

Principales resultados del proyecto Crinis en PARAGUAY

▶ 1. El marco legal

La historia democrática reciente de Paraguay, desde el final de la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989, estuvo marcada por cambios de gobierno pacíficos a través de elecciones regulares en los años 1993, 1998 y 2003. Las nuevas reglas del juego democrático fueron definidas en el Código Electoral de 1990 y la Constitución Nacional de 1992, reformados nuevamente en años posteriores. En ese mismo período hubo intentos aislados de golpes de Estado, que no tuvieron éxito.

Tanto en las **elecciones** presidenciales (que se definen en primera vuelta) como en las legislativas (que se realizan cada cinco años) compiten por el poder los partidos Colorado y Liberal, que tienen raíces en el siglo XIX. Dentro de este contexto de fuerte bipartidismo, las elecciones internas de los partidos tienen un rol importante para definir las posibilidades de éxito electoral. De esta manera, se invierten en ellas recursos importantes.

Respecto del **financiamiento privado** de la política, la Constitución prohíbe a los partidos los aportes provenientes de otros países y el Código Electoral –la norma que le sigue en jerarquía– define vetos para sindicatos y empresas multinacionales. Además prohíbe las contribuciones por parte de instituciones públicas. La reforma del Código Electoral de 1996 amplía esta lista hasta incluir a los funcionarios públicos, a las empresas

concesionarias del Estado y a las entidades dedicadas a los juegos de azar. Asimismo, define topes para los aportes por parte de donantes privados. De esta manera, la regulación del financiamiento privado de la política es bastante compleja en Paraguay.

Paralelamente, Paraguay dispone de un sistema de **subsidios públicos** a los partidos, tanto para los años no electorales como para las elecciones; y garantiza el acceso gratuito a los **medios de comunicación** durante las campañas electorales. Los subsidios, aunque no son modestos, no reemplazan a los aportes privados y su distribución se encuentra condicionada a una rendición de cuentas dispuesta por ley.

En este sentido, la **rendición de cuentas** ante el órgano de control electoral, obliga a los partidos a presentar informes anuales, tanto sobre su financiamiento en períodos no electorales (se presentan informes a los cuatro meses de finalizado el año) como electorales. En este último sentido, si bien al cumplirse dos meses del término de la campaña electoral los partidos deben rendir cuentas, no está definida la obligación de hacerlo en forma previa al día de las elecciones. Los informes deben incluir todos los ingresos y gastos, con la correspondiente identificación de los donantes y servicios contratados. Aunque por ley los candidatos deben rendir cuentas a sus partidos respecto de los gastos en las elecciones internas, esto en la práctica no ocurre; de forma que este tipo de gastos no están cubiertos

por la rendición de cuentas electoral.

Asimismo, no existe ley alguna que obligue a los partidos o al órgano de control electoral a divulgar la información sobre financiamiento de la política ante la ciudadanía. A este efecto, podría invocarse la Constitución Nacional, que garantiza la publicidad de toda aquella información que pueda ser considerada de interés público.

El control del proceso electoral y, principalmente, la fiscalización de la vida económico-financiera de los partidos están a cargo de la Justicia Electoral, una rama del Poder Judicial.

► 2. La práctica

En Paraguay, como en muchos de los restantes países estudiados, se corrobora una diferencia significativa entre las normas legales y la capacidad efectiva de los partidos de mantener una contabilidad regular sobre sus fondos. De hecho, sólo los partidos grandes cuentan con una estructura profesional permanente capaz de afrontar en forma sistemática este tipo de tareas, mientras que los partidos pequeños dependen del trabajo voluntario y cuentan con estructuras más irregulares.

Se entiende del resultado del índice Crinis que todos los partidos cumplieron con la obligación de rendir **cuentas al órgano electoral** sobre la elección de 2003 (el país

obtuvo el mayor puntaje posible en el índice cuantitativo). Sin embargo, según surge de las entrevistas con expertos, las rendiciones de cuentas son **poco confiables**, puesto que los partidos sólo cumplen con las formalidades y declaran menos de la mitad de los recursos privados que reciben. En este sentido, la rendición de cuentas más confiable es la que informa sobre los gastos realizados con recursos públicos.

En cuanto al **alcance** y la **profundidad** de los datos incluidos en las rendiciones de cuentas, el equipo de investigación no logró acceder a los datos solicitados. Por la metodología utilizada por Crinis, la información no obtenida no contribuye al puntaje final, lo que permitió a Paraguay obtener un valor relativamente más alto para el índice del país en estas dos dimensiones.

El sistema paraguayo de regulación del financiamiento de la política no hace un uso intensivo de mecanismos **preventivos** y **sancionatorios**. En este último sentido, sólo contempla la aplicación de multas para transgresiones en términos de financiamiento en períodos no electorales y por retención de aportes públicos para el financiamiento electoral. De esta manera, la responsabilidad penal ante declaraciones falsas o las sanciones políticas (por ejemplo la disolución del partido o pérdida del mandato) son modalidades desconocidas en el país. Respecto del cumplimiento de las normas sobre financiamiento de la política, los expertos paraguayos fueron extremadamente críticos, lo que resultó en un

Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Paraguay

El índice se refiere a las elecciones generales de 2003.

La recolección de datos se hizo entre abril y julio de 2006.

La encuesta a 39 profesionales fue realizada entre el 5 y el 20 de mayo de 2006.

El envío de cartas de solicitud de información por parte de los equipos locales fue en abril de 2006; con cierre para la recepción de respuestas 60 días después.

Las pruebas de campo conducidas por ciudadanos, estudiantes y periodistas ocurrieron entre el 20 de mayo y el 5 de junio de 2006.

puntaje muy bajo. Específicamente, en relación con el régimen de sanciones, manifestaron que era inadecuado al contexto político del país, brindándole también al país un puntaje insuficiente en esta dimensión.

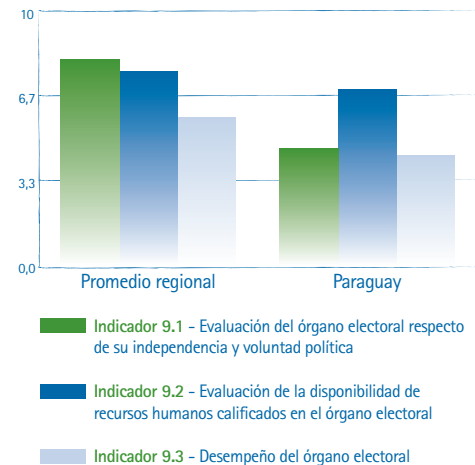
El órgano electoral tiene amplias competencias sobre el control de las finanzas de los partidos. Sin embargo, tales atribuciones formales del Tribunal Supremo de Justicia Electoral no se ven reflejadas en la evaluación de los expertos, la más crítica y con puntaje más bajo de todos los países estudiados. Los profesionales del área destacaron la falta de recursos humanos calificados, la ausencia de independencia del Tribunal y las tasas más bajas de eficiencia en comparación con los países vecinos (gráfico siguiente).

Finalmente, las **organizaciones de la sociedad civil** actuantes en materia de financiamiento de la política son pocas; y su experiencia y campo de acción, limitados.

▶ 3. Las recomendaciones

A partir del 2005 se ha reactivado en Paraguay el debate sobre la regulación del financiamiento de la política y del gasto electoral. Esto posibilitó la conformación del Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político, que ha elaborado un proyecto de ley que se encuentra actualmente en discusión en la Cámara de Diputados.

▶ La evaluación del control estatal: Paraguay y promedio regional



La investigación realizada en el marco del proyecto CRINIS confirma ampliamente los temas individualizados durante el debate público del último bienio; y, en este sentido, sostiene:

- Es necesaria una reforma de la legislación paraguaya referente al financiamiento de la política en años no-electorales y de las campañas electorales, que imponga reglas más firmes de rendición de cuentas y sanciones claras y contundentes, en caso de rendiciones inexactas o inconsistentes.

- Es necesario que la rendición de cuentas del gasto electoral incluya explícitamente a las elecciones internas de los partidos. Debido al alto nivel de afiliación partidaria existente en el país (75% del padrón electoral), las elecciones internas resultan tan importantes como las generales; y, por lo tanto, en ellas circula mucho dinero que –en la actualidad– no tiene control alguno.
- Es necesario fortalecer la independencia de la Justicia Electoral frente al poder político y mejorar su calidad técnica para que pueda manejar con mayor solvencia las rendiciones de cuentas presentadas por los partidos. En este sentido, podrían aumentarse los controles e impulsarse una más elevada participación de la Contraloría General de la República.
- Es importante impulsar la divulgación pública de las rendiciones de cuentas en manos de la Justicia Electoral (actualmente no disponible). Para ello, puede apelarse al derecho de acceso a la información pública previsto en la Constitución Nacional.

> Índice cuantitativo del proyecto Crinis Las diez dimensiones, en la ley y la práctica Paraguay y promedio regional

