
Partidos Políticos: régimen legal de financiamiento y control

Rafael Filizzola Serra ¹

SUMARIO

Este trabajo analiza el marco constitucional y legal que regula el funcionamiento de los partidos políticos en el Paraguay, específicamente en lo concerniente al financiamiento público y privado de la política. La Constitución concede a los partidos responsabilidades centrales para el buen funcionamiento del Gobierno, tanto en lo electoral como en lo referente a la formulación de políticas públicas y formación ciudadana. En ese sentido se evalúa el sistema de financiamiento adoptado por nuestra legislación electoral, sus fortalezas y debilidades y se advierte sobre las deficiencias de la legislación vigente. Como conclusiones se señala la necesidad de lograr una mayor equidad en el financiamiento político a los efectos de evitar que el factor económico distorsione la competitividad de nuestros procesos electorales, para lo cual es necesario fortalecer el financiamiento público. En este punto se hace un especial énfasis en la necesidad de mejorar la participación femenina en cargos electorales mediante incentivos económicos provenientes de las fuentes públicas de financiación de las elecciones. Igualmente, se alerta sobre la creciente vinculación entre política y crimen organizado y el dinero del narcotráfico, la corrupción gubernamental y otras fuentes ilícitas en los procesos electorales. Esto genera una situación donde por un lado las actividades ilícitas financian parte de la política y ésta a su vez garantiza la impunidad de aquellas. Es un verdadero círculo vicioso que se debe romper con reformas en el sistema de financiamiento que garanticen recursos públicos suficientes, transparentes y auditados eficientemente, para un sistema electoral verdaderamente competitivo.

ABSTRACT

This paper analyzes the constitutional and legal framework governing the inner workings of political parties in Paraguay, specifically with regard to public and private financing of politics. The Constitution gives the parties fundamental responsibilities for the proper functioning of the Government, both electoral and with regard to public policy and civic education. In this sense, it evaluates the funding system adopted by our electoral legislation, their strengths and weaknesses, and warns about the shortcomings of the existing legislation. In conclusion, the need to achieve greater equity in political

¹ Alumno del 6º Año de la Carrera de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas – Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” –, Asistente Legal en el Estudio Jurídico “Fiorio, Cardozo & Alvarado”.

financing is shown, to prevent the effects of the economic factor distorting the competitiveness of our electoral process, to this effect, it's necessary to strengthen public financing. At this point, a special emphasis on the need to improve the women's participation in electoral charges through economic incentives from public sources of campaign funding is made. Likewise, it warns of the growing link between politics, and organized crime, and also drug money, government corruption, and other illicit sources in the electoral process. This creates a situation where, on the one hand, unlawful activities finance politicians, and this in turn ensures the impunity of said acts. It is a vicious circle that must be broken with reforms to the financing system that ensure adequate, transparent, and efficiently audited public resources, for a truly competitive electoral system.

— INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la democracia ha tenido desde sus inicios una vinculación estrecha con el nacimiento y la consolidación de los partidos políticos en su concepción moderna. El fenómeno de la extensión del derecho al voto entre mediados de los siglos XIX y XX, es en gran medida consecuencia del fortalecimiento de estas asociaciones políticas que pasan de ser grupos parlamentarios y comités electorales a convertirse en organizaciones permanentes con vocación de poder (Román Marugán, 1988: 188 - 189).

En este contexto el financiamiento de las actividades políticas y electorales es un tema de debate creciente en nuestras aún frágiles democracias de la región. Se da en un momento en que por un lado existe una mayor demanda por transparentar los recursos provenientes del Estado que se destinan a la política y al mismo tiempo, cuando aumenta la preocupación sobre la presencia del crimen organizado en la política y sobre todo la influencia de los recursos provenientes de sus actividades en los procesos electorales.

No es menos relevante en este debate la marginación de la mujer en los principales espacios de decisión política. A pesar de los esfuerzos por reconocer a los liderazgos femeninos un lugar equitativo en las principales posiciones de poder, la realidad nos señala que la política sigue siendo mayoritariamente un club masculino, y que por ello el debate sobre la equidad debe ir más allá de las buenas intenciones a acciones concretas que reviertan esta situación que es injusta y le priva a nuestra democracia del protagonismo que merece la mitad de la población de nuestro país. Incentivos en la legislación del financiamiento político pueden ser determinantes para superar esta situación, que nos ubica con décadas de retraso en cuando a la implementación real de los derechos políticos de las mujeres.

Todo esto influye en los índices de confianza en los poderes públicos y en

los partidos políticos, en los que su valoración ha venido disminuyendo notablemente. Estas condiciones hacen que este debate sea complejo y al mismo tiempo urgente.

— EL MALESTAR EN LA DEMOCRACIA

En un publicación reciente, Latinobarómetro ubica la aprobación al Gobierno en Paraguay en el orden del 29%, un índice que revela claramente la insatisfacción de la población. Más grave que esto, según esta encuesta, sólo el 10% de la población considera que está gobernada para “el bien de todo el pueblo” mientras que el 88% afirmó que está gobernada por “grupos poderosos para su propio beneficio” (Corporación Latinobarómetro, 2016).

Estos números revelan la debilidad de nuestra democracia. Si bien, estamos viviendo un periodo único en nuestra historia en cuanto a vigencia de libertades, no debemos olvidar que gran parte de la población del país aún vive por debajo de las líneas de pobreza y extrema pobreza. En palabras de Mendonca “si la democracia no ofrece una esperanza real para salir de la pobreza o impedir la discriminación sistemática de varios grupos, evidentemente no representa a todos” (Mendonca, 2010: 22).

En este contexto, los partidos políticos son los actores que por excelencia deberían liderar las transformaciones políticas, sociales y económicas tendientes a lograr una sociedad más justa y una mayor institucionalidad. Son actores fundamentales para la gobernabilidad y la vigencia del Estado de Derecho.

— UN PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN QUE LLEVA DÉCADAS

El golpe militar que acabó con la dictadura de Alfredo Stroessner en el año 1989, inició un proceso sin precedentes en la historia del Paraguay. Durante los pasados 27 años hemos vivido un periodo único de libertades y respeto a los derechos individuales.

La Constitución del 92, las libertades civiles y políticas, el respeto a los derechos humanos, la reforma del Poder Judicial, la creación de la Justicia Electoral, la subordinación militar al poder civil y más recientemente, la alternancia pacífica y democrática en el poder, por primera vez en la historia independiente de nuestro país en las elecciones del 2008, constituyen avances institucionales que son innegables.

Sin embargo ha habido retrocesos o inexistencia de avances en ciertos temas importantes, que evidencian la baja calidad de nuestra democracia y generan incertidumbre sobre el futuro de la misma. La involución en el sistema de justicia, la corrupción sistémica, la pobreza y la inequidad, la ineficiencia en la gestión de gobierno (PNUD, 2008: 47-48), el fracaso en la agenda social, entre otros problemas, han generado una gran decepción ciudadana con relación al proceso.

Probablemente el problema más grave que hemos tenido en estos años de democracia y libertades, es el de la falta de gobernabilidad: la mala relación entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo; la incapacidad o falta de voluntad del Ejecutivo de generar mayorías parlamentarias en torno a políticas de Estado; la falta de apoyo de los parlamentarios de los sucesivos partidos de Gobierno, a sus propias administraciones; la indisciplina fiscal propiciada a veces por los propios ministros del ejecutivo, contra las líneas presupuestarias trazadas por el Gobierno; el uso abusivo del control de constitucionalidad y otros mecanismos procesales por parte del Poder Judicial, que han cercenado la capacidad del Ejecutivo de administrar; el manejo irracional de las expectativas de ingresos por parte del Poder Legislativo, generando como consecuencia, en muchos casos, presupuestos imposibles de ejecutar; la debilidad de los órganos de control; entre otros, propician esta situación de ingobernabilidad.

Estas condiciones han tenido como consecuencias, entre otras, que un Presidente de la República y tres ministros de la Corte Suprema de Justicia hayan sido removidos por la vía del Juicio Político, y que además otros dos presidentes hayan sido sometidos, sin resultados en un caso, y con la renuncia del procesado en el otro, en estos últimos años. En el presente está pendiente de estudio el juicio político a tres ministros de la Corte, de hecho otro ya renunció ante la presentación de la acusación. ¿Intención de renovar la justicia o simple afán de colocar a amigos del poder? Viendo a los impulsores del proceso es más que evidente que estamos ante el segundo supuesto, una práctica ya tradicional en estas décadas de democracia.

Todos estos problemas se pueden resumir en una crisis de poderes permanente, que genera serios problemas de gobernabilidad, y en la mayoría de los casos llevan a nuestras instituciones a una situación de suma cero, donde los poderes se anulan entre si y en consecuencia no cumplen su cometido. En pocas palabras, el Poder Ejecutivo no administra, el Poder Legislativo no controla ni legisla y el Poder Judicial no garantiza la seguridad jurídica.

En los últimos años, a todo esto se ha sumado una preocupante práctica del presente Gobierno consistente en aprovecharse de mayorías parlamentarias coyunturales para imponer leyes de excepción, que dejan en suspenso normas ordinarias y otorgan poderes excepcionales al Presidente a los efectos de evitar controles legislativos y jurisdiccionales. En algunos casos se ha llegado al extremo de que estas leyes son contrarias a disposiciones constitucionales, pero al ser sancionadas están siendo aplicadas en la práctica gubernamental diaria. Se trata de un proceso de desconstitucionalización, propio de una ausencia de vocación democrática y de apego al principio de legalidad.

Estas deficiencias institucionales se reflejan en una creciente decepción, estudiada en numerosas mediciones cuantitativas y cualitativas que demuestran

una disminución en la valoración de la población hacia la democracia. Los números de la encuesta de Latinobarómetro mencionados en párrafos anteriores no varían sustancialmente de los de años anteriores, y coinciden en general con mediciones de otras entidades.

Estas, cifras ciertamente alarmantes, revelan un problema grave que debe ser analizado desde una perspectiva sistémica, a los efectos de determinar sus causas y definir la forma de enfrentarlo.

En el debate sobre la gobernabilidad en el Paraguay y la calidad de nuestra democracia, la opinión pública en general y también la especializada, ha centrado su interés en diferentes factores, como la corrupción de los gobernantes, la incapacidad de los funcionarios estatales, los defectos de la legislación, la necesidad de reformar la Constitución, y de emprender otras reformas institucionales, entre otros puntos que han servido como explicación a los problemas del país. Sin embargo, resulta notable la poca atención, prácticamente ninguna, que se le ha prestado a los partidos políticos y al sistema de partidos, no obstante el relevante encuadre institucional que les reconoce nuestra Constitución al igual que las importantes funciones que les concede y los privilegios y prerrogativas constitucionales y legales que ello conlleva.

La Constitución Nacional define a los partidos como “personas de derecho público” y les faculta a “... expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos (artículo 124). Igualmente consagra que “los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos y o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades previstas en esta Constitución y en las leyes, así como en la orientación de la política nacional” (artículo 125). El artículo 126 además establece limitaciones en el funcionamiento de los partidos a los efectos de garantizar su autonomía y prohibir expresamente la violencia como metodología u objetivos contrarios a la vigencia de la democracia o la existencia de la República. De todas formas, y como garantía para la existencia de los partidos, el artículo 125 de la Constitución dispone que: “Sólo se podrá cancelar la personalidad jurídica de los partidos² y movimientos políticos en virtud de sentencia judicial.”

La Ley 834/96 “Que establece el Código Electoral” dispone además una serie de derechos, prerrogativas, privilegios y obligaciones para los partidos políticos, así como mecanismos de control. Además del Código Electoral, y

² Artículo 126. DE LAS PROHIBICIONES A LOS PARTIDOS Y A LOS MOVIMIENTOS POLITICOS

Los partidos y los movimientos políticos, en su funcionamiento, no podrán:

- 1) recibir auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o Estados extranjeros;
- 2) establecer estructuras que, directa o indirectamente, impliquen la utilización o la apelación a la violencia como metodología del quehacer político, y
- 3) constituirse con fines de sustituir por la fuerza el régimen de libertad y de democracia, o de poner en peligro la existencia de la República.

la Ley 635 “Que reglamenta la Justicia Electoral”, una importante cantidad de leyes y resoluciones se refieren a los partidos políticos y su funcionamiento.

En palabras de Mendonca “las principales funciones de los partidos políticos son contribuir a la formación de la opinión pública, ofrecer programas generales de gobierno, coordinar intereses sectoriales, reducir la fragmentación de opiniones particulares y ofrecer campos de visión más amplios, formar políticamente a los individuos, ofrecer representación en los comicios, transmitir las demandas sociales a los gobernantes, dirigir la acción política de las instituciones públicas, criticar y controlar la acción gubernamental desde la oposición, seleccionar la clase política dirigente y estructurar la sucesión política dentro del Estado” (Mendonca, 2012: 183).

En este contexto, y teniendo presente que los partidos tradicionales paraguayos, fundados en 1886, están entre los más antiguos del mundo, es sumamente llamativo que se haya escrito tan poco sobre ellos, y sobre todo, la falta de análisis de la relación existente entre estos y la democracia y la gobernabilidad. Esto señala la necesidad de estudiar detenidamente nuestro régimen político, sus virtudes y deficiencias, y su relación con el encuadre constitucional y el funcionamiento histórico y práctico de los partidos y el sistema de partidos.

El debate es amplio y complejo, y requiere la atención propia de un problema que afecta la vigencia misma de las instituciones democráticas que no terminan de consolidarse a pesar de décadas de libertades. En este trabajo pretendo centrarme en una parte del problema, la que se relaciona con los partidos políticos y puntualmente en lo referente al financiamiento de sus actividades y de las campañas electorales.

La relevancia de este debate es esencial desde diferentes ángulos. Por un lado la necesidad de que los partidos y sus candidatos y candidatas tengan un acceso equitativo a los recursos públicos a los efectos que las elecciones no se vean distorsionadas por el factor económico, cosa que ocurre en muchas ocasiones; en segundo lugar la transparencia sobre el origen de los fondos utilizados en política; en tercer lugar, el control de los recursos que provee el Estado, subsidios y aportes, que se debe realizar con la mayor eficiencia posible a los efectos de que no existan dudas en los contribuyentes acerca de su correcta utilización; finalmente, pero no menos importante, el problema de la narco-política, los recursos del crimen organizado que financian actividades políticas. Una realidad verdaderamente preocupante, que no sólo amenaza nuestras instituciones democráticas sino además su propia vigencia.

EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA

“En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos

parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos” (Duverger, 2004: 15), estamos en consecuencia frente a un fenómeno relativamente reciente en la historia, hablamos de menos de dos siglos de desarrollo institucional. Cuando nos referimos al financiamiento de los partidos y de las actividades políticas, la experiencia es más breve aún.

El financiamiento público se remonta a la finalización de la II Guerra Mundial. Europa en crisis, tras la devastación del conflicto bélico debía encarar la reconstrucción del continente y para ello necesitaba sumar los esfuerzos de todos. Ya a finales del siglo XIX y principios del siglo XX y en periodo de entreguerras, se había producido un avance importante en materia de extensión del derecho al voto que permitió que varios sistemas políticos, que si bien eran liberales limitaban el voto a una proporción mínima de la población, extiendan este derecho a la gran mayoría. A principios del siglo XX, países como EE.UU., Canadá, Francia, Suiza, Bélgica, Nueva Zelanda, Australia y Noruega ya garantizaban el derecho al sufragio a una parte importante de sus pobladores. Dahl considera que en 1930 había 18 poliarquías plenas³ en el mundo, incluyendo a países como Uruguay y Costa Rica en nuestra región (Dahl, 1992: 283-284).

Este proceso se vio truncado con el avance del fascismo en Europa. Los estudios de Huntington, revelan claramente el retroceso de la democracia. Efectivamente calcula que en 1922, el 45,3% de los Estados era democrático mientras que en 1942 ese porcentaje había caído al 19,7% (Huntington, 1994: 37), siguiendo su análisis de avances democráticos en tres olas sucesivas a las cuáles les corresponden sus respectivas contra olas.

Si bien, resulta bastante frustrante que en estos dos siglos de democracia moderna, la mayoría de la población mundial ha estado gobernada por sistemas no democráticos, algo que aún podemos afirmar en el presente, de todas formas el fenómeno del financiamiento público de los partidos coincide con la segunda ola⁴ de Huntington, que se inicia con la II Guerra Mundial y la sucesiva caída de regímenes totalitarios que habían reemplazado en el periodo de entreguerras a las incipientes democracias europeas.

La necesidad de reconstruir Europa e integrar a las grandes mayorías de la población impulsó en varios países reformas tendientes a la democratización de las instituciones, y puso en el centro del debate la necesidad de regular el financiamiento de la política, de tal forma de proporcionar oportunidades equitativas a toda la población y a los partidos populares y no solamente a las élites que habían

³ Para Dahl estamos ante una poliarquía cuando el Gobierno satisface los criterios del proceso democrático, como: el control de las decisiones gubernamentales, elecciones libres y pacíficas, prácticamente todos los adultos tienen el derecho a votar, la mayoría de los adultos tiene el derecho a ocupar cargos electivos, la libertad de expresión y de criticar al gobierno, acceso a las fuentes de información y el derecho a asociarse, particularmente a formar asociaciones políticas (Dahl, 1992: 281).

⁴ La primera ola tiene sus raíces, según Huntington, en las revoluciones norteamericana y francesa y la tercera durante los quince años siguientes al fin de la dictadura portuguesa, cuando 30 países de Europa, Asia y América Latina reemplazaron regímenes autoritarios por democráticos (Huntington, 1994: 32-33).

gobernado siempre sin la legitimidad popular. En palabras de Pierini y Lorences “esta forma de garantizar las democracias nacionales y de ver en los partidos políticos su columna vertebral determinó la necesidad de dotarlos de medios para su existencia; de esta manera se concibió, en principio, al aporte estatal como una contraprestación a tan importante misión” (Pierini & Lorences, 1999: 30).

Como consecuencia de este debate, tenemos los primeros sistemas de financiación pública a candidatos en Francia en 1946. En cuanto a la financiación directa a las organizaciones políticas, encontramos los antecedentes en Puerto Rico (1957), Alemania (1959), Suecia (1965), Finlandia (1967), Dinamarca (1969), Noruega (1970), Israel (1973), Canadá, Italia y Estados Unidos (1974), Austria y Japón (1975); etc. (Pierini & Lorences, 1999).

En el presente, siguiendo el esquema propuesto por Román Marugán, el derecho comparado distingue la financiación privada de la pública. La primera incluye las cuotas que pagan los afiliados; donaciones y préstamos de personas físicas o jurídicas o de grupos de interés; y el patrimonio de los partidos

La financiación pública a su vez se distingue en directa e indirecta. La primera consiste en subvenciones para gastos ordinarios y electorales. La segunda se trata de subvenciones al grupo parlamentario, porcentajes sobre salarios de cargos electos, porcentaje sobre el sueldo de los cargos públicos designados y la subvención a las organizaciones juveniles partidarias.

Igualmente, se consideran contribuciones estatales indirectas: el acceso gratuito los medios de comunicación social, la subvención a la prensa de los partidos, y las exenciones tributarias, que pueden favorecer al partido mismo o a quienes contribuyan con sus finanzas (Román Marugán, 1988: 200).

EL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN PARAGUAY

El financiamiento de los partidos y de la política está regulado en la actualidad por las leyes 834/96 “Que establece el Código Electoral paraguayo” y 4743/12 “Que regula el financiamiento político”.

No debe extrañar que el financiamiento público sea sumamente reciente en el derecho paraguayo, y haya tardado tanto en llegar a nuestro país. De hecho, el reconocimiento constitucional de los propios partidos se dispone recién en la Constitución de 1967. Justo Prieto decía al respecto “Si bien la actividad partidaria es intensa desde 1870, los partidos políticos solamente fueron considerados a nivel explícitamente constitucional con la actual Carta Magna” (Prieto, 1987: 95).

En lo concerniente al financiamiento político, antes del 90 no habían normas que establezcan la reposición de gastos electorales (Nogueira Alcalá, 1988: 32) Recién tras la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner se contempla el financiamiento público a los partidos. La legislación vigente en ese entonces, la

Ley 886/81 “Estatuto Electoral” no hacía mención alguna a este tema que habría de ser incorporado en la Ley 1/90 “Código Electoral”, en los artículos 62, 64, 65, 66 y 296, que establecen, por primera vez en la historia, aportes estatales, subsidios electorales, y exenciones tributarias y sobre las actuaciones judiciales.

En la actualidad están vigentes las leyes 834/96 “Que establece el Código Electoral Paraguayo” y 4743/12 “Que regula el financiamiento político”, en las que se dispone un sistema mixto de financiación.

Se permite la financiación privada con algunas limitaciones. En primer lugar en cuanto al monto que no puede exceder los 5.000 jornales mínimos para actividades diversas no especificadas por cada ejercicio anual, ya sea de personas físicas o jurídicas. También quedan prohibidas las contribuciones provenientes de entidades públicas, gobiernos y entidades extranjeras, asociaciones gremiales y patronales, personas en relación de dependencia en entidades públicas, y donaciones anónimas. Estas normas se aplican tanto al ejercicio anual de los partidos como al periodo electoral, con la salvedad que la contribución máxima para cada campaña electoral por cada persona física o jurídica, alcanza el monto de 7.000 jornales mínimos en este caso⁵.

En cuanto al financiamiento público directo, se establecen aportes anuales que se calculan sobre la base de entre el 5 y el 15% de un jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por cada voto válido obtenido en las últimas elecciones para el Congreso⁶. Los partidos que no obtengan al menos el 2% en las elecciones de referencia quedan excluidos de esta distribución.

La ley también establece un sistema de reposición de gastos en concepto de subsidios por gastos electorales, que se calculan con el 15% de un jornal mínimo por cada voto válido obtenido para el Congreso en las elecciones generales o para las juntas municipales en las elecciones municipales⁷.

Igualmente, los partidos y movimientos políticos están exentos de todo impuesto o tasa nacional o municipal⁸ y los gastos para una campaña nacional o interna están limitados por ley. En las elecciones generales se puede gastar hasta el equivalente al diez por ciento (10%) del jornal mínimo por cada elector habilitado para votar en la circunscripción electoral por la que postule un candidato o una pluralidad de candidatos. Tratándose de movimientos políticos partidarios y para campañas electorales internas, el límite máximo de gastos electorales puede alcanzar hasta el equivalente al cinco por ciento (5%) del jornal mínimo por cada elector habilitado para votar en la circunscripción electoral por la que postule un candidato o una pluralidad de candidatos⁹.

⁵ Arts. 68 y 281 de la Ley 834/96 modificado por el art. 3 de la Ley 4743/12.

⁶ Art. 71 de la Ley 834/96 modificado por el art. 3 de la Ley 4743/12.

⁷ Art. 276 de la Ley 834/96 modificado por el art. 3 de la Ley 4743/12.

⁸ Art. 4 de la Ley 4743/12.

⁹ Art. 5 de la Ley 4743/12.

Nuestro Código Electoral establece además una serie de normas que regulan los libros que obligatoriamente deben tener al día los partidos políticos y los informes que deben remitir al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), a los efectos del control correspondiente. La legislación también establece que un porcentaje de lo que reciben los partidos en concepto de aportes (30%) debe ser destinado a la capacitación, formación cívica y a estudios de la realidad nacional¹¹.

El Código Electoral establece el tiempo de duración de las campañas electorales, que no pueden exceder los sesenta días en las elecciones generales y treinta para las elecciones internas. Igualmente se limita el período de publicidad en medios masivos de comunicación en treinta y diez días respectivamente¹². La legislación limita además en 5 minutos por medio, el tiempo de publicidad en televisión y radio por día¹³, y dispone espacios mínimos gratuitos a disposición de todas las candidaturas¹⁴.

Finalmente, la ley establece sanciones en casos de incumplimiento de estas normas.

EL DEBATE ACTUAL: ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

Habiendo pasado 26 años de la promulgación del primer código electoral sancionado en democracia, y de la incorporación en nuestro derecho del financiamiento público en los procesos electorales, el debate sobre política y dinero está más vigente que nunca. Existe por un lado un legítimo deseo de que los recursos públicos se utilicen de una manera transparente y haya una rendición de cuentas efectiva, que se conozca el origen de los aportes privados a las campañas políticas y sobre todo que se evite la presencia de recursos provenientes de la corrupción o el crimen organizado en las campañas electorales. Todos estos son reclamos más que razonables y tienen que ser atendidos. En una democracia no se pueden invertir recursos públicos sin que existan mecanismos de control, cuando esto ocurre los contribuyentes dejan de confiar, y con justa razón. En estas circunstancias resulta entendible que la idea de suprimir la inversión estatal en política y elecciones sean suprimida.

A la decepción ciudadana, se suma el oportunismo de aquellos que no necesitan recursos públicos porque tienen fondos privados suficientes. Puede que en algunos casos los grandes contribuyentes de los partidos no tengan un interés particular, pero en muchos casos hacer un aporte es en realidad una inversión que se tiene que recuperar, y es en esos casos en los que el partido y sus funcionarios electos quedan cautivos de factores de poder.

¹⁰ Arts. 62, 64, 66, 278 y 281 de la Ley 834/96 modificado por el art. 3 de la Ley 4743/12.

¹¹ Art. 70 de la Ley 834/96 modificado por el art. 3 de la Ley 4743/12.

¹² Art. 290 de la Ley 834/96.

¹³ Art. 301 de la Ley 834/96.

¹⁴ Art. 302 de la Ley 834/96.

Al decir de Weber: “hay que elegir entre que los candidatos carguen con la parte leonina de los gastos electorales – resultado: plutocracia de los candidatos- o el empleo de la machine – resultado: dependencia de los candidatos a la burocracia del partido” (Weber, 1992: 231), si a esto sumamos que en ambos casos los recursos pueden provenir de intereses privados es claro que resulta fundamental un sistema de financiación que evite que los funcionarios del Estado queden en una situación de dependencia de intereses ajenos a sus funciones.

Los partidos están estrechamente vinculados a la democracia y ésta a las elecciones. No hay democracia sin elecciones, ni éstas sin partidos. Sin estos componentes un gobierno jamás tendrá la legitimidad que es propia de la participación popular.

Bobbio describe la democracia con una definición mínima del concepto, y afirma que “... en cuanto a contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático” se considera “caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” A estos principios suma el derecho de participar en la toma de decisiones para un “número muy alto de ciudadanos” y como tercera condición, que aquellos que estén llamados a elegir a quienes deberán decidir, tengan opciones reales y se tenga la libertad de elegir entre esas opciones, para lo cual deben tener plenamente reconocidos los derechos y libertades de opinión, reunión, asociación, etc. (Bobbio, 2010: 24-27).

Siguiendo con esta línea, Nohlen sostiene que “la idea general de la importancia de las elecciones se refleja, aproximadamente, en la definición siguiente: las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo” (Nohlen, 1995: 9).

Estas dos definiciones ponen de relieve la importancia de los partidos en la vida de una sociedad donde se ha optado por el gobierno de la mayoría. Por eso “los partidos políticos son esenciales en los regímenes políticos basados en un sistema de representación. En ellos, gracias al apoyo popular expresado mediante el sufragio, los partidos pretenden obtener una representación suficiente para concretar un proyecto político determinado” (Mendonca, 2012: 182). En sociedades complejas, que van más allá de la simplicidad de las ciudades griegas donde hace más de 2500 años idearon la democracia directa, la participación se tiene que canalizar por medio de procedimientos y organizaciones que hagan posible que la gente reciba la información que les ayude a contrastar ideas y opciones, y elegir en base a convicciones en el día de las elecciones. Los partidos en su concepción moderna, se desarrollan para tales fines. En palabras de Sartori, “al ser tan elevadas las cifras electorales, los partidos son un modo para reducirlas a un formato manejable. Los ciudadanos son representados, en

las democracias modernas, mediante los partidos y por los partidos” (Sartori, 1999: 274).

Los partidos además deben liderar el debate de las ideas. La simple participación es totalmente insuficiente si no está disponible la información necesaria para un voto consciente. Sartori puntualiza que “a) la democracia postula una opinión pública autónoma; b) que apoya a través de elecciones, gobiernos que cuentan con el consentimiento del pueblo; c) que, a su vez, son sensibles ante las opiniones del público” (Sartori, 1988: 149-150).

Todo esto, generar ideas, informar, difundir propuestas, hacer proselitismo, y promover la participación, implica costos, recursos económicos que son esenciales para que los partidos puedan cumplir con sus funciones. Y en este punto tenemos una primera dificultad, ante tantas frustraciones ciudadanas es normal que mucha gente se pregunte porqué tiene que financiar actividades de organizaciones (los partidos) que habitualmente no cumplen con sus fines y que son responsables de malos gobiernos.

Es un debate que viene de años, una ex canciller colombiana afirmaba hace años en un evento sobre partidos “Nada amenaza más a las democracias en el mundo de hoy que el desprestigio de los partidos y la incredulidad en quienes ejercen el poder” (Sanín, 1997: 255).

Sin embargo es una realidad que hay que enfrentar, y no basta con afirmar que sin partidos no hay democracia en momentos en que la gente tiene problemas más cercanos como llegar a fin de mes, conseguir un trabajo o el temor de pasar a engrosar las estadísticas de víctimas de la inseguridad. Podemos hablar mucho de teoría, pero todo se vuelve más difícil cuando sigue habiendo este malestar en la democracia, o con la democracia.

Un primer punto, esencial para debatir el financiamiento de la política, es la necesidad de que los partidos demuestren con hechos su importancia en la vida pública. No es fácil, normalmente los partidos que están en función de gobierno tienden a vaciarse, el peso de sus miembros que están en funciones oficiales opaca la vida partidaria y las más de las veces las promesas electorales no se ven honradas por quienes las hicieron, lo cual resta credibilidad al partido. En la oposición la situación es muchas veces más incierta, es difícil generar entusiasmo y confianza cuando constitucionalmente el rol que le corresponde a un partido en esa situación es criticar los desaciertos del Gobierno y presentar una propuesta alternativa. Las críticas son noticia, las propuestas muy raras veces, con lo que los partidos de oposición quedan relegados a las malas noticias.

No resulta fácil entonces comprender la importancia de los partidos, más aún cuando los liderazgos son a veces más visibles y relevantes ante la opinión pública que las instituciones que los respaldan.

Esta crisis no afecta sólo a países como el nuestro, la debacle reciente de partidos tradicionales europeos, tanto de derecha como de izquierda, y el surgimiento de nuevas opciones señalan que es un fenómeno que va más allá de realidades como la nuestra y que pueden indicar que las necesidades de la sociedad contemporánea, más comunicada y con mayor acceso a más fuentes de información, demanda que los partidos respondan a exigencias muy distintas a las de las décadas anteriores.

De todas formas, y más allá de las nuevas necesidades y demandas de la sociedad actual, los partidos siguen siendo una realidad vinculada a la participación en democracia, y su fortalecimiento depende al menos de su grado de institucionalización, en otras palabras “los partidos organizan la participación: los sistemas partidarios afectan el ritmo con que se extiende ésta. La estabilidad y la fuerza de un partido y un sistema partidario dependen de su nivel de institucionalización y participación” (Huntington, 1997: 353).

Finalmente, es importante señalar en este punto, que el desprestigio de los partidos se remonta a su génesis misma. Duverger en su obra clásica sobre los partidos políticos señala como la asociación de la definición de estos con facción y la idea de la división de la sociedad, en los inicios generó un rechazo bastante extendido en la comunidad intelectual (Duverger, 2004). Esto habría de variar con el tiempo, al decir de Sartori, otro de los principales referentes en la materia “el término “partido” empezó a utilizarse, sustituyendo gradualmente al término derogatorio de “facción” , al irse aceptando la idea de que un partido no es forzosamente una facción, que no es forzosamente un mal y que no perturba forzosamente el bonum commune” (Sartori, 2000: 17). No quería dejar de mencionar esto, porque aún en el presente mucha gente apela a valores como la unidad nacional o descalifica a los partidos como factores de crispación social, cuando en realidad lo que hacen es representar sociedades complejas, con problemas diferentes, pensamientos distintos y propuestas diversas de como encarar las reformas que reclama la gente. La fortaleza del partido como idea es al mismo tiempo la razón por la que muchos los siguen denostando, con independencia de las deficiencias, serias y reales, de nuestros partidos concretos y actuales.

FINANCIAMIENTO ELECTORAL, UN ELEMENTO CLAVE PARA LA VIGENCIA DEL DERECHO A ELEGIR Y SER ELEGIDO

Sartori, refiriéndose a Italia, su país, afirma que “nuestros sistemas electorales explican, o en todo caso contribuyen a explicar, la historia de los fracasos de la política...” (Sartori, 2016: 41). Esta frase se aplica probablemente a todos los países. Se aplica también al diseño del sistema de financiamiento de la política y a los mecanismos de control.

La pregunta que debemos hacernos de inicio es ¿qué tipo de política queremos?. ¿Queremos limitar la influencia del factor económico en la política o entregar el Estado, o en nuestro caso dejarlo en manos de quienes distorsionan la voluntad popular con el poder económico? ¿Creemos que las fuertes inversiones de los factores de poder económico en política se dan por filantropía, o somos conscientes de que ese dinero que aportan es en realidad una inversión que se multiplica con creces por medio de negocios con el Estado o favores de los gobernantes? ¿Creemos verdaderamente que cualquier persona tendría que poder aspirar a un cargo público electivo con independencia de sus recursos económicos, o nos resignamos a elegir entre unos pocos privilegiados? ¿Somos conscientes del peligro del dinero del crimen organizado en nuestras elecciones, o preferimos negar esa realidad cada vez más presente? Estas y muchas preguntas deben ser analizadas al debatir sobre dinero y política, con realismo, sin caer en la ingenuidad, pero también en base a la experiencia. Hay sociedades que han demostrado que un país puede ser más justo, libre y equitativo, aplicando las políticas correctas.

Dicho esto volvemos a la complejidad del debate, algo que tampoco es nuevo, “el nexo entre dinero y política, o si se prefiere más específicamente entre dinero y elecciones, siempre ha sido muy estrecho y muy problemático. Las preocupaciones e iniciativas para atender problemas asociados a la equidad en la lucha político – electoral, o el tráfico de influencias para regular la procedencia y el destino de las contribuciones políticas, limitar los gastos electorales o impedir una influencia indebida de los donantes en un proceso electoral, no son fenómenos recientes” (Carrillo, 2008: 22).

Si bien es algo que se viene estudiando desde hace relativamente poco tiempo, hablando en décadas, la dificultad a la hora de encarar el problema y sus variantes ha quedado en evidencia desde que los primeros científicos se plantearon el problema, al decir de Weber “las finanzas de los partidos constituyen para la investigación, por razones comprensibles, el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes” (Weber, 1992: 231). Dos términos que van de la mano y que marcan esta discusión: la importancia de la materia y la complejidad de su estudio.

ALGUNAS PREMISAS ESENCIALES

Me parece necesario empezar el análisis de la situación actual en Paraguay partiendo de las siguientes premisas:

En primer lugar, el financiamiento de las actividades de los partidos, movimientos políticos, alianzas y concertaciones electorales (en adelante asociaciones políticas) y su debido control es esencial para mejorar la calidad de la democracia.

En segundo lugar, es fundamental que las asociaciones políticas tengan toda la posibilidad de acceder a recursos económicos de origen lícito, a los efectos de promover la mayor igualdad de oportunidades para financiar sus actividades y campañas electorales y de esta forma alcanzar cargos públicos y desarrollar sus programas. Evitar, en consecuencia, en la mayor medida de lo posible que el factor económico sea un elemento de distorsión de la voluntad popular y la competitividad del propio sistema electoral.

En tercer lugar, el financiamiento de las actividades políticas y electorales no es solo un problema de las asociaciones políticas, sino que debe verse fundamentalmente como un derecho de los ciudadanos y ciudadanas a informarse sobre las propuestas de los diferentes partidos, movimientos, alianzas y concertaciones, los antecedentes de los candidatos y candidatas, sus trayectorias y acceder a toda la documentación que sea relevante. Igualmente los electores tienen que tener garantizado el transporte público para el día de las elecciones sin depender de los medios de las diferentes candidaturas, lo cual es hoy bastante común y se presta a presiones indebidas o inducción al voto.

Por otro lado, el Paraguay ha optado por un sistema de financiamiento mixto donde el Estado subsidia y otorga aportes destinados a campañas electorales y actividades políticas, pero al mismo tiempo las asociaciones políticas pueden recurrir a aportes privados dentro de ciertos límites.

Los aportes públicos deben ser suficientes para que las asociaciones políticas tengan la capacidad de llegar a los electores, y estos a su vez recibir las propuestas e información acerca de las diferentes candidaturas. Estos recursos son los que se pueden auditar de una manera más transparente y sencilla, en la medida en que se implementen los mecanismos adecuados. Además, por su origen público son los fondos más lícitos y transparentes para la actividad política.

Los aportes públicos implican además obligaciones para las asociaciones políticas, no solamente en cuanto a la rendición de cuentas sino sobre todo para el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Constitución, en particular para los partidos políticos, que además de los subsidios por gastos electores, reciben aportes anuales. En ese punto, es fundamental señalar que el art. 124 de la Constitución establece como una de las funciones de los partidos políticos la “formación cívica de los ciudadanos”.

El debate sobre la cantidad de recursos del Estado destinada a actividades políticas y la calidad en cuanto a su utilización, es un motivo presente de creciente debate y crítica. No se puede desconocer que muchos cuestionamientos tienen justificación, lo cual amerita una amplia discusión sobre el tema. El descreimiento hacia la política y los políticos determina, como se señala en párrafos anteriores, que muchos cuestionen que el Estado deba financiar a

políticos que no llenan las expectativas y en algunos casos incluso son sospechosos de corrupción. Sin embargo, estos aportes y subsidios estatales han garantizado que en Paraguay existan alternativas. Tras décadas de reinado de un partido hegemónico, que aún hoy sigue siendo dominante, era poco probable que las fuerzas de oposición a la dictadura obtengan los recursos no sólo para ganar sino tan siquiera enfrentar a un partido que seguía dominando la vida política y económica del país, que aún contaba con el monopolio del poder tras la caída del dictador. En todas las elecciones de la democracia, las diferencias en el gasto electoral ha sido ampliamente favorable a la ANR, habría sido aún mayor sin la inversión estatal. Todo esto no significa que no sean necesarias e incluso urgentes las reformas en la materia, sobre todo en lo que hace al control del correcto uso de esos recursos. Probablemente en la medida en que la gente vea que hay un interés real de transparentar el gasto electoral, los cuestionamientos cedan ante una mayor comprensión de su importancia.

En cuanto a los aportes privados, por un lado significan una oportunidad para que la ciudadanía contribuya económicamente a las candidaturas que consideren más adecuadas y en consecuencia premien a asociaciones políticas que se destaquen por sus propuestas y programas. Sin embargo el financiamiento privado conlleva también el riesgo de que factores de poder económicos inviertan significativamente en actores afines y de esta manera se aseguren autoridades electas subordinadas a sus intereses. Un ejemplo de esto consta en el reciente informe de la CIGIC en Guatemala, donde se describe un esquema montado entre políticos y empresarios para recaudar fondos para las elecciones, que fueron resarcidos con creces con contratos gubernamentales una vez que los candidatos asumieron el Gobierno tras ganar las elecciones¹⁵.

En Paraguay es particularmente complejo el control del financiamiento de fuentes privadas. Fundamentalmente por la corrupción en el sector público que genera un esquema de financiamiento vinculado al soborno en contratos públicos, parte de los cuales financian a la política, que a su vez garantiza la impunidad para que estas prácticas continúen y sus responsables cuenten con la protección necesaria. Es un círculo vicioso donde desde el poder político se ampara la corrupción que a su vez financia a aquel. Además, otros dos factores deben ser tenidos en cuenta. En primer lugar, la presencia del crimen organizado y su vinculación con el tráfico de drogas, armas, el contrabando, la falsificación entre otras formas de negocios ilícitos que generan un movimiento económico multimillonario; y en segundo lugar, y muy relacionado con lo anterior, el tamaño de la economía subterránea que se estima en 39,5% del PIB del Paraguay¹⁶.

¹⁵ <http://www.cigic.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=723&cntnt01returnid=1612>

¹⁶ <http://www.pro.org.py/informalidad/>

Los recursos que provienen de estas actividades no se contabilizan, y muchas veces se destinan a prácticas que distorsionan los procesos electorales: traslados de personas, sobornos a electores, sobornos a miembros de mesas, etc. Estos recursos, al ser difíciles de controlar, escapan de los límites impuestos por la ley para los aportes particulares y el tope de gastos de campaña, lo que distorsiona la igualdad de oportunidades de los actores y la competitividad misma del sistema. Además, los fondos provenientes de actividades ilícitas promueven mayores oportunidades para candidaturas que en caso de obtener un éxito electoral, van a ser proclives a continuar con prácticas corruptas en la administración o a responder a intereses de factores de poder y peor aún, del crimen organizado.

Lo expuesto en el párrafo anterior no es una mera especulación, la presencia del crimen organizado en la política y en forma directa en cargos públicos es una realidad en el Paraguay de hoy, un ejemplo claro es el caso del ex intendente municipal de Ypejhu Vilmar “Neneco” Acosta, hoy procesado por el asesinato del periodista Pablo Medina.

En cuanto a financiamiento privado no es suficiente en consecuencia el análisis de la legislación electoral, sino además la revisión de la legislación tributaria y bancaria y los mecanismos de prevención y represión del lavado de capitales, lo cual implica también un trabajo coordinado de la Justicia Electoral con otras instituciones como el Banco Central, la Subsecretaría de Estado de Tributación y la Seprelad.

Una forma de minimizar los efectos del financiamiento proveniente de actividades ilícitas, o sencillamente del financiamiento lícito de factores de poder económico que buscan llevar al poder a funcionarios afines para favorecer sus intereses, es interesar a la ciudadanía a aportar en la medida de sus posibilidades. Centenares de miles de electores que realicen pequeños aportes pueden sumar lo suficiente para que las candidaturas de su preferencia obtengan los recursos necesarios para sus campañas.

El control de los recursos invertidos en campaña es fundamental para la transparencia de los procesos electorales. La legislación electoral faculta a la Justicia Electoral a realizar los controles correspondientes con el dictamen de la Contraloría General de la República (CGR). Esta norma, que suma a la CGR al proceso de revisión de cuentas¹⁷, se aplica desde las recientes elecciones municipales del 2015 y en el proceso se han detectado varias lagunas que requieren reglamentación.

En este punto es fundamental que los actores políticos, tengan un marco legal y reglamentario claro que les permita certidumbre. Igualmente contar

⁴ Con la redacción anterior, la revisión de cuentas de los partidos y demás asociaciones políticas se realizaba exclusivamente en la Justicia Electoral.

con el tiempo y la capacitación necesaria para adecuar sus procesos contables a la necesidad de una rendición de cuentas transparente y precisa.

Igualmente, la Justicia Electoral como autoridad de ejecución, debe tener la capacidad técnica e infraestructura adecuada para llevar adelante los controles necesarios a los efectos de aprobar o no las cuentas de los diferentes asociaciones políticas, y eventualmente aplicar las sanciones que correspondan.

Las normas de transparencia y control deben aplicarse igualmente a los procesos de elecciones internas de las asociaciones políticas, algo previsto en la ley 4743/12, pero que requiere un mejor desarrollo legislativo.

En la parte normativa relativa al financiamiento político, un eje transversal es la equidad de género. En Paraguay la presencia femenina en cargos electivos sigue siendo baja, uno de las formas de promover una mayor participación de mujeres en lugares relevantes en las listas para cargos pluripersonales o en candidaturas uninominales es con incentivos económicos.

El mejoramiento del marco legal y una correcta aplicación que garantice el financiamiento lícito y transparente de las actividades políticas y las campañas electorales va a contribuir fundamentalmente a fortalecer la democracia, garantizando elecciones verdaderamente competitivas y por otro lado, mejorando la percepción de la ciudadanía sobre la política y los políticos.

— ALGUNOS PUNTOS PARA LA REFORMA

Paso a enumerar algunas normas que desde mi punto de vista requieren una revisión. Algunas de ellas fueron debatidas en el Congreso al tiempo de la aprobación de una ley modificatoria que fue vetada por el Poder Ejecutivo, a la fecha existe un proyecto similar en estudio en la Cámara de Diputados.

En primer lugar, y en el centro del debate se encuentra la preocupación por los recursos provenientes de actividades ilícitas. En este contexto se ha propuesto la prohibición de recibir donaciones de determinadas personas físicas o jurídicas que tengan vinculación a hechos de corrupción o al crimen organizado (artículos 68 y 282 de la Ley 834/96 modificado por el artículo 3 de la Ley 4743/12). En este punto es necesario señalar que en la propuesta de reforma vetada se establecían expresamente estas prohibiciones, que hoy no están vigentes. Me parece además conveniente dejar sentado que la mera prohibición no garantiza la solución del problema que se pretende enfrentar. Se ha señalado en párrafos anteriores que el dinero sucio obviamente no se contabiliza, y normalmente no es utilizado para fines lícitos, como publicidad, eventos, capacitación y otras actividades que se pueden contabilizar, por el contrario, estos recursos son más bien destinados para sobornar electores o miembros de mesa, y otras actividades más relacionados con delitos electorales. Por otra parte, la aplicación de la norma debería ir acompañada de una base de datos

a la que los partidos puedan acudir para saber si el potencial aportante está comprendido o no en la prohibición legal.

En segundo lugar, en cuanto al control de los procesos electorales internos de los partidos, previsto en el artículo 64 de la Ley 834/96 modificado por el artículo 3 de la Ley 4743/12, si bien es cierto en la norma vigente está prevista la revisión de las cuentas de las candidaturas internas, la misma queda a cargo de los tribunales partidarios sin una reglamentación que establezca con claridad los criterios para la aprobación o no de las cuentas, y las eventuales consecuencias en caso negativo. En la propuesta de modificación se establece además que los tribunales partidarios deben elevar las rendiciones de cuentas a la Justicia Electoral y como sanción el rechazo de la inscripción de las candidaturas de los partidos que no lo hagan. Esta propuesta está mal redactada, de una manera confusa, no aclara el alcance del informe de los tribunales, tampoco qué ocurre si alguna de las listas que se presentaron no cumplen su deber ante el tribunal partidario, ¿eso implica que todas las candidaturas del partido quedan inhabilitadas o solo las del lema que no hizo su rendición de cuentas? ¿Qué capacidad coactiva tienen los tribunales partidarios para hacer efectivo el cumplimiento de la norma? Y, además, ¿es constitucional exigir a los partidos requisitos para la presentación de candidaturas que no están previstos en la Constitución? A lo último definitivamente no, sería inconstitucional exigir lo que la Constitución no pide. Desde mi punto de vista los candidatos deberían presentar las rendiciones de sus campañas en las internas partidarias en forma directa ante la autoridad electoral, y para los casos de incumplimiento se les debería imponer sanciones a los infractores, y sólo en caso de responsabilidades compartidas, a los partidos.

En tercer lugar, en los artículos 70 y 276 de la Ley 834/96 modificados por el artículo 3 de la Ley 4743/12, en lo referente al monto de los subsidios electorales. En este punto es necesario resaltar que en la redacción original del Código Electoral, el subsidio se pagaba por cargos alcanzados y por votos obtenidos. Sin embargo con la reforma vigente solo se asignan subsidios por votos. Este criterio es más justo y racional en cuanto a montos, sin embargo la ley no tuvo en cuenta que en los procesos electorales se superponen en realidad varias elecciones. Por ejemplo, en las recientes municipales fueron electos intendentes municipales y concejales, sin embargo la ley establece como criterio de cálculo para determinar el subsidio, únicamente los votos obtenidos para concejales. Entonces aquellos partidos, movimientos, alianzas o concertaciones que en algunas localidades sólo presentaron candidatos a intendentes, se quedaron sin percibir subsidio alguno. El ejemplo más palpable es el caso de Asunción, donde la campaña del actual Intendente no va a poder recuperar sus gastos. Este es un debate que está instalado, y se debe resolver estudiando el

sistema en su conjunto, de tal forma de no retroceder al sistema anterior cuestionado por su inequidad y por el elevado costo que suponía para el Estado, pero al mismo tiempo reconocer que se deben reponer los gastos de todas las elecciones que se producen en cada proceso comicial. Una solución sería un monto determinado por cada voto obtenido para cada cargo en disputa. Por ejemplo, en las elecciones generales, se harían los cálculos en base a cada voto para las candidaturas a Presidente, gobernadores, senadores, diputados, junta departamental y Parlasur.

En el mismo sentido, el artículo 71 de la Ley 834/96 modificado por el artículo 3 de la Ley 4743/12 establece el criterio para la asignación del aporte a los partidos políticos. En este punto hay dos cuestiones para el debate. En primer lugar se establece un monto equivalente a entre el 5 y el 15 por ciento de un jornal mínimo por votos obtenidos para el Congreso en las últimas elecciones. Al respecto hay dos cuestiones, en primer lugar la falta de certidumbre que impide que los partidos planifiquen sus actividades ante la falta de un monto cierto en concepto de aporte estatal, que puede variar de un año al otro en hasta 10 puntos porcentuales. Lo segundo, la ley no establece en que casos el TSJE debe asignar un monto mayor o menor, lo cual deja un amplio margen de arbitrariedad a la autoridad de aplicación. Si el criterio es un mayor ahorro al Estado podría ser más razonable sencillamente reducir el monto. En segundo lugar, se establece para las alianzas un criterio de aplicación rígido a los efectos de la distribución de los subsidios que les corresponden entre los partidos que las integraron. La Ley vigente dispone que el reparto se haga en función a las bancas obtenidas para el Congreso por cada sector, cuando podría ser materia de los acuerdos que se alcancen internamente. Esto es particularmente importante, ya que la mayoría de las alianzas y concertaciones no presentan candidaturas a cargos pluripersonales, en consecuencia se estarían distribuyendo subsidios para una campaña en base a votos obtenidos y financiados por otra diferente.

En el artículo 276 de la Ley 834/96 modificado por el artículo 3 de la Ley 4743/12 se omite establecer un plazo para el pago de los subsidios, lo cual deja un amplio margen de arbitrio al gobierno de turno y perjudica la capacidad de planificación de las asociaciones políticas.

Con relación al artículo 278 de la Ley 834/96 modificado por el artículo 3 de la Ley 4743/12, y particularmente a la obligación de habilitar una cuenta especial para cada elección, es necesario señalar lo siguiente. En primer lugar corresponde una reglamentación ya que la norma no ha sido cumplida por varios actores en las últimas elecciones. Varios partidos establecidos han usado sus cuentas habituales lo cual colisiona con la obligación establecida. En segundo lugar, se debe estudiar la legislación bancaria y sus reglamentaciones, debido a

la reticencia de varias entidades a habilitar cuentas con estas características. La legislación debería facilitar a las asociaciones políticas el cumplimiento de la ley que justamente con una cuenta especial pretende bancarizar las actividades políticas y electorales para una mayor transparencia y mejor control.

Con relación al artículo 281 de la Ley 834/96 modificado por el artículo 3 de la Ley 4743/12, habría que evaluar si el plazo de 40 días para presentar la rendición de cuentas es suficiente, debido al volumen del trabajo que representa revisar y ordenar tanta documentación de diferentes puntos del país. En ese mismo artículo es necesario reglamentar con mayor precisión la publicación de las cuentas de campaña en medios digitales, tanto de la Justicia Electoral como en los de los partidos y demás asociaciones políticas. La norma en algunos casos no se cumple o se aplica de manera deficiente, con escasa información.

Igualmente, en este artículo se da participación a la Contraloría General de la República para emitir un dictamen sobre la rendición de cuentas de las campañas electorales. En este punto se requiere una mejor reglamentación ya que no se señala la ley aplicable para la revisión por parte de la CGR de las cuentas de referencia, lo cual implica no sólo revisar la legislación electoral sino además la propia ley orgánica de este ente de control.

En cuarto lugar, los artículos 330 y 336 de la Ley 834/96 modificados por el artículo 3 de la Ley 4743/12 que establecen las sanciones por las infracciones a la legislación de financiamiento político deberían ser redactados con mayor claridad. Su texto poco claro se presta a diversas interpretaciones, que en la experiencia han convertido en letra muerta las facultades sancionadoras de la autoridad electoral.

Como quinto punto, el artículo 5 de la Ley 4743/12 es particularmente importante, establece un monto máximo de gastos de campaña. Sin embargo requiere un mayor desarrollo normativo para un control eficiente, lo que implica no solamente el estudio de la legislación electoral sino además de la legislación tributaria y sobre lavado de capitales. Probablemente este es uno de los puntos más complejos de abordar debido a lo señalado con relación al volumen de la economía subterránea y la vinculación entre corrupción, crimen organizado y política en Paraguay. Igualmente, el bajo nivel de bancarización y el elevado movimiento de dinero en efectivo sin controles, dificultan la aplicación de esta norma. El incumplimiento de los topes beneficia directamente a aquellos sectores que recurren a dinero de origen ilícito y en consecuencia a la corrupción y el crimen organizado. Esto mismo se aplica a lo dispuesto en el artículo 282 de la Ley 834/96 modificado por el artículo 3 de la Ley 4743/12 con relación a los límites de contribuciones a campañas electores de personas físicas o jurídicas, que de por sí es alto, y además difícil de controlar.

Además de los puntos ya previstos en la ley se deberían debatir propuestas

orientadas a facilitar a los partidos y demás asociaciones políticas a acceder a pequeñas contribuciones, que generen una cultura del aporte a la política y que premien a aquellas asociaciones políticas que tienen buenas prácticas.

Esto es también importante para empoderar a la gente y limitar la influencia de los recursos de los factores de poder económico, de la corrupción y del crimen organizado en las elecciones. Existen experiencias positivas de crowdfunding que deberían ser estudiadas. Pero sin ir más lejos, en Paraguay hay organizaciones de la sociedad civil que han emprendido campañas de financiamiento exitosas y sostenidas en el tiempo, donde las pequeñas y medianas donaciones prevalecen sobre las grandes. Con las tecnologías actuales se pueden promover sistemas de recaudación que garanticen el conocimiento del origen de los recursos y cuyo costo operativo no sea elevado. Todo se puede hacer vía bancos o agencias de cobros, incluso desde los teléfonos celulares. Estos recursos serían además transparentes y fáciles de controlar y están al alcance de todos.

También han sido presentados proyectos de leyes que plantean la gratuidad del transporte público en días de elecciones, a los efectos de evitar la práctica de llevar a electores, e inducir al voto. Las propuestas no han prosperado pero es un tema de debate recurrente en el Congreso y en la sociedad, al igual que otras iniciativas tendientes a mejorar la participación y la transparencia de los comicios.

Una forma de promover liderazgos emergentes es facilitando el acceso de los candidatos y candidatas a los medios de comunicación. Si bien es cierto la legislación contempla espacios gratuitos en radios, canales de televisión y medios de prensa escrita, es necesario señalar que son insuficientes para llegar al público. Por su costo y su importancia, hay algunos países, como Brasil por ejemplo, donde la publicidad en medios masivos es gratuita. Esta posibilidad debe ser debatida, ¿tiene posibilidades reales alguien que no puede invertir en televisión ante un rival que puede llegar al máximo permitido por ley? ¿Es democrático que el acceso a los medios masivos de comunicación esté subordinado a la capacidad económica? Hay candidatos que han logrado ganar espacios sin espacios en televisión, sin embargo siguen siendo la excepción a la regla.

En materia de capacitación ciudadana, se deberían generar espacios de cooperación con universidades e institutos, a los efectos de cumplir con los requerimientos constitucionales en cuanto a campañas de formación y a la elaboración de estudios de la realidad nacional y destinar los recursos previstos en la ley 4743/12 para tales fines (artículo 70 incisos b) y c) de la Ley 834/96 modificado por el artículo 3 de la Ley 4743/12).

En materia de control está igualmente en debate, de conformidad con la ley vetada, la posibilidad de que otros organismos colaboren con la Justicia

Electoral en el control de los gastos políticos, particularmente en lo que se refiere a combatir recursos de origen ilícito en campañas electorales. Para ello es necesario evaluar la participación de instituciones como el Banco Central, la Seprelad, la Senad, la Subsecretaría de Estado de Tributación entre otras.

Finalmente, y no menos importante, los incentivos financieros deberían estar condicionados a logros obtenidos en materia de equidad de género. La política paraguaya sigue siendo un espacio que margina a las mujeres, basta mirar los números para comprobar que la presencia femenina en las cámaras del Congreso y en otros cargos electivos es aún mínima. Premiar a los partidos que logren cargos electivos para mujeres con incentivos en los aportes y subsidios sería una forma de promover efectivamente una mayor participación femenina en la política. Otras formas propuestas son más complejas debidos a que implican la modificación de artículos constituciones como los que disponen el voto directo para las elecciones generales e internas y el sistema proporcional para la distribución de escaños (artículos 118 y 119).

A MODO DE CONCLUSIÓN

Los cuestionamientos a la política paraguaya son válidos, En casi tres décadas de democracia no hemos logrado consolidar nuestras instituciones ni superar los problemas que afectan a la mayoría de nuestros compatriotas. En ese contexto no debe extrañar a nadie que exista un malestar en nuestra frágil democracia.

Cuando a esto sumamos un debate que implica que dinero de nuestros impuestos deben ser destinados para la política y los políticos, el tema se vuelve aún más complejo e impopular.

En este contexto la respuesta debe estar orientada a fortalecer la democracia, estableciendo controles estrictos que garanticen el correcto uso de los recursos públicos destinados a las actividades políticas y electorales, enfrentar con decisión el dinero sucio en la política y que de esta forma se garanticen procesos electorales justos y verdaderamente competitivos.

En los párrafos finales de su libro *“La democracia y sus críticos”*, Dahl se refiere al futuro de esta forma de gobierno ideal, y vaticina que “...dentro de los límites de la factibilidad, en un país democrático avanzado los ciudadanos poseerán los recursos políticos indispensables para participar en la vida política en un país de aproximada igualdad” (Dahl, 1992: 386 -387). En pocas palabras, el dinero no será el factor determinante para ganar elecciones.

BIBLIOGRAFIA

- ABENTE, D. Sistemas de Partidos Hegemónicos en Transición. Un sistema de partido en transición: el caso de Paraguay. En S. e. En Mainwaring, La Construcción de Instituciones Democráticas: Sistemas de Partidos en América Latina. EE.UU.: Stanford University. Año 1996. Págs. 245-262.
- BOBBIO, N. El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica. Año 2010
- CARRILLO, M. . Financiamento de la Política en América Latina, desde una perspectiva comparada. En GEAM, El dinero de la política a

- debate (págs. 21 - 31). Asunción: GEAM. Año 2008.
- Corporación Latinobarómetro. Informe 2016. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Obtenido de www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp
 - DAHL, R. A. La democracia y sus críticos. Barcelona: Paidós. Año 1992.
 - DUVERGER, M. Los partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica. Año 2004
 - HUNTINGTON, S. P. La tercera ola. Buenos Aires: Paidós. Año 1994.
 - HUNTINGTON, S. P. El orden político en las sociedades en cambio. Barcelona: Paidós. Año 1997
 - Justicia Electoral. Normativa política y electoral paraguaya. Asunción: Justicia Electoral. Año 2009
 - MENDONCA, D. Democracia vulnerable. Asunción: Intercontinental. Año 2010.
 - MEDONCA, D. Apuntes constitucionales. Asunción: Intercontinental.
 - NOGUEIRA ALCALÁ, H. R. (1988). El Estatuto Electoral Paraguayo. En SIJADEP, Sistema Electoral y democracia. Asunción: El Lector. Año 2012. Págs. 23-26.
 - NOHLEN, D. . Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica. Año 1995
 - PIERINI, A., & Lorences, V. Financiamiento de los partidos políticos. Buenos Aires: Editorial Universidad. Año 1999.
 - PNUD. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2008. Asunción: PNUD. Año 2008.
 - PRIETO, J. J. Constitución y régimen político en el Paraguay. Asunción: El Lector. Año 1987.
 - ROMÁN MARUGÁN, P. Los partidos políticos. En M. Pastor, Ciencia Política. Madrid: Mc Graw Hill. Año 1988.
 - SANÍN, N. Partidos Políticos, democracia y gestión estratégica. En ILPES, Partidos políticos y gestión estratégica (págs. 253 -279). Santiago de Chile. Año 1997.
 - SARTORI, G. Teoría de la Democracia (Vol. 1). Madrid: Alianza Universidad. Año 1988.
 - SARTORI, G. Elementos de teoría política. Madrid: Alianza Editorial. Año 1999.
 - SARTORI, G. Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza Editorial. Año 2000.
 - SARTORI, G. La carrera hacia ningún lugar. Madrid: Taurus. Año 2016.
 - WEBER, M. Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica. Año 1992.

Palabras clave:

Partidos políticos, democracia, participación femenina, elecciones, financiamiento electoral, financiamiento público, financiamiento privado, crimen organizado.

Key words:

Political parties, elections, democracy, women's participation, election funding, public funding, individual donors, organized crime.