

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

TIEMPO DESAPROVECHADO PARA AVANZAR EN UNA REFORMA ELECTORAL



La postergación de las elecciones municipales a causa de la pandemia de la covid-19 era una excelente oportunidad para que el Poder Legislativo pueda realizar con seriedad y tranquilidad cambios necesarios que precisa la legislación electoral, sin estar sujeto a la coyuntura propia de un año electoral, que trae consigo intereses de sectores de algunos partidos políticos; intereses que pueden ser contrarios a los avances que necesita dicha legislación. Lamentablemente, no hubo progreso alguno en el tratamiento de propuestas de cambios legales que ya se encuentran a consideración de dicho poder del Estado. Esto constituye una indeseada dilación en la mejora de las condiciones para la participación política de la ciudadanía en general y de algunos sectores de la población en particular, en los procesos electorales.

PALABRAS CLAVES: participación política, elecciones, comicios, legislación electoral, Poder Legislativo, TSJE, financiamiento político.

Enrique Gauto Bozzano

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

En este apartado se procura hacer un breve balance y análisis de la situación del derecho a la participación política en el periodo 1996-2020, a la luz de los artículos publicados sobre este derecho en los sucesivos informes anuales dentro del citado periodo.

POCOS CAMBIOS LEGALES POSITIVOS, INSTITUCIONALIDAD FRÁGIL Y PARTIDOS CENTRADOS MAYORMENTE EN LO ELECTORAL

El actual Código Electoral, que derogó al anterior de 1990, fue promulgado en 1996, el año de la publicación del primer informe de derechos humanos en Paraguay. En esa primera edición, en el artículo sobre derechos políticos se aludía a esta reforma:

En abril de este año el Congreso Nacional aprueba las modificaciones al Código Electoral, a través de la Ley 834, ajustándose de esta forma a las nuevas disposiciones constitucionales, y con estas se incorporan los mecanismos de discriminación positiva (cuota) para la participación de la mujer en instancias de decisión política¹.

Respecto a la participación política de las mujeres, sobre la disposición de que al menos el 20% de los cupos de las listas que competirán en elecciones internas debe ser ocupado por mujeres; es decir, una cuota mínima del 20%, en el artículo “Derecho a la igualdad y a la no discriminación de la mujer” del mismo año, se expresaba lo siguiente:

El aporte es débil, sobre todo si se tiene en cuenta que entre las organizaciones políticas que ya han aprobado la cuota sólo el Partido Colorado tiene 20% como establece la nueva ley, los demás (Partido Encuentro Nacional y Partido Revolucionario Febrerista) tienen un 30%. Varios partidos quedan por adecuarse a esta norma, como el Partido Liberal Radical Auténtico, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido de los Trabajadores y otras agrupaciones pequeñas².

Entonces, por un lado, el nuevo Código se adecuaba a la aún reciente Constitución Nacional de 1992; y, por el otro, si bien se incorpora por primera vez en la legislación una cuota mínima para la participación política de las mujeres, esta cuota resultó ser muy reducida.

1 Luis Vallovera Antúnez, “Derechos políticos en Paraguay”, en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida et al., 1996).

2 María Lilian Román y Clyde Soto, “Derecho a la igualdad y a la no discriminación de la mujer”, en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida et al., 1996).

En el periodo 1996-2020, los cambios a la legislación electoral se realizaron en formato de “parche”: se modificaban algunos artículos del Código Electoral, se promulgaron otras leyes en materia electoral y algunas modificaciones volvían a ser cambiadas con nuevas leyes. Así, la legislación electoral se volvió muy dispersa. Una compilación de Decidamos, realizada en el año 2007³, encontró 19 leyes en materia electoral, varias de ellas que modificaron diversos artículos del Código Electoral. En años posteriores, continuaron los parches y la creación de nuevas normativas. Lamentablemente, el patrón predominante en este tiempo fue esta práctica que llevó a la dispersión de la normativa electoral. Hubo algunos cambios legales que fueron positivos, pero está lejos todavía el significativo avance hacia mejores condiciones para el derecho a la participación política. No fue realizada una reforma integral que ordene y armonice toda la normativa electoral y que priorice el acceso a este derecho.

Al desordenado manejo para modificar la normativa electoral, debe sumarse otra situación de preocupación durante estos 25 años: la persistencia de una frágil y baja institucionalidad del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), a causa de la fuerte influencia político-partidaria en dicha institución. El TSJE, en gran medida, fue el lugar donde fueron ubicadas muchas personas integrantes de algunos partidos políticos, quienes eran principalmente parte de la maquinaria electoral de estos partidos. Es decir, los recursos del TSJE eran utilizados para financiar a los equipos de campaña de los partidos, que recorrían el país a fin de captar votos. Y la elección de ministros y ministras del TSJE estuvo en todo momento sujeta al cuoteo partidario, siendo beneficiadas personas de la ANR y del PLRA para convertirse en ministros(as). Este cuoteo claramente no favoreció un adecuado funcionamiento del TSJE.

En este cuarto de siglo, fue tema de permanente debate si los partidos políticos realmente estaban cumpliendo con las funciones que la Constitución les había asignado o si eran mayormente aparatos que se activaban para campañas electorales. Claramente, la regla predominante en el debate público es que varios partidos políticos están muy alejados del rol que la Constitución les indica, rol que debe apuntar, por ejemplo, a la formación cívica de las y los ciudadanos(as), y a ser espacios reales y efectivos de participación política de la ciudadanía⁴. Su funcionamiento como aparatos electorales se vio potenciado con el aumento considerable de los subsidios electorales, y por el financiamiento de sus equipos de campaña a través de la inclusión de integrantes de dichos equipos al funcionariado del TSJE.

3 Decidamos, *Normativa Electoral Paraguaya. Legislativa y Reglamentaria* (Asunción: Decidamos, 2007). Disponible para visualización y descarga desde <https://www.decidamos.org.py/2019/documentos/normativa-electoral-paraguaya-2/>.

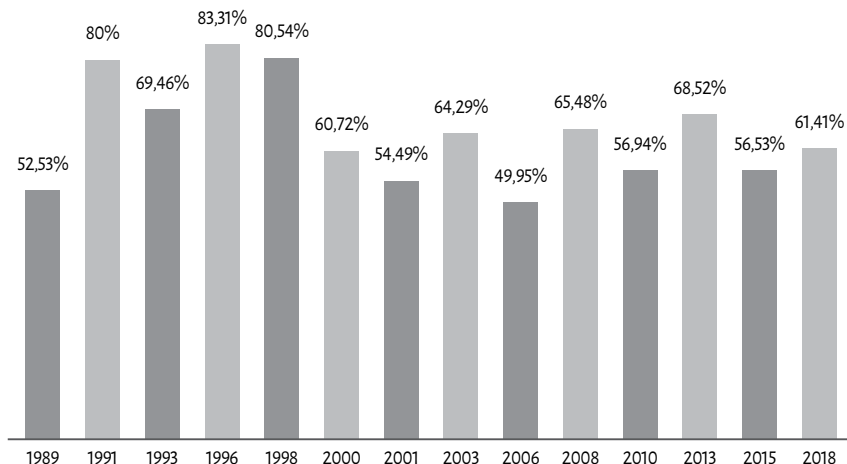
4 La segunda parte del artículo 124 de la Constitución, respecto a los partidos y movimientos políticos, expresa textualmente: “Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos”.

Otros aspectos dignos de mencionar de este periodo son:

- La enmienda del artículo 120 de la Constitución, con la cual se habilitó el derecho al voto para las y los paraguayos residentes en el exterior. Esta enmienda fue aprobada a través de un referéndum nacional llevado a cabo en el año 2011.
- Las figuras del referéndum y de la iniciativa popular solamente fueron utilizadas una vez en cada caso. En tal sentido, es importante incorporar en el debate público la relevancia de estos mecanismos para aumentar el ejercicio de la participación política de la ciudadanía y, por ende, ir dando a la democracia un contenido más participativo, y que no solamente el sistema democrático se limite al modelo representativo.

PARTICIPACIÓN ELECTORAL

La participación electoral –entendida como el porcentaje de ciudadanos(as) inscriptos(as) en el Registro Cívico Permanente (RCP) que acuden a votar en elecciones– ha sido mayor en las elecciones que se realizaron entre 1989 y 1998. Luego va presentando un descenso y, desde que se ha dado esta disminución, en ninguna elección la participación electoral ha llegado al 70% (gráfico 1).

Gráfico 1. Participación electoral entre 1989-2018*

* Por una cuestión de clasificación, las elecciones para vicepresidente realizadas en el año 2000, en este gráfico son consideradas como elecciones generales.

Fuente: Elaboración propia en base a varias fuentes⁵.

Así también, observando los datos del gráfico 1, se puede constatar que la participación electoral, en su mayoría, es superior en las elecciones generales, en comparación a los comicios municipales.

Estos datos generan un desafío en cuanto a qué acciones deben adoptarse para aumentar la participación electoral tanto en elecciones generales como municipales.

ACCESO DE LAS MUJERES A CARGOS ELECTIVOS⁶

En el año 1996 tuvieron lugar elecciones municipales. En dichos comicios, fueron electas mujeres para el 15,2% del total de concejalías. Y en las elecciones municipales de 2015, el porcentaje fue de 20%. En lo que respecta a elecciones generales, en 1998 el 9,3% de las bancas del Congreso corres-

5 Los datos de 1989 y 1993 corresponden a la entonces denominada Junta Electoral Central (JEC). El dato de 1991 se basa en una publicación del diario *Última Hora* (noticia del 22 de noviembre de 2006, que contenía datos de 1991 basados en los medios de comunicación). Los datos de todas las demás elecciones fueron tomados del sitio web del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), www.tsje.gov.py, y del sitio datosabiertos.tsje.gov.py, también correspondiente al TSJE.

6 Para un abordaje ampliado sobre la situación de los derechos políticos de las mujeres, ver el artículo sobre participación política de las mujeres de este mismo capítulo.

pondieron a mujeres; mientras que, en los comicios generales de 2018, el porcentaje fue de 18%⁷.

Los datos presentados son indicativos de la necesidad de avanzar en la adopción de medidas legales e institucionales que se orienten a alcanzar la paridad. En particular, la cuota mínima del 20% ha sido mayormente utilizada por varios partidos y movimientos políticos como techo y no como piso mínimo en cuanto a la presencia de mujeres en listas para cargos electivos.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2020

POSTERGACIÓN DE ELECCIONES MUNICIPALES

Inicialmente, el TSJE fijó el 8 de noviembre de 2020 como fecha de realización de las elecciones municipales (intendencias y juntas municipales); y las elecciones internas simultáneas de las organizaciones políticas para definición de candidaturas, para el 12 de julio de 2020⁸. Luego, ante el inicio de casos de personas con covid-19 y de las primeras medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo para frenar la propagación de la enfermedad, el TSJE reprogramó las fechas: 29 de noviembre para las municipales y 2 de agosto para las internas⁹.

Posteriormente, con la profundización de medidas desde el Poder Ejecutivo (cuarentena), se inició el debate sobre la posibilidad de una nueva postergación de estas elecciones. Así, se aprobó y promulgó la Ley N.º 6547/2020, que establece que la fecha de las elecciones municipales podrá postergarse hasta por un año¹⁰. Esto implica que el TSJE debe marcar nuevas fechas de elecciones municipales e internas, dentro del periodo de un año a contar desde el 29 de noviembre de 2020. Esta ley también estableció que queda extendida la duración del mandato de intendentes(as) y concejales(as) municipales electos(as) en 2015, hasta tanto asuman las nuevas autoridades a ser electas; y que, por consiguiente, la duración del mandato de las nuevas autoridades iba a ser menor a 5 años, para “ajustar” la frecuencia de los comicios municipales y así volver en 2025 a la frecuencia de realización de los mismos cada 5 años.

7 Según datos del TSJE, www.tsje.gov.py.

8 Fechas establecidas en el primer cronograma electoral emitido por el TSJE. Posteriormente, a través de la Resolución N.º 11/2020, el TSJE convoca a elecciones para las fechas citadas. Ver resolución en http://www.tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2020-resolucion-tsje_11.pdf.

9 Resolución N.º 12/2020, del 11 de marzo de 2020, que establece una nueva fecha de elecciones, TSJE, acceso el 10 de octubre de 2020, http://www.tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2020-resolucion-tsje_12.pdf.

10 Ley N.º 6547/2020, del 5 de junio de 2020, que fija el nuevo calendario electoral para las elecciones municipales del 2020, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 10 de octubre de 2020, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9256/ley-n-6547-modifica-temporal-y-parcialmente-el-articulo-154-de-la-ley-n-8341996-que-establece-el-codigo-electoral-paraguayo-a-los-efectos-de-los-comicios-municipales-del-ano-2020-y-establece-un-nuevo-calendario-electoral-para-las-elecciones-municipales-ano-2020>.

De esta manera –y en aplicación de lo dispuesto en la Ley N.º 6547/2020–, el TSJE emite la Resolución N.º 22/2020¹¹, que modifica el cronograma electoral y establece como nuevas fechas de elecciones (cuadro 1).

Cuadro 1. Nuevo cronograma electoral

ELECCIONES	FECHA
Elecciones internas simultáneas de los partidos y movimientos políticos, y concertaciones electorales para la definición de candidaturas a intendentes(as) y concejales(as) municipales	20 de junio de 2021
Elecciones de intendentes(as) y concejales(as) municipales	10 de octubre de 2021

Fuente: TSJE.

Según este cronograma, las autoridades electas asumirán sus cargos el 9 de noviembre de 2021.

La postergación de elecciones ante la pandemia fue una realidad que se dio a nivel mundial. Datos incluidos en una publicación realizada por IIDH/CAPEL indican que, dentro del periodo comprendido entre el 11 de marzo de 2020 (fecha en que la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia) hasta julio de 2020, en el mundo se han postergado 88 elecciones y se han realizado 74 comicios¹².

ELECCIONES EN TIEMPOS DE COVID-19

Considerando la muy alta posibilidad de que tanto las elecciones municipales como los comicios internos se realicen aun en medio de la pandemia de la covid-19, se hace imprescindible la aplicación de medidas sanitarias de prevención en ambas jornadas electorales. Además, debe considerarse que el cronograma elect oral establece una amplia cantidad de acciones preparatorias para ambas elecciones, muchas de ellas de carácter presencial.

En la Resolución N.º 22/2020, el TSJE hace referencia a la necesidad de adopción de medidas de prevención frente a la covid-19:

11 Resolución N.º 22/2020, del 27 de julio de 2020, que fija el cronograma electoral para el periodo 2021-2025, TSJE, acceso el 10 de octubre de 2020, <http://www.tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/res-tsje-2020-22.pdf>.

12 Alejandro Tullio, "Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en contexto de pandemia y post-pandemia", en *América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia* (IIDH/CAPEL, julio de 2020), 17-18. Versión en pdf disponible desde el sitio de IIDH/CAPEL: <https://www.iidh.ed.cr/capel/>.

7. AGENDAR reuniones periódicas con las autoridades del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social a los efectos de implementar las acciones preventivas que mitiguen la propagación del COVID-19 durante el proceso electoral, estableciendo las medidas sanitarias que correspondan.

En tal sentido, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) ha elaborado una serie de publicaciones con una amplia cantidad y variedad de recomendaciones para la realización de eventos electorales, aplicando medidas sanitarias para reducir el riesgo de contagio de la covid-19¹³.

Más allá de la postergación de las elecciones municipales, sí han tenido lugar otros comicios de manera presencial y con medidas sanitarias, pero en fechas donde ya se ha ido reduciendo la cuarentena. Entidades varias de la sociedad civil han llevado a cabo elecciones de autoridades de manera presencial con apoyo del TSJE¹⁴, donde ya se ha observado la aplicación de medidas sanitarias frente a la covid-19: miembros de mesa con tapabocas, recipientes con alcohol para desinfección de manos sobre las mesas receptoras de votos, personas votantes con tapabocas, distanciamiento en las filas, entre otras.

Está claro que los días de elecciones son sinónimo de aglomeración de personas, por lo tanto, es 100% necesaria la aplicación de diversas medidas sanitarias. Y, para aplicarlas con efectividad, el TSJE debe realizar una adecuada planificación.

CAMBIOS LEGALES PRIORITARIOS, PENDIENTES EN EL PODER LEGISLATIVO

El periodo que abarca este informe (noviembre de 2019 a octubre de 2020) refleja la ausencia del tratamiento –por parte del Poder Legislativo– de propuestas encaminadas a mejorar y reformar la legislación electoral, con mayor énfasis en modificaciones al Código Electoral (Ley N.º 834/1996).

Los años 2018 y 2019 fueron diferentes: existió mucho debate público y a nivel parlamentario sobre propuestas de cambios a la legislación electoral.

¹³ Disponibles en el sitio web de IIDH/CAPEL: <https://www.iidh.ed.cr/capel/> (en la misma página de inicio).

¹⁴ Aquí, algunas de las elecciones realizadas en el ámbito de organizaciones de la sociedad civil fueron las elecciones de la comisión vecinal Virgen de la Merced y la comunidad indígena del Cerro Poty, ambas del barrio Jukyty de Asunción. "Funcionarios del Registro Civil de San Roque acompañaron..." [Tweet], Justicia Electoral [@TSJE_Py], 29 de octubre de 2020, https://twitter.com/TSJE_Py/status/1321942387229425666?s=19. Al cierre de este informe, aún no se habían realizado los comicios de elección de abogados(as) para integrar el Consejo de la Magistratura. El TSJE fijó como fecha de tales comicios el 21 de noviembre de 2020. Este evento electoral se venía organizando también incluyendo la adopción de medidas sanitarias ante la covid-19. Juan González, "Apoderados de listas de candidatos para Elecciones de Abogados son actualizados sobre seguridad sanitaria", *Info Noticias - TSJE*, 27 de octubre de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, <https://tsje.gov.py/noticias/leer/8818-apoderados-de-listas-de-candidatos-para-elecciones-de-abogados-son-actualizados-sobre-seguridad-sanitaria.html>.

Entre los temas debatidos estuvieron el voto electrónico y el desbloqueo de listas, los cuales quedaron luego incorporados a la legislación con la Ley N.º 6318/2019. Ambas disposiciones se implementarán en las elecciones municipales de 2021, así como en los comicios internos simultáneos de las organizaciones políticas para la definición de candidaturas a intendencias y concejalías municipales.

Una mesa de diálogo con organizaciones sociales y políticas, convocada desde el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior, y una Comisión Especial del Senado habían discutido y avanzado en propuestas sobre varios temas en 2018 (cuadro 2).

Cuadro 2. Temas tratados en 2018 por el Ministerio del Interior y el Senado

MESA DE DIÁLOGO CONVOCADA POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR	COMISIÓN ESPECIAL DEL SENADO
<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Desbloqueo de listas.</u> 2. <u>Escrutinio electrónico.</u> 3. Integración de mesas receptoras de votos. 4. Forma de confección de actas electorales. 5. Voto de personas con discapacidad y privadas de libertad. 6. Identificación biométrica. 7. Subsidios electorales y aportes estatales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Desbloqueo de listas.</u> 2. <u>Urnas electrónicas en los procesos de votación y escrutinio.</u> 3. Integración de mesas receptoras de votos. 4. Identificación biométrica de electores. 5. Derecho al voto para personas ciegas y personas privadas de libertad sin condena. 6. Transporte público gratuito en los días de elecciones. 7. Subsidios electorales y aportes estatales.

Fuente: Elaboración propia, basada en documentos del Ministerio del Interior y la Cámara de Senadores¹⁵ (énfasis agregados).

Solamente los temas subrayados tuvieron avances en su tratamiento, lo cual quedó plasmado en la Ley N.º 6318/2019 que incorpora el voto electrónico y el desbloqueo. Vale indicar que, en el caso de la mesa convocada por el Ministerio del Interior, la agenda de temas a tratar ya había sido previamente definida por dicho ministerio.

Como se ve en el cuadro 2, varios temas quedaron pendientes de definir en cuanto a ser o no incorporados a la legislación electoral. Además, debe considerarse que también se encuentran en el Poder Legislativo dos proyectos presentados por el TSJE en el 2014: el de modificación de una gran cantidad

¹⁵ Informe "Proceso de diálogo Reforma Electoral", elaborado por el Ministerio del Interior, noviembre de 2018. Documento "Estudio y análisis de los proyectos presentados ante la Honorable Cámara de Senadores", de la Comisión Especial del Senado para el estudio y reforma del Código Electoral paraguayo.

de artículos del Código Electoral y el de ajuste de varios artículos de la Ley N.º 635/1995 “Que reglamenta la Justicia Electoral”.

Como también puede observarse en el cuadro 2, varios de los temas no tratados hasta el momento por el Poder Legislativo revisten especial importancia y relevancia, y pueden tener un impacto favorable en la legislación electoral. Sin embargo, teniendo ya al 2021 como año electoral, se encuentra el riesgo de que los cambios a la ley sean en función a intereses político-partidarios y no para garantizar mejores condiciones para la participación política de la ciudadanía. Otro aspecto por considerar es que la realización de cambios profundos en la legislación electoral en un año con comicios implicará casi con seguridad que estos aún no puedan aplicarse en las elecciones del mismo año.

Pero, en línea con lo expresado en el artículo sobre el derecho a la participación política incluido en el informe de Derechos Humanos de 2019, existen al menos dos temas que, de ser aprobados e incorporados al Código Electoral, ya podrían ser aplicados en los comicios municipales de 2021, puesto que su implementación no conllevaría un extenso y complejo proceso de preparación: a) la habilitación del derecho al voto para personas privadas de libertad sin condena; y b) transporte público gratuito el día de las elecciones.

Con relación al primero, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas emitió observaciones al Estado paraguayo en los años 2013 y 2019, en ocasión del examen del Comité al Estado paraguayo sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). En ellas, el Comité también hace alusión a la habilitación del derecho al voto para personas con discapacidad. Si bien el TSJE ya viene implementando iniciativas de voto accesible en las dos últimas elecciones (municipales 2015 y generales 2018), se hace necesaria una adecuación de la normativa a estos procedimientos ya en aplicación.

En el 2013, el Comité de Derechos Humanos indicó al Estado paraguayo¹⁶:

11. Si bien toma nota del reconocimiento por la delegación de la necesidad de reformar el Código Electoral en plena conformidad con los principios de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, el Comité está preocupado por las restricciones desproporcionadas puestas al derecho de voto de las personas privadas de la libertad y de las personas con discapacidad en aplicación de los artículos 91 y 149 del Código Electoral. Al Comité también le preocupa la falta de medidas prácticas para facilitar el acceso físico a las salas de votación o la disponibilidad de boletines de voto en Braille (arts. 2, 25 y 26).

16 Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Paraguay, aprobadas por el Comité en su sesión 2974.ª (26 de marzo de 2013), <http://acnudh.org/comite-de-derechos-humanos-ccpr-paraguay-2013/>.

[...] El Estado parte debe reformar los artículos 91 y 149 del Código Electoral para: a) eliminar las restricciones desproporcionadas al derecho de voto para las personas privadas de la libertad; b) asegurar la eliminación de la discriminación en contra de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial y las personas sordomudas, por medio de la negación de su derecho al voto por motivos desproporcionados o que no tienen una relación razonable u objetiva con su habilidad para votar, tomando en cuenta el artículo 25 del Pacto y el artículo 29 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. El Estado parte también debe asegurar la implementación de medidas prácticas en todo el país para promover el acceso de las personas con discapacidad a las salas y a los boletines de voto.

Seis años después, el Comité de Derechos Humanos señaló al Estado paraguayo¹⁷:

38. Si bien el Comité toma nota de la existencia de un proyecto de ley para eliminar la restricción en el derecho al voto de las personas privadas de libertad y las personas sordas contenidas en el artículo 91 del Código Electoral, le preocupa el retraso en la aprobación de este (art. 25).

39. El Comité recomienda al Estado parte finalizar el proceso de modificación del artículo 91 del Código Electoral para garantizar así el derecho al voto de las personas privadas de libertad y las personas sordas.

Resta decir que quedaron sin ser tratadas otras cuestiones que habían tenido avances en su debate y tratamiento en 2018 y 2019. Es probable que el drástico cambio de escenario con la llegada de la pandemia de la covid-19 pudo en parte incidir para no avanzar en el tratamiento de la reforma electoral, dado, por ejemplo, el hecho de que el Poder Legislativo tuvo que tratar numerosos proyectos de ley para hacer frente a los efectos de la pandemia. De todas formas, se podrían al menos haber tratado algunos puntos.

17 Observaciones sobre el cuarto informe periódico del Paraguay, aprobadas por el Comité en su sesión 3638.^a (22 de julio de 2019), <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkC1d%2FPPrICAqhKb7yhs-hYsuxMUifRly9oVnAxQecC9EuMoJvWdLe1bOa14yog%2FUlyAGjaWvPGZ56ksqHR5LznLU1V39HaV1jkslulQJS9b-BhZVmk4lcrxpo%2BWW1Bw>

ACCESO DE LAS MUJERES A CANDIDATURAS Y CARGOS ELECTIVOS, OTRO TEMA PENDIENTE¹⁸

En el año 2018, el proyecto de Ley de Paridad Democrática fue vaciado de todo contenido de paridad por parte de la Cámara de Diputados. Posteriormente, el Poder Ejecutivo vetó esta ley. Un veto justificado, ya que, en la ley, la paridad solo quedó en el nombre y no en el contenido. Una ley de paridad, sin paridad. El veto no fue levantado por el Poder Legislativo.

Luego, lamentablemente, no se presentaron condiciones favorables para volver a tratar la paridad política. Muestra de ello es que el asunto no fue incluido entre los temas tratados por la mesa convocada por el Ministerio del Interior ni por la Comisión Especial del Senado.

Sigue siendo urgente y necesario que la paridad sea incorporada en la legislación electoral. Los datos presentados en este artículo muestran un muy escaso y lento crecimiento de la cantidad de mujeres candidatas y mujeres electas. Es más, incluso se dieron retrocesos en las elecciones municipales de 2015 y en los comicios generales de 2018, en comparación a los eventos electorales de 2010 (municipales) y de 2013 (generales). Como mínimo, se debe modificar el artículo 32 inciso r del Código Electoral, que sigue estableciendo una cuota mínima de 20% en listas para comicios internos. Pero, por encima de todo, la meta ideal es que Paraguay cuente con una Ley de Paridad que incluya varias otras disposiciones para lograr la paridad en otros ámbitos.

FINANCIAMIENTO POLÍTICO¹⁹

Existen hasta el momento cuatro leyes con disposiciones sobre financiamiento político (cuadro 3).

¹⁸ Para más información al respecto, ver el artículo sobre participación política de las mujeres de este mismo capítulo.

¹⁹ Uno de los insumos clave para la elaboración del contenido de esta sección fue una entrevista que el autor de este artículo realizó a Guzmán Ibarra, político e investigador. El autor agradece al mismo por la información facilitada en dicha entrevista.

Cuadro 3. Leyes con disposiciones sobre financiamiento político

LEY N.º 834/96 CÓDIGO ELECTORAL	LEY N.º 4743/2012	LEY N.º 6167/2018	LEY N.º 6501/2020
El Código Electoral (Ley N.º 834/1996), en su versión aún sin modificaciones, contemplaba algunos artículos relativos al financiamiento político. Pero tales disposiciones eran claramente insuficientes y débiles para un control efectivo de la actividad financiera de los partidos y movimientos políticos.	Incorpora nuevos artículos al marco legal y modifica varios del Código Electoral.	En su mayoría, modifica artículos que la Ley N.º 4743/2012 modificó en el Código Electoral.	Modifica varios artículos de las otras tres leyes anteriores.
	Ambas incorporaron aspectos adicionales para el control de los ingresos y gastos de las organizaciones políticas.		

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la más reciente, la Ley N.º 6501/2020, su objetivo principal, en teoría, fue adecuarse a la incorporación del desbloqueo de listas y voto preferencial. El desbloqueo, en la práctica, podría influir en gran medida en que las candidaturas de las listas realicen campañas individuales. Así, la competencia electoral ya no es tanto entre listas de partidos, sino principalmente entre candidatos y candidatas de un mismo partido. Esta competencia al interior de una misma lista fue observada en países que implementaron el desbloqueo; y, según varios analistas, debilitó y desgastó aún más a los partidos políticos. Es decir, profundizó la crisis en la que ya se encontraban.

El politólogo e investigador Guzmán Ibarra encuentra varios problemas en la Ley N.º 6501/2020, los cuales pueden dificultar aún más el control y la transparencia del financiamiento político. Entre los varios problemas señalados por Ibarra, a continuación se mencionan tres de ellos.

1. El hecho de que todas las candidaturas deban rendir cuenta de sus ingresos y gastos, aumenta enormemente: a) la labor de control del TSJE y otras entidades estatales; b) la tarea de recolección de la documentación de cada candidato o candidata por parte de los partidos, quienes deben posteriormente remitirla al TSJE. Además, al disponer que cada candidatura deba llevar una amplia documentación de sus ingresos y gastos, ¿cómo harán quienes provengan de

partidos pequeños y, actuando de buena fe, sin una asistencia adecuada del TSJE y de la estructura orgánica de sus propios partidos?

2. Cuestiones como la asignación de espacios gratuitos en medios de comunicación para las campañas, la constitución de las mesas y la apertura de cuentas bancarias en la legislación actual están organizadas para partidos y movimientos como un cuerpo único. Con el surgimiento de la competencia individual entre candidaturas dentro de una misma lista, ¿cómo se distribuirán los espacios en medios, si ahora las campañas serán individuales y no campañas de los partidos? ¿Cómo se organizarán los partidos para constituir las mesas, siendo que la competencia se centra al interior de los partidos y no entre partidos? ¿Cómo se accederá a la cuenta bancaria del partido, si ahora cada candidatura puede generar sus propios ingresos? ¿Dónde depositará cada candidatura dichos recursos, si los ingresos para campañas obligatoriamente deben depositarse en la cuenta bancaria única del partido político?
3. Podría favorecer el crecimiento del clientelismo (compra de votos): antes, las prácticas clientelares estaban centradas en las prácticas negativas de partidos como un colectivo. Pero ahora, en lugar de que sea solamente un partido en particular el que haga compra de votos, sería una gran cantidad de candidaturas haciendo clientelismo por cuenta propia. El clientelismo multiplicado exponencialmente.

Ante la amplificación de la documentación que debe ser recolectada y controlada, ¿tendrá el TSJE la capacidad para organizar e implementar un efectivo sistema de control, teniendo las elecciones internas y municipales tan cerca? Ante una muy limitada y exigua capacidad de control, se potencian las condiciones para el uso –en las campañas– de recursos provenientes de actividades ilegales. Efecto contrario al deseado.

El desbloqueo requiere mucha fortaleza e institucionalidad de los partidos, y que los mismos funcionen acorde a lo establecido en el artículo 124 de la Constitución²⁰. Con partidos debilitados, en crisis y funcionando más como aparatos electorales, la individualización de las campañas puede profundizar más aún la crisis de las organizaciones políticas, antes que fortalecerlas en la línea de los postulados del mencionado artículo constitucional. Si efectivamente los partidos funcionan según las disposiciones constitucionales, puede que la competencia interna que generará el desbloqueo no los desgaste.

²⁰ **Artículo 124.**– De la naturaleza y de las funciones de los partidos políticos (segunda parte): “Deben 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”.

Queda, como desafío, que el TSJE, las demás instituciones estatales vinculadas a esta ley y los partidos políticos inviertan todos los esfuerzos necesarios para el cumplimiento de las disposiciones sobre financiamiento político en el proceso de las elecciones municipales de 2021, para aportar así transparencia al proceso electoral, e impidiendo a la vez la utilización de recursos provenientes de actividades ilegales.

CONCLUSIONES

Ha habido muy poco movimiento en lo que respecta a situaciones vinculadas a este derecho. Claramente, la ausencia de avances en los cambios a la legislación electoral es una situación preocupante. Nuevamente, estando a las puertas de nuevas elecciones, poco se ha aprovechado en el periodo entre elección y elección para hacer las mejoras que la normativa electoral necesita.

RECOMENDACIONES

En su mayoría, se reiteran las recomendaciones del año anterior, debido al poco avance en las situaciones relativas a este derecho.

Sobre medidas importantes a adoptar respecto a las elecciones municipales y los comicios internos:

- El TSJE no solamente debe dar continuidad a las charlas informativas sobre el voto electrónico y el desbloqueo de listas, sino que debe ampliar los mecanismos informativos y educativos respectivos, de modo que tanto ciudadanos(as) como agentes electorales (con particular énfasis en los miembros de mesa) conozcan cómo se ven modificados los procedimientos de voto y escrutinio con el desbloqueo de listas y el voto electrónico.
- Las diversas agrupaciones políticas (partidos, movimientos, alianzas, concertaciones) deben desarrollar también una tarea informativa y educativa sobre ambos temas. Y lo tienen que hacer no solamente por el poco tiempo que falta para las dos jornadas electorales del actual proceso (internas en junio y municipales en octubre), sino porque la propia Constitución Nacional asigna a las agrupaciones políticas un rol de contribuir a la formación cívica de las ciudadanas y los ciudadanos.
- El TSJE debe planificar e implementar, en ambos días de elecciones, todas las medidas sanitarias necesarias para reducir el riesgo de contagio de la covid-19. Y, tal como dispone una de sus resoluciones, debe articular esfuerzos con el Ministerio de Salud para responder adecuadamente a este desafío.

Sobre la legislación electoral:

- El Poder Legislativo debe aprobar la gratuidad del transporte público para los días de elecciones. Asimismo, eliminar la prohibición del ejercicio del voto por parte de personas privadas de libertad sin condena, prohibición que se encuentra en el inciso d) del artículo 91 del Código Electoral. El tratamiento y la aprobación de ambos puntos los debe hacer en la brevedad posible y, posteriormente, el Poder Ejecutivo debe promulgar estas disposiciones, de manera que ya puedan entrar en vigencia para las elecciones municipales de 2021.
- Si bien el TSJE ya viene implementando procedimientos para que las personas con discapacidad auditiva puedan votar en elecciones recientes, debe eliminarse el inciso b) del artículo 91, que establece restricciones al voto para personas con esta discapacidad.
- Una vez concluido el proceso electoral de los comicios municipales, debe retomarse el debate sobre la aún pendiente reforma integral de la normativa electoral y, en particular, el Poder Legislativo debe tener este tema como una prioridad en su agenda. Esta reforma integral puede contribuir a aumentar la participación electoral de la ciudadanía en general, reforma que también debe pensarse en propiciar mejores condiciones para la participación de determinados sectores de la población, entre ellos jóvenes, mujeres, personas indígenas, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas privadas de libertad.

Sobre el financiamiento político:

- El TSJE y las demás entidades estatales abocadas a la implementación de la legislación sobre financiamiento político deben realizar los esfuerzos necesarios para una adecuada implementación de las disposiciones sobre dicha legislación, de manera a avanzar en el control de ingresos de los partidos, algunos de los cuales podrían ser provenientes de actividades ilegales (dinero sucio); y también prestar la máxima cooperación posible a las organizaciones políticas para apoyarlas a fin de que se ajusten al conjunto de disposiciones sobre financiamiento político.
- Los partidos, movimientos, concertaciones y alianzas deben establecer sistemas internos que permitan que los diferentes candidatos y candidatas de sus nucleaciones puedan cumplir eficazmente con esta legislación.