

## FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN PARAGUAY

Line BAREIRO  
Carmen ECHAURI\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco jurídico*. III. *Sistema de financiamiento*. IV. *Órganos de control*. V. *Los montos del financiamiento político*. VI. *El financiamiento de la política en el debate público*. VII. *Una reforma en curso*. VIII. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

El Estado paraguayo ofrece oportunidades a las asociaciones políticas del país: partidos políticos, movimientos políticos y alianzas electorales. El financiamiento estatal es fundamental para el mantenimiento de los partidos políticos, ya que ninguno de los que tienen representación parlamentaria cobra cuota a su membresía. Sin embargo, las limitaciones establecidas para que los aportes particulares a las campañas electorales no rompan la búsqueda igualdad, son inocuas y, de hecho, los partidos reciben tanto dinero como sean capaces de recaudar.

La justificación declarada del financiamiento es la igualdad de oportunidades. Pero ésta fue vulnerada por diversas causas, principalmente por la utilización abierta de los bienes públicos a favor del partido político que gobernó durante más de seis décadas el país: la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado). Ello se rompió con la victoria de una alianza electoral, que el 20 de abril de 2008 logró desplazar a los colorados. El ex obispo Fernando Lugo asumió el 15 de agosto del mismo año, y aún no es posible analizar si las prácticas cambiaron al cambiar el color.

\* Con la colaboración de la abogada Adriana Marecos Gamarra.

La legislación sobre el financiamiento de la política, ha tenido pocas modificaciones en la última década. A pesar de las denuncias expresadas en los periodos electorales, no parece que los partidos políticos y la alta dirigencia estatal, tuvieran como un punto importante de agenda la modificación de la forma de financiar la política.

La existencia de un proyecto de ley que plantea modificar las reglas sobre el dinero en la vida de los partidos políticos y en la competencia electoral, muestra que hay interés en lograr mayor control, en sectores de la sociedad civil, principalmente de la que está cerca de la cooperación norteamericana. La novedad en algún tiempo más puede estar dada por la consideración y la atención que reciba el actual proyecto de ley por parte del Congreso Nacional, el presidente de la República y los partidos políticos.<sup>1</sup>

La investigación sobre el tema ha seguido un proceso similar. Los artículos específicos sobre el tema han sido escritos en el marco de investigaciones promovidas por la Organización de los Estados Americanos, Internacional IDEA y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, o son ponencias presentadas en un seminario internacional organizado por el Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político,<sup>2</sup> o se aborda como subcapítulo en estudios mayores y ahí se agota la corta producción científica sobre el financiamiento de las asociaciones políticas y de las campañas electorales en Paraguay.

## II. MARCO JURÍDICO

Calificar el marco jurídico del financiamiento político en Paraguay desde la letra de la ley, nos lleva a las siguientes apreciaciones: 1) es un sistema basado declarativamente en ofrecer igualdad de oportunidades para la búsqueda de representación política; 2) es un sistema que regula principalmente la contribución estatal a los partidos y movimientos políticos, que es mixto; 3) es un sistema que aparentemente establece con-

<sup>1</sup> Proyecto de ley que regula el financiamiento político, presentado al Congreso en diciembre de 2008, al cual se hará referencia en los apartados 6 y 7 de este trabajo.

<sup>2</sup> Grupo conformado por diversas organizaciones de la sociedad civil y referentes políticos con el objetivo de promover el debate ciudadano en torno a los efectos del dinero en la política, y de impulsar una reforma normativa para mejorar el control del financiamiento de la actividad política. Las acciones y aportes de esta iniciativa ciudadana serán analizados en otras secciones de este documento.

troles desde la institucionalidad estatal pero esos controles son frágiles y de difícil seguimiento para la investigación científica y sobre todo para la opinión pública; 4) es un sistema que no controla el dinero que circula en las elecciones internas de los partidos y movimientos políticos; 5) es un sistema que establece penalidades exclusivamente para las agrupaciones que postulan candidaturas, pero no para los candidatos y candidatas y son difíciles de llevar a la práctica; 6) es un sistema que declarativamente establece topes a los aportes privados pero que permite aportes anónimos.

Este sistema está contenido en un conjunto de instrumentos jurídicos. La ley más relevante para el financiamiento político en Paraguay es la Ley 834/96, Código Electoral. Esta ley determina los tipos de financiamiento público, las condiciones para acceder al mismo, los sujetos que tienen derecho al financiamiento público y las prohibiciones. Establece también la forma de distribuir los aportes y franquicias y las exenciones impositivas, así como las condiciones para el financiamiento privado.

Por su parte la Ley 635/95 que reglamenta la justicia electoral es la que establece cuáles son los órganos de control y la competencia de los mismos, principalmente en lo referente a las funciones de la justicia electoral con respecto a la entrega de los aportes y subsidios y al control de los mismos. Adicionalmente se encuentran disposiciones referidas a la materia que nos ocupa en la Ley 276/94 Orgánica de la Contraloría General de la República, así como en el Código Penal, ya que la Ley Electoral remite a sanciones para determinados hechos punibles establecidos en este cuerpo jurídico, la trasgresión a ciertas normas relativas al financiamiento político.

En Paraguay son legales tanto el financiamiento público directo e indirecto, como el financiamiento privado. Este último está previsto para donaciones realizadas por personas físicas o por personas jurídicas y no deben exceder de 5000 jornales mínimos (artículo 282, Ley 834/96). Está expresamente prohibido que las asociaciones políticas reciban de manera directa o indirecta contribuciones o donaciones de entidades extranjeras, sean éstas gobiernos, fundaciones, personas físicas o cualquier tipo de personas jurídicas, así como de asociaciones sindicales, patronales, gremiales y empresas multinacionales.

El financiamiento público comprende tanto el aporte estatal destinado al funcionamiento de los partidos políticos “que reúnan requisitos de inscripción y reconocimiento” (artículo 71, Ley 834/96), los que también deben estar al día con la presentación de cuentas ante la justicia electo-

ral. El mismo artículo determina que se establezca una partida global en el Presupuesto General de la Nación. El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) distribuye el aporte, cuyo monto es el “15% del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por cada voto obtenido en las últimas elecciones para el Congreso” (artículo 72, Ley 834/96). En el caso de las alianzas el aporte es distribuido proporcionalmente al número de bancas que ocupe en el Senado cada partido que formó parte de la alianza.

La ley no establece de manera alguna la forma en la que se utilizará el aporte estatal a los partidos políticos. En la práctica mantiene a la burocracia y a la infraestructura partidaria, además de los congresos partidarios. No ha sido posible determinar la calidad de la rendición de cuentas anual realizada por los partidos políticos a la justicia electoral, ya que no se ha podido acceder a informes al respecto.

El conocimiento público de múltiples irregularidades en el cumplimiento de las disposiciones legales, ni los vacíos detectados, no han sido motivo para que los partidos y movimientos políticos con representación parlamentaria se movilizasen para hacer cambios en la legislación y en la práctica. Antes bien, las propuestas de reforma han venido de sectores de la sociedad civil, a pesar de que no puede decirse que esa conformidad de hecho de los partidos y movimientos políticos se deba a que el Estado paraguayo cumpla a cabalidad con ellos. Por ejemplo, el Código Electoral crea la obligación estatal de entregar el aporte en los primeros 60 días del año. Pero crónicamente eso no es cumplido y según un periodista que dirige la página política de un diario de gran circulación, a finales de 2006 el total de la deuda con las diferentes agrupaciones políticas era de 50 752 773 570 de guaraníes<sup>3</sup> (USD 9 120 65.8) de los cuales lo correspondiente al concepto de aporte ascendía a 7 035 360 154 (USD 1 264 306.5).<sup>4</sup>

Se podría presumir que el desinterés en la deuda podría deberse a que el partido Colorado, en el gobierno desde 1946 hasta agosto de 2008, co-

<sup>3</sup> Ponencia de Oscar Ayala Bogarín en el Seminario Internacional Financiamiento Político y Sistemas Electorales, realizado en Asunción los días 30 y 31 de julio y 1o. de agosto de 2007, organizado por el Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político. Publicado en, Grupo Impulsor/GEAM/USAID, *El dinero en la política a debate*, Asunción, diciembre de 2008, página 158.

<sup>4</sup> Calculado según la tasa de cambio promedio de diciembre de 2006: 5564.6 en: <http://www.oanda.com/convert/fxhistory>.

braba el aporte y los demás partidos no, generando así una nueva forma de desigualdad y discriminación política. Sin embargo, diferentes referentes de la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado), han dicho en numerosas ocasiones que la deuda con ese partido en concepto de aporte es de miles de millones de guaraníes.<sup>5</sup> Por lo tanto, no hay por la vía legal un beneficio excepcional, incluso para el partido que estuvo por más de seis décadas en el poder en Paraguay.

Periodistas y congresistas no dudan en suponer que hay un importante flujo de dinero ilegal, incluso vinculado al crimen organizado, hacia partidos políticos paraguayos, especial, pero no únicamente, hacia la ANR.<sup>6</sup> A ello debe sumarse la disconformidad con efectivos sistemas de control y transparencia que se ha expresado.

### III. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO

En cuanto al sistema de financiamiento actualmente vigente no se observan variaciones relevantes a lo analizado ya en 1988 por Bareiro<sup>7</sup> y en 2003 por Marchewka.<sup>8</sup> Se mantienen cuestiones relevantes como la ausencia de financiamiento de los partidos políticos paraguayos gracias a las cuotas partidarias o pequeños aportes periódicos por parte de sus afiliados(as).

No debe olvidarse que el paso de los grandes aportes de aristócratas a los partidos que cobraban cuotas de sus integrantes, ha marcado el inicio de los partidos políticos modernos. Fueron los socialistas quienes co-

<sup>5</sup> Ejemplo de ello son las declaraciones de Alberto “Icho” Planás, integrante de la Junta de Gobierno del Partido Colorado el 3 de febrero de 2009 a Radio Ñandutí. Según Planás la deuda por el aporte estatal a la ANR era en ese momento de alrededor de 23 mil millones de guaraníes, y que era una deuda que venía ya de años anteriores.

<sup>6</sup> Ver en Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político. Publicado en, Grupo Impulsor/GEAM/USAID, *El dinero en la política a debate*, Asunción, diciembre de 2008, las ponencias de Oscar Ayala Bogarín, pp. 157-160, Luis Bareiro, pp. 160-165 y la del entonces senador Juan Carlos Ramírez Montalbetti pp.178-192.

<sup>7</sup> Bareiro, Line. 1988. “El financiamiento de los partidos políticos paraguayos”, en Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL.

<sup>8</sup> Marchewka, Patricia, “Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en el Paraguay”, Unidad para la promoción de la democracia-OEA-International IDEA, bajado de <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/Financiamiento.pdf>, el 15 de enero de 2009.

menzaron con esa práctica, que permitió romper con la dependencia de personas ricas que ponían su dinero en la política.

En Paraguay ningún partido con representación parlamentaria cobra cuota partidaria. El tema tampoco forma parte de los planteamientos del Proyecto de Ley presentado por el Grupo Impulsor (analizado en el punto 7 de este trabajo).

Paraguay tiene legalmente un sistema mixto, con financiamiento público y privado. Tal como se explicó en el apartado anterior, el aporte estatal es el dinero que los partidos políticos reciben anualmente del Presupuesto General de Gastos de la Nación, según los cargos y cantidad de votos obtenidos en las últimas elecciones nacionales (presidenciales y parlamentarias). La segunda contribución estatal es el subsidio electoral que consiste en la devolución de gastos de campaña electoral, también conforme a los cargos y votos obtenidos por los partidos y movimientos políticos.

Aun cuando la ley no fija un umbral para recibir financiamiento, puede considerarse como tal la disposición por la cual es causa de extinción de partidos y movimientos políticos “la no obtención de al menos 1% del total de los votos válidos emitidos en cada una de las dos últimas elecciones generales pluripersonales” (artículo 78, Ley 834/96).

Por lo tanto, en Paraguay se financia tanto el funcionamiento cotidiano de las agrupaciones políticas como las elecciones municipales, departamentales, parlamentarias y presidenciales. Sin embargo, la legislación electoral no determina ni establece condicionamiento de cómo usar el aporte estatal, es decir, cuál es el destino de dicho dinero público. Solamente se exige que se presenten las cuentas al Tribunal Superior de Justicia Electoral.

### 1. *Desembolsos*

En cuanto a los desembolsos, los aportes deben entregarse en los primeros 60 días de cada año (artículo 71, Ley 834/96) y los subsidios 90 días después de la realización de la elección respectiva (artículo 276, Ley 834/96). Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, el Estado paraguayo acumula deudas con los partidos y movimientos políticos, en ambos tipos de financiamiento sin mayores consecuencias.

El cálculo del financiamiento se ha establecido en un número de jornales mínimos para actividades diversas no especificadas, por cargo obteni-

do. Así, se calcula que quien ganó la Presidencia y Vicepresidencia de la República, debe recibir 50 000 jornales en concepto de subsidio electoral. Pero no recibe nada quien no ganó el cargo. Diputaciones y senadurías ganadas son compensadas con 2000 jornales, en cambio para las concejalías municipales el subsidio varía según tipo de municipio, oscilando entre 200 y 600 jornales mínimos. Los ejecutivos municipales oscilan entre 6000 y 750 jornales mínimos, en tanto que por cada gobernador(a) electo(a) el partido o movimiento político recibe 500 jornales mínimos.

Ahora bien, los votos obtenidos también hacen merecer un subsidio electoral. El 15% de un jornal mínimo se paga por cada voto válido recibido por los partidos o alianzas electorales para el Congreso Nacional, juntas departamentales o municipales.

El aporte anual debe estar previsto en el Presupuesto General de la Nación. El monto que recibe cada partido es el 15% del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas, por cada voto obtenido en las últimas elecciones parlamentarias. En lo referente a las alianzas electorales, el aporte se distribuye proporcionalmente al número de bancas ocupadas por cada partido que integra la Cámara de Senadores.

El aporte anual debe ser entregado por el Ministerio de Hacienda al Tribunal Superior de Justicia Electoral y éste es el organismo que lo distribuye entre los partidos políticos. Como se ha dicho anteriormente, es también el organismo que recibe las cuentas y está encargado del control del manejo financiero de los partidos políticos.

## *2. Prohibición de uso del financiamiento público*

El Código Electoral prohíbe absolutamente apoyar con recursos del partido o del Estado a cualquier candidato(a) o movimiento en las internas de los partidos políticos (artículo 64, Ley 834/96). Sin embargo, denuncias hechas por personas de candidaturas “opositoras” a la dirigencia de un partido, sobre la utilización de dinero y bienes partidarios para favorecer a algún sector en pugna, nunca han tenido algún tipo de efecto en las instituciones encargadas del control del dinero público.

Se prohíbe también que cualquier oficina de la administración pública, entes descentralizados, autónomos y autárquicos, empresas de economía mixta y las binacionales e incluso las que prestan servicios a entidades públicas den aportes a cualquier partido, movimiento o alianza electoral. La oposición ha considerado históricamente que esta prohibición del ar-

título 282 del Código Electoral ha sido letra muerta y que se han usado sistemáticamente recursos estatales para el partido de gobierno. Es de hacer notar que tales denuncias también se han hecho para quienes han tenido el poder en gobernaciones y municipalidades, no necesariamente del mismo signo político que el gobierno nacional.

### *3. Regulación de la franja electoral*

El artículo 301 del Código Electoral limita el tiempo y el espacio para la difusión de propaganda electoral, a no más de media página por edición y de cinco minutos por día en radio o televisión. De más está decir que no se dado ningún control efectivo en este sentido.

Es muy interesante la forma de establecer franjas electorales en Paraguay, ya que el Estado exige que los medios de comunicación cedan espacios gratuitos en forma igualitaria a los distintos partidos, movimientos y alianzas que presentan candidaturas. El Estado paraguayo tiene como práctica exigir subsidios a la empresa privada y ello no se limita al terreno electoral sino que se da también, por ejemplo, en la exigencia a las empresas de transporte de cobrar tarifas de menor costo a las personas que forman parte de ciertos grupos poblacionales.

### *4. Financiamiento privado y prohibiciones*

Cada partido, movimiento o alianza puede recibir legalmente aportes individuales de personas físicas o jurídicas que no excedan de 5000 jornales mínimos. Ciertamente, siempre ha sido difícil realizar el control, pero la iniciativa individual de algunos fiscales y jueces o juezas electorales o de instituciones como la Segunda Sala del Tribunal de Cuentas, ha llevado simplemente a decisiones legislativas de eliminación de los controles. Como ya se ha señalado antes se eliminó la obligación de declarar el origen de cada aportante privado.

Una de las cuestiones más interesantes es el largo listado de prohibiciones junto a una escasa competencia y fortaleza institucional para realizar el control del dinero privado. El artículo 96 del Código Electoral prohíbe recibir contribuciones de todo tipo de instituciones extranjeras, incluyendo a personas físicas, así como de asociaciones patronales, sindicales, gremiales, de empresas multinacionales.

Esta prohibición también alcanza a las empresas que explotan juegos de azar y también las personas en condición de subordinación, si la empresa o institución realiza el aporte deduciendo de la planilla de sueldos. No se establece límite al monto de gastos electorales.

### 5. *Uso de recursos públicos*

Las denuncias por el uso de recursos públicos beneficiando al candidato o candidata uninominal o integrante de candidaturas a cargos plurinominales ha sido moneda corriente en Paraguay. Sin embargo, jamás hubo mecanismos que permitiesen corregir tales prácticas corruptas, a pesar de los esfuerzos de algunos(as) fiscales, jueces, juezas e integrantes de tribunales electorales.

El cambio de signo del gobierno en 2008, por primera vez en 62 años, permitió relevar evidencias de utilización de recursos públicos en la campaña de la ANR. No se cuenta aún con sentencias respecto a las denuncias realizadas por los y las titulares de algunos ministerios, entes descentralizados, empresas de capital mixto y empresas binacionales.

## IV. ÓRGANOS DE CONTROL

En Paraguay, el ente público encargado de controlar y verificar la rendición de cuentas de los partidos políticos es el Tribunal Superior de Justicia Electoral,<sup>9</sup> a través de sus órganos respectivos, entre ellos la Auditoría General Interna, la Dirección de Administración y Finanzas y la Fiscalía Electoral<sup>10</sup> que cumplen funciones de control mediante el examen de la documentación, de los libros, estados contables y la emisión de dictámenes. Sin embargo, el proceso específico en el cual intervienen estos órganos, no se encuentra regulado en la normativa electoral ni por reglamento,<sup>11</sup> constituyendo una debilidad del mecanismo legal interno del órgano electoral.

También puede intervenir la Contraloría General de la República, pues legalmente tiene a su cargo el control de la ejecución y la liquidación

<sup>9</sup> Artículo 60., inciso o, Ley 635/1995, que reglamenta la Justicia Electoral.

<sup>10</sup> Artículo 24, inciso d, Ley 635/1995, que reglamenta la Justicia Electoral.

<sup>11</sup> Entrevista realizada a Carmelo Caballero, ex fiscal electoral, 15 de enero de 2009.

de los presupuestos de todas las reparticiones del Estado,<sup>12</sup> incluyendo al Tribunal Superior de Justicia Electoral. Ello implica que debe auditar su gestión y verificar la ejecución del presupuesto de este órgano, que incluye el dinero a ser otorgado a los partidos políticos en concepto de subsidio y aporte electoral.

Entre las sanciones aplicables en el sistema electoral paraguayo se encuentran las administrativas (extinción del partido),<sup>13</sup> las pecuniarias (multas)<sup>14</sup> y las penales (pena privativa de libertad).<sup>15</sup> Si bien algunas fiscalías electorales han investigado denuncias<sup>16</sup> relativas al incumplimiento de la normativa electoral en materia de financiamiento durante la campaña electoral de las elecciones de 2008, se desconoce aún de la existencia de sanciones aplicadas como resultado de la investigación de las mismas.<sup>17</sup>

Es posible inferir que la falta de eficacia en el control del financiamiento, tanto público como privado, de los partidos políticos se debe a la inexistencia comprobada de un efectivo análisis y control del financiamiento por parte de los órganos legalmente competentes para ello, especialmente el TSJE, cuyas funciones comprenden tanto el otorgamiento de los subsidios y aportes<sup>18</sup> como el control y la fiscalización patrimonial de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales. En el marco del control que realiza la Justicia Electoral, es preciso que las auditorías llevadas a cabo por ésta institución sobre los estados contables de los par-

<sup>12</sup> Artículo 9o., Ley núm. 276 / 94 Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República.

<sup>13</sup> Artículo 78 inciso *h*, Ley 834/1996, Código Electoral.

<sup>14</sup> Artículos 68, 336 y 337. Ley 834/1996, Código Electoral.

<sup>15</sup> Artículos 279, 282 inciso *d*, 321, 330, 325 inciso *e* y 341. Ley 834/1996, Código Electoral.

<sup>16</sup> Una de ellas, radicada por el fiscal electoral de la Capital, Carmelo Caballero, basándose en publicaciones periodísticas respecto al uso del avión de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), para un viaje realizado por la dupla oficialista Blanca Ovelar-Carlos María Santacruz en el marco de la campaña proselitista, a principios de octubre de 2007. Información disponible en: <http://www.abc.com.py/2007-10-26/articulos/367458/uso-del-avion-de-la-ande-sera-penado-con-una-multa> y <http://www.financiamientopolitico.org.py/V2/fiscal-electoral-intenta-evitar-que-%e2%80%9ccongelen%e2%80%9d-su-denuncia>

<sup>17</sup> Información acerca de las denuncias presentadas por el Grupo Impulsor para la regulación del financiamiento político en Paraguay, disponible en: <http://www.financiamientopolitico.org.py/V2/lamentan-inaccion-de-fiscales-ante-delitos-electorales>

<sup>18</sup> Artículo 6o., inciso *p*, Ley 635/1995, Que reglamenta la Justicia Electoral.

tidos políticos, sean realizadas con mayor rigurosidad y de manera más exhaustiva e incluyan la verificación eficaz de los donantes.

También es importante destacar que aún no se ha realizado por parte de la Contraloría General de la República, un control respecto a la gestión y el manejo de los fondos públicos que la Justicia Electoral destina a los partidos políticos. No obstante, la directora general de Administración Central del organismo contralor, ha anunciado que durante el presente año se llevará a cabo una auditoría al Tribunal Superior de Justicia Electoral y es factible que a través de la misma se acceda a informaciones respecto al uso del dinero que el Estado destina a los partidos políticos, ya sea en carácter de aporte o subsidio electoral.<sup>19</sup>

Una de las pocas reformas que ha habido en los últimos años ha sido la eliminación de la facultad de control de las cuentas de inversión del Presupuesto General de la Nación que tenía el Tribunal de Cuentas. Así por Ley 2248 de 2003 se modificó el artículo 30 del Código de Organización Judicial, Ley 879/81. El artículo 30 daba a la Segunda Sala del Tribunal de Cuentas la función de “control de las cuentas de inversión del Presupuesto General de la Nación, conforme a lo dispuesto en la Constitución”. En tanto que el actual artículo 30 dispone que habrá dos salas y que “compete a ambas salas entender, exclusivamente, en los juicios contencioso-administrativos, en las condiciones establecidas por la Ley en la materia”. Es decir, se eliminó una instancia de control del financiamiento público, que en su momento exigió a los partidos políticos la presentación de sus rendiciones de cuentas,<sup>20</sup> basándose en que todo ente que recibe fondos del Estado, está obligado a rendir cuentas.

## V. LOS MONTOS DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

El estado real de las finanzas de los partidos políticos no es tema de conocimiento público en Paraguay, aun cuando, como ya se señalaba anteriormente, la legislación electoral prevé un conjunto de figuras dirigidas a ejercer control y obligar a los partidos políticos a transparentar sus estados y movimientos financieros. Concretamente las normas existentes obligan a los partidos políticos a llevar la contabilidad de los fondos reci-

<sup>19</sup> Información disponible en: <http://www.financiamientopolitico.org.py/V2/contraloria-auditara-la-justicia-electoral-en-2009>

<sup>20</sup> A.I. núm. 7 del 8 de mayo de 1998, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala.

bidos, sean estos privados o públicos, a presentar el balance anual de sus operaciones al organismo competente, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, y a rendir cuentas de los gastos de campañas como condición para obtener la subvención pública prevista para este fin (artículos 62, 63, 64, 65, 278, 279, 280, 281, 283, 284, Ley 834/96).

Por lo tanto, de acuerdo a lo que establece la legislación, los partidos políticos deben disponer de información organizada sobre sus finanzas, abarcando aspectos tales como los ingresos y egresos, el origen de los mismos, los montos, el destino y la forma de administración (a través de la bancarización de los fondos recibidos) y de los responsables institucionales encargados de la recepción y manejo de los fondos.

En la práctica muchas de estas disposiciones tienen limitado o nulo cumplimiento, debido a que, al igual que lo que ocurre en otros países de la región, la norma presenta resquicios o vacíos que dan lugar a un cumplimiento laxo y escasas posibilidades de sanción.<sup>21</sup> Esto incluye tanto a los ingresos y egresos destinados a las actividades permanentes de organización y funcionamiento, así como a los recursos movilizados en tiempos de campañas electorales.

Por otra parte, los vacíos en materia de rendición de cuentas en la actual normativa electoral, obviamente conspiran contra la posibilidad de un control efectivo. Uno de ellos es la falta de obligación del organismo electoral y de los partidos políticos de dar conocimiento público de los estados financieros, ingresos y gastos regulares, así como los de las campañas electorales, pues como señala Manuel Carrillo “una cosa es la obligación de rendir informes a alguna autoridad y otra muy distinta es que existan disposiciones expresas para que esa información sea de dominio público”.<sup>22</sup>

Es así que la transparencia de las finanzas y la rendición de cuentas (de los fondos y contribuciones recibidas y los gastos ejecutados), aún no han sido asumidas por los actores políticos en general como una práctica de responsabilidad ante el electorado y la ciudadanía. Estos temas tampoco

<sup>21</sup> Navas, Xiomara, 1998, “La financiación electoral: subvenciones y gastos”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica-IIDH-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral.

<sup>22</sup> Carrillo, Manuel, 2008, “Financiamiento de la política en América Latina desde una perspectiva comparada”, en Geam (ed.), *El dinero en la política a debate. Seminario internacional financiamiento político y sistemas electorales*, Asunción, Geam, p. 31.

han sido incorporados a la agenda política como objeto de regulación tendiente a mejorar el control y la aplicación efectiva de la ley.

Sin embargo, en los últimos cinco años el tema del financiamiento político ha tenido considerable visibilidad pública, principalmente a través de la iniciativa impulsada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil. Esta movilización pública del tema es también expresión de los recurrentes cuestionamientos de actores sociales y de algunas corrientes mediáticas de opinión sobre la pertinencia del financiamiento público de la política, en estrecha asociación con las críticas a la legitimidad de la gestión y a la credibilidad de los actores políticos.

Otro factor de suma relevancia que podría favorecer la movilización de este tema en el debate público es el reciente cambio de signo político en la administración del gobierno, lo que posibilitó el fin de la hegemonía del Partido Colorado en el control del aparato estatal. En este contexto la prensa accedió por primera vez a la información sobre los ingresos y resumen de gastos electorales de los partidos, movimientos políticos y alianzas participantes en las elecciones generales de 2008. Asimismo, algunas agrupaciones políticas, en respuesta al compromiso asumido con una iniciativa de la sociedad civil han puesto a conocimiento del público una síntesis de sus gastos de campaña electoral.

A continuación se presenta la información sobre los fondos y gastos ejecutados por partidos, movimientos políticos y alianzas participantes en las últimas elecciones generales de abril de 2008, elaborada por la Auditoría General de la Justicia Electoral y publicada en un medio de prensa escrita. También se hará referencia a la presentación pública de los gastos electorales realizados por tres de las agrupaciones participantes en dichos comicios, así como también a los gastos en el rubro publicidad, a partir de la información generada por el Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político.

### *1. Elecciones de 2008*

Un hecho inédito relacionado con el acceso a la información del estado financiero de partidos políticos (movimientos políticos y alianzas), es la publicación de información sobre los ingresos y gastos ejecutados por la mayoría de las agrupaciones contendientes en las elecciones generales de abril de 2008. La información publicada en un medio de prensa escrita, sistematizada y fiscalizada por la Auditoría General de la Justicia

Electoral, presenta un cuadro de los fondos reunidos por cada agrupación política, así como de los gastos incurridos durante la campaña electoral. La información publicada sólo presenta un cuadro general de ingresos y gastos y, obviamente, es muy incompleta como para derivar de ella conclusiones sobre la legalidad de los ingresos, como también para juzgar la racionalidad y transparencia de la ejecución de los mismos. Así la información de la tabla 1 muestra que el partido con mayores recursos y gastos en las elecciones pasadas fue la ANR, y que el de menores recursos fue el Partido de la Unidad Popular, mientras que el costo electoral más modesto fue el del Partido Frente Amplio. Se puede observar, asimismo, que algunas agrupaciones han tenido idénticos egresos que ingresos.

La cifra global informa sobre el respaldo económico recibido por cada agrupación política en forma general y permite visualizar quiénes han tenido los mayores gastos, como también mostrar la tendencia en materia de costos de las campañas electorales. Sin embargo, esto no es suficiente para avanzar en materia de fiscalización y rendición de cuentas ante la ciudadanía. Un control efectivo y una real rendición de cuentas, obviamente, requieren información sobre la identidad de los aportantes y sobre el monto de las contribuciones. Por otra parte, para lograr una apreciación de la racionalidad y transparencia de los gastos, es necesario conocer el detalle de rubros y montos específicos de los mismos, así como la documentación respaldatoria de la información.

La información presentada incluye además una columna que muestra las irregularidades cometidas por las agrupaciones políticas al presentar sus rendiciones de cuenta ante la Justicia Electoral. Puede notarse que las agrupaciones que presentaron la mayor cantidad de gastos sin documentos respaldatorios son aquellas que tradicionalmente desde la oposición han estado cuestionando al saliente partido de gobierno la falta de transparencia en el manejo del dinero público.

Esto sugiere que más allá de transparentar el movimiento financiero de campaña de las agrupaciones políticas participantes en las elecciones, esta publicación poco usual ha puesto énfasis en mostrar las irregularidades en las que incurrieron importantes agrupaciones políticas, ayer férreas opositoras al anterior partido de gobierno, muchas veces desde el discurso de la anticorrupción.

*Tabla 1*  
*Síntesis de fondos y gastos de partidos, movimientos políticos*  
*y alianzas. Campaña electoral, Elecciones Generales 2008*  
*(en dólares americanos)<sup>23</sup>*

| <i>Partidos políticos</i>                | <i>Ingresos (USD)</i> | <i>Egresos</i> | <i>Sin docs respaldatorios</i> |
|--|-----------------------|----------------|--------------------------------|
| ANR - Partido Colorado                   | 6 045 172             | 6 045 172      | 0                              |
| Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) | 4 048 396             | 3 130 608      | 917 788                        |
| Unión Nacional de Ciudadanos Éticos      | 3 147 822             | 3 147 822      | 0                              |
| Partido Demócrata Cristiano              | 26 190                | 26 190         | 0                              |
| Partido Frente Amplio                    | 51 163                | 7174           | 43 988                         |
| Movimiento al Socialismo                 | 116 729               | 116 729        | 0                              |
| Partido País Solidario                   | 208 030               | 207 501        | 529                            |
| Partido Democrático Progresista          | 211 724               | 210 831        | 893                            |
| Partido Encuentro Nacional               | 222 610               | 203 753        | 18 857                         |
| Movimiento Político Tekojoja             | 383 045               | 66 215         | 316 830                        |
| Partido Patria Querida                   | 1 117 489             | 411 897        | 705 593                        |
| Partido Revolucionario Febrerista        | 31 397                | 31 397         | 0                              |
| De la Unidad Popular                     | 25 681                | 25 681         | 0                              |
| Alianza Patriótica para el Cambio        | 1 063 239             | 650 403        | 412 836                        |
| Alianza Patriótica Pte. Hayes            | 41 523                | 41 523         | 0                              |
| Totales                                  | 16 740 211            | 14 322 896     | 2 417 315                      |

Fuente: *abc Color*, 21 de octubre de 2008, disponible en <http://www.abc.com.py/2008-10-21/articulos/461905/partidos-politicos-no-justificaron-millonarios-gastos-de-proselitismo>

## *2. Incipientes experiencias de rendición de cuentas a la ciudadanía*

Independientemente de la intención de señalar las irregularidades, que por otra parte es obligación de la autoridad, la entrega de información sobre las finanzas electorales de los grupos políticos por parte de la auto-

<sup>23</sup> Equivalencia en dólares americanos, según la tasa de cambio promedio de abril de 2008, calculada en 4 356 50, tomada de: <http://www.oanda.com/convert/fxhistory>.

ridad electoral, mencionada en el apartado anterior, puede tener el valor de los primeros pasos de una práctica no usual en el país, sobre todo en momentos en que el Congreso se está iniciando el tratamiento del mencionado proyecto de ley sobre regulación del financiamiento político, una de cuyas innovaciones es la publicidad de las finanzas de las agrupaciones políticas, sean estas de funcionamiento regular o de campañas electorales.

Otra iniciativa de rendición de cuentas a la ciudadanía fue el acuerdo suscrito entre algunas agrupaciones políticas participantes en las elecciones de 2008 y la organización Transparencia Paraguay. Mediante este acuerdo las agrupaciones firmantes dieron a conocer en un acto público<sup>24</sup> luego de un mes de los comicios información global sobre los gastos de sus campañas electorales. Estas fueron: la Alianza Patriótica para el Cambio (APC, con 4 632 000 000 Gs., equivalente a USD 1 063 239<sup>25</sup> de gastos de campaña); el movimiento Teta Pyahu (con 73 500 000, o USD 16 871), y el Partido Humanista (con 13 000 000 Gs., USD 2984). Otras agrupaciones políticas, incluso de mayor caudal electoral, han eludido participar en esta iniciativa.

### 3. *Publicidad en televisión*

Uno de los rubros más onerosos de las campañas electorales y que contribuye considerablemente al aumento de los costos de campaña es la publicidad en los medios de comunicación. Los costos relevados mediante el monitoreo de medios, particularmente de la televisión abierta en el área metropolitana de la ciudad de Asunción, generados por la iniciativa del Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político,<sup>26</sup> revelan que la agrupación que ha tenido mayor inversión en este rubro fue la

<sup>24</sup> Información sobre el acto público de rendición de cuentas a la ciudadanía disponible en <http://www.financiamientopolitico.org.py>, según la tasa de cambio promedio del mes de abril de 2008, calculada en 4356.50, tomada de: <http://www.oanda.com/convert/fxhistory>.

<sup>25</sup> Cálculo según tasa de cambio promedio del mes de abril de 2008, tomada de según la tasa de cambio promedio del mes de abril de 2008, calculada en 4356.50, tomada de <http://www.oanda.com/convert/fxhistory>.

<sup>26</sup> Actividad realizada por la firma Ibope para el Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político, disponible en: <http://www.financiamientopolitico.org.py/V2/anr-y-unace-encabezan-gastos-de-propaganda-politica-en-diarios-y-tv>.

ANR, seguida del UNACE, mientras el tercer lugar ocupa la candidatura de Fernando Lugo (quien resultó ganador de estos comicios). A nivel de las elecciones partidarias internas para las candidaturas de las elecciones generales (realizadas entre diciembre de 2007 y enero de 2008), el monto de la inversión está asociado con el mayor o menor grado de competencia interna dentro de estos partidos,<sup>27</sup> es decir a mayor competitividad interna mayor inversión en este rubro.

*Tabla 2*  
*Gastos de partidos políticos en publicidad televisiva.*  
*Elecciones internas partidarias y generales 2008*

| <i>Partidos</i> | <i>Internas</i> | <i>Generales</i> | <i>Total</i>  |
|-----------------|-----------------|------------------|---------------|
| ANR             | 3 759 312 500   | 5 077 618 000    | 8 836 930 500 |
| UNACE           | 696 000         | 3 712 745 000    | 3 713 441 000 |
| PLRA            | 1 560 924 000   | 1 811 698 500    | 3 372 622 500 |
| Lugo            |                 | 1 907 909 500    | 1 907 909 500 |
| PPQ             | 618 643 000     | 1 278 417 500    | 1 897 060 500 |

Fuente: <http://www.financiamientopolitico.org.py>.

En lo que va del periodo de construcción democrática la rendición de cuentas a la ciudadanía no ha sido una práctica de los partidos políticos ni de la actividad política en Paraguay. Sólo ocasionalmente, y a través de la intermediación de una fiscalía electoral, la sociedad civil ha podido tener acceso a información parcial de las finanzas partidarias.

Algunos factores asociados a la falta de rendición de cuentas son la ausencia de normas legales y mecanismos institucionales sobre la publicidad de los ingresos y los gastos de campaña de las agrupaciones políticas. Por lo tanto, el caso de la pionera entrega del resumen financiero de campaña de las diferentes agrupaciones políticas, mencionado en esta sección, puede no pasar de ser un hecho aislado, o bien puede ser precedente para la incidencia y la promoción de una mayor transparencia respecto a la relación entre dinero y política.

<sup>27</sup> Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político, disponible en <http://www.financiamientopolitico.org.py>.

## VI. EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN EL DEBATE PÚBLICO

Durante los años que lleva el proceso de construcción democrática en Paraguay, la problemática del financiamiento de la política no ha sido tema de interés de los actores políticos, al menos de aquellos con capacidad real de impulsar reformas necesarias, tanto para mejorar el control del uso del dinero en la actividad política como para asegurar la igualdad de oportunidades en la competencia política.<sup>28</sup> No obstante, la misma ha sido tematizada en forma intermitente desde corrientes mediáticas de opinión, como también desde voces e iniciativas de organizaciones de la sociedad civil.

### 1. *Acciones desde la sociedad civil*

Es así que en los últimos cinco años el financiamiento político ha cobrado visibilidad en el debate público de manera más o menos sostenida. Inicialmente, en 2005 fue incorporado a la agenda de trabajo de dos organizaciones de la sociedad civil<sup>29</sup> y posteriormente, más allá del tiempo de gestión del proyecto, tuvo continuidad a través de la conformación del Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político,<sup>30</sup> y de las acciones promovidas por el mismo.

El tema también ha hecho eco en espacios de opinión abiertos en los medios de comunicación, en parte por el impulso de este grupo y en parte debido al rechazo del financiamiento público de la política por parte de actores sociales, ligada a la percepción de la entrada del dinero ilegal en la política, a los hechos de corrupción e impunidad y a la cuestionada calidad de la gestión política.

El Grupo Impulsor dio continuidad al proceso de debate iniciado en 2005, a través de la promoción de numerosos espacios de discusión con

<sup>28</sup> Transparencia Internacional, *El control ciudadano del financiamiento político. Una guía práctica sobre experiencias y desafíos*, disponible en: [http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/control\\_ciudadano\\_2007\[1\].pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/control_ciudadano_2007[1].pdf).

<sup>29</sup> Las organizaciones que inicialmente movilizaron el tema en el año 2005, a través de un proyecto de promoción del debate y de gestación de una propuesta legislativa fueron Transparencia Internacional-Paraguay y Alter Vida, tomando posteriormente el espacio de esta última una nueva organización conocida por sus siglas como GEAM.

<sup>30</sup> Entrevista a Nilda Cuevas, integrante del Grupo Impulsor, 29 de diciembre de 2008.

diferentes sectores de la sociedad, como comisiones vecinales, contralorías ciudadanas, referentes de partidos políticos, jueces y fiscales, universidades y medios de comunicación social. Este proceso cristalizó posteriormente en la propuesta legislativa<sup>31</sup> ingresada a la Cámara de Diputados en diciembre de 2008, que será descrita en el siguiente apartado.

La puesta del tema en el debate público ha sido, por lo tanto, un proceso impulsado por los actores sociales, quienes han movilizadado el tema, han promovido la instalación de una corriente de opinión y la articulación de ideas para la formulación la propuesta legislativa presentada al Congreso.

## 2. Otros antecedentes

Un caso concreto, que representa un antecedente cercano de incorporación de la problemática del financiamiento político en la agenda legislativa, fue el proyecto de ley presentado por un diputado de la ANR en febrero de 2005.<sup>32</sup> Inspirada en la ley argentina de 2002,<sup>33</sup> la misma introducía figuras de probada efectividad para la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, viniendo de los márgenes de las estructuras de poder partidario, esta propuesta no tuvo el peso político necesario para avanzar en el proceso legislativo.

Otro antecedente de propuesta de reforma electoral, fue la formulada desde la perspectiva de igualdad de género promovida por la Red de Mujeres Políticas, organización interpartidaria integrada por mujeres de diferentes partidos políticos, con apoyo de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).<sup>34</sup> Esta iniciativa introducía, junto con mecanismos referidos a otros aspectos del sistema electoral, una regulación

<sup>31</sup> Ver la propuesta y la agenda de actividades desarrollada por el Grupo Impulsor en: <http://www.financiamientopolitico.org.py/V2/se-presento-proyecto-de-ley-para-la-regulacion-del-financiamiento-politico>.

<sup>32</sup> El proyecto de Ley fue presentado por el entonces diputado Edmundo Rolón, integrante de una corriente interna del Partido Colorado ubicada en los márgenes del poder partidario.

<sup>33</sup> Reformada nuevamente en 2006 por exceso de transparencia. Para una referencia a este proceso ver la ponencia de Delia Ferreira Rubio, en Grupo Impulsor/GEAM/USAID, *El dinero en la política a debate*, Asunción, 2008, pp. 47-57.

<sup>34</sup> Una descripción de esta propuesta está disponible en: [http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo\\_impreso.php?cod\\_texto=41](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=41).

dirigida a promover igualdad de oportunidades para las mujeres en la política desde la perspectiva del financiamiento de la actividad política, específicamente del financiamiento público. La propuesta que fue presentada por esta Red a la Comisión Bicameral de Reforma Electoral en 1999, incluía la reglamentación del uso del 10% del dinero público para fortalecer a los organismos de la mujer de los partidos políticos, para la capacitación política de sus afiliadas, así como para mejorar las oportunidades de las mujeres en los procesos electorales.

### 3. *Los temas del debate*

Como señalábamos anteriormente, la problemática del financiamiento político ha cobrado visibilidad pública sólo muy recientemente, a pesar del reconocimiento generalizado del uso prebendario del dinero durante los procesos electorales de la transición democrática y de su instrumentación para alimentar a las clientelas políticas.<sup>35</sup> El creciente costo de las campañas electorales, así como la distorsión que el dinero sin control introduce en los procesos democráticos, percibida por la opinión pública, han contribuido a iniciar el debate por parte de la sociedad civil.

El tema también ha resonado en los medios de comunicación, particularmente en tiempos electorales y/o en el momento de discusión del presupuesto general de gastos de la nación, coyuntura en la que por lo general la sociedad civil hace visible y cuestiona el modo en que se distribuyen los recursos públicos. Por lo general, el tema puesto en los medios expresa y retroalimenta una actitud de rechazo de la opinión pública al financiamiento de la política, particularmente del financiamiento público, presentado como despilfarro y expresión de irresponsabilidad política frente a las ingentes necesidades emergentes de la pobreza y de la precariedad de los servicios públicos. Este rechazo también ha estado muy asociado con el descrédito en que han caído muchas figuras de la política en el ejercicio del poder.

Las organizaciones de la sociedad civil que se han apropiado del tema, lo han abordado desde dos estrategias: la promoción del debate ciudada-

<sup>35</sup> Transparencia Internacional, *El control ciudadano del financiamiento político. Una guía práctica sobre experiencias y desafíos*, disponible en: [http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/control\\_ciudadano\\_2007\[1\].pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/control_ciudadano_2007[1].pdf).

no y la formulación de una propuesta legislativa para mejorar el control del financiamiento político.

Respecto a la primera, el interés ha sido instalar el debate y llamar la atención ciudadana sobre los vínculos entre el dinero y la política, y generar conciencia sobre la distorsión que éste provoca en el sistema democrático. Con relación a la segunda estrategia, el Grupo Impulsor ha tomado postura por la creación de una nueva ley, por fuera de la actual ley electoral. Esta postura muestra una diferencia con la mayoría de los actores políticos, quienes en su momento fueron partidarios de reformar sólo algunos artículos del actual Código Electoral. No obstante, cabe señalar que algunos de los que inicialmente se adhirieron a la primera postura, actualmente han comprometido su apoyo a la propuesta legislativa, hoy convertida en proyecto de ley e incorporada como tal en el proceso legislativo.

El debate promovido por el Grupo Impulsor fue desarrollado en torno a tres ejes temáticos:

- a) Transparencia y rendición de cuentas.
- b) Democracia (ampliación de la misma, fortalecimiento del principio de igualdad, regulaciones para crear equidad).
- c) Acceso a la información.

Estos temas fueron a su vez los ejes conceptuales que estructuraron la propuesta de ley. El análisis de la legislación comparada y los temas emergentes de los talleres, páneles de discusión y seminarios desarrollados con los diferentes grupos sociales y referentes políticos, aportaron elementos para precisar y enriquecer la propuesta formulada.

#### *4. Producción de información y conocimiento sobre la problemática del financiamiento político*

La producción de conocimiento es uno de los déficits de la universidad en el país. En general, en ella la investigación no forma parte de la actividad académica; tampoco existen publicaciones ni una comunidad académica que discute los trabajos producidos. En el campo de las ciencias sociales el conocimiento se ha producido desde los centros de estudio de organizaciones no gubernamentales, impulsado por el compromiso con la democracia de sus referentes, intelectuales y activistas sociales.

En lo que respecta a la problemática del financiamiento político, el conocimiento producido sobre el mismo ha sido escaso y esporádico y por lo general, como se indicaba al inicio de este trabajo, ha sido realizado como parte de la agenda de trabajo de algunos centros de estudio existentes en el país, o a solicitud de organizaciones internacionales, y con apoyo de la cooperación internacional. En ello juega no sólo la situación de contexto descrita anteriormente, sino también el hecho de que el acceso a la información sobre el estado financiero de los partidos hasta el momento ha sido difícil de obtener y, cuando eventualmente se accede a ellos, la información es incompleta y está organizada en categorías tan disímiles que se hace difícil un análisis comparativo entre partidos. Por lo tanto, la producción existente es escasa y su elaboración está condicionada no sólo por las dificultades de acceso a la información fiable sobre el tema, sino también por el casi inexistente espacio académico, así como por los limitados recursos financieros para la investigación.

## VII. UNA REFORMA EN CURSO

El 17 de diciembre de 2008 el Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político, presentó a la Cámara de Diputados un anteproyecto de ley, producto de varios años de promoción del debate sobre el tema y de elaboración participativa. El anteproyecto fue apoyado por unas 6000 firmas recolectadas durante la campaña “Mira quién paga”.

El anteproyecto no tomó el curso de una iniciativa ciudadana. El mismo se convirtió en proyecto de ley al presentarse oficialmente como propio por las diputadas Desirée Masi del Partido Democrático Progresista (PDP) y Aida Robles del Movimiento Popular Tekojoja, y los diputados Sebastián Acha del Partido Patria Querida (PPQ) y Salyn Buzarquis del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), y actual presidente de la Cámara de Diputados.

Los partidos que han tomado el financiamiento como tema de interés, incluyendo el compromiso de apoyar la propuesta legislativa, son algunas de las agrupaciones más nuevas y pequeñas y, en la mayoría de los casos, con prácticas políticas no tradicionales. Como se menciona en el párrafo anterior, estos han tomado como suya la propuesta del Grupo Impulsor con el compromiso de apoyarlo en el proceso parlamentario recientemente iniciado. El proyecto cuenta también con apoyo del actual presidente de la Cámara de Diputados, el diputado Salyn Buzarquiz del PLRA, aun-

que no se conoce la postura actual de su partido respecto al tema ni al proyecto de ley. Cabe recordar que el PLRA, junto con el Partido Colorado, son los dos partidos tradicionales y con mayor caudal electoral que no han tomado parte del debate y los que, obviamente, no incorporaron esta problemática en su agenda institucional. No obstante, durante el proceso descrito en este trabajo hubo referentes de estos partidos políticos que en el Congreso han incorporado el tema en su agenda de trabajo, dándole soporte desde la función legislativa, sin que ello haya representado la postura de sus partidos.

No se cuenta aún con dictámenes de comisiones acerca del proyecto. Es de hacer notar que aun cuando fue firmado por diputados(as) de cuatro partidos, dos de ellas son únicas representantes de sus agrupaciones. Ningún diputado(a) de la ANR, que cuenta con la mayor bancada de la Cámara de Diputados, ni de la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), la tercera bancada cuantitativamente, firmó el proyecto de ley.

El seguimiento al curso que siga este proyecto en el Congreso Nacional es, sin lugar a dudas, una de las tareas más importantes de la investigación sobre la regulación legal del financiamiento de la política en Paraguay.

### *1. Aportes del proyecto de ley*

La propuesta constituye un aporte relevante para aumentar los controles y la transparencia de financiamiento político en Paraguay. Amplía los sujetos, introduce nuevas obligaciones, perfecciona los mecanismos y trata de hacer factibles las sanciones a las trasgresiones de las normas.

El mismo está dividido en tres capítulos y tiene 62 artículos. El capítulo de disposiciones generales trata sobre el patrimonio y la contabilidad obligatoria, el control del financiamiento y disposiciones sobre las campañas electorales. El segundo capítulo aborda el aporte anual del Estado a los partidos políticos, el aporte estatal a las campañas electorales y el financiamiento privado de los partidos y movimientos políticos y candidatos. El tercer capítulo trata sobre faltas electorales, sanciones y las disposiciones finales y transitorias.

Como se señalaba anteriormente, tres son los ejes conceptuales que estructuraron la elaboración del actual proyecto de ley: transparencia y rendición de cuentas, democracia y acceso a la información.

## *2. Transparencia y rendición de cuentas*

Bajo el concepto de transparencia y rendición de cuentas se formularon diversos dispositivos legales para posibilitar el control y la fiscalización del manejo financiero de la actividad política, tanto en lo que respecta al financiamiento público como al privado.

Un primer aspecto considerado fue la ampliación del ámbito de aplicación de la ley, extendiéndolo a las elecciones internas de los partidos políticos y a las finanzas movilizadas por candidatas y candidatos en cualquier tipo de elección. Por otra parte, se ajustaron los límites y prohibiciones sobre el origen y monto de los aportes, prohibiendo taxativamente el anonimato de las contribuciones.

Asimismo, se han formulado disposiciones para facilitar la rendición de cuentas y mejorar la capacidad efectiva de fiscalización, lo que incluye una formulación clara de los procedimientos administrativos y contables a ser realizados para transparentar las cuentas.

Otro aspecto de la propuesta refiere al mejoramiento del régimen de sanciones aplicable a candidatos y candidatas, a las agrupaciones políticas y a los medios de comunicación, para casos de incumplimiento de la ley, donde ejecutar la sanción implica, en parte, la pérdida del derecho a recibir el financiamiento público, o la pérdida temporal de los derechos políticos.

Por otra parte, se establece con mayor claridad la autoridad que deberá ejercer el control externo sobre la actividad financiera de las agrupaciones políticas, sus competencias y procedimientos institucionales. Se introduce además una formulación que establece, taxativamente, la competencia de la Contraloría General de la República en el control de los fondos públicos aplicados a la actividad política, en concordancia con lo que establece la Constitución Nacional (artículos 281 y 283) y la Carta Orgánica de la institución (artículo 9o.).

## *3. Principio democrático de igualdad*

La igualdad de oportunidades como uno de los principios que sustentan el financiamiento de la actividad política y su regulación por parte del Estado, es otro aspecto que se ha buscado fortalecer. Atendiendo a este principio la propuesta de ley introduce disposiciones para:

- Una regulación más justa del acceso y distribución de espacios publicitarios en los medios de comunicación, con base en dos criterios de distribución: igualdad y proporcionalidad (a los votos obtenidos en el Congreso).
- La exclusividad de la compra de espacios publicitarios por parte de la autoridad electoral (el TSJE), junto con la prohibición a los partidos de contratar con los medios de comunicación. Mediante esta disposición se elimina la obligación, actualmente vigente en la legislación electoral, de los medios de comunicación de donar un porcentaje de sus espacios publicitarios para publicidad de las agrupaciones políticas durante las campañas electorales. Se establece que la distribución será realizada por la Justicia Electoral, de acuerdo con criterios de igualdad (un porcentaje distribuido en forma igualitaria entre todas las agrupaciones que presenten candidaturas) y proporcionalidad (un porcentaje distribuido entre las agrupaciones políticas representadas en el Congreso conforme al número de bancas obtenido).

Esta regulación busca crear condiciones más equitativas de acceso para las agrupaciones pequeñas, a las cuales la falta de recursos, por lo general, les juega en contra de las oportunidades.

Otras regulaciones planteadas con base en el principio de igualdad son:

- El uso de un porcentaje del dinero público recibido en concepto de aporte anual, para la promoción de las organizaciones de mujeres y de la juventud.
- La inversión de un porcentaje del aporte anual en actividades de educación cívica, así como un monto de apoyo a los organismos de base de los partidos.

#### 4. *Acceso a la información*

Este eje temático, estrechamente interrelacionado con los anteriores, sustenta la idea de dar conocimiento público a los estados financieros de los partidos políticos y de las candidaturas por ellos presentadas en todo tipo de elecciones, incluyendo las internas de las agrupaciones políticas. A la obligación de la autoridad electoral de dar a conocer esta informa-

ción, se agrega el derecho de cualquier persona de solicitarla y obtenerla. Esto abre la posibilidad de la participación ciudadana en el control del financiamiento político, así como de vigilancia de la calidad de los procesos de toma de decisión y de ejercicio del poder político.

## VIII. CONCLUSIONES

El principal argumento en Paraguay para que exista contribución estatal, incluso monetaria a los partidos políticos y a los movimientos políticos y las alianzas electorales ha sido dar igualdad de oportunidades.

Sin embargo, más allá de la declaración formal, la no existencia de dispositivos legales más específicos y claramente formulados, así como la débil capacidad institucional para un control efectivo a la recaudación de fondos privados y la utilización ilegal de recursos públicos, han hecho que en la práctica no exista ni remotamente tal igualdad.

Los controles establecidos, las prohibiciones y sanciones hasta el momento son inocuos. Cada cual recauda todo lo que puede y lo gasta sin mayores controles.

Esto se mantiene así, aun cuando importantes personalidades han denunciado la existencia de vínculos entre la política, el sostenimiento de agrupaciones políticas y campañas electorales, con el crimen organizado.

Por su parte, ni la dirigencia política, ni las y los congresistas, en términos generales, tienen mayor interés en modificar la regulación del financiamiento de la política en Paraguay. Se debe rescatar que hay excepciones, pero que no han tenido peso suficiente ni siquiera para que sus propios partidos prioricen liderar un nuevo pacto sobre el financiamiento.

En los últimos cinco años, sin embargo, el tema se ha hecho visible en el debate público, a instancias de iniciativas de organizaciones de la sociedad civil. Es así que la más importante iniciativa desarrollada desde 2005 ha sido la del Grupo Impulsor por la Regulación del Financiamiento Político, que desarrolló la campaña “Mira quién paga” y preparó un anteproyecto de ley. Dicha iniciativa está compuesta por 23 ONG’s y organizaciones sociales y cuenta con apoyo financiero de la cooperación estatal estadounidense.

El anteproyecto de ley preparado por el Grupo Impulsor contiene disposiciones que pueden hacer más transparente el financiamiento de la política en Paraguay y actualmente ya es un proyecto de ley pues fue asu-

mido por dos diputadas y dos diputados, de cuatro partidos políticos que integran la Cámara de Diputados.

El proyecto de ley no tiene aún ningún dictamen de comisión y todavía no se sabe sobre las posibilidades reales de aprobación. De todas maneras, hasta el momento no hay indicios de que el mismo pudiera ser tomado como prioridad de los grandes partidos políticos del país.