

## REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PARAGUAY

Line BAREIRO  
Lilian SOTO

SUMARIO: I. *Breve historia de la regulación de los partidos políticos.* II. *Los partidos políticos en la legislación positiva paraguaya.* III. *Otros poderes u órganos con jurisdicción sobre los partidos políticos.* IV. *Partidos políticos.* V. *Constitución de los partidos políticos nacionales: requisitos.* VI. *Constitución de los partidos políticos regionales.* VII. *Estructura y democracia interna.* VIII. *Promoción de la participación política de las mujeres.* IX. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos.* X. *Financiamiento de los partidos políticos.* XI. *Fusiones y alianzas.* XII. *Extinción y caducidad de los partidos políticos.* XIII. *Otras formas de participación política: movimientos políticos.* XIV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas.* XV. *Afiliación a organizaciones internacionales.* XVI. *Reformas planteadas.* XVII. *Bibliografía.*

### I. BREVE HISTORIA DE LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Nunca ha habido una ley específica de partidos políticos en el Paraguay. La regulación jurídica de estas instituciones se encuentra en las disposiciones constitucionales y en las leyes electorales.

El Paraguay ha tenido en su historia seis Constituciones, cuatro de las cuales son de corte autoritario, tanto por su origen como por su contenido, en tanto que una de ellas es liberal por su contenido, aunque fue apro-

bada durante la ocupación brasileña (1870-1878) y no emergió de un órgano electo en elecciones competitivas. De esa manera, la única Constitución que puede considerarse como democrática, tanto por su origen como por sus contenidos, es la de 1992, vigente actualmente.

#### CONSTITUCIONES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

<i>Fecha</i>	<i>Nombre</i>	<i>Origen</i>	<i>Contenido</i>	<i>Nombra partidos</i>
1813	Reglamento de gobierno	Congreso, José Gaspar de Francia	Autoritario	No
1844	Ley que Establece la Administración Política del Paraguay	Congreso, Carlos Antonio López	Autoritario	No
1870	Constitución de la República del Paraguay	Convención Nacional Constituyente	Liberal	No
1940	Constitución Nacional	Equipo de redacción cercano al dictador Estigarribia y aprobada por plebiscito	Autoritario	No
1967	Constitución de la República del Paraguay	Convención Nacional Constituyente	Autoritario	Sí
1992	Constitución Paraguaya de 1992	Convención Nacional Constituyente	Democrático	Sí

La historia de esta regulación puede remontarse a las disposiciones en materia constitucional y electoral que fueron dictadas a partir de la Independencia en 1811. La regulación electoral refleja los sucesivos periodos de ejercicio de poder autoritario que no han propiciado la existencia de partidos políticos que pudiesen competir electoralmente.

En efecto, durante los primeros sesenta años del periodo independiente del país (1811-1870), el poder estatal estuvo en manos de gobernantes de estilo absolutista que no apelaron a grupos estructurados similares a los partidos políticos tal como se los concibe modernamente.<sup>1</sup> Se comprende, en consecuencia, que no existieran demasiadas referencias a los partidos políticos hasta finales del siglo XIX.

De hecho, elementos considerados propiciadores de la existencia de los partidos políticos, como el acceso al poder vía votación y la existencia del voto universal<sup>2</sup> y secreto, no fueron parte de la realidad en la política paraguaya hasta bien entrado el siglo XX. Luego de los treinta años de poder absoluto de Gaspar Rodríguez de Francia, en 1841 asume la presidencia Carlos Antonio López, primero con el título de cónsul y a partir de 1844 como presidente constitucional, aunque el nombre no impidió que continuase un estilo despótico en el ejercicio del poder. En 1856, el Congreso General modifica la Constitución de 1844, consagrando el voto sólo para propietarios y la potestad presidencial de designar a su sucesor, e incluso se baja la edad para ejercer la Presidencia, pues ninguno de los hijos de López había llegado a la edad determinada por la Ley que Establece la Administración Política de Paraguay.

Instituido el mecanismo hereditario, a la muerte de Carlos Antonio López asume la presidencia su primogénito, Francisco Solano López. Bajo su presidencia se produce la Guerra de la Triple Alianza,<sup>3</sup> que devasta al país. Con el fin de la guerra y la ocupación brasileña se da inicio a lo que se conoce como la *época liberal* o la “República liberal”. En palabras de Chartrain, “la caída de Francisco Solano López, las tendencias políticas y el programa de los Aliados, modificaron profundamente las relaciones políticas internas. Obligando al país a abrirse, trayendo con

<sup>1</sup> Duverger y Sartori establecen como características que definen a los partidos políticos cuestiones asociadas a su estructura y organización, así como a sus fines. Estos últimos los utiliza Sartori para considerar a los *partidos políticos* como instrumentos para lograr beneficios colectivos y como conductos de expresión de la ciudadanía, lo que los diferencia de las *facciones*, que sólo buscan los beneficios personales de poder y emolumentos para algunas personas.

<sup>2</sup> Debe señalarse, sin embargo, que esta “universalidad”, como lo señalan varios autores(as), no era completa, ya que en general excluía a las mujeres y a los analfabetos, mayoritariamente indígenas y campesinos(as).

<sup>3</sup> La guerra conocida como de la Triple Alianza o Guerra Grande se desarrolló entre 1865 y 1870 y enfrentó al Paraguay con Argentina, Brasil y Uruguay, quienes habían suscrito un acuerdo denominado Tratado Secreto de la Triple Alianza.

ellos la bandera del liberalismo económico y político, los ocupantes permitieron a las diferentes corrientes políticas expresarse”.<sup>4</sup>

En 1887 se constituyen los primeros partidos políticos del país amparados por la Constitución nacional sancionada en 1870 bajo la ocupación aliada, que “permitió el nacimiento de grupos políticos”,<sup>5</sup> si bien no los mencionaba explícitamente.<sup>6</sup> Los ya centenarios Partido Colorado, o Asociación Nacional Republicana (ANR), y el Partido Liberal continúan siendo los de mayor caudal electoral en el Paraguay. El último, luego de múltiples divisiones, lleva actualmente el nombre de Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

En la posguerra se inicia la historia de los partidos políticos en el país y, consecuentemente, su regulación. Si bien teóricamente esta regulación se fundaba en el reconocimiento de la necesidad del pluripartidismo, o de los partidos como “partes de un todo, de una sociedad plural”,<sup>7</sup> no logró que la aplicación práctica de este principio se diera. El sistema político funcionaba más bien como sistema de partido único. De hecho, cada vez que alguno de estos partidos accedía al poder, imponía obstáculos—implícitos o explícitos— para el accionar del otro grupo,<sup>8</sup> por lo que distintos autores coinciden en señalar que el faccionalismo<sup>9</sup> era lo que en realidad existía, y en la práctica, el acceso al poder se daba a través de disputas al interior del partido que estaba en el gobierno, al que se accedía mediante el uso de la fuerza.

Con breves periodos republicanos, la historia política paraguaya hasta 1989 se compone de gobiernos que asumen y son depuestos por golpes,

<sup>4</sup> Chartrain, *La Iglesia y los partidos políticos en el Paraguay*, Asunción, s. n., 1970, mimeo, p. 86.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>6</sup> Mariñas Otero (*Las Constituciones del Paraguay*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1978, p. 83) afirma: “Nada establecía la Constitución paraguaya de 1870 sobre los partidos políticos y los mismos no habían existido como tales en el Paraguay... tales agrupaciones no encuentran su reflejo constitucional hasta el texto de 1967”.

<sup>7</sup> Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 84.

<sup>8</sup> De 1870 a 1904 el Partido Colorado gobierna ininterrumpidamente, y de 1904 hasta 1936 sucede lo mismo pero con el Partido Liberal al frente. En ambos casos, las actividades del grupo que no se encontraba en el poder se desarrollaban con limitaciones, y de hecho se planteaban conspiraciones. Véase Chartrain, *op. cit.*, nota 4.

<sup>9</sup> Sartori define a las facciones como a las expresiones de conflictos personales que representan una lucha mezquina por obtener puestos y emolumentos (Sartori, *op. cit.*, nota 7, p. 54).

cuartelazos y “revoluciones”. Elías menciona que en la llamada época liberal (1904-1936), de dieciocho presidentes paraguayos sólo ocho fueron producto de elecciones, y de estos sólo tres terminaron sus mandatos. Posteriormente se inicia lo que los autores dan en llamar la *época militar*, que también se convierte en una sucesión de golpes y guerras civiles<sup>10</sup> que terminan en 1954 con la instalación de Alfredo Stroessner en el poder. Éste consolidó un sistema dictatorial que duró treinta y cinco años, sustentado en las fuerzas armadas, el aparato del Estado y el Partido Colorado.

## LEYES ELECTORALES DEL PARAGUAY

<i>Fecha</i>	<i>Nombre</i>
1856	Reforma de 1856
Abril de 1870	Estatuto Electoral Provisorio
1870	Ley de Elecciones de la República del Paraguay
1871	Ley Orgánica y de Elecciones de la Ciudad de Asunción
1872	Ley de Municipalidades
1911	Ley Electoral
1916	Ley Electoral
1916	Reforma a la Ley Electoral
1924	Registro Cívico Permanente
1924	De Elecciones
1927	Reforma electoral
1960	Ley Electoral núm. 600/60
1965	Reforma electoral Ley 1088/65
1982	Estatuto Electoral
1990	Código Electoral Ley 1/90
1996	Código Electoral Ley 834/96

*Fuente:* Centro de Información, Documentación y Educación Electoral: [www.tsje.gov.py/cidee](http://www.tsje.gov.py/cidee), abril de 2004.

<sup>10</sup> En el Paraguay, las guerras civiles fueron conocidas como revoluciones.

El largo listado de leyes electorales no refleja que durante la mayor parte del tiempo,<sup>11</sup> la escena política estuvo monopolizada por dos partidos cuyos orígenes, prácticas e ideología han sido similares.<sup>12</sup> El acceso al poder no se daba precisamente a través de elecciones periódicas, y el voto, hasta 1917, no era universal ni secreto. En este contexto, las referencias a los grupos políticos eran puramente formales con el establecimiento de los requisitos y condiciones para participar en las elecciones. Antes del stronismo, únicamente en 1928 hubo dos candidatos a la Presidencia de la República, aunque también en ese caso las posibilidades de victoria del candidato opositor (Colorado) eran nulas.

Una corta primavera democrática en la que por medio año se legalizó a todos los partidos políticos, incluso al Partido Comunista Paraguayo, se truncó violentamente con la última gran guerra civil, conocida como la *Revolución del 47*. La victoria del Partido Colorado llevó a la proscripción de todos los demás partidos hasta la década de los años sesenta. Una violenta lucha de fracciones desembocó finalmente en el golpe militar de Alfredo Stroessner, aliado a un sector colorado, en mayo de 1954.

La política de la “Alianza para el Progreso” ayudó a la legalización de algunos partidos políticos y desde 1963 los rituales electorales de partido único son sustituidos por las consabidas elecciones semicompetitivas sucedidas puntualmente hasta el final de la larga dictadura de treinta y cinco años. El Estatuto Electoral de 1982, al igual que las anteriores leyes electorales de este periodo, establecía un sistema de mayoría con prima;<sup>13</sup> permitía la participación política sólo vía los partidos (artículo 9o.) y establecía la prohibición de partidos de ideología comunista (artículo

<sup>11</sup> La presencia de otros partidos políticos tuvo escasa relevancia en la vida política paraguaya antes del inicio de la época de transición a la democracia. Los recuentos históricos refieren que en 1917 se habría fundado un Partido Socialista que ganó una banca a la que no pudo acceder como diputado el electo Rufino Recalde Milessi, pues se lo impidieron colorados y liberales. En las elecciones de 1921 concurre un Partido Católico. Ninguno de ellos sobrevive a la fecha. Los partidos políticos que nacieron antes del final de la dictadura stronista y que tienen actividad hasta ahora son el Partido Comunista, fundado en 1923, el Partido Febrerista, fundado en 1944, el Partido Demócrata Cristiano, fundado en 1960, y el Partido Blanco, fundado en 1987, pero de actividad y presencia muy marginal.

<sup>12</sup> Chartrain (*op. cit.*, nota 4, p. 183) menciona que “conquistar el poder se convirtió en la única meta” de los partidos políticos.

<sup>13</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

25), reflejando la falta de libertades públicas, característica de esta dictadura.

En febrero de 1989, otro golpe militar depone a Strossner, iniciándose el proceso de transición hacia la democracia en el país. En este marco, se sanciona en 1990 un nuevo Código Electoral que cambia radicalmente la normativa electoral vigente hasta ese momento. Las más importantes reformas establecieron el voto directo al interior de los partidos políticos, el sistema proporcional para la adjudicación de escaños —y en consecuencia el reconocimiento de las minorías a la participación efectiva en los organismos de gobierno—,<sup>14</sup> el derecho a la presentación de candidaturas independientes,<sup>15</sup> el balotaje para cargos ejecutivos, el financiamiento estatal a los partidos políticos, y la elección directa de intendentes municipales (alcaldes).<sup>16</sup> Esta ley sufrió continuas modificaciones, principalmente a raíz de la sanción de la Constitución paraguaya de 1992, en la que a la par de disposiciones democráticas se elimina el balotaje y se prohíbe el voto de los paraguayos y paraguayas residentes en el exterior. En 1996 se sanciona y promulga un nuevo Código Electoral, vigente hasta la fecha.

## II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA LEGISLACIÓN POSITIVA PARAGUAYA

En la actualidad, los partidos políticos están mencionados en la Constitución nacional (en adelante CN) sancionada en 1992. En la misma, a más de reconocerse el derecho de los(as) ciudadanos(as) a organizarse en partidos políticos, se establecen finalidades y requisitos específicos, y se consagran prohibiciones. La Constitución Política de 1992 en su título II, “De los derechos, de los deberes y de las garantías”, dedica el capítulo X a los derechos y los deberes políticos. Tres artículos tratan sobre partidos y movimientos políticos.

<sup>14</sup> La legislación vigente, antes de la sanción de este nuevo código, determinaba la adjudicación de las dos terceras partes de los escaños al partido que ganara por simple mayoría las elecciones.

<sup>15</sup> Esta disposición sería modificada posteriormente cuando en el Código Electoral de 1996 ya no aparece la figura de las candidaturas independientes.

<sup>16</sup> Bécquer, G., *El sistema electoral paraguayo. Bases constitucionales y legales*, Asunción, Konrad Adenauer Stiftung, 1996, p. 13.

La Ley núm. 834/96 “Que Establece el Código Electoral Paraguayo” (CE), dedica todo el libro II a los partidos y movimientos políticos, con 81 artículos dedicados a la regulación (artículos 80. a 88). A ello se suman referencias en distintas partes del CE en lo que hace a su participación en el proceso electoral mismo. En síntesis, todo lo referente a su constitución, funciones, atribuciones y obligaciones están contemplados en el Código Electoral.

A los efectos de la administración y disposición de su patrimonio, los partidos políticos gozan de las prerrogativas propias de las personas de derecho privado, en los términos de los capítulos II y III del título II del libro I del Código Civil.

### III. OTROS PODERES U ÓRGANOS CON JURISDICCIÓN SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En caso de conflictos al interior de los partidos políticos, el Tribunal Superior de Justicia Electoral actúa en segunda instancia, después de las vías estatutarias y reglamentarias internas. Las resoluciones que emanan del Tribunal sólo pueden ser recurridas vía la inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, que cuenta con una Sala Constitucional.

### IV. PARTIDOS POLÍTICOS

#### 1. *Concepto y naturaleza jurídica*

La normativa mencionada define a los partidos políticos como *entidades jurídicas de derecho público* (artículo 124, CN) y como *instrumentos a través de los cuales se orienta y se integra la voluntad política de la nación* (artículo 12, CE), y establece como sus *finés* la formación de las autoridades electivas, la orientación de las políticas nacional, departamental o municipal y la formación cívica de la ciudadanía (artículo 124, CN). Los partidos políticos son así definidos como el canal de expresión de la ciudadanía; al decir de Sartori,<sup>17</sup> como correas de transmisión de doble vía, por una parte de la expresión de la ciudadanía ante el poder

<sup>17</sup> *Partidos y sistemas de partidos, cit.*, nota 7.

público, pero también como contribuyentes a la misma formación de esa ciudadanía desde el momento en que se los condiciona a trabajar en ello.

## *2. Procedimiento de constitución de los partidos*

El proceso para obtener reconocimiento como partido político tiene dos fases. La primera de dos años como partido político en formación, y la segunda es para ser reconocido como partido político. El artículo 17 CE establece las tareas preparatorias con las que se da inicio al procedimiento, señalándose que los propiciadores de la nueva institución deben ser por lo menos 100 ciudadanos y ciudadanas. Éstos deben presentar al Tribunal Electoral de la capital una escritura pública en la que se consigne:

- a)* nombre y apellido, domicilio, número de cédula de identidad, número de inscripción en el registro cívico permanente y firma de los comparecientes;
- b)* declaración de constituir un partido político en formación;
- c)* denominación, bases ideológicas y programáticas de carácter democrático que individualicen al partido político cuya constitución se proyecta, y
- d)* estatuto provisorio, la constitución de las autoridades provisionales, el domicilio del partido político en formación y la designación de sus apoderados.

El Tribunal autoriza al partido en formación a comenzar la organización de la nueva institución y a realizar proselitismo (artículo 18, CE). Sin embargo, los partidos en formación no pueden presentar candidaturas a ninguna elección (artículo 19, CE), y si no logran reunir los requisitos para su constitución definitiva como partido político en un plazo de dos años, se le cancela la personería. Esas dificultades y exigencias no rigen para los movimientos políticos, que se constituyen justamente para presentar candidaturas en cualquier tipo de elección y es frecuente que se utilice el proselitismo electoral para la organización como partido, habiéndose dado casos de cumplimiento con relativa facilidad.<sup>18</sup>

El pedido de reconocimiento como partido político se hace también ante el Tribunal Electoral de la capital y debe presentarse: *a)* acta de fundación por escritura pública; *b)* declaración de principios; *c)* estatutos;

<sup>18</sup> Los casos más conocidos son los del Partido Encuentro Nacional en 1993 y de los partidos Patria Querida y UNACE en 2003.

*d)* nombres, siglas, colores, emblemas, distintivos y símbolos partidarios; *e)* nómina de la directiva con indicación del número de inscripción en el Registro Cívico Permanente; *f)* registro de afiliados cuyo número no debe ser inferior al 0.50% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones para el Senado, y *g)* prueba de que cuentan con organizaciones en la capital y en por lo menos cuatro ciudades capitales departamentales del país (artículo 21, CE). La resolución ejecutoriada debe publicarse en el Registro Oficial.

#### V. CONSTITUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES: REQUISITOS

Si bien existen requisitos específicos para la constitución de partidos políticos, el sistema es de libertad amplia, ya que por el artículo 125 CN, todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse libremente en partidos o movimientos políticos. De la misma manera, el artículo 9o. CE garantiza a esas instituciones el derecho a su existencia, inscripción, gobierno propio y libre funcionamiento.

La personería jurídica de los partidos políticos es otorgada por la Justicia Electoral en virtud del artículo 11 CE, y solamente se la cancela por sentencia judicial conforme al artículo 125 *in fine* de la Constitución. Como requisitos específicos para el reconocimiento como partidos políticos se establecen la obligatoriedad de los partidos políticos de defender el régimen democrático representativo, la defensa de los derechos humanos y el respeto al carácter no deliberante de la fuerza pública.

El requisito de defender los derechos humanos es muy frecuente en la legislación que regula a los partidos políticos en América Latina, y probablemente se debe a la tendencia de tratar de evitar que se repitan las graves y masivas violaciones a los derechos humanos de un pasado<sup>19</sup> que ubica históricamente a los partidos políticos paraguayos más antiguos en el rol de sustentadores de regímenes políticos violadores de los derechos humanos.

<sup>19</sup> Petra Bendel, en su artículo “Legislación electoral sobre partidos políticos”, concluye sobre la normativa latinoamericana que “parece darse una tendencia a incluir en la normativa sobre partidos políticos las experiencias con los regímenes autoritarios y también las respectivas experiencias idiosincrásicas”.

Las restricciones son de tres tipos. Las primeras se refieren a la independencia de los partidos políticos respecto de organizaciones y Estados extranjeros. Las segundas, al uso de la violencia y a intenciones antidemocráticas. Las terceras tienen que ver con el uso adecuado y sistemático de los bienes del partido.

Tanto la Constitución como el Código Electoral prohíben que los partidos políticos dependan financiera o estructuralmente de gobiernos y organizaciones del exterior (artículo 126, CN).

Taxativamente, ambos instrumentos prohíben que los partidos políticos tengan estructuras que impliquen utilización o apelación a la violencia, fundamentalmente, aunque no exclusivamente, para modificar el orden jurídico o para la toma del poder. La constitución de organizaciones paramilitares o parapoliciales es un impedimento absoluto para la legalización de un partido en el Paraguay. Estas prohibiciones son similares a las que se establecen en la normativa de otros países de la región. Ahora bien, la justicia electoral puede cancelar la inscripción de candidaturas de un movimiento político en caso de comprobarse graves irregularidades en su contabilidad, y además tiene la obligación de presentar los antecedentes al fuero penal. La intención de propiciar partidos fuertes y estructurados se evidencia en la obligatoriedad de conformar partidos nacionales con una elevada cantidad mínima de afiliados para su reconocimiento (0.50% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones para el Senado), en la necesidad de contar con bases y/o principios doctrinarios definidos y en la condición de establecer una organización interna que debe ser definida en los respectivos estatutos y comunicadas al organismo de control.

## VI. CONSTITUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGIONALES

Explícitamente, los partidos regionales no están permitidos (artículo 16, CE). Sin embargo, es posible la formación “transitoria” de movimientos políticos regionales para la presentación de candidaturas a gobernadores, juntas departamentales, intendentes y juntas municipales. La aclaración de transitoriedad es redundante, ya que la vida legal de un movimiento político nacional termina cuando se proclaman los resultados de las elecciones para las que se formó.

## VII. ESTRUCTURA Y DEMOCRACIA INTERNA

El impulso de la democracia interna es otro de los elementos que se desprende de la legislación electoral paraguaya. Es obligatorio que la Asamblea, Convención o Congreso sea la máxima autoridad partidaria y que quienes participan en ella sean electos(as) por voto directo de todas las personas que integran el partido.

Asimismo, se exige que se determine el tiempo y la forma de elección de las autoridades del partido en todos sus niveles, y en todos los casos se los elige por voto directo de los afiliados y afiliadas, adoptándose el sistema D'Hont para los cargos colegiados, lo que precautela la presencia de minorías. El mismo mecanismo es utilizado para la selección de candidatos y candidatas del partido para cargos electivos nacionales, departamentales o municipales.

La intención de garantizar la democracia interna ha llevado también a incluir disposiciones para garantizar la existencia y funcionamiento de corrientes internas. Sin embargo, se han dado críticas al voto directo para las elecciones internas debido a que esto propicia que las corrientes internas se vuelvan partidos dentro de un mismo partido, con clientelas propias. Muchas veces se registra mayor lealtad a la corriente que al partido mismo. En algunos casos se recurre también al voto directo para la selección de candidatos y candidatas, lo que ocasiona la pérdida del debate interno, ya que si bien formalmente las asambleas son la máxima autoridad, ya no deciden las candidaturas, lo que ha llevado a una disminución de su importancia.

Son escasas las restricciones para la afiliación a los partidos políticos. El Código Electoral establece una edad mínima de 18 años, la no pertenencia a las fuerzas armadas (en 1995, por Ley 679, se estableció la suspensión de la calidad de afiliados de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía), y el no ejercicio de funciones de liderazgo en alguna iglesia.

Esta última disposición resulta llamativa, ya que se otorga un carácter especial al hecho de liderar una asociación religiosa, y no así al ejercicio de liderazgo en asociaciones de otro tipo. Esto refleja, por una parte, el afán de marcar una separación clara entre la Iglesia Católica y el Estado (y los partidos políticos como intermediarios para el acceso al poder del

Estado), lograda recién en la Constitución de 1992.<sup>20</sup> Pero, por otra parte, es una manera que han encontrado los liderazgos políticos de tratar de impedir la emergencia de posibles competidores.

Ahora bien, el artículo 39 CE establece que cuando un partido se incorpora o fusiona a otro, el listado de afiliados del primero pasa directamente a incorporarse al segundo si no existe una negativa expresa del afiliado. Esto remite a lo que Duverger denomina partidos “indirectos”, lo que se contrapone al derecho de las personas a decidir libremente sobre sus pertenencias políticas, y que se basa en la asunción de que los afiliados siguen los liderazgos y no sus convicciones e ideologías, y otorga a las dirigencias la posibilidad de negociaciones sobre números que pueden ser inexistentes.

Como los partidos deben presentar sus registros de afiliados a la Justicia Electoral, ésta, al cruzar los datos, se ha encontrado personas con más de una afiliación. La causa probablemente esté en que de hecho ningún partido con representación parlamentaria cobra cuota partidaria, y la afiliación no significa ninguna obligación, pero sí el derecho de votar en las elecciones internas. Se ha decidido reconocer como válida sólo la última afiliación.

Un punto relevante es el derecho de los afiliados y afiliadas a controlar la administración, el patrimonio y la contabilidad del partido. Esta disposición trata de garantizar la transparencia en el manejo de los bienes partidarios.

Los dos últimos aspectos referidos a la democracia interna son la disposición legal de mecanismos de inclusión de las mujeres en cargos de representación popular y de dirección partidaria y la posibilidad de que los partidos puedan presentar y apoyar candidaturas para cargos electivos de personas no afiliadas a los mismos.

#### VIII. PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Al igual que en otros países de la región, las mujeres paraguayas sostuvieron una larga lucha por el reconocimiento de sus derechos políti-

<sup>20</sup> Hasta la Constitución de 1992, la religión oficial era la católica, y una de sus consecuencias era que solamente los miembros de esta religión podían postularse a la Presidencia de la República.

cos,<sup>21</sup> y los consiguieron recién en 1961, siendo de esta manera el Paraguay el último país del continente en reconocer la ciudadanía femenina. Pero a pesar de las luchas sufragistas, la adquisición de derechos políticos no significó mucho durante cuatro décadas, debido a lo poco que pueden ejercerse esos derechos en regímenes dictatoriales, y además porque lo adquirido era el derecho a votar y no a conquistar cargos electivos.

Recién en los años ochenta, las organizaciones de mujeres demandan mayor inclusión en la política y se cuenta con importantes organizaciones políticas de mujeres, uno de cuyos logros más notables fue la aprobación de las cuotas mínimas. El primer partido en establecer cuotas fue la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) en 1991, al que le siguieron otros, aunque en algunos se perdían una y otra vez las votaciones de las mociones que la propiciaban. El ejemplo argentino de consagrar estas medidas por ley fue seguido también en el Paraguay, al igual que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe hispano.

Sin embargo, debe destacarse que la cuota paraguaya es la más baja de toda la región, y actualmente ya se alcanzó el tope de lo que puede lograrse con el 20% (una de cada cinco candidatos) en las listas que pugnan para las elecciones internas partidarias, las que no pueden ser inscritas en caso de no cumplir la disposición. La misma medida rige tanto para elegir autoridades internas como candidaturas para cargos electivos. Debe señalarse que de todas maneras, la participación femenina era tan baja que en los primeros años de aplicación significó un importante aumento en la representación en cargos colegiados. Por ejemplo, las concejalías subieron del 7% al 15%.

En varios casos, los estatutos partidarios elevan esa cuota, pero siempre para las elecciones internas y nunca son cuotas de resultado. Así, los estatutos de la ANR disponen una cuota mínima del 30% de mujeres en las listas de candidatos a cargos electivos nacionales, departamentales, municipales y partidarios. La UNACE (Unión Nacional de Ciudadanos Étnicos) ha establecido igual cuota en sus estatutos. En tanto que el Partido País Solidario ha decidido que las vicepresidencias son de género, debiendo nombrarse a un hombre y a una mujer para ese cargo. La vice-

<sup>21</sup> Véase Bareiro, Line *et al.*, *Alquimistas: documentos para otra historia de las mujeres*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1993; Bareiro, Line y Soto, Clyde (eds.), *Ciudadanas, una memoria inconstante*, Caracas, CDE-Editorial Nueva Sociedad, 1997.

presidencia primera se otorga al candidato o candidata que haya obtenido mayor cantidad de votos. Sus estatutos disponen también que tanto para las candidaturas como para “las listas de candidatos a cargos plurinominales del partido, aquéllas y éstas deberán ser confeccionadas de modo tal que no puedan ser llenadas, conformadas o integradas con más de un candidato seguido de igual y mismo género hasta completar el 30% a los efectos de garantizar la participación y promoción de mujeres y hombres en la vida política nacional y partidaria”. Sin embargo, una cláusula transitoria invalidó esa cuota para las elecciones generales de 2003, pues comenzará a regir a partir de las próximas elecciones.

Los demás partidos no tienen normas que establezcan medidas de acción positiva diferentes al 20% para las elecciones internas consagrado en el Código Electoral. Sin embargo, resulta relevante que las mujeres del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) han logrado encabezar las listas para las diputaciones y el Partido Patria Querida tiene la más alta representación femenina en las dos cámaras del Congreso.

#### IX. NORMAS EN RELACIÓN CON OTROS GRUPOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Si bien el Código Electoral no establece otras normas para sectores específicos, algunos partidos tienen disposiciones para promover la participación de los jóvenes en la conducción partidaria y en candidaturas. La juventud es de especial importancia en un país en el que el 70% de su población es menor de 30 años.

Los estatutos de la ANR fijan una cuota mínima del 20% para jóvenes de hasta 30 años en las listas a cargos electivos nacionales, departamentales, municipales y partidarios y reconocen una organización central de nivel nacional para jóvenes, cuyo funcionamiento interno debe ser democrático y coordinado con la actividad partidaria. También el PLRA legalizó una organización autónoma de jóvenes de hasta 30 años que forman parte del partido, y el presidente de la conducción nacional de jóvenes integra el directorio, el Comité Ejecutivo y el Comité Político del partido, con voz pero sin voto. Además otorga a la organización juvenil el 10% del aporte estatal.

UNACE establece en sus estatutos una cuota del 30% para jóvenes de hasta 30 años para cargos electivos plurinominales, y el presidente de la juventud integra el Consejo Ejecutivo del Partido País Solidario.

## X. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El financiamiento de los partidos políticos paraguayos tiene dos fuentes: el público y el privado.<sup>22</sup> El financiamiento público fue establecido en 1990 como un aporte consistente en el 5% del jornal mínimo por cada voto obtenido en las elecciones para el Congreso. En 1993 se produce una modificación que eleva este aporte al 10% del jornal mínimo por cada voto, y el Código Electoral de 1996 vuelve a elevar este monto, que queda establecido en el 15% del jornal mínimo por cada voto obtenido para el Congreso. Este aporte está destinado al funcionamiento corriente del partido.

El subsidio está concebido como la devolución de los gastos en los que incurren los partidos para las campañas electorales. Consiste en montos relacionados con resultados electorales y que deben ser justificados.

En cuanto al financiamiento privado, la legislación establece la posibilidad de que los partidos establezcan un aporte obligatorio para sus integrantes y sus representantes en cargos electivos. Las obligaciones de aporte de estos últimos (quienes desempeñan cargos electivos) tienen un límite establecido del 5% de la remuneración percibida.<sup>23</sup> Los partidos pueden, además, recibir aportaciones externas que tienen como límite la prohibición de contribuciones de organizaciones relacionadas con sectores empresariales o sindicales, de personas y entidades extranjeras, de empresas del Estado o concesionarias del mismo, de aquellas dedicadas a los juegos de azar (artículo 68, CE) y de aportes individuales más allá de un monto determinado (artículo 281, CE). González-Varas hace ver el peligro que esto conlleva de ocultar las donaciones mayores a estos montos máximos.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Como aportes privados comprendemos los de los(as) afiliados(as), los de terceros y los de quienes ocupan cargos electivos por el partido.

<sup>23</sup> El proyecto de modificación de la Ley 635/95 que establece el Código Electoral propone la modificación de estos porcentajes, estableciendo un mínimo del 5% y un máximo del 10%.

<sup>24</sup> Al respecto, Santiago González Varas (*La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Dykinson, 1995) afirma que “ha de considerarse que no son deseables las donaciones de cuantía elevada; pese a esto, el interés principal ha de estar en el logro de la mayor transparencia, y parece conveniente, en consecuencia, suprimir las limitaciones a fin de que las mismas sean transparentes”.

No hay obligatoriedad de rendición de cuentas sobre los gastos realizados en las campañas internas (artículo 64, CE).<sup>25</sup> Éstas, sin embargo, suelen ser momentos en los que los requerimientos de recaudación son grandes, ya que se trata de elecciones por voto directo y el apoyo económico de los partidos a los movimientos internos está expresamente prohibido (artículo 64, CE). Esta última disposición, además de no propiciar la igualdad de oportunidades internas, y sumada a la no obligatoriedad de rendición de cuentas, posibilita que se contraigan compromisos que pueden significar posteriores “pagos de favores”, lo que, en consecuencia, favorece la corrupción en la función pública o el financiamiento ilegal.

La Justicia Electoral independiente es la responsable tanto de la distribución de los aportes y subsidios como del control y fiscalización patrimonial de los partidos (artículo 6o., inciso o).

#### XI. FUSIONES Y ALIANZAS

Conforme a los artículos 37, 38 y 40 de la Ley 834/96 CE, los partidos políticos pueden fusionarse, incorporarse y concertar alianzas transitorias (electorales). En todos los casos, la decisión debe haber sido tomada en asambleas o convenciones y presentarse una solicitud de reconocimiento ante la Justicia Electoral.

En la incorporación, desaparece el partido que se suma a otro preexistente. En cambio, cuando dos partidos se fusionan, se origina un nuevo partido que puede o no adoptar el nombre de uno de los que pasaron a integrarlo. Ahora bien, si la Justicia Electoral no reconoció la fusión o la incorporación dos meses antes de una elección, no se pueden presentar candidaturas a la misma.

Los partidos pueden concertar alianzas para cualquier tipo de elección. La Justicia Electoral puede denegar el reconocimiento en el caso de que la decisión no haya sido aprobada en las asambleas partidarias extraordinarias, por mayoría de votos. Para el perfeccionamiento de la alianza, los partidos deben hacer constar por escrito:

<sup>25</sup> En el mismo artículo, si bien se establece que el Tribunal Electoral Partidario controlará los gastos de las elecciones internas y el origen de los fondos, se dispone específicamente que “no será necesaria la contabilización de los gastos en que incurrieren los candidatos en las elecciones internas”.

- a) La elección para la cual se concerta la alianza.
- b) El nombre de la alianza.
- c) El órgano nacional encargado de la implementación de la resolución de la asamblea u órgano similar.
- d) La plataforma electoral común.
- e) El sistema de distribución de las candidaturas unipersonales y pluripersonales.
- f) La forma de distribución de los votos válidos emitidos en favor de la alianza, a los efectos del régimen de aporte estatal y subsidio electoral.

Las alianzas para elecciones departamentales y municipales tienen menores requisitos y basta con que la asamblea partidaria habilite al órgano nacional de conducción a concertar alianzas en los respectivos distritos. En ese caso, el reconocimiento se solicita ante el Tribunal Electoral de su circunscripción.

Las alianzas terminan cuando la Justicia Electoral declara el resultado de las elecciones que las hubieren motivado. La liquidación de los bienes se hace conforme a lo dispuesto en el Código Civil para las asociaciones.

## XII. EXTINCIÓN Y CADUCIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos pueden extinguirse en cualquier momento por decisión de sus integrantes, adoptada conforme a sus estatutos. La Justicia Electoral puede decidir la caducidad y extinción en los siguientes casos:

- a) La no obtención de al menos el 1% del total de los votos válidos emitidos en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales.
- b) Los partidos en formación se extinguen de pleno derecho si al cabo de dos años no obtuvieron su reconocimiento como partido, y los movimientos políticos por no haber participado en las elecciones para las cuales se constituyeron.
- c) La falta de elecciones internas para la nominación de sus autoridades ejecutivas nacionales durante dos periodos consecutivos, conforme a la previsión de sus estatutos.
- d) La no concurrencia a dos elecciones generales pluripersonales.

- e) Por la comprobada subordinación o dependencia de organizaciones o gobiernos extranjeros.
- f) La constitución de organizaciones paramilitares.
- g) Por no respetar el carácter no deliberante de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía en servicio activo.
- h) Cuando las actuaciones de los partidos y movimientos políticos fueren atentatorias a los principios democráticos y republicanos consagrados por la Constitución Política del Estado, a las disposiciones fundamentales establecidas en el Código Electoral, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a los tratados sobre esta materia aprobados y ratificados por la República del Paraguay.
- i) Por la comprobada recepción de auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o gobiernos extranjeros.

Como puede verse, los motivos de caducidad y extinción de los partidos políticos, no decididos por ellos mismos, tienen como causas el no cumplimiento de su función de captar votos ciudadanos en elecciones, no lograr un mínimo de adhesiones a sus candidaturas, su dependencia de organizaciones o Estados extranjeros y la trasgresión a las normas democráticas y a los derechos humanos.

### XIII. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA: MOVIMIENTOS POLÍTICOS

Una figura que ha desaparecido en el actual Código Electoral, pero que tuvo gran importancia en los primeros años de transición democrática, es la referida a las candidaturas independientes. Las mismas fueron incluidas en la Ley 1/90 CE como producto de una iniciativa ciudadana, posiblemente con la idea de que hubiesen alternativas a los dos partidos mayoritarios. Estas candidaturas demostraron que aproximadamente el 25% del electorado paraguayo no vota liberal ni colorado. Más aún, que es posible ganarles, ya que en las primeras elecciones competitivas de la historia del país, las elecciones municipales de 1991, una candidatura independiente ganó en Asunción, la capital del país.

La misma Constitución de 1992 menciona a los movimientos políticos, pues establece la libertad ciudadana de asociarse en partidos y movimientos políticos, así como las prohibiciones. A lo largo del Código Elec-

toral hay referencias a los movimientos políticos, y en realidad no es fácil determinar las diferencias entre partidos y movimientos, aunque la principal es que estos últimos desaparecen legalmente después de la elección para la que se conformaron. Además, los partidos son de carácter nacional y no puede haber de carácter regional, mientras que los movimientos pueden ser regionales.

Para candidatearse por un movimiento político se precisa no haber integrado la directiva de un partido en los dos últimos años ni haber sido candidato(a) por el mismo. Se necesita, además, el patrocinio ciudadano en un número que por lo menos alcance el 0.5% de los votos válidos emitidos para el tipo de elecciones para las que se presentan las candidaturas, y llevar contabilidad de todos los ingresos y gastos y presentarlos bajo declaración jurada.

Los movimientos políticos tienen derecho al subsidio electoral en los mismos términos que los partidos y alianzas políticas; asimismo, pueden recibir aportes de particulares y tienen las mismas prohibiciones que las demás figuras analizadas. Su personería se cancela también por sentencia judicial.

Los movimientos se extinguen de pleno derecho si no participan en las elecciones para las cuales se constituyeron. Pero la Justicia Electoral puede declarar la caducidad en caso de comprobar irregularidades contables graves.

#### XIV. ÓRGANO DEL ESTADO ENCARGADO DE LLEVAR EL CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Uno de los principales éxitos de la transición paraguaya ha sido la conformación de una Justicia Electoral independiente según las leyes, y que en la práctica ha podido lograr una alta legitimidad. La Ley 886/82 establece como organismo electoral una Junta Electoral Central integrada por representantes de los partidos políticos. Las elecciones municipales de 1991 y las de convencionales constituyentes del mismo año se realizaron bajo su mandato. Las múltiples falencias del sistema pudieron ser subsanadas gracias al acuerdo político de contar con un organismo independiente. Es quizá la mayor demostración de que la corrupción puede ser superada. La Justicia Electoral ha logrado contar con padrones limpios, ha podido garantizar la competencia electoral, organizar las elec-

ciones, proveer información y juzgar imparcialmente los resultados electorales. En las elecciones generales de 2003, la introducción de urnas electrónicas no sólo disminuyó el riesgo de fraudes, sino que también aceleró el conteo de votos.

La Constitución Paraguaya de 1992 estableció la conformación de una Justicia Electoral independiente (sección V, “De la Justicia Electoral”, artículos 273-275).<sup>26</sup> Su reglamentación fue hecha por Ley 635/95 “que reglamenta la Justicia Electoral”. En la misma se establece que ésta tiene competencia en todo lo concerniente a los partidos políticos, incluyendo el reconocimiento, la organización, el funcionamiento, la caducidad y la extinción de los partidos, movimientos y alianzas electorales (artículo 3o.).

La máxima instancia de la Justicia Electoral es el Tribunal Superior de Justicia Electoral; integrado por tres miembros cuya nominación tiene las mismas características que la de la Corte Suprema de Justicia. Para ello, según el artículo 264 CN, se presentan los candidatos y candidatas al Consejo de la Magistratura, que es el órgano encargado de elevar las ternas al Senado para su designación, y el Poder Ejecutivo debe prestar su acuerdo.

El resto de la estructura de la judicatura electoral está constituida por los juzgados electorales, las fiscalías electorales, la dirección del registro electoral y los organismos electorales auxiliares. Para éstos, se presentan también las candidaturas ante el Consejo de la Magistratura y éste eleva las ternas seleccionadas a la Corte Suprema de Justicia, quien designa a los magistrados y magistradas.

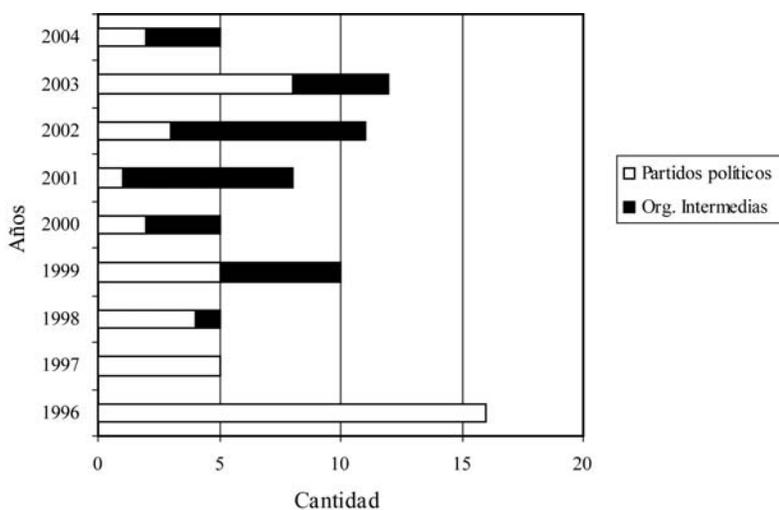
Una revisión de la jurisprudencia desde la conformación del Tribunal Superior de Justicia Electoral a la fecha, indica que de aproximadamente 77 acuerdos y sentencias, los casos recurridos referentes a organizaciones políticas o actos electorales y sus consecuencias, en su mayoría, corresponden a temas relacionados con impugnaciones de candidaturas, disputas por ocupación de bancas y a la nulidad de las elecciones. Los

<sup>26</sup> La Constitución, en su artículo 273, establece que “la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivadas 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”.

recurrentes son, en general, personas interesadas. Son escasos los casos sostenidos por partidos políticos que han llegado hasta esta instancia. De estos acuerdos y sentencias del Tribunal, menos de la cuarta parte ha sido recurrida ante la Corte Suprema de Justicia (14 casos).

Un aspecto interesante es que la Justicia Electoral también tiene competencia en las disputas de las llamadas organizaciones intermedias, que incluye a organizaciones sociales, cooperativas, gremios, clubes de diverso tipo, y otros.

#### ACUERDOS Y SENTENCIAS TSJE



Como puede observarse, en los primeros años sólo los conflictos de los partidos políticos llegaban a ser considerados y resueltos por el Tribunal Superior de Justicia Electoral. Posteriormente, y de manera creciente, las cuestiones que hacen al funcionamiento de las organizaciones intermedias son las que debe atender en igual o mayor medida que las de los partidos políticos. En ambos casos, hay serias dificultades en reconocer la imparcialidad de sus organismos electorales internos.

En octubre de 2005, la Cámara de Diputados aprobó una modificación al Código Electoral según la cual es la Justicia Electoral la encargada de las elecciones internas de los partidos políticos. Ello se debe tanto a la

baja legitimidad lograda por los tribunales partidarios como a la credibilidad ganada por el organismo electoral del país. La modificación debe aún ser sancionada por el Senado y promulgada por el Poder Ejecutivo para convertirse en ley.

#### XV. AFILIACIÓN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La legislación nacional no regula la afiliación de los partidos políticos a organizaciones internacionales y tampoco lo hacen los estatutos de éstos. Sin embargo, el Partido Liberal Radical Auténtico es integrante de la Internacional Liberal; el Partido Demócrata Cristiano de la Organización de los Partidos Fraternal, y el Partido Revolucionario Febrerista forma parte de la Internacional Socialista. Sus estatutos no dicen nada al respecto. Esas incorporaciones fueron decididas en Asamblea.

Por su parte, el Partido País Solidario (PPS) es integrante de la Internacional Socialista, en calidad de miembro pleno. Se trata de una categoría intermedia entre observador y miembro pleno, pues el PPS paga cuota a la Internacional Socialista desde hace dos años. Los demás partidos con representación parlamentaria como la ANR, el Partido Patria Querida y la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos no tienen vinculación permanente con partidos del exterior y sus estatutos no mencionan nada al respecto.

Lo más cercano que hemos encontrado es que el inciso *f* del artículo 38 de los estatutos del Partido Liberal Radical Auténtico dispone que al director del Departamento de Relaciones Internacionales le corresponde establecer relaciones permanentes con las fuerzas políticas democráticas extranjeras y en especial con las latinoamericanas, con quienes buscará el logro de aspiraciones comunes, organizar la participación del Partido en las reuniones internacionales en las que fuere invitado o resolviera concurrir y organizar un consejo asesor de relaciones internacionales.

#### XVI. REFORMAS PLANTEADAS

Ya forma parte de la tradición política paraguaya la continua presentación de propuestas de reforma a las leyes electorales; actualmente de la

Ley 834/96 CE y de la Ley 635/95 “Que Organiza la Justicia Electoral”. Para trabajar las numerosas propuestas de modificación, que van desde el establecimiento de una cuota del 50% para hombres y mujeres, hasta el establecimiento de candidaturas uninominales para las diputaciones y las condiciones de nombramiento de funcionarios del registro electoral, se ha conformado una comisión especial bicameral encargada de estudiar todas las propuestas modificatorias, que está integrada por cinco senadores y cinco diputados.

Uno de los integrantes de esa comisión ha redactado dos documentos con propuestas de modificación de la normativa electoral, recogiendo, en principio, las propuestas y los debates de la Comisión Especial. Una de las propuestas plantea la modificación de la Ley 635/95, que reglamenta la Justicia Electoral, y la otra la modificación de la Ley 834/96, que establece el Código Electoral.<sup>27</sup>

El documento de modificación de la reglamentación de la Justicia Electoral propone, entre otras cuestiones, establecer específicamente que la misma es la encargada del juzgamiento de lo sucedido en las organizaciones intermedias. Esto es lo que de hecho sucede en la actualidad, ya que, por ejemplo, en el 2002, de once acuerdos y sentencias del Tribunal Superior de Justicia Electoral, ocho se referían a casos de organizaciones intermedias como clubes, asociaciones sindicales o de otro tipo. Con el proyecto se intenta facilitar la participación electoral, ya que se propone que el Tribunal garantice la provisión del servicio de transporte gratuito para las elecciones.

En general, este proyecto otorga a la Justicia Electoral mayor incidencia en los partidos políticos; en contrapartida, también puede inferirse de la propuesta una mayor injerencia de los partidos políticos en la Justicia Electoral. En ese sentido, se plantea que ésta convoque y calendarice las elecciones internas de los partidos políticos y se establece específicamente que los jueces electorales sean quienes ejerzan la función de fiscalización de las convenciones partidarias, así como de la acreditación de convencionales; actividades desempeñadas actualmente por instancias partidarias internas. Asimismo, se propone que la Justicia Electoral, particularmente la Dirección del Registro Electoral, sea la encargada de de-

<sup>27</sup> Ambos proyectos han sido elaborados por el actual senador del Partido Liberal Radical Auténtico, Juan Carlos Ramírez Montalbetti.

terminar las dobles afiliaciones y de excluir a los dobles afiliados de los padrones partidarios.

Por otra parte, se le otorga una mayor injerencia a los partidos políticos en la Justicia Electoral, proponiéndose la creación de los registros electorales distritales,<sup>28</sup> con funciones de registro de electores y organización de elecciones distritales, de funcionamiento permanente y con integrantes que serían designados a propuesta de los partidos políticos (modificación del artículo 28 de la Ley 834/95). Se establece también la figura de los *delegados electorales* con funciones temporales para las elecciones, pero con designación a propuesta de los partidos políticos.

En cuanto a las modificaciones propuestas para el Código Electoral, las más importantes se refieren a la cuota de participación política de las mujeres y a cuestiones referidas al financiamiento de los partidos. En efecto, el proyecto plantea que “en las listas internas no podrán repetirse más de dos personas del mismo sexo en la secuencia” (modificación del inciso *r* del artículo 32), lo que de hecho equivale al 30% del porcentaje mínimo de mujeres en las listas internas partidarias, en vez de la cuota mínima del 20% que actualmente existe. Se plantea además la sanción explícita de quienes no cumplen con esta disposición con la no inscripción de las listas. Es de hacer notar que la propuesta del Defensor del Pueblo de elevar la cuota al 50% no ha sido recogida aún por la Comisión Especial.

Sobre el financiamiento de los partidos políticos, el proyecto plantea la existencia de un organismo específico de la Justicia Electoral para el control de esta área, así como el aumento del monto máximo del aporte de las personas en cargos electivos, que pasaría del 5% al 10% de la remuneración del cargo, y estableciéndose además un mínimo del 5%. Se encarga también a la Justicia Electoral el establecimiento de un registro de las declaraciones juradas de los bienes de los candidatos y candidatas y la verificación de las mismas.

Otro cambio sustancial referido al financiamiento apunta a que el aporte estatal sea distribuido internamente entre las organizaciones de

<sup>28</sup> En la organización político-territorial del país, los distritos son unidades territoriales que se corresponden, en general, con los municipios. Estos registros electorales distritales estarían sustituyendo a las actuales juntas cívicas que cumplen funciones de organismos electorales auxiliares.

base, de mujeres y de jóvenes. Se establece, de igual forma, que un porcentaje específico se destine a la educación cívica de los afiliados.

En cuanto a los subsidios electorales, las modificaciones propuestas son también importantes, ya que se plantea disminuir el monto de los mismos para los cargos unipersonales y aumentarlo por cada voto válido obtenido. La promoción de las candidaturas femeninas está nuevamente presente en el proyecto, ya que se propone que en el caso de cargos unipersonales a los que hayan accedido mujeres, habrá un 50% adicional sobre los montos establecidos de subsidios.

Las disposiciones propuestas sobre la propaganda electoral apuntan a mayores restricciones. Se plantea así la disminución del periodo de propaganda pública de 60 a 30 días, y de 30 a 21 días para los comicios internos; se disminuyen, asimismo, los espacios máximos de propaganda en los medios escritos, radiales y televisivos en más del 50%. Se evidencia en los planteamientos una intención de limitar la influencia de los medios económicos en las campañas políticas.

Es relevante la modificación acerca de las causales de extinción de los partidos políticos, pues duplica el porcentaje de votos que debe ser obtenido (del 1% al 2%) para evitar la desaparición. Para la constitución de movimientos políticos se plantea elevar el porcentaje del 0.5% de los votos válidos emitidos en las anteriores elecciones al 1% de los mismos.

En resumen, las modificaciones planteadas apuntan a un mejoramiento de las condiciones internas de igualdad en los partidos políticos, a la promoción de la participación política de las mujeres, a la democratización de los recursos económicos internos, a la limitación de la influencia del dinero en los resultados electorales, a una mayor transparencia de las finanzas y a un mayor control del funcionamiento de los partidos políticos. Como aspecto negativo se evidencia la tendencia hacia una mayor partidización de la Justicia Electoral.

Un proceso distinto es el que tiende a aumentar la cuota que garantiza la representación femenina, pues no se ha limitado a la comisión especial bicameral. Inicialmente, el Defensor del Pueblo presentó una propuesta para elevar esa cuota al 50%, constituyéndose en la primera iniciativa por la paridad. El proyecto fue trabajado por la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados y se convocó a una audiencia pública a mediados de 2004. La mayoría de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y de partidos políticos sustentan hoy la tesis pari-

taria; sin embargo, la Red de Mujeres Políticas y algunas organizaciones consideran que se debe elevar al 30% o al 33%.

Puede consignarse también que Transparencia Paraguay propicia la discusión sobre modificaciones a la regulación respecto del financiamiento de los partidos políticos.

Hasta la fecha, no ha sido estudiado ningún proyecto que proponga una ley de partidos políticos independiente al Código Electoral. En el primer semestre de 2005 se rechazó una propuesta de apertura de listas, de manera que éstas continuarán siendo cerradas y bloqueadas tanto para las elecciones internas de los partidos como para la competencia electoral entre los mismos.

Sin embargo, es tiempo de tensiones alrededor de las reformas políticas en el Paraguay. El Poder Ejecutivo promueve una reforma constitucional para derogar el artículo que prohíbe la reelección presidencial. A pesar de que a los partidos de la oposición les interesa incorporar el balotaje, junto a una multiplicidad de temas, algunos se han pronunciado oficialmente en contra de una reforma constitucional. Si bien la Constitución tiene algunos puntos que podrían ser modificados para fortalecer el sistema político democrático, nada garantiza, sin embargo, que las reformas constitucionales y legislativas sirvan para superar la crónica debilidad de la democracia paraguaya y de sus instituciones.

## XVII. BIBLIOGRAFÍA

- BAREIRO, Line *et al.*, *Alquimistas: documentos para otra historia de las mujeres*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1993.
- y SOTO, Clyde (eds.), *Ciudadanas, una memoria inconstante*, Caracas, CDE-Editorial Nueva Sociedad, 1997.
- BÉCKER, G., *El sistema electoral paraguayo. Bases constitucionales y legales*, Asunción, Konrad Adenauer Stiftung, 1996.
- BENDEL, P., “Legislación electoral sobre partidos políticos”, *Tratado de derecho electoral*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.
- CHARTRAIN, F., *La Iglesia y los partidos políticos en el Paraguay*, 2 vols., Asunción, s. n., 1970, Mimeo.
- DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1981.

- ELÍAS, M., *La República liberal paraguaya (1904-1936). Tres décadas de poder*, 1987, Mimeo.
- FLECHA, V. J. y MARTÍN, C., *Historia de la transición. Pasado y futuro de la democracia en el Paraguay*, Asunción, Última Hora, 1999.
- GONZÁLEZ VARAS, S., *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Dykinson, 1995.
- MARIÑAS OTERO, L., *Las Constituciones del Paraguay*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1978.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.