



Con el apoyo de



DIAGNÓSTICO SOBRE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN PARAGUAY



DIAGNÓSTICO SOBRE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN PARAGUAY



International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SWEDEN
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int

Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA

1.- Paraguay 2.- Elecciones 3.- Financiamiento político 3.- Partidos Políticos 4.- Participación 5.- Representación

© 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. Las opiniones expresadas son exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de 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 de IDEA Internacional Paraguay: Salvador Romero Ballivián

Autor: Guzmán Ibarra

Diseño: IDEA Internacional // Carmen Lagrave

Edición: Ximena Cáceres y Ximena Abente

Equipo de publicación: Makarena Aguilera

DOI: <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.80>>

ISBN: 978-91-7671-701-1 (versión en PDF)

ISBN: 978-91-7671-702-8 (versión impresa)

Índice

Siglas y acrónimos	3
Introducción general.....	5
CAPÍTULO 1	
El Financiamiento Político en las Elecciones Municipales de 2021	7
1.1 Introducción	7
1.2.El dinero y la política.....	8
1.3 Sistema electoral y financiamiento político.....	11
1.4 Rubros y gastos	15
1.5 Financiamiento político y género.....	18
1.6 El modelo de financiamiento	20
1.7 Rendición de gastos y Mecanismos de control.....	22
1.8 Recomendaciones. Dimensión interinstitucional para una supervisión efectiva	26
1.8.1 Reformas legislativas	26
1.8.1.1 Reformar y reorganizar el Marco Regulatorio del Financiamiento Político	26
1.8.1.2 Marco legal de la banca pública	27
1.8.2 Fortalecimiento institucional	27
1.8.2.1 Mejorar las capacidades orgánicas de los partidos	27
1.8.2.2 Jornadas de capacitación	27
1.8.2.3 Diseño de campañas	28
1.8.3 Dimensión de monitoreo permanente y control	28
1.8.3.1 Conformar una Mesa interinstitucional de financiamiento político.....	28
1.8.3.2 Inclusión de la sociedad civil en el monitoreo	28
1.8.3.3 Conocimientos sobre sistema electoral	28
1.8.3.4 Evaluación del voto preferente	29
1.9 Conclusión	29
1.10 Anexo. Resumen del marco regulatorio del financiamiento Político (MRFP)	31

CAPÍTULO 2

El financiamiento político en las elecciones generales 2023: análisis y recomendaciones	35
2.1 Introducción	35
2.2 El financiamiento político y la interacción con el sistema electoral.....	36
2.3 Niveles de impacto del financiamiento	44
2.4 Controles y rendiciones.....	50
2.5 Limitaciones del financiamiento político a las candidaturas de mujeres	58
2.6 Recomendaciones	64
2.6.1 Revisión del SE.....	65
2.6.2 Mesa intersectorial e interinstitucional para la reforma electoral.....	65
2.6.3 Establecimiento de objetivos claros.....	65
2.6.4 Financiamiento Político.....	65
2.6.5 Acciones afirmativas.....	66
2.6.6 Institucionalidad electoral independiente	66
2.6.7 Ley de partidos políticos	66

CAPÍTULO 3

Conclusión general	67
Bibliografía	69
Sobre el autor	72
Acerca de IDEA Internacional	73

Siglas y acrónimos

ANR	Asociación Nacional Republicana
BNF	Banco Nacional de Fomento [de Paraguay]
CE	Código Electoral
CGR	Contraloría General de la República [de Paraguay]
DIEV	Declaración de Intereses Económicos Vinculados
DIGC	Declaración de Ingresos y Gastos de Campaña
FP	Financiamiento Político
MRFP	Marco Regulatorio del Financiamiento Político
OP	Organizaciones políticas
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
PPQ	Partido Patria Querida
RUC	Registro Único del Contribuyente
SE	Sistema Electoral
SEPRELAD	Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes [de Paraguay]
SET	Secretaría de Estado de Tributación [de Paraguay]
SINAFIP	Sistema Nacional de Financiamiento Político
TSJE	Tribunal Superior de Justicia Electoral [de Paraguay]

Introducción general

Este documento consta de dos investigaciones realizadas en momentos diferentes. La primera¹, llevada a cabo en el segundo semestre de 2022, se enfocó en el análisis de las Elecciones Municipales de 2021 con el propósito de proporcionar elementos iniciales para un análisis cualitativo sobre el Financiamiento Político. Para dicha elección, se introdujeron nuevas regulaciones en el ámbito electoral, particularmente en lo que concierne a los mecanismos de control y rendición de cuentas del financiamiento político. Además, se implementó por primera vez el voto preferencial y se generalizó el uso del voto electrónico.

La segunda investigación, realizada en el contexto de las Elecciones Generales de 2023, tuvo como objetivo profundizar en las dimensiones identificadas en la primera. Para ello, se enfocó en preguntas específicas relacionadas con la interacción entre el financiamiento político y el sistema electoral, así como en el impacto del financiamiento político, los controles, las rendiciones de cuentas y las limitaciones en el financiamiento de género.

Ambos trabajos se basan metodológicamente en un enfoque cualitativo del fenómeno, con el propósito de capturar las percepciones de los candidatos a cargos nacionales y locales, operadores políticos, dirigentes políticos y miembros de las instituciones públicas relacionadas con los mecanismos de control. En este sentido, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con 27 actores clave a lo largo de un periodo de dos años.

El enfoque cualitativo se considera más apropiado debido a tres razones fundamentales. En primer lugar, persisten limitaciones en el acceso a datos cuantitativos y rendiciones de cuentas en

¹ Parte importante de esta investigación fue presentada y discutida en: Ibarra, G., "Financiamiento de la política: situación en Paraguay", ponencia en seminario internacional Democracia y elecciones: entre continuidades y rupturas, Asunción, 21 y 22 de junio de 2023. Posteriormente publicada en: Romero Ballivián, S. (dir.), Democracia y elecciones en Paraguay (Asunción: IDEA Internacional, 2023).

una base de datos de acceso público que contenga información sobre todos los candidatos. En segundo lugar, gran parte de los recursos invertidos en las campañas no se reflejan adecuadamente en las rendiciones presentadas. En tercer lugar, dado el estado del conocimiento, resulta altamente valioso acercarse al fenómeno describiendo el “cómo” antes que el “cuánto”, y hacerlo desde la dinámica real, tal como es percibida por los actores clave que participaron como protagonistas en las elecciones.

En cuanto a los hallazgos principales, en el primer capítulo se destaca la presencia de un marco jurídico confuso para los usuarios, lo que limitó su aplicación efectiva. También se observó la alta importancia de la informalidad en la temática, particularmente en su impacto en la capacidad de ejercer un control efectivo sobre el dinero que circula en las campañas. Además, se notó que la implementación del voto preferencial generó problemas preexistentes e infló los gastos de todos los candidatos.

El segundo capítulo confirma muchos de los hallazgos del primero y profundiza en los estímulos generados por el sistema electoral, especialmente el voto preferencial, en el aumento de los gastos de campaña. Igualmente, se destaca que muchos de estos puntos se repiten en ambas elecciones, lo que sugiere que son características del funcionamiento del sistema electoral con sus innovaciones legales. Finalmente, se indaga con mayor profundidad sobre los obstáculos financieros y políticos que enfrentan las candidaturas de mujeres para desarrollar una campaña competitiva.

CAPÍTULO 1

EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2021²

1.1 INTRODUCCIÓN

El incremento sostenido del dinero en la política paraguaya es una constante desde el inicio de la apertura democrática. En los últimos años, la sospecha de ingresos de recursos de origen dudoso se agregó a esta tendencia. No obstante, desde hace una década, se vienen realizando diversas iniciativas legislativas para establecer un Marco Regulatorio del Financiamiento Político (MRFP) y que sin duda constituyen un avance en el proceso de control y transparencia. Sin embargo, desde el punto de vista de los actores partidarios, estas reformas todavía distan de tener un impacto relevante y es necesaria una revisión más profunda del SE y su articulación con otras instituciones.

El presente trabajo, a partir de entrevistas con diferentes actores de los partidos políticos e instituciones públicas, busca presentar un diagnóstico cualitativo respecto a las principales preocupaciones que, desde diferentes sectores, se ciernen sobre las finanzas en la política. En ese recorrido, con un énfasis en el último ciclo electoral –Elecciones Municipales 2021– los protagonistas han expresado sus perspectivas respecto al

² Partes importantes del presente capítulo fueron presentadas en: Ibarra, G., "Financiamiento de la política: situación en Paraguay", ponencia en seminario internacional Democracia y elecciones: entre continuidades y rupturas, Asunción, 21 y 22 de junio de 2023. Luego publicadas en: Romero Ballivián, S. (dir.), Democracia y elecciones en Paraguay (Asunción: IDEA Internacional, 2023).

funcionamiento del actual marco, sus principales limitaciones, así como eventuales cambios que pudieran tornarlo más efectivo.

La elaboración de la propuesta metodológica cualitativa se basó en diferentes objetivos. Uno de los principales fue reflejar la percepción de los partidos políticos a través de la experiencia de sus integrantes. En esta tarea, se buscó recabar opiniones que reflejen la diversidad y la generalidad de la realidad política (Kvale, 2011; Flick, 2015). Con lo cual, en la selección de los informantes claves se tuvo en cuenta diferentes niveles de responsabilidad partidaria, incluyendo a líderes y lideresas nacionales o locales, así como candidatos electos y no electos en las últimas elecciones. De esta forma, se aseguró que el conocimiento transmitido por los participantes cubra la generalidad de experiencias existentes.

La perspectiva cualitativa no busca ser representativa en el sentido matemático, sino busca captar la diversidad de opiniones presentes en el ambiente. De esta forma, cuando aparecen expresiones como “consenso” o “acuerdo” más bien se está haciendo referencia que en líneas generales los actores tienen percepciones similares respecto a determinados temas.

El capítulo se concluye resaltando aspectos clave que fueron analizados en formato de recomendaciones que incluyen reformas normativas para ajustar el MRFP y mejoras a las instancias de controles a partir de un esquema de monitoreo que incluya a más actores.

1.2 EL DINERO Y LA POLÍTICA

La presencia cada vez más importante del dinero en la política es un hecho confirmado por toda la dirigencia partidaria en Paraguay. El incremento sostenido lo ubica como una de las principales preocupaciones de los partidos políticos. Si bien a comienzos del proceso democrático, la mirada hacia el SE estaba centrada en la construcción de una institucionalidad electoral pluripartidaria, con padrones transparentes y con pautas de recíproco control que garanticen la aceptación de los resultados entre los contendientes; hoy, en la búsqueda de un MRFP

institucional e institucional efectivo, aparece el control de dinero como uno de los principales desafíos sistémicos.

Desde las primeras elecciones competitivas en la década de los noventa, 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 que, empezando con ella, se extendieron a la cobertura de otras necesidades y/o demandas que permitan asegurar el voto. Dentro de estas, las prácticas clientelares son una de las principales.

Algunas disposiciones del SE igualmente crearon incentivos para que los gastos aumenten; 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 mesarios, suministrarles 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/arreo 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.

Los cambios en la forma de hacer campaña, tanto por razones estratégicas como por las transformaciones dentro de la sociedad, igualmente se vinculan con un contexto en dónde las prácticas clientelares constituyen una forma de vinculación política ampliamente aceptada. En las últimas elecciones municipales, y en concordancia con los efectos económicos de la pandemia, la práctica 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 desde diferentes partidos.

En la misma línea, la introducción del "voto preferente" aumentó de forma exponencial los presupuestos de campaña. Los

partidos políticos contaban con una tradición de voto por partido o voto por listas cerradas, donde el presupuesto era cubierto por fondos institucionales o de aquellos con mayores posibilidades de ingresar y la competencia electoral era fundamentalmente entre listas. Ahora, con el desbloqueo cambia 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 el cambio en la forma de llevarlas a cabo, así como en el aumento de los gastos respectivos. De esta manera, cada candidato de acuerdo con sus posibilidades y conexión a redes busca la mayor cantidad de recursos que le permitan competir contra sus compañeros. Además, este presupuesto se multiplica por dos, debido a que debe realizar la misma operación en las elecciones generales.

El ingreso de dinero de fuentes ilícitas es un problema ampliamente reconocido. Originalmente, la presunción estaba puesta en términos de que la presencia del dinero proveniente del narcotráfico servía para comprar influencias, pero los hechos contemporáneos han demostrado que la representación política fue ejercida por individuos que estaban insertos en el crimen organizado. Estos candidatos no se encuentran únicamente en zonas fronterizas ni en puestos de representación local, sino que llegaron a espacios de representación nacional.

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 primeros, limitando las posibilidades de aquellos que disponen de menos recursos económicos. 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 la victoria o la derrota, también son conscientes que su carencia genera condicionantes para competir, y esto es particularmente cierto en el caso de las mujeres. En contrapartida, su posesión mejora las posibilidades de ubicación en cargos de relevancia. Esto es en cierta forma un hecho institucionalizado por los partidos, que nominaron o buscaron nominar a personas acaudaladas especialmente en los principales cargos uninominales. Estas candidaturas muchas veces se realizaron a pesar de la exigua militancia partidaria.

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 Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), es central para la legitimidad del sistema. La desproporción en la distribución partidaria de cargos en la burocracia del órgano electoral es indicada por partidos de oposición como un obstáculo en la construcción de relaciones de confianza. La integración pluralista del TSJE 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, reeditarán en la legitimidad de los procesos electorales.

Igualmente, la imagen de otros órganos extra poder 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.

1.3 SISTEMA ELECTORAL Y FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Los 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 MRFP, dos de sus principales antecedentes se remontan a la Ley 1/90 y la Ley 39/92, hasta llegar al Código Electoral (CE) vigente.

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 igualmente 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 entre instituciones políticas. Por lo tanto, para calcular objetivos y efectos, se debe considerar el contexto en el que se mueven (IDEA Internacional, 2006).

Desde esa perspectiva sistémica, es necesario abordar algunos temas críticos que exceden estrictamente el ámbito de los SE pero que influyen en él. Por ejemplo, el narcotráfico, con el ingreso de dinero y de candidatos con vínculos a esta actividad ilícita. Lo mismo puede señalarse, 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. Por esta razón, muchos actores dentro de los partidos políticos invitan a mirar y resolver los problemas que aquejan desde un ángulo más amplio. Que, en el caso de estos ejemplos, nos remitirán a entender la complejidad de los temas y su impacto en la política y, en consecuencia, la necesidad de abordarlo juntamente con otras instituciones o en el marco de una política pública más amplia y desde un enfoque gradual.

Para algunos actores políticos, una mirada más procesual nos conduciría a un mejor diagnóstico y al establecimiento de metas realistas y factibles. Por lo tanto, la noción de la gradualidad y la mirada sistémica deben ser puestas en discusión para afinar los diseños y mejorar la efectividad 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 FP es el rol central que se otorgó a los partidos en el control. Su caracterización como sujetos

obligados es un mandato 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.

Por lo tanto, para esperar que los partidos sean exitosos en esta tarea, hay que trabajar en fortalecerlos y no en debilitarlos. 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 más en la mejora de los controles.

No obstante, a pesar de su relevancia de los partidos, los actores políticos reconocen que muchos ciudadanos desconfían y dan cuenta de la crisis de representación. 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, son favorables a este dispositivo y confían 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 entre otros, que son difíciles de administrar.

Una de las principales consecuencias —reportadas por los candidatos— es la duplicación del gasto electoral en dos sentidos. Primero, en la lógica de campaña al promover la competencia personal hace que cada uno de los candidatos debe organizar un equipo que opera en paralelo y financiar su propia campaña. 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.

Precisamente, las últimas dos reformas normativas al FP se habían elaborado como respuestas a los potenciales efectos del voto preferente. Sin embargo, la redacción de la ley ha generado múltiples contradicciones con las normativas vigentes y confusiones en su interpretación que afectó la aplicación por parte de los miembros de los partidos. El CE está diseñado en el entendimiento que los partidos y no los candidatos, son los agentes de la intermediación. Desde ese marco está ordenado la asignación de fondos, el tiempo de publicidad, la nominación de mesarios, apoderados y veedores entre otros.

Uno de los temas claves en este punto es la contradicción entre la lógica de rendición y las cuentas bancarias, centrada en los movimientos; y la lógica del gasto, orientada principalmente en campañas individuales. Por lo tanto, 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.

En este sentido, las inconsistencia y superposición de las leyes han generado problemas en la interpretación, incluso en aquellos con experiencia en el ámbito electoral. Pues se tratan de 4 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.

Otros referentes partidarios indicaron igualmente que la ley no está pensada para recibir pequeños aportes y que genera múltiples problemas para hacer 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.

1.4 RUBROS Y GASTOS

Uno de los puntos centrales para acertar con los diseños institucionales en materia de FP es conocer la naturaleza de los gastos. Estos 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 dos dimensiones: primero, el cuándo; segundo, el qué.

Respecto al cuándo, los partidos grandes (tradicionales), 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 y porque concentran a la mayor parte del electorado entre sus afiliados. Incluso, previo al ingreso del voto preferente, las internas eran el momento de mayor gasto.

En el caso de los partidos pequeños, de acuerdo con las 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 los obligó a adelantar sus preparativos. Por supuesto, los gastos más importantes tienden 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 previas³, 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 que 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 recursos⁴ organizativos, 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 mesarios o miembros de mesa; y gastos vinculados a estos como el alquiler de locales, compra de combustible y alimentación, entre otros.

La movilización privada de transporte merece una especial atención. Esta es una costumbre iniciada con las primeras elecciones democráticas y que se encuentra ampliamente establecida. De hecho, los referentes partidarios indican que la población ya está acostumbrada, y en algunos casos, si no se dispone de transporte, los electores prefieren no concurrir a la votación. Es entonces, un gasto incentivado por el SE, que no prohíbe el arreo de electores y hasta ahora no ha legislado por transporte público gratuito en el día de las elecciones⁵.

El otro gasto cada vez más institucionalizado por los partidos y candidatos es el pago a los mesarios. Este rubro tiene una cuasi equiparación a pagos de servicios profesionales o gastos de per diem. Generalmente está sujeto a negociación ad hoc, y los partidos grandes o candidatos acaudalados pueden pagar hasta

³ Definidas, en el sentido que las preferencias electorales no pueden ser modificadas de forma significativa, por lo que haga el partido en ese día de las elecciones.

⁴ Jennifer Cyr, en su trabajo “The Fates of Political Parties: Institutional Crisis, Continuity, and Change in Latin America” [El destino de los partidos políticos: crisis institucional, continuidad y cambio en América Latina] agrupa a estos recursos como materiales. No obstante, los partidos también cuentan con recursos ideacionales como la ideología, la marca o el conocimiento especializado.

⁵ El traslado desregulado de electores igualmente puede habilitar un espacio para la negociación clientelar del voto.

4 veces más que sus competidores; con el voto preferente, los candidatos intra-listas también se involucran en la pugna. En el caso de los partidos pequeños, estos puestos generalmente están cubiertos de forma voluntaria. Asimismo, este es un gasto incentivado por el SE, cuya regulación no contempla alguna forma de carga pública efectiva o algún tipo de compensación con recursos estatales directos para esta tarea.

Del mismo modo, es habitual en el interior del país gastos vinculados a la logística, traer a los electores desde largas distancias y pasarlos por los puestos de comando de los partidos o movimientos. En ese lugar, además de las instrucciones 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 un espacio susceptible de ser utilizado 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 lo 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 también tiene su costo. El voto preferente multiplicó esta operación, y hoy existen más equipos que trabajan en 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.

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. Esto constituye un obstáculo muy importante para las mujeres que deben trabajar, cuidar el hogar y además hacer campaña política.

1.5 FINANCIAMIENTO POLÍTICO Y GÉNERO

Las mujeres que participan en la política cotidianamente se encuentran expuestas a la cultura política patriarcal que busca reducir las a planos de relevancia secundaria. Específicamente, el limitado acceso a recursos financieros actúa como una barrera para la intervención política. Esta situación es ampliamente conocida por los actores en todos los partidos que encuentran que el dinero constituye un obstáculo estratégico 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.

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 FP, constituye una barrera 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, que una vez que las mujeres logran candidatarse, a diferencia de los hombres, el acceso a los recursos financieros se convierte en un obstáculo 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 encuentran aprehensión en los procesos de recaudación de fondos por las dificultades que conlleva. Asimismo, se apuntó que el propio MRFP no está preparado para recibir pequeñas donaciones, fundamentalmente debido a la complejidad administrativa, tributaria y el escaso tiempo destinado en el cronograma electoral para la búsqueda de recursos.

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

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

Finalmente, algunos representantes partidarios manifiestan conformidad con la posibilidad de inclusión de alguna forma de incentivo —a través de los subsidios electorales— para que las mujeres puedan mejorar su representación política. La evidencia comparada muestra diversas estrategias, entre las cuales el aumento en los subsidios electorales a partidos por candidaturas de mujeres electas es uno de los principales (Romero Ballivián, 2023).

1.6 EL MODELO DE FINANCIAMIENTO

Los partidos políticos 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 escasa confianza 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 dan 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 FP 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 muestra que los recursos públicos contribuyen a reducir la asimetría, facilitan los controles y pueden incentivar la participación política de las mujeres y los jóvenes (Falguera, Jones y Ohman, 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 el SE paraguayo.

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 rendición 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 resaltado por los actores sobre los fondos públicos es el insuficiente trabajo en la función constitucional de formación de autoridades y la educación cívica (art. 125). Este es un aspecto clave, que, si bien está reglamentado por la ley electoral, necesita de una mayor visibilidad y seguimiento. El trabajo para mejorar la representación política de las mujeres y de los jóvenes es todavía muy limitado. 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 subsidio. 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 políticos 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 debe 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.

1.7 RENDICIÓN DE GASTOS Y MECANISMOS DE CONTROL

El proceso de rendición de cuentas gestionado por el TSJE, a través del portal del Sistema Nacional de Financiamiento Político (SINAFIP), ha implicado un gran desafío para los partidos políticos y los candidatos. En muchos casos, los partidos políticos 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 del SINAFIP. Una vez completados los datos personales, las candidaturas deben introducir sus correos electrónicos para activar la cuenta. Con la cuenta habilitada, con usuario y contraseña respectivas, pueden iniciar la carga de los sus datos y de su cónyuge. Posteriormente se realiza el llenado de la DIGC introduciendo los recursos que son de propiedad del candidato o candidata que se destinarán a la campaña, los campos consisten en recursos monetarios (efectivos, depósitos, cuentas a cobrar, donaciones o contribuciones monetarias,

préstamos) 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 sencillo, tuvo diversos niveles de complejidad que los movimientos fueron resolviendo con los recursos que disponían. 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 los problemas de alfabetización digital y recursos tecnológicos. Muchos candidatos y candidatas 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 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 significativo 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 las candidaturas, como el número de factura. Así, en coordinación con la Secretaría de Estado de Tributación (SET), se puede verificar la autenticidad de los documentos tributarios; y con la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (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 Contraloría General de la República (CGR), que cuentan con la experiencia y atribuciones 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 despreimiento del sistema. No obstante, son autocríticos respecto a sus posibilidades de realizar controles efectivos a las candidaturas o movimientos. De hecho, los partidos políticos 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 políticos han creado filtros, haciendo un chequeo previo a las facturas, sin embargo, esa tarea no correspondería a sus funciones, especialmente los Tribunales Electorales Internos, que más bien tiene una función de organizar las elecciones y no de verificar los gastos. Lo 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 esté gravada, por lo tanto, su inclusión se relaciona indirectamente con la actividad ordinaria de la institución. Ellos, los partidos, además de proveer un Registro Único del Contribuyente (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 FP 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 candidatas 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 Banco Nacional de Fomento (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 los Bancos privados. 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.

1.8 RECOMENDACIONES. DIMENSIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA UNA SUPERVISIÓN EFECTIVA

1.8.1 Reformas legislativas

1.8.1.1 Reformar y reorganizar el Marco Regulatorio del Financiamiento Político

Las reformas deben ser encaradas de forma sistémica. Existe un consenso que el MRFP es confuso e incoherente, y esto en gran medida se debe a que las modificaciones introducidas han perdido de vista las relaciones de interdependencia entre las diferentes variables del SE y el sistema político. Por lo tanto, los diferentes actores institucionales involucrados deberían coordinarse para realizar una reorganización completa del marco legal —considerando una mirada integral— en un solo corpus. Paralelamente, este proceso debe aprovecharse para avanzar con las reformas sobre otros aspectos del SE que

influyen directamente sobre el FP, como el pago a los mesarios, el transporte de electores, las franjas publicitarias y el límite de gastos a los candidatos. Para eso la claridad de los objetivos es central. Por lo tanto, es importante que los protagonistas cuenten con un claro diagnóstico del problema, y en función a ello se establezcan metas alcanzables con un enfoque gradual. La participación de representantes del congreso desde el inicio es un requisito fundamental. Asimismo, la inclusión de la perspectiva de género en la reforma es una buena práctica que contribuirá a mejorar la representación de las mujeres.

1.8.1.2 Marco legal de la banca pública

La formalización de las transacciones financieras en el ámbito político es un objetivo que debe pensarse en términos graduales. Como un paso inicial, la inclusión de la Banca Pública es necesaria. Se deberá trabajar con el BNF y demás reguladores del Sistema Financiero un proyecto de inclusión financiera pensado a partir de las realidades de los partidos y movimientos.

1.8.2 Fortalecimiento institucional

1.8.2.1 Mejorar las capacidades orgánicas de los partidos

Los partidos políticos son los actores institucionales clave para lograr un sistema de FP más transparente y equitativo. Pero para ello deben mejorar sus capacidades internas para aplicar políticas de control en coordinación con otras instituciones públicas con mayor experiencia en el ámbito. Los actores institucionales deberían promover un programa de fortalecimiento multipartidario, habida cuenta que los partidos comparten problemas similares y que las lecciones aprendidas por cada uno de ellos pueden ayudar a fortalecer al sistema de partidos en sus capacidades para aplicar políticas de transparencia. Estas acciones no necesitan de un cambio legislativo, sino de un proceso de construcción de voluntad política interpartidaria.

1.8.2.2 Jornadas de capacitación

Las demandas de capacitación sobre el FP tienden a concentrarse en el contexto de las elecciones. En consecuencia, deberían preverse la posibilidad de desarrollar múltiples módulos en formato presencial y virtual, así como instructivos altamente

intuitivos para el llenado de los formularios. La presencia local del TSJE debería ser aprovechada para la realización y difusión de estas actividades de capacitación.

1.8.2.3 Diseño de campañas

La creatividad en el diseño de campañas puede ayudar a los candidatos a reducir los costos y ser más efectivos con la comunicación de su oferta programática. Por lo tanto, se podría coordinar con los partidos políticos la realización de cursos intensivos de comunicación política y marketing. Estos, a su vez, pueden luego replicar al interior de sus agrupaciones.

1.8.3 Dimensión de monitoreo permanente y control

1.8.3.1 Conformar una Mesa interinstitucional de financiamiento político

El FP es un tema crítico en la realidad política, cuya complejidad amerita un tratamiento interinstitucional y multisectorial. En ese marco, la necesidad de producir decisiones y conocimientos sistémicos hace imprescindible la presencia de los diferentes organismos del estado, partidos políticos y la sociedad civil en un espacio institucionalizado de diálogo. Asimismo, esto ayudará a evitar la opacidad y la sospecha que se cierne desde la opinión pública sobre el uso de las finanzas en la política.

1.8.3.2 Inclusión de la sociedad civil en el monitoreo

La sociedad civil cumple un rol contralor fundamental en el sistema político, y en la medida que más inserta se encuentre, mayor será su contribución a la transparencia, rendición de cuentas y la legitimidad del SE. Las instituciones responsables deben incentivar su presencia a partir de diferentes iniciativas; por ejemplo, promoviendo su participación en la generación de controles sobre las finanzas políticas.

1.8.3.3 Conocimientos sobre sistema electoral

El limitado desarrollo de la academia y el conocimiento científico en Paraguay en materia electoral es un obstáculo para el diseño de Políticas Públicas basadas en evidencia. Las instituciones responsables deberían generar mecanismos de promoción de la investigación científica sobre temas electorales y el funcionamiento de los partidos políticos. Esto puede incluir

la producción de publicaciones científicas o el fomento a la investigación académica en materia electoral. En la misma línea, el desarrollo de jornadas de capacitación sobre los SE comparados orientados a partidos políticos, sociedad civil y periodistas es clave para mejorar la calidad del debate.

1.8.3.4 *Evaluación del voto preferente*

El voto preferente fue introducido en Paraguay con un amplio nivel de aceptación en la opinión pública y los partidos políticos. Si bien se ha aplicado solo en una elección, los diferentes actores han señalado algunos de sus efectos concretos en términos de la multiplicación de los equipos, la individualización de las campañas y el aumento de los gastos de campaña. También puede indicarse las contradicciones que generan su inserción en el marco de un SE que tiene a los partidos y movimientos como interlocutores centrales. En consecuencia, como lo señala la evidencia comparada (Zovatto y Aguilar, 2013; Tuesta, 2012a), pareciera traer más problemas que soluciones. Por lo tanto, y dado su novísimo carácter, un seguimiento sistemático es necesario para evaluar sus efectos a mediano plazo.

1.9 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 FP, es necesario contar con objetivos claros y realistas (Falguera, Jones y Ohman, 2015), además de partidos políticos e instituciones de control fortalecidas con 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 MRFP sumamente confuso y contradictorio. De hecho, muy pocos referentes muestran un dominio del tema y esto resulta comprensible dado el desorden legislativo. Las leyes

deben ser entendibles para la ciudadanía, y cuando un MRFP es en exceso complicado, sin duda tendrá problemas en su aplicación.

Es por ello que, los objetivos claros y realistas en el marco normativo 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.

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 algunos problemas —que ya se encontraban de forma incipiente en el ambiente— y generó otros. Así, en el proceso gradual de cambio de la lógica de competencia⁶, 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 mesarios estaban pensado sobre la lógica de distribución a partidos/ movimientos y no a candidatos y candidatas.

⁶ Estos hallazgos son congruentes con la literatura especializada que analizó la inclusión del voto preferente en otros países de AL (Zovatto y Aguilar, 2013; Tuesta, 2012b).

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.

1.10 ANEXO. RESUMEN DEL MARCO REGULATORIO DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO (MRFP)

El marco legal que rige al FP pasó por diversos cambios. Desde el establecimiento en el CE de 1996 la normativa fue reformada en tres oportunidades, modificando artículos provenientes del CE e incorporando otros nuevos (gráfico 1.1).

Estas transformaciones, a partir de diversas motivaciones, tuvieron la intención de actualizar la legislación dotándola de mayor precisión, control y transparencia⁷. En los siguientes párrafos, se suministra un resumen de los principales elementos que configuran el MRFP, 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 (OP) 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.

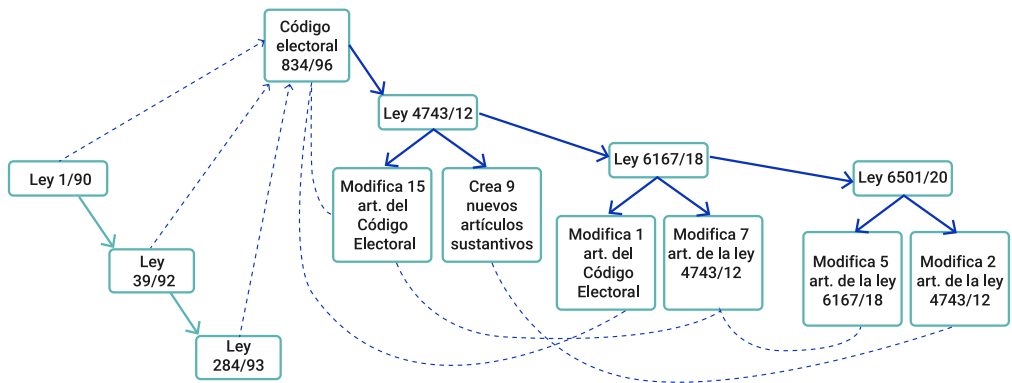
⁷ No obstante, y como se discutirá en las siguientes secciones del diagnóstico, el hecho de no seguir un objetivo claro en términos sistémicos afectará su aplicación y limitará su efectividad

En cuanto al financiamiento privado directo, en las campañas electorales están prohibidas las donaciones anónimas y las OP 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.

El marco institucional igualmente ha 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 OP. La SEPRELAD forma parte del esquema de control de riesgos mediante la asistencia técnica en su área de competencia. La SET 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 CGR, como parte del circuito de control, realiza auditorías a las rendiciones presentadas por las OP.

Gráfico 1.1. Cambios del Marco Regulatorio del Financiamiento Político (MRFP)



Fuente: Elaboración propia

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

Capítulo 2

EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN LAS ELECCIONES GENERALES 2023: ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

2.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo se concibe como una extensión del apartado previo. Su objetivo principal radica en examinar en profundidad ciertas dimensiones críticas relacionadas con la interacción del FP en el SE y su impacto en las candidaturas, así como el peso del FP en las candidaturas de mujeres. Además, se analizará el estado actual de los mecanismos de control y la presentación de rendiciones. Finalmente, se propondrán recomendaciones generales con miras a su consideración en el contexto de las reformas electorales.

Para abordar estos objetivos, se ha empleado una metodología que combina entrevistas semiestructuradas con actores clave del sistema político y un análisis cuantitativo de la base de datos del TSJE. Esta propuesta metodológica tiene como propósito reflejar la diversidad de opiniones y percepciones de los actores políticos sobre su participación en las elecciones y, específicamente, en el financiamiento político. Además, hemos incorporado datos relacionados con el gasto electoral en publicidad realizado por partidos y candidatos.

La primera sección de este capítulo aborda la intersección del FP con el voto preferente. En este punto, destacamos cómo el cambio en la lógica de la competencia afectó otras áreas de la campaña electoral, especialmente en términos estratégicos. Esta modificación obligó a los actores a aumentar sus equipos de campaña, lo que ha desencadenado una inflación en los gastos.

En la segunda sección, examinamos el peso del FP en la competencia electoral y las limitadas capacidades estatales para controlar eficazmente el flujo de dinero. Específicamente, analizamos la influencia de la economía informal y la circulación del dinero en efectivo, factores que dificultan la fiscalización y sesgan la competencia a favor de los candidatos con mayores recursos.

La tercera sección se centra en las rendiciones y controles. Aquí, proporcionamos un análisis cuantitativo de las discrepancias entre los presupuestos y los gastos efectuados por los candidatos. Asimismo, presentamos limitaciones en el sistema de control que suscitan dudas entre los principales usuarios.

Por último, en la cuarta sección, exploramos el FP desde la perspectiva de género. Destacamos las notables diferencias en la inversión en las campañas políticas entre mujeres y hombres, y cómo, en cierta medida, estas asimetrías son incentivadas por el SE en sí. Además, abordamos el impacto de la cultura patriarcal y la violencia política en la carrera de las candidatas. Por último, ofrecemos algunas recomendaciones generales destinadas a mejorar el FP.

2.2. EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO Y LA INTERACCIÓN CON EL SISTEMA ELECTORAL

El SE paraguayo y sus sucesivas modificaciones incrementaron los incentivos para el gasto electoral. Como práctica habitual, desde el inicio de las elecciones democráticas en 1989 y como se estableció luego legalmente CE de 1996, las reglas del SE trasladan a los partidos políticos una serie de responsabilidades críticas del proceso organizativo, especialmente de naturaleza logística. Por lo tanto, son los partidos quienes, a través de

las Juntas Cívicas organizan las elecciones y seleccionan los miembros de mesas. Asimismo, los equipos partidarios de campaña tienen la tarea de organizar y alimentar a los miembros de mesa y trasladar a los electores. Estas acciones elevan los costos financieros.

La introducción del voto preferencial transformó la dinámica de la competencia electoral, desplazando la rivalidad de partidos o movimientos a su interior. En consecuencia, la disputa se da entre individuos dentro de cada lista, con lo cual, cada uno de ellos se ve obligado a organizar campañas individuales con el objeto de diferenciarse de sus compañeros adversarios:

“Y se volvió una campaña ... que se canibaliza, o sea, vos estás compitiendo, contra tu propia lista, buscando recursos. No hay ninguna forma de coordinar porque cada uno necesita sus propios recursos y su propio voto, y vos peleas generalmente con tu propio compañero de lista” (Entrevista 4, candidato a la Cámara de Diputados, 2023).

“Nos obliga, digamos, a tener una competencia interna. Obliga a tener una campaña solitaria. No teniendo una gran estructura, no teniendo grandes recursos para movilizaciones, etcétera. Entonces, en vez, como en otras campañas, vamos todos los candidatos a senadores generalmente con el candidato número 1, que era un poco el liderazgo más fuerte” (Entrevista 6, candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

Estos cambios llevaron a que los candidatos se vieran en la necesidad de diseñar campañas electorales individuales, asumiendo personalmente los costos de estas en la medida de sus recursos. Desde una perspectiva operativa, esto implicaba que cada candidato deba contar con su propio equipo de campaña, local, medios de transporte, operadores y activistas políticos. Si nos centramos exclusivamente en el día de las elecciones, esta etapa representaba la proporción más significativa del presupuesto de un candidato.

Estos gastos están relacionados con la organización y la remuneración de los miembros de mesa, así como con el transporte de los votantes desde sus hogares a los lugares de

votación y viceversa. Esta práctica, ampliamente extendida, es una estrategia para asegurar el apoyo a los candidatos y refleja la importancia de la logística en el presupuesto, una responsabilidad que antes recaía en los partidos o movimientos y que ahora recae en los candidatos:

“Antes las campañas que contaban con recursos financieros se hacían a favor de la lista. Entonces se hacía como una bolsa y en esa bolsa se juntaba el dinero para poder hacer la campaña por el grupo. Hoy en día se hace una bolsa, pero para que la campaña se haga en favor de un individuo” (Entrevista 8, candidato a la Cámara de Senadores, 2023).

“En este momento es como si cada uno de los cuarenta y cinco candidatos a senadores o senadoras en un partido tiene que hacer una campaña sola y tener un equipo de comunicación y tener recursos de movilidad” (Entrevista 6, candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

La integración de las mesas electorales, en otro punto estratégico para los candidatos. Sostenidas en un cálculo pragmático, desde el inicio de la transición esta tarea fue conferida a los partidos políticos con el fin de asegurar la organización de las elecciones. Si eran los partidos políticos que competían, los máximos interesados en el desarrollo de las elecciones, entonces sus representantes estarían presentes y posibilitarían el desarrollo normal de la jornada. La lógica del recíproco control, por su parte, aseguraba que estas agrupaciones en competencia se observaran mutuamente. Sin embargo, sucesivas elecciones dieron muestras de colusión o copamiento de determinados sectores en las mesas. Asimismo, la existencia de la preclusión en las actas de resultados le confiere mayor importancia a esta tarea:

“Con este nuevo sistema, como se sigue dependiendo de los mesarios para el control electoral, es muy complicado porque depende de si el representante de la mesa responde a tal o cual senador o a tal o cual diputado, entonces donde están ellos se pueden poner en connivencia con el otro. Y cargarse mutuamente idéntica cantidad de vosotros para

cada uno de sus senadores” (Entrevista 5, candidato a la Cámara de Senadores, 2023).

“El día “D” en cuanto a traslado, o sea, en las internas, vos tenías que crear tu propio control o tenías que tener tus propios controladores en las mesas e integrantes de mesa si sos un candidato o una candidata al senado” (Entrevista 2, candidata a la Cámara de Senadores, 2023)

Esta creciente demanda de recursos financieros genera un aumento en el costo, lo cual se refleja en dos etapas. En primer lugar, durante las elecciones primarias, ya que es el momento crítico para asegurar la nominación y la competencia, especialmente dentro de los partidos tradicionales, se torna más intensa. En segundo lugar, en las elecciones generales, ya que asegurar un lugar en la lista final, incluso en posiciones destacadas, no garantiza la elección de los candidatos. Nuevamente deben repetir los gastos y asegurarse una buena cantidad de votos.

El proceso de diferenciación de candidaturas, para destacar respecto a los demás, también conlleva diferencias en los gastos en publicidad y en los mensajes de los candidatos. Por lo tanto, los anuncios institucionales del partido al que pertenecen los candidatos pierden relevancia en el caso de candidatos plurinominales. Estos últimos deben buscar mensajes impactantes y publicidad dirigida para llegar a los grupos específicos identificados como su público objetivo. Por supuesto, además de los costos que esto implica, también afecta la coherencia del programa o la imagen general del partido:

“Es muy dañino porque destruye a los partidos políticos ... por lo menos aquellos que queremos tener una coherencia con una línea política con una línea programática, hay partidos que son, con todo respeto, son alquileres de lugares. Ahora yo te llamo a vos, entonces vos vez que en un día puede estar una de ultraderecha, ultraizquierda, un conservador, uno de centro, un fanático religioso provida al lado de otro que quiera la despenalización del aborto. Ahora están todos metidos, porque en realidad el partido le da cupos a alguien que es conocido o a alguien que

quiera hacerlo, entonces se desvirtúa el concepto digamos, de la política, del grupo de los partidos políticos como representantes, de un proyecto, ni siquiera digo ideológico. A veces porque es hasta complejo hablar a lo mejor de una definición ideológica muy clara, pero sí por lo menos de un proyecto país, de un proyecto político, un proyecto social, un proyecto económico, un proyecto, digamos, que pueda mostrar una coherencia, entonces esto se convierte en una especie de mercado de quién tiene más y quién tiene menos”. (Entrevista 6, candidata a la Cámara de Senadores, 2022).

Sin embargo, el voto preferente no llevó a un cambio significativo en la manera de hacer política. Más bien, reavivó ciertas prácticas que ya estaban arraigadas en el contexto de la competencia electoral. En este sentido, las relaciones clientelares, que representan una de las principales formas de conexión entre líderes políticos y votantes, experimentaron un renovado impulso. Los operadores políticos, encargados de las tareas más básicas en la división del trabajo electoral, encontraron en el voto preferente un terreno propicio para mejorar sus condiciones de negociación. En consecuencia, el clientelismo, entendido como una lógica política que se manifiesta en relaciones de mediano plazo dentro del marco de un *habitus* clientelar (Auyero y Benzecry, 2017), se fortaleció.

En este escenario, los operadores políticos se percataron de una oportunidad para optimizar las condiciones de negociación relacionadas con el paquete completo⁸ de votos, sin modificar significativamente la esencia del proceso de intercambio. Este aumento en las tarifas resulta de la imperante necesidad y los intereses de los políticos, tanto de aquellos familiarizados con la práctica de negociar votos en el mercado clientelar como de los nuevos, pues se enfrentan a competidores electorales con diferentes capacidades de adquisición, que se encuentran en condiciones de pujar por los votos:

“No cambió mucho la lógica, verdad, es decir, porque al final es la misma estructura y son los mismos actores.

⁸ El “package deal” es utilizado en la literatura académica para dar cuenta de los arreglos clientelares que incorporan diversos aspectos en la negociación clientelar (Eisenstadt y Roniger, 1984)

Volvamos a la pirámide, ahora junta municipal, intendente, Junta Departamental, Gobernador, diputado. Entonces el puntero que está, digamos en tierra, por decirlo de alguna manera, es el mismo, verdad. O sea, si yo soy el puntero de mi seccional número x acá en Asunción, por decir cualquier nombre, yo tengo mis, por decir un número, mis 500 votos. Y eso no cambió digamos, o sea, yo sigo, tengo mis 500 votos ... ahora lo que sí cambió es que la oferta se amplió, entonces costó más caro porque antes yo mis 500 votos tenía para darle al movimiento A o al movimiento B, me comprometía con el movimiento a llegar a un acuerdo y decía, 'bueno, esto es lo que va a costar' y me iba ya con el movimiento A. Ahora lo que pasó es que yo me comprometo con el movimiento A candidato dos, pero hay otros 150 candidatos que también quieren mis 500 votos, entonces yo me cotice en vez de que haya dos oferentes, hay 100 oferentes ... hay candidatos de partidos tradicionales que dijeron que el desbloqueo nos está llevando a la quiebra porque es mucho más caro. Y es mucho más caro, quiere decir que antes el puntero que tenía 500 votos tenía dos o tres oferentes, entonces no tenía tanto margen de negociación, pero ahora hay 100 oferentes" (Entrevista 3, candidato a la Cámara de Senadores 2023).

Este aumento de los costos clientelares hizo que los dirigentes más acaudalados se vean obligados a expandir las fronteras buscando nuevos brokers e incluso nuevo electorado. Por lo tanto, es plausible la hipótesis que la mejora de los resultados electorales de determinados movimientos se explique por la estrategia de captura a los electores que habitualmente no participan o que votan por otros partidos y la maximización de la estrategia territorial.

En el caso de los partidos políticos no tradicionales o de los candidatos con recursos financieros limitados, la ausencia de recursos o la falta de experiencia e interés en competir en el mercado clientelar redujo significativamente sus posibilidades de éxito. Además, muchos miembros de estas agrupaciones políticas han desarrollado estrategias distintas, buscando establecer conexiones con los votantes que no se basen en el clientelismo.

A pesar de estos esfuerzos, la multiplicidad de opciones que tenían los electores para elegir entre varias candidaturas fue mediada por la efectividad de las maquinarias políticas de los candidatos más establecidos en atraer a los votantes descontentos de los partidos tradicionales a su adscripción original y, por lo tanto, limitaron la inclinación de estos votantes hacia los partidos más pequeños:

“Entonces ni nosotros entramos en ese juego, por principio y por dinero, no entramos en ese juego. Y tampoco el puntero, digamos, nos ve a nosotros como una opción de largo plazo ... votantes colorados que votaban por partidos no tradicionales u otras opciones se quedaron en su partido” (Entrevista 3, candidato a la Cámara de Senadores, 2023).

El proceso de optimización significó que algunas candidaturas concentren sus esfuerzos en zonas geográficas de mayor con mayor disponibilidad de recursos. Así, candidatos y candidatas que ya se encuentran en cargos públicos o que desarrollaron redes territoriales a lo largo de los años, vieron facilitada la tarea de organizar la campaña. En términos financieros, implica una mayor efectividad pues se trabajan por un número más o menos determinado de votos:

“Muy desgastante, en primer lugar, competir todos contra todos y no todos en igualdad de condiciones (liderazgos instalados) que impiden por el caudillismo territorial, la dominación del territorio ... por esto que te estoy diciendo verdad los candidatos ya con mucho liderazgo anticipado que impiden que nuevas figuras puedan entrar, ya sea por el dinero invertido o por ese ... caudillismo territorial de dominación del territorio y eso se vio en la interna. Sobre todo, se vio de manera muy fuerte y también el hecho de las conformaciones de las mesas en cuanto al control” (Entrevista 1, candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

Las estrategias de optimización se hicieron evidentes a través de la colaboración entre candidaturas de diferentes niveles. Por ejemplo, los candidatos al Senado trabajaban de manera conjunta con los aspirantes a la Cámara de Diputados y los concejales departamentales. En muchos casos, este enfoque territorial

operativo no se basaba en consideraciones programáticas como núcleo central. En otras palabras, la coordinación no dependía de que los candidatos compartieran afinidades ideológicas o propuestas electorales. Más bien, ante la abrumadora cantidad de mensajes presentados en el escenario electoral, la asociación con candidatos que ocupaban el mismo número en la lista representaba una estrategia para reducir costos y simplificar el proceso cognitivo, al no requerir memorizar una multitud de números. Por lo tanto, el candidato que ocupaba el décimo puesto en la lista de senadores colaboraba con aquellos que compartían el mismo número de opción en las candidaturas de otros niveles en competencia:

“Y él era el número dos en el orden de su lista pone la lista X orden dos 2. Y yo era lista X, opción 6. Entonces esa persona ... prefería por más de que llegó a un acuerdo conmigo para trabajar de forma coordinada. Entonces él prefería decirle a su gente que vote ... dos, dos” (Entrevista 2, candidata a la Cámara de Diputados, 2023).

Como fue señalado al principio, esta necesidad de optimización financiera también impactó en las posibilidades de cohesión del partido. Pues en aras de integrar una amplia variedad de opciones que sean atractivas al electorado se pierde la línea partidaria e ideológica. Asimismo, la impronta en destacar promueve que los mensajes en las campañas electorales se particularicen al extremo y que la acción política de los candidatos y candidatas encuentren en la impronta histriónica mayor rédito que en propuestas y acciones más responsables:

“A mí me parece importante, digamos, mantener la cohesión de que los partidos políticos representen una idea política de la sociedad y que debatamos ideas políticas. Pero no oportunismo, acá el que canta, el que baila, el que no sé, el que toca el violín ... o sea, llegamos a un nivel donde la política se convierte en un show, porque en realidad las personas son las que son importantes, las figuras políticas ... porque finalmente te tienen que votar a vos y entonces se rompe lo colectivo, se rompe lo solidario, se rompe, digamos, esta idea de partidos políticos que representen a grupos, a ideas, intereses” (Entrevista 6, candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

A pesar de las diferentes estrategias que los candidatos y candidatas buscaron para focalizar mejor sus recursos, el gasto fue mucho mayor que en elecciones pasadas. Sin embargo, los niveles de aumento dependen de la competitividad de los partidos. Así, en el caso de los partidos tradicionales que cuentan con internas mucho más disputadas, las necesidades de inversión fueron más altas. Y específicamente, en el caso del partido mayoritario, esta inversión tuvo niveles más altos:

“Fundamentalmente en el partido Colorado, se gasta. Porque por una razón pragmática, el partido colorado es el único que logra la hipótesis de competencia perfecta” (Entrevista 7, dirigente político, 2023).

Estos elementos y testimonios señalados precedentemente son indicios de cómo determinados dispositivos institucionales, en este caso el voto preferente, aplicados sin considerar adecuadamente el contexto y las costumbres arraigadas en la competencia electoral, pueden potenciar los efectos negativos antes que los positivos que inspiraron su formulación.

2.3 NIVELES DE IMPACTO DEL FINANCIAMIENTO

El impacto del FP en las campañas electorales se tornó cada vez más importante desde que se inauguraron las elecciones democráticas. Esta relevancia a su vez estuvo facilitada por las debilidades institucionales que limitaron la capacidad de desarrollar mecanismos de control efectivos. Asimismo, desde el 2012 y con las sucesivas reformas al MRFP, la normativa se volvió más confusa, sin reflejar objetivos claros en términos de política pública. Paralelamente, la presencia del dinero en la política es atravesada por problemas complejos como el narcotráfico y el contrabando, que viene integrando de una forma más preponderante el presupuesto de los partidos.

Una parte importante de las debilidades institucionales se explican por las limitadas capacidades estatales. Por lo tanto, las carencias gubernamentales en áreas relacionadas con el mejoramiento de los niveles formales en las transacciones financieras del mercado o en su poder de policía para frenar

la incursión de recursos provenientes de actividades ilícitas repercuten directamente en la dinámica electoral de los candidatos y partidos políticos.

Por supuesto, la política partidaria no opera en un vacío, sino que forma parte de la realidad más amplia y está compuesta por actores ambiciosos que hacen cálculos basados en los riesgos existentes. Por lo tanto, a medida que la capacidad del Estado para hacer cumplir las regulaciones de control y establecer sanciones efectivas —que de hecho son escasas y se encuentran mal concebidas— se ve disminuida, los incentivos para utilizar estos recursos ilegítimos se vuelven considerablemente más alto:

“El tema del dinero en el caso específico de nuestro país, en donde sabemos el problema que tenemos con el lavado, con el tema de las mafias, de la corrupción, del dinero que no está transparentado, vamos a poner entre comillas ‘sucio’, por ponerle un nombre y apellido, entonces si nosotros cruzamos el dinero que está viciado, de hecho, es de corrupción y de lavado y de narcotráfico, y lo cruzamos con una política deteriorada que no tiene capacidad de representar intereses. Entonces, evidentemente ... da como resultado algo lamentable. O sea, tenemos un sistema que retrocede en lo que hace la calidad ... ahonda en la crisis de la política” (Entrevista 9, candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

La presencia fue confirmándose de forma acelerada en el país. Hoy en día no solo se trata de financiamiento de cárteles a determinados candidatos, sino que muchos de ellos se presentan a elecciones con sospechas de nexos con el crimen organizado. De hecho, en la pasada legislatura, en el marco del operativo “Ultranza” un diputado activo fue procesado como un actor clave en el esquema criminal denunciado. De esta forma, se puede hipotetizar que los intermediarios dieron paso a los titulares:

“La narcopolítica financiando la política. Y ahí tenemos, por ejemplo, situaciones como que hoy ya no es más solamente la mediación a través del pago a los candidatos; hoy ellos son candidatos, entonces tenemos diputados, senadores” (Entrevista 6, candidato a la Cámara de Senadores, 2023).

Efectivamente, el marco normativo vigente se propone fomentar trazabilidad, pero enfrenta un importante desafío: más del 50% de lo que se mueve es en efectivo y está en el mercado informal. Esto se ve facilitado por el tamaño considerable de la economía subterránea. Por lo tanto, es una tarea de alta complejidad distinguir qué porcentaje de este gran número circula en la economía, corresponde o no a las actividades ilícitas. De hecho, es plausible que un porcentaje del dinero que se utiliza en la política sea de origen legal, pero no formalizado por las características propias del mercado financiero.

Lo anterior es sumamente complejo, pues estaríamos limitados en la tarea de distinguir financieramente qué gastos no cuentan con comprobantes legales porque los proveedores no disponen de facturas o porque son recursos provienen de fuentes ilícitas. Asimismo, esto genera un problema considerable incrementando la asimetría en la competencia, pues reduce la posibilidad de disputar los votos por parte de aquellos que se financian con recursos lícitos y formalizados:

“Un dinero que tiene trazabilidad, que es transparente, que tenemos la forma de control, que podemos saber de dónde viene ese dinero, digamos, tendríamos un escenario de política, pero tener este problema del dinero y cruzarlo con la política y con los partidos políticos, esto agrava potencialmente y a los dos; a la política y al dinero. Porque entonces el dinero con este uso perjudica la política ... la política de estos sectores mafiosos hace que otra vez se potencie esta forma de dinero” (Entrevista 9, candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

“Creo también que la experiencia de esta campaña es que los recursos financieros con que contaban muchos candidatos eran verdaderamente sorprendentes, verdaderamente estamos hablando de 300.000 dólares, 500.000 dólares por circunscripciones medianas, ¿verdad? Y después lo otro es la pregunta clave: en qué se va el dinero, ¿verdad? ¿En qué se gasta ese dinero? Yo he visto muy poca campaña de tipo tradicional” (Entrevista 8, candidato a la Cámara de Senadores, 2023).

El circulante de dinero en efectivo es otra manifestación para la problemática de la trazabilidad. Una parte importante de los recursos se utilizan de forma cotidiana y para el pago de los más diversos servicios o productos utilizando dinero en mano. De la misma forma, para los intercambios clientelares y el pago directo por los votos, los billetes son la forma exclusiva de cerrar los acuerdos:

“Yo diría que por lo menos el 70% de la campaña es dinero en efectivo, que no se ve, que no es trazable y hay un montón de cosas ... hacer reuniones, es mover gente, combustible, comprar comida para las reuniones, contratar alquileres, equipo de sonido, sillas ... abonos semanales para manejar la estructura para todos ... Entonces el dinero en efectivo que corre es atroz, ¿verdad?, y tiene una capilaridad impresionante” (Entrevista 3, candidato a la Cámara de Senadores, 2023).

La influencia del dinero en la política paraguaya, al igual que en todo el mundo, siempre ha sido significativa. Sin embargo, a medida que el proceso de transición tomaba forma y los actores políticos comenzaron a adaptarse a la competencia electoral, las OP perfeccionaron sus habilidades, convirtiéndose en máquinas electorales que alcanzan a diversos estratos de la sociedad y establecen un enfoque característico de la política. En consecuencia, para los partidos con un número limitado de afiliados, sin competencias internas competitivas y con pocas prácticas clientelares, la competencia se ha vuelto cada vez más compleja:

“Yo siempre rechacé aquello de ‘si no tenés dinero no podés hacer política’. Siempre creímos que se podía hacer también con militancia, ... pero bueno, cada vez está más difícil, me parece. Cada vez se necesita más un sustento económico sólido. Y es como muy limitante hacer política si al final vos vas a los barrios, vas a las redes, a donde vayas, necesitas dinero y sin dinero los resultados se ven después la diferencia, las campañas que tuvieron éxito algo habrá transmitido a la gente, tampoco se puede dar todo el mérito [al dinero], pero casualmente siempre también las que más respaldo económico tuvieron, algunos dinero limpio, otros dinero sucio, otro del Estado, distintas fuentes, pero

son las que tuvieron más respaldo económico. Esas son las que tuvieron mejor resultado finalmente” (Entrevista 4, candidato a la Cámara de Diputados, 2023).

Como una alternativa a las campañas tradicionales, la presencia de las redes sociales en la vida cotidiana tiene una influencia muy grande en la forma de acercar los mensajes al electorado. Desde una posición optimista, y dado que en el caso paraguayo todavía no se encuentra legislada la publicidad electoral en internet, se podría presumir que contribuiría a que los candidatos se vinculen de forma más directa. Sin duda esto fue así y las redes en un medio que irá profundizando su influencia con el correr del tiempo. Pero su efecto en términos de eficacia todavía se encuentra muy condicionado con los presupuestos de campaña y los costos de organización que de ella se desprenden:

“Hay una falsa sensación de que las redes sociales democratizaron la política y abarataron las campañas, ¿verdad? Primero que no es así, porque las redes sociales tienen un costo también y se ve que hay candidaturas que gastaron mucho en redes sociales porque bueno, sigue siendo la forma más barata de hacer campaña. Pero lamentablemente todavía el peso de los aparatos influye mucho y eso es dinero. Además, organización, por supuesto, no es solo dinero. Y con este sistema de desbloqueo eso se vio acentuado” (Entrevista 4, candidato a la Cámara de Diputados, 2023).

El clientelismo tiene una base muy profunda en el Paraguay y sus orígenes se remontan al nacimiento de los partidos tradicionales pero que se fueron perfeccionando con el tiempo, potenciado durante el régimen autoritario de Stroessner. Con el tiempo, esta lógica se fue adaptando exitosamente a la competencia democrática. Sin embargo, como fenómeno político con dimensiones que se entrelazan de componentes culturales, sociológicos y económicos, no es un tipo de relación que pueda explicarse únicamente por lo que se intercambia en el marco de un acuerdo electoral. Obviamente, cuando profundiza la mirada a los momentos electorales, claramente esta es su faceta que adquiere mayor visibilidad (Auyero y Benzecry, 2017; Vommaro y Combes, 2016). Es así que la compra de votos, tanto en el

imaginario como en la realidad, sigue teniendo un enorme peso a la hora de hablar de las finanzas en la política doméstica:

“Hay como dos aristas, digamos y las dos han sido empeoradas. Una es el dinero para la compra de votos y para todo el trabajo operativo con los operadores políticos y el día “D” dónde directamente se destina un dinero por persona para comprar cédula, para comprar votos, etc. O sea, el partido Colorado ha desarrollado en estos 70 años, un modelo clientelar, casi de un partido Estado ... , ese sistema lo que hace es sobre todo incidir en un voto seguro, en un voto duro que más o menos es 25-30% de los votos de su interna”. (Entrevista 6, Candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

“Hay candidatos que solamente se enfocan en los votos prebendarizados, en el electorado, digamos más vulnerable, y ahí es donde generalmente surge, digamos, algunas candidaturas que uno no puede entender cómo es que llegaron allí, por ejemplo, pero definitivamente tienen un electorado, digamos cautivo, que muchas veces responde a este incentivo económico para ir a votar, que es el cliente el mismo puro y duro o que responden a ciertas estructuras organizadas” (Entrevista 5, candidato a la Cámara de Senadores, 2023).

Se pudo observar que durante las Elecciones Generales 2023 se repitió una dinámica parecida analizada en el capítulo precedente durante la Elección Municipal 2021. Estas dinámicas reflejan de manera clara que una parte sustancial del aumento en el gasto electoral está determinada por el propio SE y la dinámica que han desarrollado los partidos políticos a lo largo de los procesos electorales. Además, las sucesivas modificaciones no han abordado los aspectos clave para reducir el gasto o fortalecer los controles. Por el contrario, han contribuido a que los actores profundicen las debilidades del sistema y continúen con la dinámica mencionada anteriormente. En consecuencia, es imperativa una reforma integral que, tomando nota de los problemas, se enfoque hacia objetivos posibles:

“Esta ley de financiamiento tanto la 4743 como la 6501 con sus modificaciones, a mi criterio deben ser seriamente

analizadas para las próximas elecciones, en primer lugar, por el alto costo de las campañas que no podemos seguir sosteniendo elecciones tan costosas, porque eso afecta directamente a la calidad de la democracia, eso ahuyenta a cualquier candidato, que viven de su trabajo y, que no está dispuesto a poner en riesgo, hipotecar su casa o llevar a la familia a situaciones no deseables» (Entrevista 1, candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

2.4 CONTROLES Y RENDICIONES

La implementación del voto preferente en 2019 llevó a modificaciones urgentes en varios aspectos del MRFP, muchas de las cuales se realizaron sin un estudio exhaustivo. Luego de que se aprobaran estos cambios durante el receso parlamentario en 2020, se estableció un esquema legal que ha resultado ser confuso para aquellos que lo utilizan. En esencia, este esquema implica que los partidos y movimientos políticos deben presentar declaraciones juradas antes y después de las elecciones internas y generales. Estos documentos detallan el presupuesto previsto para cada elección, así como una rendición de cuentas posterior.

Este esquema presenta varias limitaciones que pueden dividirse en dos dimensiones. En primer lugar, la presentación de informes refleja lo que los candidatos y partidos desean declarar, lo que no siempre coincide con los gastos reales en los que incurrieron. En segundo lugar, la verificación de estos gastos recae en las propias OP durante las elecciones primarias y, en su mayoría, se convierte en un simple trámite de pasa papeles al TSJE. Durante las elecciones generales, la revisión realizada por el TSJE suele ser más bien de naturaleza documental y no se centra en analizar si los gastos declarados corresponden efectivamente a los gastos realizados.

La tabla 2.1 refleja un alto grado de cumplimiento en la presentación de informes financieros por parte de los candidatos de los principales partidos con representación parlamentaria. Si estos datos representaran fielmente la realidad del FP, podríamos concluir que estamos ante un sistema altamente eficiente, caracterizado por la transparencia y el control de los gastos. Sin

embargo, es importante destacar que, en primera instancia, estos números pueden reflejar la capacidad de organización tanto de los candidatos como de las estructuras partidarias en lo que respecta a la presentación puntual de informes.

Al examinar a los candidatos que no lograron obtener representación parlamentaria, notamos que los porcentajes de presentación disminuyen, aunque no de manera significativa. En términos generales, el 81,8% de los 9.092 candidatos presentaron sus rendiciones, lo que sugiere un grado considerable de cumplimiento en todo el espectro de candidatos. No obstante, como fue señalado, estos datos muy probablemente no reflejan los gastos reales.

Tabla 2.1. Cumplimiento de rendiciones

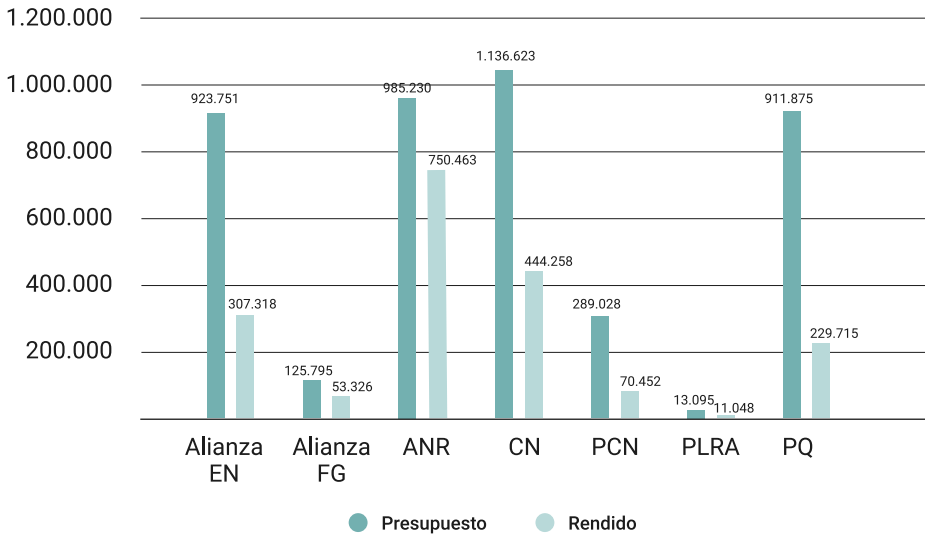
Partido o agrupación	Cantidad de candidaturas	Cumplimiento de las rendiciones
Alianza Encuentro Nacional	171	100
Alianza Frente Guasu	570	100
Partido Cruzada Nacional	340	95,7
Asociación Nacional Republicana	768	100
Concertación Nacional	364	99,7
Partido Liberal	55	100
Partido Patria Querida	659	99,4
Total	2.927	99,3

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSJE

Por otro lado, el gráfico 2.1 ilustra los gastos presupuestados y los gastos efectivamente rendidos por los candidatos. En términos generales, los gastos reales representan, en promedio, un 57% menos de lo que inicialmente habían planificado invertir. Si aplicamos este patrón a todos los demás candidatos, la cifra se eleva al 67% menos de lo declarado originalmente. A primera vista, esta discrepancia no necesariamente implica un problema grave. Podríamos considerar varias posibilidades, como una sobreestimación inicial de los costos o dificultades al presentar comprobantes adecuados. Sin embargo, la realidad es que, en

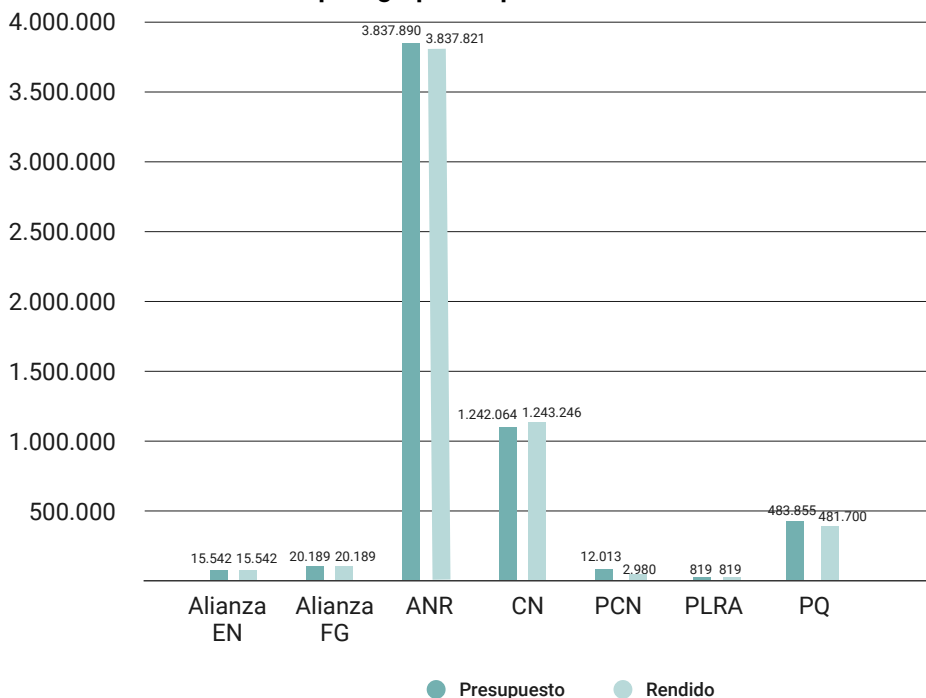
términos generales, existe una diferencia significativa entre los presupuestos iniciales y los gastos efectivamente rendidos.

Gráfico 2.1. Gastos presupuestarios y rendidos por candidatos – Elecciones 2023



Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSJE. Montos calculados en dólares al 28/04/23 (BCP)

La presentación de los partidos y movimientos sigue una lógica absolutamente diferente a la anterior. Los gastos rendidos se alejan apenas en un 0,2% de lo presupuestado originalmente. Aplicando este cálculo a todas las demás organizaciones que se presentaron a las elecciones, la diferencia es de sólo el 9,5%. Esto se explica fundamentalmente pues estas rendiciones se presentan a los efectos de cobrar el subsidio electoral, cosa que no aplica en el caso de los candidatos, en consecuencia, tiene un reflejo mucho más cercano a la estimación inicial (ver gráfico 2.2).

Gráfico 2.2 Gastos rendidos por agrupación política – Elecciones 2023

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSJE. Montos calculados en dólares al 28/04/23 (BCP)

La presentación de informes, desde una mirada procesual, puede entenderse como un paso importante en el proceso de institucionalización de los gastos electorales y el inicio del proceso de formalización de ellos. De hecho, muchas OP reconocieron que la puesta en marcha del SINAFIP ayudó a mejorar sus procesos contables (Ibarra, 2023). Sin embargo, las dificultades relacionadas con la formalización de las transacciones hacen que los actores y OP realicen un alto esfuerzo para dar cuenta de sus gastos:

“A mí me parece me parece muy bien que se haga, o sea, en lo formal, en el papel está muy bien. Pero no te arroja realmente el impacto del origen ni de la dirección del gasto. ¿Por qué te digo esto? Ten en cuenta el alto grado de informalidad que hay. A un operador que está en un pueblo alejado que vos la estes enviando dinero para pagar el transporte, si vos tenés ahí un operador que tiene que

encargarse de llevar a la gente en el traslado imposible que obtengan una constancia del coste, o de la factura del alquiler del vehículo o del gasto del combustible, imposible, directamente es imposible. ¿Entonces, hasta dónde realmente se puede comprobar con este sistema de financiamiento político? Por un lado, el origen y, por otro lado, el gasto. O sea, vos podés pedirle facturas, pero tampoco tenés la certeza de que la factura que te están trayendo no sea una factura clonada” (Entrevista 1, candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

El cumplimiento de la formalidad implica un gran esfuerzo por parte de las OP, que en el caso de las más pequeñas involucra un alto costo. Agrupaciones consolidadas a nivel nacional cuentan con la experiencia, recursos humanos y organizativos para responder de forma mucho más efectiva. En cambio, para los partidos, movimientos regionales o locales, el cumplimiento de las exigencias administrativas tiene un peso proporcional mucho más alto:

“No hay ninguna posibilidad de hacer una campaña de ese tipo hoy. No se puede ni plantear una situación como esa para nosotros esto, además, los chicos no tenemos toda la estructura. O sea, dependemos del mío, que vamos a pedirle a fulano, vamos a ver, fulano seguro nos va a apoyar ese tipo de cosas. No tenemos la estructura contable, todo el sistema de rendición de cuentas excluye a los pequeños de la política” (Entrevista 4, candidato a la Cámara de Diputados, 2023).

En algunas ocasiones, las dificultades para cumplir con esta normativa están relacionadas con candidatos que no tienen posibilidades de competir directamente en la elección. Esto se debe a la exigencia legal de conformar listas completas, lo que obliga a las agrupaciones a reclutar a individuos adicionales para completar la lista. Estas personas pueden o no estar dentro de la dinámica partidaria, lo que a menudo genera complicaciones en el cumplimiento de la regulación:

“Hay candidatos que se presentaban para llenar una lista de suplentes, y te dicen, ‘a mí nadie me dijo, tenía que pasarme

consiguiente todos estos papeles, que sea la última vez'. Y uno a veces elige un suplente para reconocer la utilidad al antiguo dirigente, a un dirigente social de la zona, no es que es solo un relleno, ¿verdad? Y muchos te dicen, 'no me vuelvas a llamar', porque me ha pasado darte mi nombre, que esté ahí último en la lista, pues ya sé que no voy a entrar luego', pero bueno, es la forma de decir 'yo apoyo a este, a este grupo, a este sector', pero al final me tengo que pasar llamando a mi contador y buscando papelitos" (Entrevista 4, candidato a la Cámara de Diputados, 2023).

La rendición de cuentas, en su versión predominantemente formalista, tiene su contracara en la presencia innegable de una enorme cantidad de dinero que circula fuera del mercado financiero. Diversos actores políticos reconocen, toleran y conviven con esta lógica que plasma dos dimensiones superpuestas: lo real y lo formal. Sorprendentemente, parece no estremecer al sistema que sigue operando. Esta situación crea condiciones propicias para que una serie de problemas corrompan a las organizaciones partidarias y minen los cimientos de las elecciones democráticas y competitivas:

"El 80% del financiamiento en las campañas políticas están en negro, digamos. O sea, no está visible, no está reportado. Y eso se debe a un sinnúmero de factores, digamos, pero como regla general, yo te diría que entre el 80-85% del dinero que se usa en la campaña política, independientemente al origen del dinero, que también es otra pregunta, no está informado; está, existe, se gasta, pero no está informado, no está reportado en ningún informe ni reporte, hablando en líneas generales. Y eso es muy peligroso en varios aspectos. Primero porque lastimosamente en Paraguay se necesita mucho dinero para hacer campaña política, puede haber excepciones ... , pero la regla es que uno necesita mucho dinero por diferentes motivos" (Entrevista 3, candidato a la Cámara de Senadores, 2023)

"Yo te diría que arriba del 70% del dinero que entra en la política no es declarado en las declaraciones de gastos de campaña. Eso aquí, en Paraguay, donde sabemos que

la economía subterránea y en negro es cercana al 50%. Y donde nosotros estamos en el centro de las rutas del narcotráfico, del contrabando y otros ilícitos, lógicamente penetra de una forma directa en la política” (Entrevista 5, candidato a la Cámara de Senadores, 2023).

El problema de los controles y las rendiciones reside casi exclusivamente en la concepción misma de las distintas leyes que regulan el FP. Las últimas modificaciones han abarrotado de múltiples disposiciones algunos artículos, lo que no solo las hace poco comprensibles, sino también difíciles de aplicar. Por ejemplo, los plazos establecidos para los períodos electorales no están alineados con el proceso natural de gestión de una candidatura ni con la dinámica que puede desarrollar en términos de recaudación de fondos. La ley requiere que se presente un presupuesto de campaña cuando el proceso electoral aún está en sus primeras etapas y los actores enfrentan numerosas incertidumbres. Esto, entre otras cuestiones, ha convertido el proceso en un trámite sumamente complicado para los usuarios del sistema:

“Nunca vas a reprimir el contrabando, tenés que hacer que sea fácil importar legalmente, hay que hacer que sea fácil y amigable tener todo declarado. Me parece que viene por ahí la solución” (Entrevista 4, candidato a la Cámara de Diputados, 2023).

“Entonces hay que ver la forma y también es muy importante decir la burocracia registral y administrativa del proceso ... vos no podés tener gastos de campaña antes del periodo de campaña, que es 60 días. Bueno, entonces si era ponele, el 30 de abril, a partir del 1° de marzo podría tener gastos de campaña ... yo en diciembre tengo que pagar ya el 50% de mi vía pública si quiero ser legal, porque si yo le quiero pagar el 1° de marzo, él me dice, ‘no tengo más, ya me reservaron todo’. No podés meter eso como va ... no importa la cuenta, no puede tener ningún movimiento hasta antes de 60, si es más de 60 días, no puede” (Entrevista 3, candidato a la Cámara de Senadores, 2023).

Otra exigencia de difícil implementación y con escasa efectividad es la obligación de utilizar servicios bancarios. En principio,

los bancos privados enfrentan numerosos riesgos y ven pocas ganancias al abrir innumerables cuentas que tienen una expectativa de vida muy corta. Esta imposición conlleva que tanto la entidad financiera como los nuevos clientes deben mantener los controles establecidos para las personas políticamente expuestas durante un período prolongado. Por otra parte, dado que la recaudación y las donaciones electrónicas, así como los pagos en línea, son procesos complejos, el dinero en efectivo sigue siendo la opción más conveniente en última instancia:

“Abrir la cuenta en el Banco, da mucho trabajo; que la declaración jurada, que los firmantes, que hay que depositar la plata en el Banco, y te preguntan ‘¿Y por qué se va a abrir? ¿Y de dónde van a venir los fondos?’ Entonces todo un problema, y eso pasó mucho, ese es el tema. Los bancos, digamos, hace 5 años, te decían que tenías que abrir 30 días antes de la interna ... ni un Banco te quería abrir [la cuenta]” (Entrevista 3, candidato a la Cámara de Senadores, 2023).

Finalmente, las múltiples deficiencias de la ley y las complejidades de su aplicación hacen que los controles se limiten únicamente a aquellos documentos presentados por los candidatos. Sin embargo, esta revisión no tiene como objetivo la comparación con el gasto real, sino más bien la verificación de la correspondencia, autenticidad y vigencia de los comprobantes. Esta situación mina la confianza en todo el sistema de control y en el propio organismo electoral encargado de la gestión. Esto lleva a que varios actores consideran que el TSJE no cuenta con la voluntad ni los mecanismos necesarios para llevar a cabo una supervisión efectiva:

“Mecanismo para poder hacer rendición de cuentas, el tema es que no hay un adecuado control, porque una cosa es el hecho de que vos presentes la documentación y otra cosa es como candidato, como ciudadano y, por otro lado, está la institución que debe cumplir un rol, que debe cumplir un papel, de verificar, controlar y prevenir también. ¿Por qué no solamente ex post? Si la Justicia Electoral recibe una denuncia, tiene que investigarla y ese es el problema, ahí está. El problema está en la institución, es decir, la institución no está ni diseñada, ni organizada ni integrada

por personas que tengan el mínimo interés de controlar el gasto público, el gasto de las campañas” (Entrevista 8, candidato a la Cámara de Senadores, 2023).

2.5 LIMITACIONES DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO A LAS CANDIDATURAS DE MUJERES

La participación política de las mujeres enfrenta diversas limitaciones para incrementar su presencia cuantitativa en espacios de representación. Algunos de los factores que influyen negativamente en esta participación comienzan con los incentivos generados por el SE, que a menudo llevan a los candidatos y partidos a la necesidad de disponer de recursos para resolver aspectos críticos de la organización electoral, como la movilización de votantes y la selección de miembros de mesa. Además, las relaciones clientelistas cultivadas a lo largo del tiempo y el establecimiento de zonas territoriales fortalecidas por estas relaciones hacen que los nuevos competidores encuentren dificultades para insertarse en el escenario político. Del mismo modo, el diseño de las cuotas, especialmente en combinación con el voto preferente, conduce a una reducción significativa de la presencia de mujeres en las listas finales de los partidos que tienen a la paridad como uno de sus ejes.

El FP, aunque impacta tanto a candidaturas masculinas como femeninas, no es precisamente neutral en cuanto al género. En otras palabras, su efecto negativo se acentúa en el caso de las candidatas, ya que estas también deben enfrentar otros obstáculos adicionales. Estas dificultades incluyen la influencia del patriarcado, altos niveles de conservadurismo arraigado, el control económico en manos de hombres, la limitada democratización dentro de los partidos políticos, así como la recaudación de fondos y la falta de otras medidas afirmativas, aparte de la cuota, que promuevan la participación femenina.

La violencia de género constituye un grave problema tanto para las democracias como para la vida interna de los partidos políticos. La esfera política, históricamente caracterizada por

la predominancia masculina, se presenta como un terreno especialmente hostil para las mujeres que compiten en elecciones. Este ambiente plantea desafíos explícitos, como la violencia verbal y los discursos de odio en las redes sociales. Sin embargo, también existen dinámicas electorales menos evidentes —especialmente para los hombres— que dificultan que las mujeres busquen el respaldo del electorado, como las visitas casa por casa sin protección adecuada o los horarios de las reuniones:

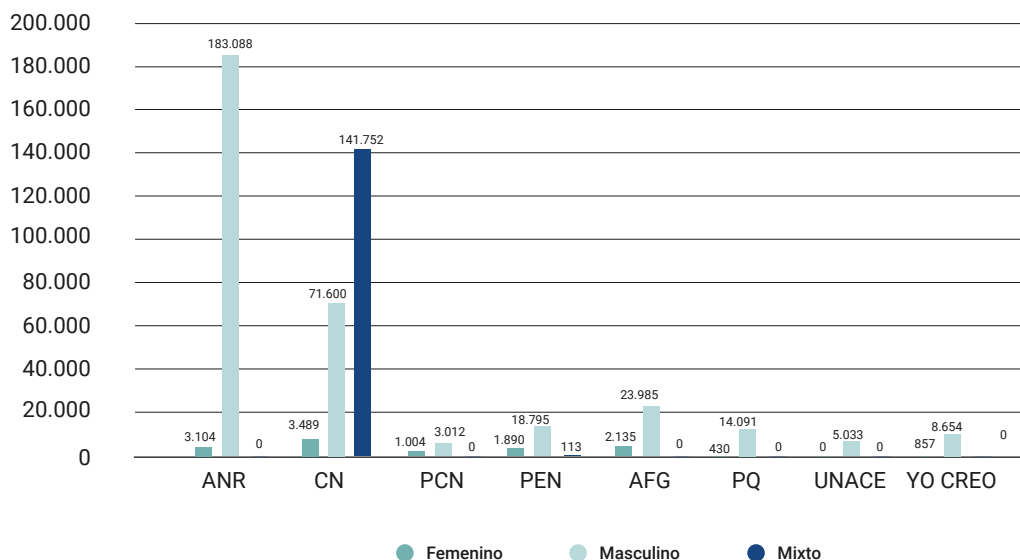
“Tenés que ser mujer para entender lo que es la violencia de género de verdad y cómo te impacta y cómo te lastima. Es verdad que es uno de los factores que hacen que menos mujeres se involucren en política o a hacer todo hasta cierto grado nomás o se retiren ... entonces yo te diría que a mí lo que más me impactó negativamente [la violencia de género], que creo que por ahí hubiese llegado más lejos incluso antes” (Entrevista 2, candidata a la Cámara de Diputados, 2023).

La iniciativa parlamentaria que en 2018 logró la aprobación de la paridad en la Cámara de Senadores, junto con los vientos internacionales que avivaron las consignas anti-género, particularmente desde las posiciones del populismo de derecha radical, crearon un entorno sumamente complejo en las elecciones de 2023. Las campañas en contra de la Agenda 2030, promovidas por facciones de distintos partidos del espectro político, contribuyeron a fomentar discursos altamente reactivos en relación con la agenda de género y aquellas mujeres que se asociaron con ella:

“Ha reflatado un machismo que se había empezado a deconstruir gradualmente ¿no?, pero se instala esto muy fuerte. Entonces, las candidatas mujeres somos objetivo claro y estratégico, ¿cómo vamos a desacreditar a [algunas candidatas] porque ellas son proaborto, porque ellas son LGTB? ... Existe toda una campaña que agrega más violencia a la que habitualmente nosotras hemos tenido como candidatas” (Entrevista 6, Candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

La introducción del voto preferente también tuvo un impacto significativo en la capacidad de lograr consensos en torno a una agenda de género. Esto se debió en gran parte al hecho de que las mujeres, como candidatas individuales, se vieron principalmente obligadas a competir entre sí para ganarse la confianza del electorado inclinado a votar por mujeres. Esta dinámica divergente, por ende, limitó las oportunidades para que ellas encontraran áreas de cooperación. Sin embargo, hubo casos en los que las campañas conjuntas fueron factibles, especialmente cuando las mujeres competían en niveles separados, como para el Senado, la Cámara de Diputados y las Juntas Departamentales.

La publicidad electoral es un indicador excelente para entender las diferencias en la inversión entre hombres y mujeres. El trabajo realizado por Semillas para la Democracia (2023) en relación con los gastos en publicidad electoral lo pone de manifiesto. Si consideramos la inversión total en publicidad, las mujeres representan solo el 3%, mientras que el 65% de los gastos corresponden a hombres. Un 4,8% se destina a la publicidad del partido, y teniendo en cuenta que existen listas integradas por hombres y mujeres, el 26% corresponde a candidaturas mixtas (ver gráfico 2.3).

Gráfico 2.3. Inversión de principales partidos en publicidad por género 2023

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Semillas para la Democracia 2023.

Última Hora, "Monitoreo de gastos de campaña revela altos montos no rendidos" (1 de octubre de 2023), <<https://www.ultimahora.com/monitoreo-de-gastos-de-campana-revela-altos-montos-no-rendidos>>, fecha de consulta: 21 de octubre de 2023.

Los cambios en la estructura de la boleta, sin duda, influyeron en las finanzas de las candidatas, exacerbando la tradicional disparidad de recursos. La escasa diversidad en las fuentes de financiamiento constituye un factor relevante en este sentido. No obstante, es importante señalar que este es un problema sistémico que afecta a todos los candidatos, sin distinción de género. Para abordarlo eficazmente, es crucial adoptar un enfoque de género, que permita discutir y diseñar mecanismos institucionales y creativas estrategias de recaudación de fondos, inspiradas en prácticas de la política comparada. Estos enfoques han demostrado ser efectivos para ayudar a las candidatas a mejorar su acceso a recursos, al mismo tiempo que formalizan y transparentan las contribuciones financieras:

“Obviamente los que no tenemos recursos, que vivimos de nuestro trabajo y, en el caso mío, mujer militante, es imposible desde la perspectiva del financiamiento, era imposible competir. Se hizo mucho más caro, mucho más difícil” (Entrevista 9, candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

Al igual que en otros espacios de la realidad social, el control económico se encuentra en manos de los hombres. Esto significa que existe un desafío importante en términos de contexto de cultura política para permitir que los recursos de potenciales donadores sean destinados no solo a los hombres, sino que incluyan a las candidatas mujeres. Esta sensibilización de los sectores económicos es altamente necesaria para reducir las asimetrías financieras que separan a las candidatas de sus competidores masculinos:

“Es así, el 90% de los recursos lo maneja el hombre en general en el mundo. Vamos a hablar de recursos económicos porque puede haber otro tipo de recursos ... , y los hombres saben que el espacio público es de hombres y [el] privado de mujeres. ¿Por qué [los hombres] van a invertir en ... romper dos barreras? Por un lado, ganar políticamente y por otro el ser una mujer es romper ese estereotipo de que ella tiene que estar en la casa. Entonces obviamente ellos [los hombres] financian a los hombres” (Entrevista 9, candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

Las fuentes de financiación externas a las redes familiares presentan desafíos significativos para las mujeres. En el caso de los hombres, su capacidad para establecer contactos en diversos sectores de la economía, e incluso con grupos de interés, se ve facilitada por su posición dominante en este ámbito. Las mujeres, en contraste, enfrentan obstáculos adicionales para acceder a estos espacios de financiamiento, ya sean formales o informales. Por lo general, deben superar más barreras para encontrar estas fuentes de apoyo. En términos generales, las mujeres a menudo recurren a financiar sus campañas con sus propios recursos, ya sea a partir de sus ahorros personales o mediante préstamos. En otros casos, las redes de parentesco, en particular el núcleo familiar cercano, desempeñan un papel crucial en el respaldo financiero de sus gastos electorales:

“Yo creo que se financian mayormente ellas mismas o su familia también. Comentan otras que tienen menos oportunidades de conseguir plata de terceros, que un hombre [consigue] desde un crédito hasta un financista, a un mecenas ... Hay de todo, pero yo creo que más bien es plata de una misma o de su familia, y eso tampoco está bien, ¿verdad? porque eso va a hacer que al final las que lleguen son las que tengan orígenes más privilegiados” (Entrevista 2, candidata a la Cámara de Diputados 2023).

“[Ya sea] colaboración o apuntalamiento o sostenibilidad de una campaña, los hombres entran con muchísima más facilidad al tener ese tipo de contribuciones. Las mujeres por lo menos, de las que yo conozco y con las que yo me relacionaba, nos financiamos nosotras nuestra campaña. Por supuesto tenés una ayuda familiar o tenés esto, tenés lo otro, ¿verdad? Y también fuimos las que más nos preocupamos [en] cumplir con todas las exigencias, presentando la declaración jurada tiempo haciendo la rendición de cuentas a tiempo, preocupándote de tener las facturas” (Entrevista 1, candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

La falta de normativas afirmativas que establezcan con claridad los mecanismos de financiamiento con enfoque de género permite que significados y perspectivas patriarcales desempeñen un papel en la dinámica interna de los partidos políticos y puedan perjudicar la imagen de las candidatas que reciben financiamiento de grupos o individuos dentro del propio partido. Aunque algunos partidos han avanzado en la implementación de la paridad de género en la conformación de sus listas internas, este mecanismo aún resulta insuficiente para fortalecer de manera competitiva la representación de las mujeres en dichas listas:

“[Una candidata] que le financia un líder también del partido, eso tiene un costo altísimo para ella, porque te imaginarás todas las cosas que hacen y suponen y dicen porque recibe plata de un hombre, o sea, que, al revés, no va a pasar jamás” (Entrevista 2, candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

“Destinar esa plata a las mujeres por igual, o sea, por exigirles que esa plata se vaya a las mujeres, o sea, de buscar un mecanismo” (Entrevista 2, candidata a la Cámara de Diputados, 2023).

En lo que respecta a la forma de gestionar el gasto, las candidatas se destacan por su enfoque diferenciado en el uso de los fondos de campaña. Esto se debe, en particular, a que su orientación de trabajo difiere del de los hombres, caracterizándose por una menor jerarquía y un mayor énfasis en la conexión con la comunidad y los votantes. El otro aspecto relevante se relaciona con la integridad y transparencia en la gestión de los recursos, garantizando que la inversión se destine directamente a la campaña y cuente con los respaldos necesarios. Esto no implica necesariamente que la situación sea exactamente como se describe en términos absolutos, sino que refleja tendencias y prácticas comunes que ocasionalmente se señalan en la administración de las finanzas de campaña:

“Existen algunas fortalezas [como] la forma de gastar el dinero de las mujeres; las mujeres no gastan el dinero igual que el hombre. Tienen otra forma de encarar la campaña ... tienen forma de trabajar los recursos más solidariamente, más fraternalmente, más comunitariamente. La mujer si recibe 10, va a usar ese 10 como si tuviera 20. El hombre recibe 10, 5 guarda para él, pues él sabe que esa plata es después para financiar su patrimonio. Los hombres han guardado recursos de campaña, las mujeres no. Las mujeres se han dado cuenta de lo poco que le han dado y lo potenciaron muchísimo más” (Entrevista 9, candidata a la Cámara de Senadores, 2023).

2.6 RECOMENDACIONES

El sistema electoral paraguayo presenta varias limitaciones que no se abordaron de manera adecuada en las últimas reformas. En un intento de encontrar una solución rápida, se introdujo el voto preferente como respuesta a las crecientes preocupaciones y la crisis de representación en las élites partidarias. Sin embargo, estas modificaciones no se centraron en el núcleo del problema, y en lugar de ello, agravaron algunas cuestiones existentes que

contribúan a los bajos niveles de competitividad y al descontrol en el financiamiento político.

Siguiendo las recomendaciones formuladas en el primer capítulo para las elecciones de 2021, presentamos siete puntos que deben considerarse a la luz de estas recomendaciones generales. El objetivo principal es contribuir al debate, y no se pretende de ninguna manera abordar la totalidad de las cuestiones que deben tratarse. En cambio, procuramos proporcionar algunos puntos de partida para iniciar la reflexión sobre la reforma del SE paraguayo.

2.6.1 Revisión del SE

El SE paraguayo se debe revisar integralmente. Los cambios puntuales fueron realizados sin la debida consideración al carácter sistémico de la regulación electoral, produciendo un desajuste generalizado. Luego de tres décadas de vigencia, el CE debe ser adaptado a la luz de los desafíos actuales.

2.6.2 Mesa intersectorial e interinstitucional para la reforma electoral

La participación de diversos sectores de la sociedad es esencial para fortalecer la legitimidad del debate sobre la reforma electoral. Iniciar un proceso de reforma implica abrir un espacio de concertación que debe dar cabida a diversas voces. Por lo tanto, aunque el tema está directamente relacionado con los partidos políticos, es fundamental contar con la colaboración de la comunidad internacional, la sociedad civil y la academia.

2.6.3 Establecimiento de objetivos claros

El éxito de una reforma pasa por la claridad de sus objetivos. Y los objetivos, a su vez deben sostenerse en un adecuado conocimiento del problema y en la gradualidad necesaria –dada las capacidades institucionales existentes– para poder incidir en la realidad. A su vez, los objetivos políticos son resultados de la deliberación y el consenso, que se fortalecen en la medida que diferentes actores son incorporados.

2.6.4 Financiamiento Político

Desde las reformas de 2012, el tema del FP ha cobrado gran relevancia en el debate público. A pesar de sus particularidades y de los considerables esfuerzos institucionales destinados a fortalecer los mecanismos de control, el FP es parte de un sistema más amplio y, por lo tanto, debe mantener coherencia

con otras normativas y alinearse con los objetivos del SE. Realizar modificaciones aisladas en el FP, sin tener en cuenta su interacción con el conjunto, solo contribuirá a la disfuncionalidad de las partes. Esto no implica que no deban llevarse a cabo reformas; por el contrario, es necesario realizarlas, pero siempre teniendo en cuenta la integralidad del sistema.

2.6.5 Acciones afirmativas

El establecimiento de la cuota del 20% de género en 1996 fue un avance fundamental para mejorar la representación política de las mujeres. En los últimos años, diversas iniciativas han impulsado la Paridad Democrática como otro paso en la mejora de la calidad democrática. El FP, como una dimensión específica del SE, igualmente puede constituirse en una herramienta de alto valor para promover acciones afirmativas.

2.6.6 Institucionalidad electoral independiente

Las recientes elecciones, han dejado una estela de dudas en múltiples actores de la sociedad. Independientemente de la veracidad de las sospechas, especialmente en términos de los resultados, la propia institución electoral es objeto de dudas y desconfianzas. La lógica del recíproco control, que en elecciones pasadas garantizó el respeto de los resultados, hoy es puesta en discusión por actores relevantes del sistema de partidos. En consecuencia, y en el marco de las recomendaciones sugeridas, es importante considerar un diseño institucional que garantice la independencia del TSJE.

2.6.7 Ley de partidos políticos

La vida interna de los partidos políticos refleja una diversidad significativa que, en muchos casos, se ve restringida de manera artificial por el CE. Aunque numerosas disposiciones se cumplen en términos formales, a menudo carecen de relevancia práctica para los partidos. Esto abarca desde la realización de elecciones internas con los mismos requisitos que se aplican a los partidos tradicionales hasta las normativas sobre financiamiento, que en la práctica solo se cumplen en el papel. En este sentido, es necesario considerar la implementación de un MRFP específico que reconozca y acomode la diversidad que existe entre los partidos políticos, otorgándoles la autonomía necesaria para gestionarse de manera coherente con sus objetivos y capacidades.

Capítulo 3

CONCLUSIÓN GENERAL

El sistema electoral paraguayo experimentó cambios puntuales y significativos que alteraron la dinámica de la competencia, agravando problemas preexistentes. La falta de objetivos claros condujo a modificaciones normativas carentes de una visión sistémica, lo que dificulta su efectiva implementación. Estas deficiencias fueron evidentes para la gran mayoría de actores políticos involucrados en ambas investigaciones.

Además, el sistema electoral crea incentivos específicos que aumentan los gastos electorales de candidatos y partidos. La transferencia de responsabilidades críticas, como la organización de mesas y el transporte de votantes, genera una presión financiera significativa que disminuye las posibilidades de competencia para muchos candidatos. Paralelamente, al acentuar las asimetrías, fortalece institucionalmente las perspectivas de aquellos con mayores recursos.

Dentro de los problemas preexistentes, el enorme peso de la informalidad era un factor clave que debía ser considerado al momento de diseñar los sistemas de control. Casi de manera unánime, los diferentes candidatos son conscientes de que la gran mayoría de los recursos que se movilizan antes y durante las campañas electorales no son declarados formalmente y permanecen en el ámbito subterráneo. Esta situación convierte a los controles en una mera formalidad, con escasas posibilidades de afectar la realidad del financiamiento político. Por el contrario, se ha señalado que estos controles generan una presión administrativa que afecta principalmente a los partidos de menor poder.

La inclusión del voto preferente, respaldada ampliamente por los medios de comunicación y sectores de la sociedad, también ha aumentado los gastos. Al modificar la lógica de la competencia, provoca que los candidatos compitan con sus compañeros de lista. Esto lleva a que los equipos de campaña se multipliquen según la cantidad de candidatos que pueden costearla. Esto significó que, tanto en las elecciones municipales como en las generales, los candidatos más acaudalados dispongan de su propio centro de operaciones, sistema de transporte de votantes y miembros de mesa, entre otros. Además, al aplicarse también en las elecciones generales, obliga a repetir la inversión.

Asimismo, la cultura patriarcal, junto con las tendencias mencionadas en materia de financiamiento, limitan enormemente las posibilidades de las mujeres de ser elegidas y mejorar la calidad de la representación. Así, el voto preferente estimula campañas individualistas y evita que se coloquen las temáticas de género como ejes articuladores para las candidatas que compiten en el mismo nivel. Asimismo, la violencia política ha marcado presencia en las campañas.

Por último, una parte importante de candidatos entrevistados expresó desconfianza en el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). El control recíproco, que fue una base de legitimidad en elecciones anteriores, cuenta con cada vez más críticos. En este sentido, muchos actores políticos consideran que es altamente necesario implementar reformas que aseguren una mayor independencia del órgano electoral.

Bibliografía

- Auyero, J. y C. Benzecry, "The Practical Logic of Political Domination: Conceptualizing the Clientelist Habitus" [La lógica práctica de la dominación política: conceptualización del habitus clientelar], *Sociological Theory*, 37/3 (2017), págs. 179-199.
- Casas, K. y D. Zovatto, "Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina", en P. Gutierrez y D. Zovatto, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, págs. 17-67 (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011).
- Cyr, J., *The Fates of Political Parties: Institutional Crisis, Continuity, and Change in Latin America* [El destino de los partidos políticos: Crisis institucional, continuidad y cambio en América Latina] (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).
- Eisenstadt, S. y L. Roniger, *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* [Patrones, clientes y amigos: relaciones interpersonales y la estructura de confianza en la sociedad] (Cambridge: Cambridge University Press, 1984).
- Falguera E., S. Jones y M. Ohman, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político* (Estocolmo: IDEA Internacional y TEPJF, 2015), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance?lang=es>>, fecha de consulta: 23 de octubre de 2023.
- Flick, U., *El diseño de la investigación cualitativa* (Madrid: Morata, 2015).
- Ibarra, G., "El financiamiento político en Paraguay. Dimensiones claves y notas de un diagnóstico del financiamiento político", en IDEA Internacional, *Democracia y elecciones en Paraguay* (Asunción: IDEA Internacional, 2023).
- IDEA Internacional, *Diseño de Sistemas Electorales. El nuevo manual de IDEA Internacional* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006), <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/diseno-de-sistemas-electorales-el-nuevo-manual-de-idea-internacional.pdf>>, fecha de consulta: 23 de octubre de 2023.

_____, *Political Finance Database* [Base de datos de financiamiento político], <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>, fecha de consulta: 21 de octubre de 2023.

Kvale, S., *Las entrevistas en investigación cualitativa* (Madrid: Morata, 2011).

Tuesta, F., "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú", *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4/7 (2012a), págs. 107-118.

_____, "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú", *Revista de Derecho Electoral*, 15/2 (2012b), págs. 251-270.

Vommaro, G. y H. Combes, *El clientelismo político: desde 1950 hasta nuestros días* (Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2016).

Zovatto, D. y I. Aguilar, "Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos", *Revista de Derecho Electoral*, 15 (2013), págs. 210-225.

Normativa revisada

Paraguay, *Constitución de la República del Paraguay* (1992), artículo 125, <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional->>, fecha de consulta: 23 de octubre de 2023.

_____, "Ley N° 1 que establece el Código Electoral Paraguayo", *Gaceta Oficial*, (Asunción, 2 de marzo de 1990).

_____, "Ley N° 39 Que modifica, amplia y suprime disposiciones de la ley 1/90 Código Electoral", *Gaceta Oficial*, (Asunción, 10 de septiembre de 1992).

_____, "Ley N° 834. Que establece el Código Electoral Paraguayo", *Gaceta Oficial*, (Asunción, 17 de abril de 1996).

_____, "Ley N° 4743 Que regula el financiamiento Político", *Gaceta Oficial*, (Asunción, 22 de octubre de 2012).

_____, "Ley N° 6167 Que modifica varios artículos de la Ley 834/96", *Gaceta Oficial*, (Asunción, 18 de septiembre de 2018).

_____, "Ley N° 6501 Que modifica la ley 4743/12 Que regula el Financiamiento Político, que fuera modificado por la Ley 6167/18 y modifica la ley 834 que establece el Código Electoral Paraguayo", *Gaceta Oficial*, (Asunción, 18 de febrero de 2020).

Lista de entrevistas

Entrevista 1, candidata a la Cámara de Senadores, entrevista del autor, Asunción, agosto de 2023.

Entrevista 2, candidata a la Cámara de Diputados, entrevista del autor, Asunción, agosto de 2023.

Entrevista 3, candidato a la Cámara de Senadores, entrevista del autor, Asunción, septiembre de 2023.

Entrevista 4, candidato a la Cámara de Diputados, entrevista del autor, Asunción, septiembre 2023.

Entrevista 5, candidato a la Cámara de Senadores, entrevista del autor, Asunción, septiembre de 2023.

Entrevista 6, candidata a la Cámara de Senadores, entrevista del autor, Asunción, agosto 2023.

Entrevista 7, dirigente político, entrevista del autor, Asunción, septiembre 2023.

Entrevista 8, candidato a la Cámara de Senadores, entrevista del autor, Asunción, septiembre 2023.

Entrevista 9, candidata a la Cámara de Senadores, entrevista del autor, Asunción octubre 2023.

Sobre el autor

Guzmán Ibarra es un politólogo paraguayo y candidato a doctor en Ciencias Sociales. Ha ejercido la docencia en la Universidad Católica de Asunción y en la Universidad Nacional de Asunción.

Su producción académica y técnica se enfoca en estudios sobre Democracia, Partidos Políticos, Sistemas Electorales, Financiamiento Político, Participación Política de las Mujeres, Ciudadanía y Políticas Sociales. Ha colaborado con diversas organizaciones, tanto nacionales como internacionales, dedicadas a estos temas. Entre los años 2015 y 2019, desempeñó el cargo de presidente de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay.

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>

El libro ofrece una perspectiva amplia sobre el financiamiento político en Paraguay. Parte de las elecciones municipales de 2021, cuando se introdujeron regulaciones en el ámbito electoral, particularmente en los mecanismos de control y rendición de cuentas del financiamiento político. Además, se implementó por primera vez el voto preferencial y se generalizó el uso del voto electrónico.

Después aborda las Elecciones Generales de 2023, profundizando las dimensiones identificadas en los comicios locales, a partir de un análisis sobre la interacción entre el financiamiento político y el sistema electoral, así como el impacto del financiamiento político, los controles, las rendiciones de cuentas y las limitaciones en el financiamiento que enfrentan las candidatas.

La obra se basa metodológicamente en un enfoque cualitativo, que indaga las percepciones de los candidatos a cargos nacionales y locales, operadores políticos, dirigentes políticos y miembros de las instituciones públicas relacionadas con los mecanismos de control. La investigación se elaboró a partir de entrevistas con actores clave a lo largo de un periodo de dos años.

Este abordaje permite superar las limitaciones de que una parte importante de los recursos invertidos en las campañas no se reflejan adecuadamente en las rendiciones presentadas y ofrece un acercamiento valioso del fenómeno, describiendo el «cómo» antes que el «cuánto», desde la dinámica real, tal como es percibida por los actores clave que participaron como protagonistas en las elecciones.