensajes emitidos por candidatos o simpatizantes.

En palabras del candidato a vicepresidente, Pedro Alliana, se puede caracterizar toda la narrativa:

Acá no se juega solamente si vamos a bajar el combustible, la electricidad, el gas, que lo vamos a bajar, pero acá se juega, mis queridos correligionarios, que estos países que quieren venir a instalarse con la ideología de género, el aborto y otras ideas no pueden permear y saben que el murallón de defensa de la vida y la familia tiene nombre y apellido, Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado.

El contenido fue replicado por páginas oficiales de su movimiento, Honor Colorado, con el recorte de vídeo del acto donde realizó las declaraciones.

Sumando a esta instrumentación desinformativa, en el transcurso de la campaña se reposicionó una discusión contra el “Convenio de Financiación entre la Unión Europea y la República del Paraguay para el Programa de Apoyo a la Transformación del Sistema Educativo en Paraguay, y sus Anexos”, que fue suscrito en el 2020 y sancionado por ley en noviembre de ese mismo año (Congreso Nacional 2020).

²² <https://www.facebook.com/100050496189252/posts/794779358881930>

²³ <https://www.facebook.com/100069735047523/posts/528516159482881>

El programa conocido como “Transformación Educativa” fue objeto de objeciones por parte de grupos autodenominados “pro vida”, con fuertes vínculos internacionales a grupos considerados antiderechos, como es el caso del pastor evangélico Miguel Ortigoza, de la Federación Nacional de Padres de Estudiantes del Paraguay (ABC Color 2023c). En enero del 2022 hicieron una conferencia de prensa comunicando una masiva colecta de firmas y un posicionamiento contra la “ideología de género” donde aparecen pedidos de eliminar enfoques de derechos, interculturalidad y de inclusión, un rechazo a la educación sexual integral con perspectiva de género y el respeto a la soberanía nacional (Extra 2022).

Tras marchas, presiones a lo interno del Ministerio de Educación y Ciencias, cambios de ministros y declaraciones públicas, en octubre del 2022 los senadores Enrique Riera, Abel González y Blas Lanzoni presentaron un proyecto de ley para suspender el convenio, señalando que existe una inseguridad colectiva reflejada en las acciones de presión recibidas (La Nación 2022). Casi un mes después, 12 diputados impulsaron un proyecto de derogación, ya no suspensión, señalando en su justificación que “esta ‘donación’ se halla condicionada a impulsar el enfoque de derecho, la igualdad de género y la Agenda 2030. Su aprobación se dio el 30 de noviembre, a sólo 7 días de su ingreso formal y contó principalmente con apoyo de legisladores afines a Peña (Congreso Nacional 2022).

A consecuencia del receso parlamentario y por el escenario electoral, el asunto quedó en las calles y como insumo de disputa electoral. El Senado por su parte postergó su tratamiento al mes de mayo, una vez finalizadas las elecciones.

Las expresiones de apoyo a la derogación estuvieron finamente ligadas a capitalizarlas electoralmente, instalando frases o ideas que luego se utilizarían con mensajes electorales, cómo se vio en declaraciones del diputado Basilio Núñez apelando a un slogan de “Dios, Patria y Familia”²⁴ o referenciando a una amenaza “exterior” en un flyer de campaña, se puede observar en un posteo de la diputada Rocio Abed: “Hemos defendido y logrado aprobar la derogación de este acuerdo que busca la ideologización de nuestro niños y niñas, además de ser una verdadera intromisión que condiciona su ayuda a la aplicación de recetas foráneas contrarias a nuestra cultura, tradiciones y valores”²⁵.

²⁴ <https://www.facebook.com/bachinunezpy/videos/179244204885792/>

²⁵ <https://www.facebook.com/100050536177261/posts/785339263160606>

Por otro lado Sergio Godoy, senador y referente del equipo político de Peña, señaló el 13 de abril: “Cómo decir que no es el momento de debatir acá en el Senado sobre la ideología de género, pero entonces, cuándo lo que va a ser el momento. En 20 días se define el futuro del país en las urnas (Elecciones Generales) y la gente tiene que saber la posición de cada uno”²⁶.

La “ideología de género”, señala Bárcenas (2021), es un término creado en la década de 1990 por la Iglesia Católica y que recientemente grupos neo-conservadores católicos y evangélicos lo asocian con prácticas de adoctrinamiento con el fin de pervertir niños y destruir a la familia. El término ha dado forma a procesos de desinformación de género, que a diferencia de otros tipos de desinformación, colaboran a que estereotipos y sesgos se perpetúen o crezcan en detrimento, principalmente, de mujeres políticas y referentes de comunidades diversas o activistas de derechos humanos (Martínez y Dinerstein 2022).

La desinformación de género se utilizó como estrategia moral para polarizar una contienda electoral en seis elecciones solamente en el 2018 y también estuvo presente en las elecciones del 30 de abril en Paraguay (Agencia Presentes 2023; Bárcenas Barajas 2021).

Por otro lado, Cruzada Nacional utilizó todos los mecanismos, incluso un activo protagonismo del candidato presidencial en estigmatizar a actores y amplificar contenidos que reprodujeron la narrativa.

Lo llamativo fue cómo se condujo la línea comunicacional desde un actor denominado “La voz paraguaya”, que servía como lo que Arnaudo, Bradshaw y otros (2021) denominan medios de comunicación no independientes, por contar con una agenda política que cuenta con el respaldo de otro actor político que busca manipular la información para influir en las actitudes del público.

Este medio sirvió de pilar en los contenidos publicados por Paraguayo Cubas para referenciarse como para posicionar temas vinculados a esta narrativa. Las publicaciones de este medio se enfocaron durante toda la campaña en estigmatizar a periodistas, comunicadores y activistas sociales, amplificando discursos violentos, además de servir como plataforma de amplificación de candidaturas “pro vida”.

²⁶ <https://www.facebook.com/iniciativarepublicana/videos/448580157468956/>

Fraude Electoral

Desde finales de marzo y durante todo abril de 2023, previo a las elecciones presidenciales, se instalaron narrativas sobre un posible fraude electoral.

El candidato opositor Efraín Alegre afirmó en reiteradas ocasiones que “donde no hay control, hay fraude en el Paraguay”, en referencia a supuestas irregularidades ocurridas en comicios pasados donde nunca les entregaron las actas electorales (ABC Color 2023b). El candidato opositor insistió en que aprendieron de errores anteriores y que ahora implementarían un “sistema de control mutuo” con conteos paralelos al oficial para evitar manipulaciones.

Antes de esto, Alegre señaló que ninguno de los tres ministros del TSJE tenían su confianza y que no iban a permitir ningún tipo de fraude electoral (Diario HOY 2023). El día de la elección, Alegre denunció la presencia de “personas armadas” en zonas del interior del país como Itanará e Yby Pytá que presionaban el voto hacia el oficialismo. Acusó que “el crimen organizado cuenta con presencia” en esas áreas (ABC Color 2023b).

Por el lado del oficialista Partido Colorado, su candidato Santiago Peña rechazó enfáticamente las acusaciones de fraude de la oposición posterior a las elecciones, sin hablar del asunto en medios o en sus redes sociales antes del 30 de abril. Sin embargo, voceros colorados como José Ocampos impulsaron acciones legales incluso ante la presunta injerencia de “hackers brasileños” traídos por la Concertación para alterar resultados en las urnas electrónicas durante la campaña.

Ocampos afirmó que la presencia de hackers era señal de “una supuesta tentativa de realizar un fraude monumental” de parte de la oposición (Taglioni 2023). Hugo Portillo, exgerente del banco de la familia del ex presidente Horacio Cartes -actual líder político del movimiento de Peña-, fue el primero en tuitear sobre el supuesto ingreso ilegal de informáticos brasileños, sin citar ninguna fuente, tal como señala El Surtidor (El Surtidor 2023a).

Medios cercanos a Peña, como el diario La Nación, también instalaron la teoría de los hackers brasileños vinculados al conteo paralelo anunciado por Alegre, en un intento de desacreditarlo preventivamente antes de los comicios (El Surtidor 2023a). Ante esto, Alegre salió al paso advirtiendo que se inventó un caso inexistente buscando difamar y engañar²⁷.

²⁷ <https://twitter.com/EfrainAlegre/status/1648003455619833860>

Según analistas, ambos bandos buscaban condicionar cualquier resultado ajustado a favor del contrincante, al plantear de antemano irregularidades en el proceso. La oposición apuntaba a deficiencias del Tribunal Electoral, mientras que el oficialismo se centraba en una supuesta injerencia externa en las votaciones (Taglioni 2023).

Conforme a archivos periodísticos, todas las operaciones de la narrativa del fraude empezaron en el mes de abril.

Tabla 13.6. Posturas de candidatos presidenciales con relación al fraude electoral

Candidato	Contenido	Acciones Pre Electorales	Acciones Postelectorales	Medios
Santiago Peña	Alteración de máquinas de votación con hackers brasileños, ONGs de observación son de la Concertación, Incidentes en locales de votación	Querrela ante el Ministerio Público, Reclamos a la Dirección Nacional de Migraciones y el Ministerio del Interior	Ninguna	Conferencias de prensa de apoderados partidarios, Publicaciones periodísticas de medios no independientes, Páginas anónimas con anuncios pagados
Efraín Alegre	Desconfianza en el TSJE y en sus tres ministros, Desconfianza en el TREP, No entrega de actas electorales en elección anterior	Montaje de sistema paralelo de conteo de votos	Revisión de actas electorales, Auditoría internacional de máquinas de votación, Cómputo manual en 10% de las mesas escrutadas elegidas aleatoriamente, Convocatoria a manifestaciones	Conferencias de prensa y publicaciones en prensa, Páginas oficiales del candidato presidencial en redes sociales
Paraguay Cubas	Presunta ilegalidad del TREP, Supuesto extravío de “DVD madre” con software de las máquinas de votación, Irregularidades con la empresa proveedora de las máquinas de votación, Falta de respuestas durante periodo de auditoría	Pedido de suspensión y postergación del acto electoral	Denuncia de Fraude Electoral, Apertura del Sobre 4 y revisión de actas electorales, Auditoría internacional de máquinas de votación, Cómputo manual en 10% de las mesas escrutadas elegidas aleatoriamente, Convocatoria a manifestaciones	Conferencias de prensa y publicaciones en prensa, Páginas oficiales del candidato presidencial en redes sociales, Utilización de medios no independientes y cuentas pseudo informativas

Fuente: Elaboración propia.

Expertos como Natália Leal y Franco Delle Donne señalaron que la prédica del fraude electoral contribuyó a enrarecer el clima político en la previa y complicó la aceptación de los resultados por los estrechos márgenes (El Surtidor 2023b). El rol de los medios afines y las plataformas de redes sociales para campañas sucias de cada sector, más conocidas como “Campañas B”, fueron decisivas para instalar la desconfianza sobre la transparencia de los comicios, además de la viralización de estos mensajes por parte de simpatizantes por grupos de Whatsapp.

En medio de esto, la Conferencia Episcopal Paraguaya, entidad con gran receptividad a nivel nacional por el volumen de población de credo católico, emitió un comunicado el 18 de abril donde, entre otros asuntos, pidieron a la población “no asociarse a ninguna forma de fraude electoral” (Agenzia Fides 2023)

La denuncia cruzada de fraudes electorales sin fundamentos claros ha dejado como saldo una profunda polarización y deslegitimación del proceso democrático en Paraguay que desembocó en movilizaciones durante todo el mes de mayo y que provocaron situaciones de violencia y tensión, incluso la detención y prisión preventiva del candidato Cubas.

2.5. La industria de la propaganda política en redes sociales

La influencia política y las campañas electorales han evolucionado significativamente con la llegada de las redes sociales. Estas plataformas han cambiado la forma en que los candidatos interactúan con los votantes, permitiendo una comunicación más directa y personalizada. Sin embargo, también han surgido preocupaciones sobre la transparencia y la equidad en el uso de estas herramientas.

La industria de la influencia política ha crecido en torno al uso de las redes sociales en las campañas electorales. Las empresas de consultoría política, como Cambridge Analytica, han demostrado cómo los datos de los usuarios de las redes sociales pueden ser utilizados para influir en las elecciones. Estas empresas utilizan técnicas de microtargeting para segmentar a los votantes en función de sus intereses y creencias, y luego difunden mensajes personalizados para influir en su comportamiento de voto. Esta práctica ha suscitado preocupaciones sobre la privacidad y la manipulación de la opinión pública.

En Paraguay emergen preocupaciones referidas a la propaganda electoral en redes, a consecuencia de la falta de controles sobre los intermediarios de la industria, el vacío legal previamente mencionado y los volúmenes de gasto en la materia, como veremos a continuación.

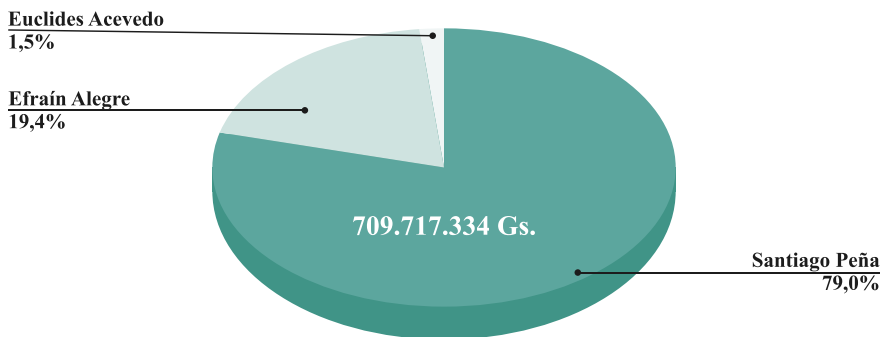
La propaganda digital también se realiza, aprovechando debilidades en los mecanismos de control y la oscuridad existente en las plataformas para la trazabilidad de responsabilidades, por medio de cuentas que destinan grandes volúmenes de dinero en anuncios con intenciones de profundizar la polarización política, estigmatizar a actores o instalar discursos violentos.

2.5.1. Anuncios electorales en redes sociales

La inversión en publicidad en redes sociales es un indicador clave de la importancia de estas plataformas en las campañas electorales. En Paraguay, por ejemplo, durante las elecciones de 2018, los candidatos invirtieron cantidades significativas en anuncios en redes sociales.

En adelante, todos los datos sobre inversión en anuncios como también las estadísticas de alcance en Meta son por los 90 días previos a las elecciones. Santiago Peña invirtió 709,717,334 Gs en 228 anuncios, Efraín Alegre invirtió 173,973,975 Gs en 921 anuncios, Euclides Acevedo invirtió 13,488,829 Gs en 66 anuncios, y Paraguayo Cubas invirtió 820,380 Gs en un solo anuncio (Meta 2023a).

Gráfico 13.3. Ranking de gasto en redes sociales por candidato presidencial



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Meta

Además del volumen de gasto en cada página en particular, se deben contemplar los costos ligados a producción, asesoría, monitoreo y gestión de la campaña tecnificada. Estos gastos suelen ocultarse de los controles cuando se simplifica el enfoque a los anuncios políticos.

Es necesario contemplar también que la desproporción en inversión entre las candidaturas da cuenta de que las redes sociales son un escenario donde se reproducen desigualdades estructurales que podrían afectar la justa competencia electoral, por lo que se requieren discusiones profundas y propuestas de políticas públicas que garanticen la mayor transparencia posible, capacitación a las organizaciones políticas y una confluencia entre la autoridad electoral, las plataformas, el poder legislativo y las autoridades de control.

Si uno compara los gastos documentados en Meta con el ONAFIP, puede encontrar subregistros o desgloses confusos que podrían derivar a controles más detallados. Por ejemplo, en el caso de Peña se puede documentar que solo en Meta se destinaron 709.717.334 guaraníes a cargo de Prana, equivalentes a 98.135 dólares americanos o USD²⁸.

En la declaración personal de Peña ante el ONAFIP, se documenta solamente dos facturaciones de la misma empresa, correspondientes a 72.100.000 y 71.710.000 guaraníes y equivalentes a USD 19.885.

Entre las empresas a las que recurrieron estos candidatos, según datos cruzados entre la Biblioteca de anuncios de Meta y el Observatorio Nacional de Financiamiento Político del TSJE se encuentran Prana S.A. con Santiago Peña, registrada en ambas rendiciones o Comunicá con Efraín Alegre, solo declarada en la Biblioteca de anuncios y sin registro en la rendición del ONAFIP.

2.5.2. Campañas sucias con páginas anónimas y empresas transnacionales de la desinformación

Para llevar adelante campañas sucias, que no puedan determinar responsabilidades personales o quedar sujetas a disposiciones de control del financiamiento político y responsabilidad, las candidaturas interactuaron con páginas creadas para tal fin.

²⁸ Cotización según BCP al 28 de abril equivalente a 7232 guaraníes.

En los casos de páginas de Facebook se puede acceder parcialmente a informaciones de gasto en anuncios, sin embargo, cuando se trata de canales en Youtube no hay registro que facilite el acceso a la información sobre inversión, mas sí sobre alcance, fecha de creación y cantidad de seguidores.

Entre las principales identificadas se encuentran las páginas: En La Tecla, Sucia Política, Se Van Paraguay, Despierta Paraguay, La Voz Paraguaya y Alfa Producciones.

Todas ellas se encuentran en las distintas plataformas pero analizaremos sus alcances y contenidos a partir de datos de Facebook y Youtube.

Sucia Política

En el caso de Sucia Política²⁹ aparece bajo administración de personas residentes en la República Argentina. Su contenido estuvo presente en el debate político durante toda la campaña e incluso fue replicado por distintos candidatos conforme avanzó la campaña electoral. Con el hashtag #RomparamosTodo, la página buscó profundizar discursos tendientes a la violencia política principalmente entre todos los actores versus Cubas.

Sin embargo, sus narrativas de fraude electoral fueron coincidentes con los posicionamientos emitidos por la ANR, donde integraba elementos como declaraciones de Efraín Alegre y la supuesta existencia de “hackers” brasileños. Los ataques incluso apuntaron contra autoridades del Tribunal Superior de Justicia Electoral³⁰ y vincularon a la organización no gubernamental Alma Cívica, bajo contenido engañoso y con finalidad de desacreditar su reputación³¹, acción que formaba parte de la narrativa del sector de Peña.

Sus imágenes reiteradamente utilizaron mensajes machistas y violentos contra la candidata Soledad Núñez, mostrándola lavando cubiertos³² o con la cabeza pateada por el también candidato a la presidencia y ex-futbolista, José Luis Chilavert³³.

²⁹ <https://www.facebook.com/sucia.politica>

³⁰ <https://www.facebook.com/ads/library/?id=6239885956055420>

³¹ <https://www.facebook.com/100083670097603/posts/191210750344594>

³² <https://www.facebook.com/100083670097603/posts/159015543564115>

³³ <https://www.facebook.com/100083670097603/posts/198569569608712>

El sitio realizó una inversión de más de 186 millones de guaraníes pautando anuncios en Meta, alcanzando 83.003 interacciones. En Youtube llegó a 843,404 visualizaciones.

En La Tecla

El medio considerable no independiente por su evidente direccionamiento político y existente desde el 2018, tiene su administración 100% en la República Argentina aunque hasta el mes de julio aún tenía un administrador en Paraguay³⁴.

Fue el medio digital con más repercusión y financiamiento para anuncios de campaña sucia, invirtiendo más de 369 millones de guaraníes, equivalentes a más de USD 51.000.

Los contenidos, además de servir como propaganda política, se utilizaron para desinformar abiertamente en la narrativa sobre un posible fraude electoral de la mano de “hackers” brasileños, con posteos que evidenciaron una posible articulación de estas páginas como “Memes sobre la concertación fueron furor en redes³⁵”, que referenciaba a la página Sucia Política, como también la publicación “ONG para controlar... y ¿hackers para descontrolar?”³⁶. También se instrumentó falsamente un artículo del medio Infobae como un apoyo a favor de Peña³⁷.

La Voz Paraguaya

Sin dirección responsable publicada en algún lugar, la Voz Paraguaya cuenta con más de 1.000.000 de visualizaciones en Youtube, canal existente desde el 8 de mayo del 2020³⁸. Su página en Facebook se creó en octubre de 2019 y cuenta con 34.000 seguidores³⁹.

Desde sus inicios el medio publicó contenidos desinformadores, vinculados a la pandemia del COVID-19 o temas de género, además de vínculos con

³⁴ <https://www.facebook.com/enlateclaPY>

³⁵ <https://www.facebook.com/ads/library/?id=2612960345512018>

³⁶ <https://www.facebook.com/ads/library/?id=635603525055882>

³⁷ <https://www.facebook.com/ads/library/?id=723493022896249>

³⁸ <https://www.youtube.com/c/Lavozparaguaya>

³⁹ <https://www.facebook.com/lavozparaguay>

contenidos de la derecha radical populista (Mudde 2007), con presencia en España, Brasil, Hungría y Estados Unidos, contando con evidentes recursos para edición de imágenes y videos. Su video más popular en Youtube se denomina “LAJE y MÁRQUEZ⁴⁰ educan a una FEMINISTA” con más de 252.663 reproducciones, siendo un recorte del programa El Repasador.

Conforme a lo expuesto previamente, la página en cuestión ha fungido como un mecanismo primordial en la estrategia comunicativa de Paraguay Cubas. Este candidato ha instaurado una polarización discursiva mediante la adopción de una retórica “antiglobalista”, instrumentalizando la desinformación en áreas pertinentes a la equidad de género y derechos humanos como un distintivo comparativo frente a otras candidaturas.

Diversas infografías originadas en este medio digital han sido propagadas a través de las plataformas de comunicación en línea asociadas a Paraguay Cubas^{41,42}. Es relevante destacar que algunas de estas representaciones visuales han perpetuado estereotipos negativos en contra de la comunidad LGBTIQ+, así como también en detrimento de Menchi Barriocanal, una figura periodística de renombre en el contexto local⁴³.

Se Van Paraguay

Esta página creada en febrero del 2023 ha tenido un crecimiento acelerado basado en grandes volúmenes de inversión en pauta en Facebook⁴⁴ y Youtube. Ha sido la principal plataforma del sector de la Concertación para el direccionamiento de “Campaña B”, modo con el que se conocen a las campañas que se realizan de forma discreta, con métodos poco éticos -incluso ilegales- y sin evidenciar vínculo oficial con las candidaturas para las que trabajan.

En 90 días ha conseguido 523,880 visualizaciones con 4 videos publicados en Youtube⁴⁵. Por otro lado, más de 26 millones de guaraníes en anuncios en Facebook consiguieron posicionar los contenidos de la página.

⁴⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=VEmOJKvKG-w>

⁴¹ <https://www.facebook.com/100044142173941/posts/750786576402741>

⁴² <https://www.facebook.com/100044142173941/posts/752689132879152>

⁴³ <https://www.facebook.com/100044142173941/posts/784674036347328>

⁴⁴ <https://www.facebook.com/ads/library/?id=782792899618997>

⁴⁵ <https://archive.is/6blzc>

Una vez terminada la campaña electoral, la página fue eliminada en las distintas plataformas, sin embargo quedó registro de la misma en la Biblioteca de Anuncios. Como dato curioso aparece que la declaración de responsabilidad está a cargo de una empresa argentina denominada Solucionet Global.

Despierta Paraguay

Este canal apareció a dos meses de las elecciones con una inversión importante en anuncios de Youtube, plataforma que no transparenta la inversión. Con ello consiguieron llegar a más de 647.000 visualizaciones en dicha plataforma⁴⁶, dejando las demás redes como complementos de la estrategia de inserción de teorías conspirativas mezcladas con narrativas nacionales o videos documentales.

Una de las teorías de conspiración más difundidas en la campaña electoral, con preeminencia en Whatsapp pero también fortalecida con presencia en redes sociales fue la promovida por la página “Despierta Paraguay” bajo la denominación “Operación AA”, por las siglas de Mario Abdo, presidente de la república y Efraín Alegre, candidato a la presidencia.

La misma consistía en un video donde cuentan un supuesto complot entre la Embajada de los Estados Unidos de América, Efraín Alegre y Mario Abdo Benítez para impedir que Santiago Peña llegue a la presidencia. Esta no fue la única cuestión promovida por la teoría de conspiración, sino también que el plan de “derribo” buscaría instalar la “Agenda de género” en el país.

En uno de los materiales hace un relato con voz en off explicando el suceso, que fue fácilmente desmentido por el medio especializado en fact checking El Surtidor, ya que su contenido no tiene fuentes o testigos que puedan comprobar los datos indicados, además que señalaron un supuesto encuentro oculto realizado el 20 de enero, fecha en la que Abdo siquiera se encontraba en el país (El Surtidor 2023c).

Alfa Producciones TV Online y el “Bukelismo”

La principal cuenta de propaganda de Nayeeb Bukele se encuentra en Paraguay y también aportó a una campaña en las elecciones. Con más de

⁴⁶ <https://www.youtube.com/@despiertaparaguay/>

785.000 seguidores y más de 2.700 producciones audiovisuales publicadas, que van desde transmisiones evangélicas a producción de videos musicales, Alfa Producciones expande su influencia regional desde Ciudad del Este, Paraguay con contenidos enfocados en El Salvador.

Este canal, en mayo del 2023 fue señalado como generador de contenido desinformador por la alianza de medios El Filtro, integrada por Revista Factum, FOCOS y Voz Pública, entre 16 canales similares. Alfa Producciones es el cuarto canal con más visualizaciones entre los investigados (Países y Olivares 2023).

Entre los motivos señalados se encuentran el hecho presentar cifras de homicidios de El Salvador de manera engañosa, crear videos con contenido que no condicen con la portada propagandística a favor de Bukele, exagerar informaciones, inventar citas y generar escenarios ficticios que incluso van contra principios de derechos humanos (Países y Olivares 2023).

En las elecciones de abril, este canal produjo contenidos a favor de la campaña de Paraguayo Cubas. El video denominado “IMPACTANTE 🤖 Comparación entre Nayib Bukele y Payo Cubas!” alcanzó más de 56.000 visualizaciones⁴⁷ y el denominado “Paraguayos piden ayuda a Nayib Bukele por fraude electoral 🤖” tuvo más de 18.300 visitas⁴⁸, siendo publicado el 9 de mayo.

Estas publicaciones se realizaron entre la recta final de la campaña y el momento de mayor tensión política posterior a las elecciones tras las denuncias de fraude impulsadas por Cubas, por lo que además de potenciar esa narrativa, sirvieron como posicionamiento de Bukele en el país, coincidentes con publicaciones de páginas como La Voz Paraguaya y Sucia Política.

Además, como se ve en el gráfico, páginas anónimas utilizadas como amplificadores de propaganda de Bukele y con administradores en Indonesia, Vietnam y Estados Unidos de América, dan cuenta de la existencia de bots centers que pudieron colaborar en su amplificación⁴⁹.

La narrativa que vinculó a Cubas como el Bukele paraguayo se instaló durante las elecciones y permeó incluso posterior a ellas durante

⁴⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=hupNvn8zj-Q>

⁴⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=F7w7ids1nqU>

⁴⁹ <https://www.facebook.com/watch/?v=554226750146531>

las manifestaciones, donde ante las denuncias de fraude salieron carteles solicitando “apoyo” al mandatario salvadoreño como también declaraciones del nuevo ministro de Justicia anunciando que emularía el “modelo Bukele” en las cárceles paraguayas (Última Hora 2023).

Resumen de datos sobre páginas de campañas “B”

Tabla 13.7. Datos sobre páginas de campaña “B” en Facebook

Nombre	Cantidad de publicaciones	Cantidad anuncios	País y N° de administradores	Monto invertido (Gs.)	Interacciones en Facebook
En La Tecla	469	300	Argentina (7) Paraguay (1)	369.019.304	283.058
Sucia Política	215	280	Argentina (3)	186.891.090	83.003
Se Van Paraguay	Sin datos	20	Argentina (1)	26.977.713	Sin datos
La Voz Paraguaya	140	Sin datos	Paraguay (1)	Sin datos	75.675
Despierta Paraguay	82	Sin datos	Argentina (3)	Sin datos	Sin datos
Alfa Producciones TV Online	10	Sin datos	Paraguay (4)	Sin datos	75

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 13.8. Datos sobre páginas de campaña “B” en YouTube

Nombre	Cantidad de videos	Fecha de creación	Vistas	Suscriptores
En La Tecla	41	19 nov 2018	47,805	94
Sucia Política	68	24 oct 2022	843,404	988
La Voz Paraguaya	163	8 may 2020	1,025,308	+5060
Despierta Paraguay	25	7 mar 2023	647,505	684
Alfa Producciones TV Online	+2700	25 ago 2011	254,833,294	+785.000
Se Van Paraguay	4	Feb 15, 2023	523,880	1.01K

Fuente: Elaboración propia.

3. Conclusiones

El análisis realizado sobre el panorama digital de las recientes elecciones presidenciales en Paraguay permite extraer varias conclusiones relevantes sobre el creciente impacto de las redes sociales en los procesos electorales contemporáneos, así como acerca de los desafíos para la transparencia y la integridad electoral que surgen en este nuevo contexto.

En primer lugar, el monitoreo de las cuentas de los principales candidatos presidenciales en plataformas como Facebook, Instagram y TikTok evidencia la centralidad que han adquirido estos canales digitales para las estrategias de campaña y la movilización político-electoral. Métricas como la cantidad de seguidores, el crecimiento de audiencias y el volumen de interacciones o reproducciones de contenidos indican que la competencia entre las opciones políticas tuvo un correlato intensivo en el entorno digital.

En este marco, candidatos disruptivos como Paraguay Cubas parecen haber sabido capitalizar el potencial de redes sociales como Facebook y TikTok para construir una imagen de cambio y apoyo popular, incluso cuando este respaldo ciudadano no necesariamente se tradujo en votos el día de la elección. Por su parte, el triunfador Santiago Peña dominó claramente en Instagram, apelando a un perfil más emocional y menos confrontativo que le permitió conectar con sectores moderados del electorado.

Otro hallazgo relevante es la identificación de campañas coordinadas de desinformación impulsadas tanto desde los equipos de los propios candidatos como desde páginas anónimas de procedencia dudosa. La instalación de relatos falsos sobre una supuesta “agenda globalista” o un fraudulento conteo de votos buscó polarizar el clima político y deslegitimar las instituciones electorales.

Estos incidentes revelan la necesidad de una mayor alfabetización ciudadana para identificar contenidos engañosos y minimizar su impacto. También subrayan la urgencia de que las plataformas tecnológicas intensifiquen sus esfuerzos por transparentar la procedencia de cuentas y páginas, así como por moderar los discursos de odio y la violencia de género a candidatas políticas.

Otra arista problemática evidenciada por el estudio es la opacidad sobre el financiamiento de la creciente publicidad política en redes sociales, a menudo tercerizada a consultoras internacionales difíciles de auditar.

Frente a los miles de dólares invertidos por los candidatos en propaganda computacional, urge actualizar los marcos regulatorios para garantizar trazabilidad sobre el origen y destino de estos fondos.

En síntesis, el análisis del ecosistema digital en las elecciones paraguayas permite sostener que, si bien las redes sociales amplían las oportunidades para la participación democrática, también conlleva importantes desafíos para la transparencia y la integridad electoral que ninguna democracia puede ignorar.

Para abordar estas problemáticas, se requiere de un tratamiento multidimensional, que combine la actualización de normativas, la cooperación público privada con las plataformas tecnológicas, la educación ciudadana en alfabetización digital, el monitoreo por parte de la sociedad civil y la investigación académica rigurosa.

Sobre esta base, las principales recomendaciones que surgen de este estudio son:

- Modernizar la legislación electoral en Paraguay para regular específicamente la propaganda y el financiamiento político en medios digitales
- Promover la transparencia de las plataformas tecnológicas sobre financiamiento y segmentación de anuncios políticos
- Desarrollar acciones afirmativas que garanticen equidad en la competencia política digital
- Implementar programa de alfabetización ciudadana para identificar y denunciar desinformación
- Fortalecer iniciativas de monitoreo colaborativo de redes sociales entre autoridades, academia y sociedad civil
- Investigar y sancionar usos indebidos de bases de datos y microtargeting con fines electorales.

El cumplimiento de estas recomendaciones contribuiría a sanear el ecosistema digital y balancear sus oportunidades y riesgos para la integridad de los procesos electorales en Paraguay y en el resto de la región. Solo a través de un compromiso ciudadano activo y una adecuada regulación democrática será posible aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías para el fortalecimiento de las instituciones representativas en América Latina.

Bibliografía

ABC Color. 2023a. “¿Cuánto gastaron hasta ahora los principales candidatos a presidente y vicepresidente en propaganda digital?” Recuperado el 16 de julio de 2023 (<https://www.abc.com.py/politica/2023/04/13/cuanto-gastaron-hasta-ahora-los-principales-candidatos-a-presidente-y-vicepresidente-en-propaganda-digital/>).

ABC Color. 2023b. “Efraín Alegre: ‘Donde no hay control, hay fraude en el Paraguay’”. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<https://www.abc.com.py/politica/2023/04/30/efrain-alegre-donde-no-hay-control-hay-fraude-en-el-paraguay/>).

ABC Color. 2023c. “ONG evangélica extranjera intenta influenciar en elección de ministros del MEC y de la Niñez - Nacionales - ABC Color”. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<https://www.abc.com.py/nacionales/2023/06/30/ong-evangelica-extranjera-intenta-influenciar-en-eleccion-de-ministros-del-mec-y-de-la-ninez/>).

Agencia AFP. 2023. “#UPDATE European Union Commissioner Vera Jourova Said Twitter’s Compliance with the New Digital Services Act (DSA) Entering Force on August 25 ‘Will Be Scrutinised... Vigorously and Urgently’”. [Http://U.Afp.Com/IRga](http://U.Afp.Com/IRga) [Https://T.Co/5nO6gem0Xu](https://T.Co/5nO6gem0Xu). *Twitter*. Recuperado el 16 de julio de 2023 (<https://twitter.com/AFP/status/1665692443293958148>).

Agencia de Seguridad de Infraestructura y Ciberseguridad. 2020. “Evaluación de Riesgo Cibernético de la Infraestructura Electoral”.

Agencia Presentes. 2023. “Así opera la desinformación de género en la campaña electoral de Paraguay”. *Agencia Presentes*. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<https://agenciapresentes.org/2023/04/21/asi-opera-la-desinformacion-de-genero-en-la-campana-electoral-de-paraguay/>).

Agencia Fides. 2023. “Obispos ante las elecciones del 30 de abril: ‘un gobierno limpio empieza por unas elecciones limpias’”. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (http://www.fides.org/es/news/73667-AMERICA_PARAGUAY_Obispos_ante_las_elecciones_del_30_de_abril_un_gobierno_limpio_empieza_por_unas_elecciones_limpias).

Andrade, Carolina, y Gustavo Honório. 2022. “Proibidos, outdoors pró-Bolsonaro que associam esquerda a crimes se espalham pelo país”. G1, septiembre 5.

Arnaudo, Daniel, Samantha Bradshaw, Hui Hui Ooi, Kaleigh Schwalbe, Amy Studdart, Vera Zakem, y Amanda Zink. 2021. *Combatiendo la manipulación de información: Un manual para las elecciones y posterior a ellas*. NDI, IRI, Standford Internet Observatory. (<https://www.iri.org/resources/combating-information-manipulation-a-playbook-for-elections-and-beyond/>)

Bárceñas Barajas, Karina. 2021. “Infraestructuras algorítmicas de la ‘ideología de género’ y sus procesos de desinformación: una mirada hacia América Latina desde Brasil”. Pp. 283–310

BBC Mundo. 2016. “Qué es y cómo funciona la propaganda computacional, los bots que ‘apoyan’ a Clinton y Trump”. *BBC News Mundo*, octubre 18.

Benítez, Ruth. 2022. “Frenar derechos en redes sociales”. *Última Hora*. Recuperado el 16 de julio de 2023 (<https://www.ultimahora.com/frenar-derechos-redes-sociales-n3033491>).

Benítez, Ruth, Daisy Cardozo Román, y Robert Irrazábal. 2022. “Opositores también violan plazos con campañas millonarias en redes”. *Última Hora*. Recuperado el 16 de julio de 2023 (<https://www.ultimahora.com/opositores-tambien-violan-plazos-campanas-millonarias-redes-n3038961>).

Benítez, Ruth, Robert Irrazábal, y Daisy Cardozo Román. 2022. “Campañas de colorados se disparan en redes infringiendo plazo electoral”. *Última Hora*. Recuperado el 16 de julio de 2023 (<https://www.ultimahora.com/campanas-colorados-se-disparan-redes-infringiendo-plazo-electoral-n3038802>).

Carrillo, Eduardo, Leticia Alcaraz, y Diana García. 2022. *Encuesta sobre uso de máquinas de votación electrónica en las elecciones municipales 2021*.

Comisión Europea. 2018. *Plan de Acción contra la desinformación*.

Congreso Nacional. 2020. Ley No 6659/2020 “*Que aprueba el Convenio de Financiación entre la Unión Europea y la República del Paraguay para el Programa de Apoyo a la Transformación del Sistema Educativo en Paraguay, y sus Anexos*”.

Congreso Nacional. 2022. “Expediente: D-2270056 Proyecto de ley “Que deroga la vigencia de la Ley 6699/20”. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<http://silpy.congreso.gov.py/expediente/127085>).

Data Reportal. 2023. “Global Digital Report 2023: Paraguay”. *DataReportal – Global Digital Insights*. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<https://datareportal.com/reports/digital-2023-paraguay>).

Diario HOY. 2023. “Alegre anuncia que tendrá su conteo paralelo y que no confía en ningún ministro del TSJE”. *Diario HOY*. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<https://www.hoy.com.py/politica/alegre-anuncia-que-tendra-su-conteo-paralelo-y-que-no-confia-en-el-tsje>).

El Surtidor. 2023a. “Campaña a Favor de Santiago Peña Pautó Desinformación Electoral En Facebook”. *El Surtidor*. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<https://elsurti.com/chequeo/2023/04/27/campana-a-favor-de-santiago-pena-pauto-desinformacion-electoral-en-facebook/>).

El Surtidor. 2023b. “La Narrativa Del Fraude Electoral Como Estrategia En Las Elecciones de Paraguay 2023”. *El Surtidor*. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<https://elsurti.com/laprecisa/chequeo/2023/04/20/la-narrativa-del-fraude-electoral-como-estrategia-en-las-elecciones-de-paraguay-2023/>).

El Surtidor. 2023c. “Teorías de Conspiración: Una Forma de Desinformación Presente En Las Elecciones de Paraguay”. *El Surtidor*. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<https://elsurti.com/laprecisa/chequeo/2023/03/22/teorias-de-conspiracion-una-forma-de-desinformacion-presente-en-las-elecciones-de-paraguay/>).

Extra. 2022. “Juntan firmas para prohibir educar con ‘ideología de género’”. *Extra*. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<https://www.extra.com.py/actualidad/juntan-firmas-prohibir-educar-ideologia-genero-n2982456>).

Goldzweig, R. S., B. Lupion, y M. Meyer-Resende. 2019. “Social media monitoring during elections: Cases and best practice to inform electoral observation missions”. *Democracy Reporting International*, R. Taylor, Ed. *Open Society Foundations*.

Gómez Berniga, Leonardo. 2021. “#EstoyParaElMarzoParaguay2021: +200K tuits y fenómeno de alcance mundial”.

Gómez Berniga, Leonardo. 2022. *La propaganda en redes sociales existe: monitoreo del gasto electoral en Facebook Ads de las Elecciones Municipales 2021 en Asunción*.

Instituto Nacional de Estadística. 2023. *Tecnología de la Información y Comunicación en el Paraguay (TIC). EPH 2015-2022*. Paraguay: Instituto Nacional de Estadística.

International IDEA. 2023. “The Information Environment around Elections”. Recuperado el 16 de julio de 2023 (<https://www.idea.int/our-work/what-we-do/elections/information-environment-around-elections>).

Krimmer, Robert, Armin Rabitsch, Rast’o Kužel, Marta Achler, y Nathan Licht. 2022. *Elections in Digital Times: A Guide for Electoral Practitioners*. Paris: UNESCO.

La Nación. 2022. “La Nación / Presentan proyecto para suspender implementación de la transformación educativa”. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<https://www.lanacion.com.py/politica/2022/10/31/presentan-proyecto-para-suspender-implementacion-de-la-transformacion-educativa/>).

Martínez, Lucía, y Nira Dinerstein. 2022. *¿Cómo aportar perspectiva de género a los datos y cómo usar datos a la hora de cubrir temas de género?* Chequeado.

Meta. 2023a. “Informe de la biblioteca de anuncios”. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<https://www.facebook.com/ads/library/report/?source=archive-landing-page&country=PY>).

Meta. 2023b. “Nuestro trabajo para proteger las elecciones generales en Paraguay”. Acerca de Meta. Recuperado el 16 de julio de 2023 (<https://about.fb.com/ltam/news/2023/04/24602/>).

Molter, Vanessa, y Renee DiResta. 2020. “Pandemics & Propaganda: How Chinese State Media Creates and Propagates CCP Coronavirus Narratives”. *Harvard Kennedy School Misinformation Review* 1(3). doi: 10.37016/mr-2020-025.

Nyhan, Brendan, y Jason Reifler. 2010. “When Corrections Fail: The Persistence of Political Misperceptions”. *Political Behavior* 32(2):303–30.

Paises, Melissa, y Gloria Olivares. 2023. “Los evangelistas de Bukele”. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<https://www.revistafactum.com/los-evangelistas-de-bukele/>).

Paraguay, “Ley No 6501 Que modifica la Ley No 4743/2012 Que Regula el Financiamiento Político, que fuera modificado por Ley No 6167/2018 y Modifica la Ley No 834/1996 Que establece el Código Electoral Paraguayo”, *Gaceta Oficial de la República Del Paraguay* (Asunción, 18 de febrero del 2020).

Privacy International. 2020. “Why We’re Concerned about Profiling and Micro-Targeting in Elections.” *Privacy International*. Recuperado el 18 de abril de 2022 (<http://privacyinternational.org/es/node/3735>).

Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH. 2009. “Evaluación sobre el Estado de libertad de expresión en el hemisferio”. Recuperado el 5 de agosto de 2023 (<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=610&IID=2>).

Se Van Paraguay. 2023. “Se van Paraguay - YouTube”. Recuperado el 16 de julio de 2023 (<https://web.archive.org/web/20230716223052/https://cc.bingj.com/cache.aspx?q=https%3A%2F%2Fwww.youtube.com%2F%40sevanpy%2F&d=4661405576073951&mkt=es-XL&setlang=es-US&w=jSNt73vsPn5HwwzPG02sPycBpKRu-mXl&themeRefresh=1>).

Sequera, Maricarmen. 2023. *La desinformación: Desafíos en el contexto electoral en Paraguay*. Paraguay: TEDIC.

Taglioni, Augusto. 2023. “Paraguay: los colorados alertan sobre un posible fraude con hackers brasileños”. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<https://www.lapoliticaonline.com/internacionales/paraguay-la-oposicion-calcula-una-victoria-ajustada-y-el-cartismo-alerta-sobre-un-posible-fraude/>).

Twitter. 2023. “Twitter API | Products”. Recuperado el 16 de julio de 2023 (<https://developer.twitter.com/en/products/twitter-api>).

Última Hora. 2022. “TSJE está atado por falta de ley de control de propaganda”. *ultimahora.com*. Recuperado el 19 de diciembre de 2022 (<https://www.ultimahora.com/tsje-esta-atado-falta-ley-control-propaganda-n3039392.html>).

Última Hora. 2023. “Barchini emularía algunas medidas del presidente Bukele”. *Última Hora*. Recuperado el 6 de agosto de 2023 (<https://www.ultimahora.com/barchini-emularia-algunas-medidas-del-presidente-bukele>).

UNESCO Office Montevideo and Regional Bureau for Science in Latin America and the Caribbean, y Andrew Puddephatt. 2019. “Redes sociales y elecciones”. *Cuadernos de discusión de comunicación e información* 27.

Wardle, Claire, y Hossein Derakhshan. 2017. *INFORMATION DISORDER: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making* *Information Disorder Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*.

Wood, Thomas, y Ethan Porter. 2017. “The Elusive Backfire Effect: Mass Attitudes’ Steadfast Factual Adherence”.

Sobre los autores

Line Bareiro. Abogada y politóloga paraguaya, feminista y experta en derechos humanos de las mujeres. Fue cofundadora de organizaciones vinculadas al ámbito cultural, de participación ciudadana y producción de conocimientos. Integró el Comité CEDAW ONU (2011-2014). Es investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE, Paraguay) y profesora-coordinadora de la maestría del PRIGEPP/Flacso Argentina. Sus libros y artículos tratan sobre democracia, ciudadanía, representación política, derechos humanos e historia de la participación pública de las mujeres.

Irma Méndez de Hoyos. Coordinadora General de la Oficina de la Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde octubre de 2021 y Profesora e investigadora de la FLACSO México con licencia; Doctora en Gobierno, Universidad de Essex; SIN II; correo: irma.mendezd@te.gog.mx y imende@flacso.edu.mx

Salvador Romero Ballivián. Doctor en sociología política por el Instituto de Estudios Políticos de París. Es director de IDEA Internacional en Paraguay desde 2022. Ha ocupado en dos oportunidades la Presidencia del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia. Fue el primer director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras y director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL / IIDH). Catedrático universitario e investigador, es autor de una docena de libros, entre los cuales destaca Elecciones en América Latina.

Milda Rivarola. Historiadora, investigadora y periodista. Socióloga por la Universidad Católica de Asunción e ingeniera agrónoma, cuenta con un diploma en Historia y Civilización por la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales de París. Sus investigaciones se han publicado en revistas de ciencias sociales nacionales y extranjeras. Fue docente de posgrado en la Universidad Nacional. Asimismo, escribió guiones y produjo documentales para televisión y creó el portal Imagoteca. Integra la Academia Paraguaya de la Historia y es fundadora de la Asociación de Estudios Paraguayos.

Camilo Filártiga. Oficial de programa de IDEA Internacional en Paraguay, abogado por la Universidad Católica de Asunción y master por la FIIAPP de España. Fue Coordinador de proyectos de Gobernabilidad democrática del PNUD, asesor en la Cámara de Diputados, asesor de

Diálogo Regional en el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur e investigador del Conacyt. Actualmente, docente de la Universidad Católica de Asunción, donde dirigió el Departamento de Ciencias Sociales y el Centro de Políticas Públicas, y cursando el doctorado en la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Alejandra Najenson. Licenciada en sociología (UBA) y magister en sociología y estadística (EHESS-ENS-ENSAE) y en estudios políticos (EHESS). Actualmente dirige la consultora OIMA data y es investigadora asociada al CIIS-Paraguay.

José T. Sánchez-Gómez. Docente Investigador de la Escuela de Posgrado de la Universidad Americana, Asunción, Paraguay. Es investigador categorizado en el PRONII/CONACYT, con varias publicaciones nacionales e internacionales. Es Candidato a Ph.D en Gobierno por la Universidad de Cornell (Estados Unidos). Fue Ministro de la Función Pública de Paraguay (2012). Posee una trayectoria en la gestión de proyectos en la sociedad civil y en el sector público.

Carlos Meléndez. Phd. en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). Profesor Asociado de la Universidad Diego Portales (Chile). Ha publicado en editoras prestigiosas como Cambridge University Press y Oxford University Press, así como en revistas académicas como American Journal of Political Science, Party Politics, Journal of Peace Research, Democratization, entre otros. Es columnista del diario chileno La Tercera.

Guzmán Ibarra. Politólogo, investigador en el área de la Ciencia Política, trabaja en temas relacionados con Partidos Políticos, Sistemas Electorales y Democracia. Ejerció la docencia en la Universidad Católica de Asunción y en la Universidad Nacional de Asunción. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales.

Luis Mario Rodríguez. Secretario general de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Doctor en Derecho por las Universidades Autónoma de Barcelona y Dr. José Matías Delgado. Ha coordinado varias obras en calidad de coautor. Ha trabajado para la asociación gremial de El Salvador (ANEP) y para FUSADES-El Salvador. Ha sido consultor del PNUD, del Centro Carter, del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) e IDEA Internacional. Es profesor de Ciencia Política de la UCA y ha

sido profesor invitado en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Magdalena López. Licenciada en Ciencia Política y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda en Sociología Económica (UNSAM). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Coordinadora del Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (GESP) del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (UBA). magui@sociales.uba.ar <https://orcid.org/0000-0001-8544-2868>

Marcela Ávila. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro. Red de Politólogas #NoSinMujeres Correo: marcela.avilaeggletton@uaq.mx ORCID: 0000-0002-0493-5482.

Leonardo Gómez. Abogado por la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay (UNA). Coordinador de proyectos de Democracia y Tecnopolítica en TEDIC. Especialista en Didáctica de la Educación Superior por el Instituto Nacional de Educación Superior, Paraguay (INAES). Candidato a Magíster en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín, Argentina (UNSAM). Con más de 10 años de experiencia profesional y académica en asuntos sobre elecciones, democracia, comunicación y tecnopolítica.

Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental con 34 estados miembros, fundada en 1995 con el mandato de apoyar la democracia sostenible en todo el mundo.

Qué hacemos

Desarrollamos investigaciones favorables a las políticas y análisis relacionados con elecciones, parlamentos, constituciones, digitalización, cambio climático, inclusión y representación política, todo ello bajo el paraguas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Evaluamos el desempeño de las democracias a través de nuestro singular Índices del estado global de la democracia y el Observador de la democracia.

Ofrecemos desarrollo de capacidades y asesoramiento experto a los actores democráticos incluyendo a los gobiernos, los parlamentos, los funcionarios electorales y la sociedad civil. Desarrollamos herramientas y publicamos bases de datos, libros, y guías en varios idiomas sobre temas que van desde la participación electoral hasta las cuotas de género.

Acercamos a los actores estatales y no estatales para establecer diálogos y compartir aprendizajes. Nos hemos consagrado con promover y proteger la democracia mundial.

¿Dónde actúa idea internacional?

Nuestra sede se encuentra en Estocolmo. Contamos con oficinas regionales y nacionales en África, Asia-Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe. IDEA Internacional es Observador Permanente de la ONU y está acreditada como institución en la Unión Europea.

Nuestras publicaciones y bases de datos

Tenemos un catálogo con más de 1.000 publicaciones y más de 25 bases de datos en nuestro sitio web. La mayoría de nuestras publicaciones se pueden descargar de forma gratuita.

<https://www.idea.int/>

Democracia y elecciones en Paraguay ofrece una mirada amplia y plural sobre las evoluciones democráticas centrales de Paraguay en las primeras décadas del siglo XXI, en una perspectiva comparada, de diálogo constante con las tendencias en América Latina.

En ese sentido, los comicios generales de 2023 constituyen únicamente el punto de partida para análisis que evalúan los avances, los estancamientos y los eventuales retrocesos en la calidad de la democracia y la integridad de las elecciones; el estudio del comportamiento ciudadano en las urnas tanto como de las permanencias y transformaciones del sistema de partidos. Los textos se aproximan igualmente al impacto de las redes sociales, el financiamiento, el voto preferente sobre las campañas y en la configuración de los resultados, así como al estado de la participación y representación de las mujeres. También reservan un espacio para los aportes de la observación electoral nacional e internacional.

Compuesto por trece capítulos, escritos por investigadores de seis países, *Democracia y elecciones en Paraguay* ocupa un lugar relevante en la comprensión de los procesos políticos de Paraguay y la región. Fundada en la reflexión rigurosa e independiente, la obra invita a contribuir al fortalecimiento de la democracia paraguaya.

Democracia y elecciones en Paraguay es editado por IDEA Internacional, con el respaldo de la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

ISBN: 978-91-7671-684-7 (versión en PDF)

ISBN: 978-91-7671-685-4 (versión impresa)

