



## TECNOLOGÍA Y ELECCIONES

**La propaganda en redes sociales existe.** Monitoreo del gasto electoral en Facebook Ads de las Elecciones Municipales 2021 en Asunción

**Leonardo Gómez Berniga**

# LA PROPAGANDA EN REDES SOCIALES EXISTE

Monitoreo del gasto electoral en Facebook Ads  
de las Elecciones Municipales 2021 en Asunción

---

Leonardo Gómez Berniga

Este informe ha sido elaborado por **TEIC** en el marco de un proyecto financiado por el National Endowment for Democracy (NED) y forma parte de una serie de publicaciones que busca guiar e informar sobre la intersección de tecnología y democracia desde un enfoque político, legal, filosófico, técnico, social y cultural.

**TEIC** es una Organización No Gubernamental fundada en el año 2012, cuya misión es la defensa y promoción de los derechos humanos en el entorno digital. Entre sus principales temas de interés están la libertad de expresión, la privacidad, el acceso al conocimiento y género en Internet.

---

## **LA PROPAGANDA EN REDES SOCIALES EXISTE**

### Monitoreo del gasto electoral en Facebook Ads en las Elecciones Municipales 2021 en Asunción

**JUNIO 2022**

#### **INVESTIGACIÓN**

Leonardo Gómez Berniga

#### **COORDINACIÓN**

Eduardo Carrillo

#### **EDICIÓN DE ESTILO**

Eduardo Carrillo & Luis Pablo Alonzo Fulchi

#### **DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

Horacio Oteiza

#### **ILUSTRACIÓN DE PORTADA**

Betania Ruttia



Esta obra está disponible bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 Internacional (CC BY SA 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/dee>

## ACRÓNIMOS

**ANR:** Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado)

**API:** Interfaz de programación de aplicaciones, por sus siglas en inglés

**APT:** Alianza Asunción Para Todos

**JA:** Alianza Juntos Por Asunción

**CNFG:** Concertación Nacional Frente Guasu

**DIGC:** Declaración de ingresos y gastos de campaña

**EC:** Alianza Encuentro Ciudadano

**HTML:** Lenguaje de Marcas de Hipertexto, por sus siglas en inglés

**MMC:** Medios masivos de comunicación social

**ONAFIP:** Observatorio Nacional de Financiamiento Político

**PCN:** Partido Cruzada Nacional

**PDF:** Formato de documento portátil, por sus siglas en inglés

**PEN:** Partido Encuentro Nacional

**PLRA:** Partido Liberal Radical Auténtico

**PMPP:** Partido del Movimiento Patriótico Popular

**PNU:** Partido Nacional Unámonos

**PPQ:** Partido Patria Querida

**SINAFIP:** Sistema Nacional de Financiamiento Político

**TSJE:** Tribunal Superior de Justicia Electoral

**UTFP:** Unidad Técnica de Financiamiento Político del Tribunal Superior de Justicia Electoral

# TABLA DE CONTENIDOS

ACRÓNIMOS	4
SOBRE EL AUTOR	6
RESUMEN	7
ABSTRACT	7
INTRODUCCIÓN	8
<b>1. MARCO METODOLÓGICO</b>	<b>9</b>
1.1. Dataset de candidaturas	9
1.2. Dataset de anuncios de Facebook	9
1.3. Dataset de rendiciones de cuentas del TSJE	10
1.4. Revisión de literatura y otras fuentes	10
<b>2. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO</b>	<b>11</b>
2.1. La propaganda electoral	11
2.1.1. Plazos electorales	11
2.1.2. Redes sociales y medios de comunicación social (MMC)	12
2.1.3. Rendición de cuentas	13
<b>3. DESCRIPCIÓN DE HALLAZGOS</b>	<b>15</b>
3.1. Contexto electoral de las municipales 2021 en Asunción	15
3.2. Gasto electoral en Facebook	16
3.2.1. Las redes sociales no son significativas en volumen de gasto	16
3.2.1.1. <i>Intendentables</i>	16
3.2.1.2. <i>Concejales</i>	17
3.2.2. Microtargeting y falta de información	17
3.2.2.1. <i>Intendentables</i>	18
3.2.2.2. <i>Concejales</i>	19
3.2.3. “Valor del voto”: Resultados vs. Inversión en redes	20
3.2.3.1. <i>Intendentables</i>	20
3.2.3.2. <i>Concejales</i>	20
3.3. Gastos de propaganda electoral declarados ante el TSJE	24
3.3.1. Candidaturas a la Intendencia	24
3.3.2. Candidaturas a la Junta Municipal	25
3.3.3. Alianzas locales y partidos políticos	26
3.4. Facebook y las políticas regulatorias en la materia	27
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>29</b>
<b>5. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>31</b>
<b>6. ANEXOS</b>	<b>33</b>

## **SOBRE EL AUTOR**

### **Leonardo Gómez Berniga**

Abogado por la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Especialista en Didáctica de la Educación Superior por el Instituto Nacional de Educación Superior (INAES). Candidato a Magíster en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Docente auxiliar en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Con más de 10 años de experiencia profesional y académica en asuntos sobre elecciones, democracia, comunicación y tecno-política.

## RESUMEN

El trabajo analiza lo ocurrido durante las elecciones municipales del 2021 en la ciudad de Asunción, Paraguay. Expone el marco jurídico, los resultados electorales y desarrolla análisis y recomendaciones sobre recursos invertidos en propaganda electoral en Facebook publicados durante el 2021, desde páginas oficiales de candidaturas a la intendencia y los principales concejales electos. El trabajo recurre a datos públicos de Facebook, complementado con datasets y reportes de gasto electoral publicados por el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

**PALABRAS CLAVE:** *Facebook, Anuncios Políticos, Redes Sociales, elecciones, Paraguay*

## ABSTRACT

This paper analyzes what happened during the 2021 municipal elections in the city of Asunción, Paraguay. It exposes the legal framework and the electoral results and develops analysis and recommendations on resources invested in electoral propaganda on Facebook published during 2021. Particularly from official pages of candidates for mayor and elected councilors. The work uses public data from Facebook, complemented with datasets and reports of electoral expenditure published by the Superior Court of Electoral Justice.

**KEYWORDS:** *Facebook, Political Ads, Social media, Elections, Paraguay*

## INTRODUCCIÓN

Las redes sociales plantean desafíos importantes al momento de armonizar las disposiciones normativas, más aún en los procesos electorales donde la difusión de propaganda electoral a través de ellas es parte importante de la disputa política. En Paraguay no está regulada la propaganda electoral en redes sociales, y por ende no están previstos instrumentos de rendición de cuentas que las contemplen. Esto refleja la necesidad de profundizar el abordaje integral del asunto, visibilizar los hechos, cuantificar los alcances e impactos, para avanzar en posibles reformas necesarias.

El instituto IDEA Internacional menciona que las campañas —durante las últimas elecciones municipales en Paraguay— se realizaron en buena parte por medio de las redes sociales, dando un quiebre a las formas tradicionales de campañas con masivas convocatorias presenciales (IDEA Internacional et al., 2021). Esto no es cosa menor y Asunción no fue la excepción.

En las elecciones municipales del 2021, la encuesta sobre voto electrónico publicada por la organización TEDIC señala que el 47,4% de los electores se informaron de la incorporación del proceso de votación con máquinas electrónicas por medio de redes sociales (Alcaraz et al., 2021, p. 31).

La relevancia de las redes sociales para los procesos electorales en la capital del país se contrasta con datos relevados en el 2020 que evidencian que el 87% de la población residente en Asunción y mayor de 10 años de edad contaban con acceso a Internet en sus hogares (13 puntos por encima del promedio nacional). A nivel nacional, el 81,9% de la población señaló a las redes sociales (Facebook, Instagram y Twitter) como la finalidad del uso de Internet (Instituto Nacional de Estadística, 2021, p. 9,11,14).

Al principio de la investigación se expone la metodología: los métodos de selección de fuentes y criterios de búsqueda. Luego mediante una revisión bibliográfica se exponen las principales disposiciones normativas de Paraguay y las políticas internas de Facebook, que afectan la implementación efectiva de políticas a favor de la transparencia del gasto en propaganda electoral vía redes sociales.

Posteriormente, se realiza una descripción de los resultados electorales de las elecciones municipales del 2021 en Asunción, a partir de datos oficiales obtenidos de la Justicia Electoral, tanto para candidaturas a la intendencia como a cargos en la Junta Municipal de la Ciudad de Asunción.

Los hallazgos referentes al gasto electoral en redes sociales se limitan a datos de inversión en anuncios publicitarios en Facebook, desde marzo a octubre del 2021, filtrados por candidaturas a la Intendencia y a la Junta Municipal. Allí se grafican en perspectiva comparada, el costo por anuncio, la relación entre el costo y la cantidad de votos resultantes obteniendo el valor teórico de cada voto, y la inversión total por candidato y partido.

En cuanto a los datos obtenidos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), a partir de las declaraciones de rendición de gastos publicadas en el Observatorio Nacional de Financiamiento Político (ONAFIP), se grafica comparativamente la inversión destinada a propaganda electoral por parte de cada partido político, alianza, concertación y candidatura individual a cargos electivos para el municipio de Asunción. Si bien los datos no desagregan gastos en redes sociales, estos se suman al informe para disponer de una mirada integradora con datos oficiales.

Por último se abordan reflexiones finales sobre el proceso y se brindan recomendaciones que puedan ser consideradas por parte de tomadores de decisión, actores de la sociedad civil, academia y demás interesados.

# 1. MARCO METODOLÓGICO

La investigación aplicó un abordaje exploratorio, atendiendo a que no se encuentran precedentes que expliquen el gasto en propaganda electoral en redes sociales en Paraguay. Se aplicó como herramienta la recolección de datos, sistematizados en una base de datos unificada a partir de la extracción de datos de fuentes independientes: TSJE y Facebook.

Por último, se procedió a la revisión documental de fuentes bibliográficas y oficiales, tanto del Estado paraguayo como de regulaciones internas de Facebook. Se realizó un análisis sobre el contexto legal en el que se desarrollaron las campañas políticas digitales en Paraguay, y luego evidenciar los desafíos actuales en cuanto a su regulación.

Los datos oficiales de Facebook fueron publicados en sus informes de la biblioteca de anuncios de Facebook<sup>1</sup> y, por otro lado, tanto los detalles de las candidaturas como las rendiciones de cuentas de espacios políticos, candidatos y candidatas, fueron puestas a disposición por medio del ONAFIP<sup>2</sup> del TSJE.

## 1.1. Dataset de candidaturas

Los candidatos y candidatas objeto de la investigación fueron clasificados según candidaturas a la intendencia de la ciudad de Asunción, por un lado y, por otro, personas electas para la Concejalía Municipal en la Junta de la ciudad<sup>3</sup>. Para ello se utilizó la base de datos de candidaturas presentadas en las elecciones, disponible en el sitio web del TSJE<sup>4</sup>.

A partir de las fuentes mencionadas, se creó una base de datos unificada y se clasificaron los datos consultados según orden de lista, orden preferencial, número de lista, sigla de la organización política, cantidad de votos por voto preferencial, cantidad de votos por sistema d'Hont<sup>5</sup>, sexo, edad, monto del gasto electoral total, monto del gasto electoral en Asunción, la cantidad de anuncios y cuentas publicitarias<sup>6</sup> vinculadas a la página de Facebook de la candidatura.

## 1.2. Dataset de anuncios de Facebook

Los datos sobre gasto destinado a propaganda electoral en la plataforma de Facebook fueron extraídos de la sección de informes de la biblioteca de anuncios de la plataforma, filtrando el contenido de Paraguay sobre “Temas sociales, elecciones o política” difundido entre el 11 de marzo del 2021, fecha desde la cual se dispone información, hasta el 27 de octubre de ese año, fecha posterior a la celebración de las elecciones municipales en la ciudad de Asunción. No se establecieron plazos coincidentes

---

1 La red social Facebook forma parte de la corporación denominada Meta, por lo cuál integra en sus rendiciones datos de anuncios en la red social Instagram y Audience Network, red de espacios publicitarios en diversos sitios de Internet. Para más información: <https://www.facebook.com/ads/library/report/?source=archive-landing-page&country=PY>

2 Disponible en: <https://onafip.tsje.gov.py>

3 Ver Anexo I y II

4 Para conocer más detalles acerca de los resultados globales de las elecciones municipales del 2021 se pueden encontrar los datasets en: <https://tsje.gov.py/elecciones-municipales-2021---resultados.html>

5 D'hont es un sistema electoral de distribución proporcional de votos que consiste en dividir la cantidad de votos recibidos por cada partido por 1, 2, 3, 4 o hasta llegar al total de bancas que deben ser cubiertas.

6 Las cuentas publicitarias son las responsables de ejecutar las campañas, independientemente de quién sea el propietario de la página. Pueden ser, por ejemplo, los/as candidatos/as, agencias publicitarias o colaboradores.

con las fechas exactas del periodo electoral, dada la imposibilidad de extracción en un rango de fechas personalizado.

A partir de la base de datos de Facebook, se detalló el gasto de las cuentas publicitarias asociadas a las personas candidatas según lo destinado a públicos ubicados dentro de los límites geográficos de la ciudad de Asunción. Por otro lado, se detalló la inversión total de cada candidatura sin delimitación georreferenciada, es decir, ejecutada dentro y fuera de Asunción. Los montos en guaraníes analizados corresponden a las celdas encabezadas como “Amount Spent” y “Number of Ads in Library”, explicadas sólo en idioma inglés.

### **1.3. Dataset de rendiciones de cuentas del TSJE**

La información consultada del ONAFIP, ubicada en la sección “Rendición de cuentas” abarca el mes de julio hasta octubre de 2021. Según el calendario electoral, la oficialización de candidaturas se realizó del 26 al 28 de julio de 2021. De allí se extrajo la información necesaria de las tres secciones disponibles, “Organizaciones políticas”, “Total Candidatos Políticos” y “Total Candidatos Electos”.

Los reportes de candidaturas se encontraron en formato PDF y, en el caso de partidos, en formato HTML, sin disponer de una API de consulta o filtros de exportación que faciliten el proceso. Los datos etiquetados como “Propaganda y comunicación” fueron ubicados en la base de datos unificada, junto con los datos de Facebook mencionados.

### **1.4. Revisión de literatura y otras fuentes**

Para analizar la normativa actual, se han consultado las disposiciones legales que rigen la propaganda electoral, gasto electoral y rendición de cuentas del financiamiento electoral. Se consultó también la bibliografía sobre gasto y financiamiento electoral, regulación de veda electoral, campañas políticas y afines, en Paraguay.

Se consultaron también publicaciones periodísticas sobre posturas y eventos ocurridos en materia de seguimiento y control del cumplimiento de posibles disposiciones vigentes que regulen la propaganda electoral en redes sociales. Para tal fin fueron consultados los medios digitales ABC Color, Última Hora y La Nación, con etiquetas claves como: “redes sociales”, “campaña electoral”, “veda”, “elecciones”, “TSJE”, publicadas dentro del periodo estudiado.

En cuanto a Facebook, se dispone de un conjunto de reglamentaciones internas que regulan su funcionamiento y exigen a las personas involucradas en asuntos políticos responsabilidades particulares. Para ello se ha procedido a la revisión de estas, disponibles en su apartado de políticas de anuncios<sup>7</sup>, como también en su servicio de ayuda para empresas<sup>8</sup>.

---

7 [https://www.facebook.com/policies/ads/restricted\\_content/political](https://www.facebook.com/policies/ads/restricted_content/political)

8 <https://www.facebook.com/business/help/167836590566506?id=288762101909005>

## 2. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO

El gasto electoral en redes sociales por parte de espacios políticos y candidaturas no se encuentra regulado en ninguna disposición reglamentaria local. Esto se debe a que las “redes sociales” no son reconocidas como espacios de disputa electoral, ni se listan como Medios Masivos de Comunicación Social (MMC) dentro del Código Electoral (Congreso Nacional, 1996 Art. 288). Por lo tanto, están en una zona “gris” que debe ser objeto de discusiones y regulaciones más claras.

El Código Electoral y sus leyes modificatorias definen alcances, formas y limitaciones en articulados que podrían vincularse en el análisis: propaganda electoral, MMC, regulación de plazos electorales y especificidades necesarias en las rendiciones de cuentas (Congreso Nacional, 1996, 2015, 2020).

### 2.1. La propaganda electoral

Según la ley N° 834/96 “Que establece el Código Electoral Paraguayo” las publicaciones realizadas en redes sociales con fines electorales no son consideradas propaganda electoral, evidenciando un anacronismo preocupante. La propaganda electoral es definida en el segundo párrafo del artículo 290:

“Se entiende por propaganda electoral la exposición en la vía y espacios públicos de pasacalles, pintatas y afiches que contengan propuestas de candidatos o programas para los cargos electivos; espacios radiales o televisivos con mensajes que llaman a votar por determinados candidatos o propuestas; espacios en periódicos (diarios, revistas, semanarios) con propuestas de candidaturas o programa de gobierno” (Congreso Nacional, 1996).

En el año 2015, ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley propuesto por el diputado Hugo Rubin de la bancada del Partido Encuentro Nacional, que buscó ampliar el alcance del artículo 290, sumando a la definición: “cualquier otro mecanismo de difusión que contenga propuestas de candidatos o programas para los cargos electivos”. La aprobación de este proyecto podría ampliar el alcance de las regulaciones a las redes sociales (Congreso Nacional, 2015).

La Comisión de Prensa, Comunicación Social, Artes y Espectáculos de la Cámara de Diputados, tras elaborar su dictamen, aconsejó su aprobación con una modificación que explicitaba aún más la finalidad de regular las redes sociales:

“Se entiende por propaganda electoral la exposición en la vía y espacios públicos y privados de pasacalles, pintatas, afiches, gigantografías, internet, **redes sociales como (Instagram, Facebook, Twitter y otros)**” [Énfasis de la investigación] (Congreso Nacional, 2015).

La propuesta no prosperó hasta la fecha, siendo la última tramitación realizada el 6 de mayo de 2019, cuando la Cámara de Diputados envió el proyecto a la Comisión especial para el estudio de la reforma del sistema electoral (Congreso Nacional, 2015).

#### 2.1.1. Plazos electorales

A pesar del vacío legal ya mencionado, el artículo 293 de la ley N° 834/96 dispone un recurso utilizado por la Fiscalía Electoral para intervenir en casos de difusión de contenido por redes socia-

les, una vez finalizado el periodo de propaganda electoral e iniciado el periodo de veda electoral<sup>9</sup>. El artículo señala:

“Está prohibida la realización de actos de proselitismo, la portación de banderas, divisas u otras acciones de esta naturaleza, una vez expirado el plazo para la realización de la propaganda electoral.” (Congreso Nacional, 1996).

La redacción es ambigua donde dice “u otras acciones de esta naturaleza”, lo que permite a las instituciones de Justicia actuar conforme al principio de legalidad que establece que lo que no está prohibido, está permitido. En tal sentido, el director de la Unidad de Procesos Electorales del TSJE, Carlos María Ljubetic, señaló que existe “un vacío legal” en lo que refiere a la propaganda en redes sociales que permite su difusión, pero aclaró que no pueden desarrollarse “fuera del tiempo autorizado” (ABC Color, 2021).

Si en la ley existiera una asimilación de lo difundido en redes sociales con fines electorales a lo entendido por “propaganda electoral”, deberá seguir los plazos regidos en la materia. Existen plazos diferenciados entre aquellas que se desarrollan en medios de comunicación a diferencia de otros medios y, a su vez, plazos diferenciados en elecciones internas.

- En general, el periodo de propaganda se extiende por un máximo de 60 (sesenta) días contados respectivamente desde 2 (dos) días antes de que se realicen las elecciones y, en los medios masivos de comunicación social el plazo se reduce a un máximo de 30 (treinta) días, contados retroactivamente desde 2 (dos) días antes de los comicios (Congreso Nacional, 1996).
- En las elecciones partidarias el plazo de la propaganda no podrá excederse por más de 30 (treinta) días y, en medios de comunicación social, por solo 10 (diez) días (Congreso Nacional, 1996).

Las internas partidarias y las elecciones municipales 2021 se rigieron por un cronograma electoral que incluía fechas que debían cumplirse para la presentación de las rendiciones y emitir los anuncios de propaganda (Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), 2020a, 2020b). En el caso de la propaganda electoral en la vía pública para las internas partidarias, pudo realizarse legalmente entre el 19 de mayo y el 17 de junio del 2021. El periodo de propaganda en los MMC se fijó desde el 8 de junio al 17 de junio (Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), 2020b).

En las elecciones municipales, la propaganda electoral se permitió entre el 9 de agosto y el 7 de octubre del 2021 y para los MMC por 30 días corridos, entre el 8 de septiembre al 7 de octubre del mismo año. Por otra parte se fijó en la norma un periodo de propaganda electoral gratuita que fue desde el 28 de septiembre al 7 de octubre (Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), 2020b).

### **2.1.2. Redes sociales y medios de comunicación social (MMC)**

En la actualidad, el gasto de campaña *en línea* es una de las debilidades más importantes de los sistemas de financiamiento político y los marcos regulatorios, pues juega en contra de su propósito principal de mantener la integridad y legitimidad de elecciones libres, justas y protegidas de influencias indebidas (Agrawal et al., 2021, p. 7).

---

9 En Paraguay, el periodo de veda electoral empieza 2 días antes del comicio.

A pesar de existir propuestas legislativas para definir a las redes sociales como espacios donde difundir propaganda electoral (Congreso Nacional, 2015), no existe ninguna que las señale como parte de los MMC. Hasta la fecha, la legislación paraguaya no reconoce a plataformas Facebook<sup>10</sup>, Twitter<sup>11</sup>, Instagram<sup>12</sup>, Mastodon<sup>13</sup> u otras, como espacios de disputa electoral (Congreso Nacional, 1996 Art. 290). Así, las redes sociales también quedan por fuera de las obligaciones que el Código Electoral le impone a los MMC. En su artículo 288, sobre propietarios o directivos de los MMC establece (Congreso Nacional, 1996):

- a. que sus propietarios o directivos no podrán realizar ninguna discriminación en la tarifas, en el sentido de que no serán más elevadas que las ordinarias para actividades comerciales; y,
- b. que tampoco podrán los responsables de los medios hacer discriminaciones tarifarias en favor o en contra de algún partido, movimiento político o alianza.

En cuanto a la doctrina existen diversas interpretaciones. El jurista Gustavo Rojas señala que las “redes sociales tejidas a través de Internet” se suman al grupo de MMC, elevando el volumen de la información recibida por los electores (Rojas Bogado, 2009, p. 251). Sin embargo, el jurista Manuel Ramírez Candia señala que el Código Electoral no contemplaría a las redes sociales ya que “la normativa electoral no está determinada por el alcance o capacidad de difusión del medio sino en base a la selectividad efectuada en el artículo citado” (Ramírez Candia, 2008, p. 255). Se refiere al artículo 302 del citado código, que regula el espacio gratuito de propaganda electoral, que comprende exclusivamente a las emisoras radiales, televisión y periódicos:

“A los efectos de contribuir al proceso de democratización del país y la consiguiente educación cívica del pueblo paraguayo, los medios masivos de comunicación social oral y televisivo destinarán, sin costo alguno, el tres por ciento de sus espacios diarios para la divulgación de las bases programáticas de los partidos, movimientos políticos y alianzas que participen en las elecciones, durante los diez días inmediatamente anteriores al cierre de la campaña electoral. A los mismos efectos y durante el mismo lapso, los periódicos destinarán una página por edición.

La distribución del espacio será hecha por la Justicia Electoral en forma igualitaria entre los partidos, movimientos políticos y alianzas, y no se computará a los fines establecidos en el artículo anterior” (Congreso Nacional, 1996).

### 2.1.3. Rendición de cuentas

La Justicia Electoral es la encargada de velar por el cumplimiento y publicación de la “Declaración de Ingresos y Gastos de Campaña” y de la “Declaración de Interés Económico Vinculado”, asentadas en el artículo 64, inciso a) de la ley Nº 834/96, modificado por ley Nº 6501/2020. A través de su Unidad Técnica de Financiamiento Político (UTFP), el TSJE obliga a todas las candidaturas oficiales a utilizar el Sistema Nacional de Financiamiento Político (SINAFIP) para la rendición de cuentas. Como medida de transparencia activa, el TSJE disponibiliza lo declarado por las candidaturas en el Observatorio Nacional de Financiamiento Político (ONAFIP) (Congreso Nacional, 2020; Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), 2020b, 2021).

---

10 <https://www.facebook.com>

11 <https://www.twitter.com>

12 <https://www.instagram.com>

13 <https://www.mastodon.social>

Por otro lado, el SINAFIP es una herramienta informática de uso obligatorio para organizaciones políticas y candidaturas, que permite el cumplimiento de los requerimientos establecidos en el Código Electoral, con sus modificaciones (Congreso Nacional, 2020). Su implementación se encuentra regulada por una resolución del TSJE y un manual de utilización a modo de facilitar su implementación (Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), 2021).

El 13 de agosto del 2021 se fijó como fecha de publicación de la declaración de ingresos y gastos de campaña, para cada movimiento político y candidato/a durante las internas partidarias (Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), 2020b). En cuanto a las elecciones municipales se fijó el 23 de diciembre de 2021, publicándose la declaración de ingresos y gastos de campaña de cada candidatura y espacio político, que incluía un informe detallado sobre contribuciones y donaciones recibidas, además de documentos que detallan el gasto (Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), 2020b).

Entre los formularios requeridos por la reglamentación de la Ley 6501/2020 se encuentran en el artículo 1ro:

- Declaración de Ingresos y Gastos de Campaña (DIGC)
- Declaración de Interés Económico Vinculado (DIEV) que también debe presentar el cónyuge
- Informe General de Ingresos y Gastos de Campaña con sus anexos detallados
- Informe de Presentación de Rendiciones de Cuentas (Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), 2021).

La Declaración de Ingresos y Gastos de Campaña (DIGC) incluye la descripción detallada de los recursos invertidos para cubrir gastos de campaña, sea en efectivo o en bienes, así como el origen de los fondos por medio de un identificador del aportante, además de los gastos en que incurrieron y montos específicos (Congreso Nacional, 2020).

### 3. DESCRIPCIÓN DE HALLAZGOS

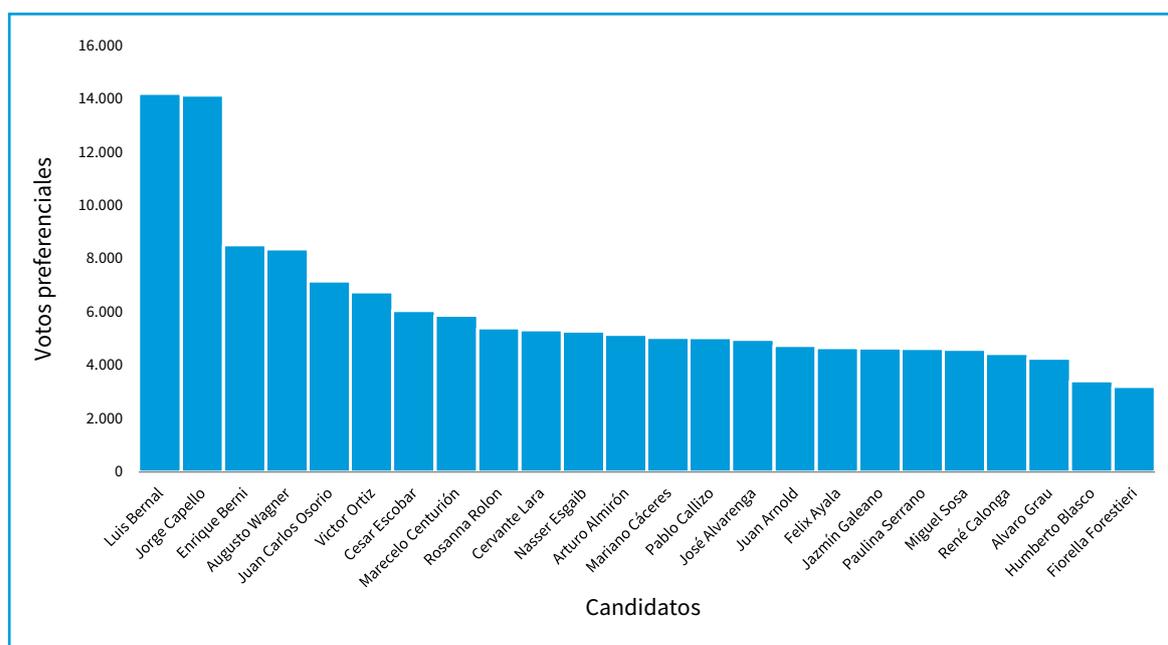
#### 3.1. Contexto electoral de las municipales 2021 en Asunción

Las elecciones municipales de 2021 fueron las primeras en implementar el sistema de voto preferencial y listas desbloqueadas, además de incorporar las máquinas electrónicas de impresión de votos, las cuales fueron objeto de discusión desde la sociedad civil (Alcaraz et al., 2021).

La intendencia de Asunción contó con 7 candidaturas: Óscar *Nenecho* Rodríguez (ANR), quien salió victorioso con 122.358 votos; Eduardo Nakayama (JA), con 108.487; Johanna Ortega (APT), la única mujer en carrera con 12.044 votos; Diego Oliver (PCN), con 2.067 votos; Luis Narvaja (CNFG), con 1.468 votos; Kike Ferreira (PCN), con 840, y Carlos Eduardo Ruiz (PMPP), con 703 votos.

En las candidaturas a la Junta Municipal, el sistema de voto preferencial permitió distinguir la cantidad de votos de cada candidato, evidenciando aún más la desigualdad en las condiciones de participación de las mujeres, tal como se observa en el Gráfico 1. Las mujeres ocuparon el 9°, 18°, 19° y 24° lugar: solo 4 mujeres de 24 bancas.

**GRÁFICO 1.** Consejales y votos preferenciales



## 3.2. Gasto electoral en Facebook

### 3.2.1. Las redes sociales no son significativas en volumen de gasto

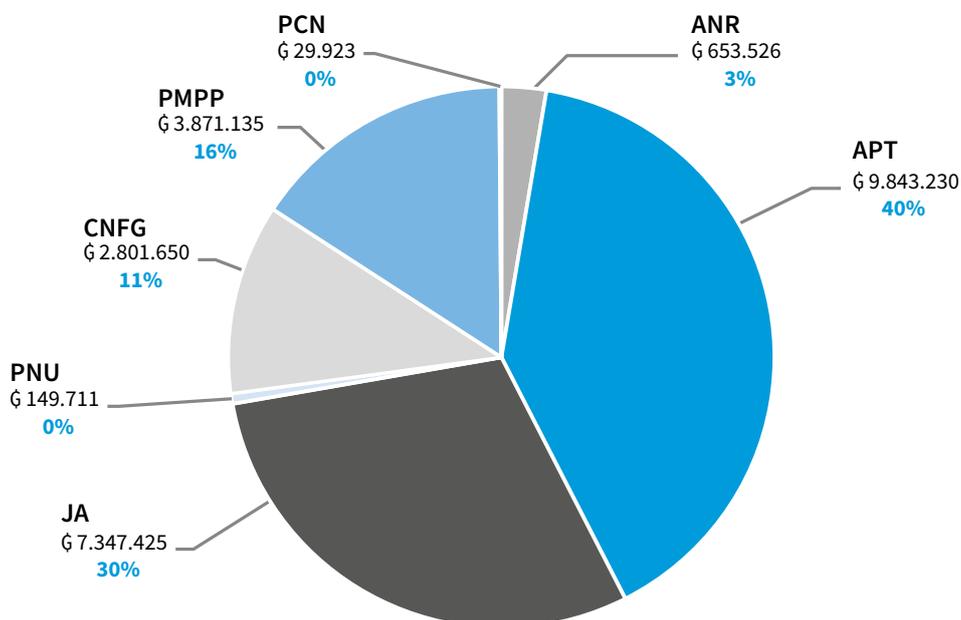
En comparación con datos de gasto electoral en medios de comunicación y vía pública, el volumen total destinado en redes sociales es insignificante. Según datos de Semillas para la Democracia, se han destinado a propaganda en medios de comunicación y vía pública en Asunción G 5.964.442.800, equivalentes<sup>14</sup> a USD 864.412. (Semillas para la Democracia, 2022).

Sin embargo, el gasto total en anuncios distribuidos en Facebook y sus soluciones publicitarias, considerando solamente lo ejecutado por candidaturas a la intendencia y concejales electos en la ciudad de Asunción, alcanzó G 177.926.367, equivalentes a USD 25.783 (Facebook, 2022a), significando comparativamente, solamente 2,94% de lo invertido en otros canales de información.

#### 3.2.1.1. Intendentables

Según Facebook, las candidaturas a la Intendencia de la ciudad de Asunción destinaron solamente G 24.696.600 en pautas. La candidata a la intendencia que más invirtió fue Johanna Ortega (**APT**), con G 9.843.230, y el que menos invirtió fue Diego Oliver (**PCN**), con G 29.923. Les siguen Eduardo Nakayama (**JA**), con G 7.347.425; Carlos Eduardo Ruiz (**PMPP**), con G 3.871.135; Luis Narvaja (**CNFG**), con G 2.801.650; Oscar Nenecho Rodríguez (**ANR**), con G 653.526 y, en penúltimo lugar, Kike Ferreira (**PNU**), con G 149.711 gastados en anuncios (Facebook, 2022a).

**GRÁFICO 2.** Porcentaje y cantidad invertida por candidatura a la intendencia

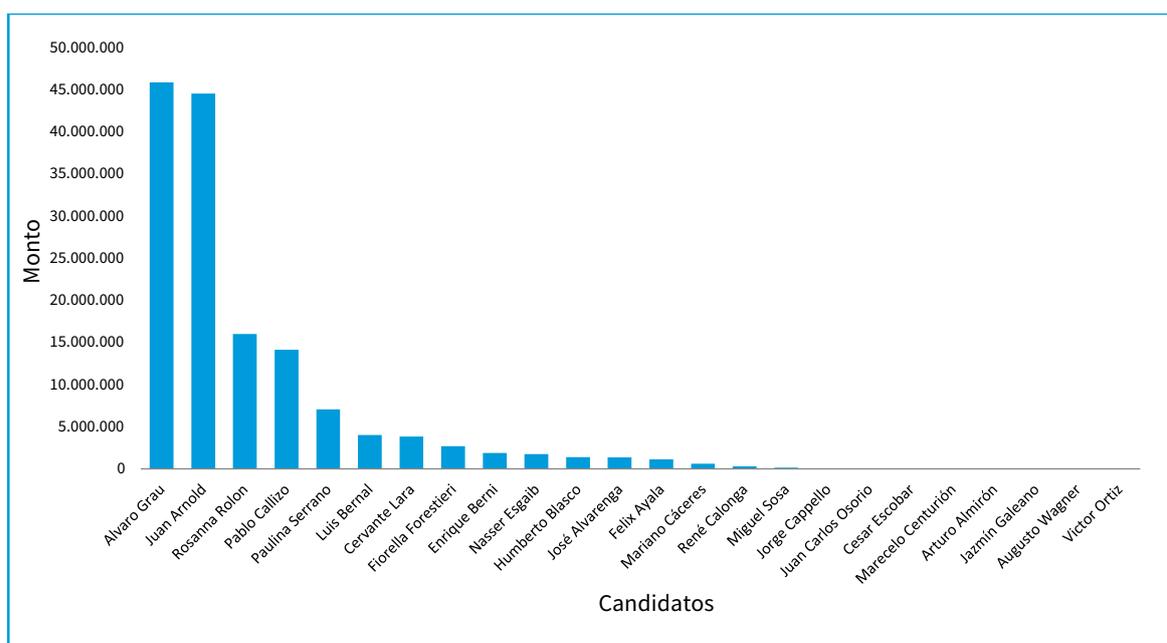


14 La cotización de conversión es G 6.901, según datos del BCP del 07 de octubre de 2021.

### 3.2.1.2. Concejales

Según los datos de Facebook (2022a), el concejal Álvaro Grau (PPQ) fue el candidato a la Junta Municipal de Asunción que más ha gastado en esta red social con G 45.866.090, muy por encima de Miguel Sosa y René Calonga, ambos de la ANR, quienes gastaron la menor suma registrada por la plataforma, G 300.117 y G 134.992, respectivamente. Cabe aclarar que en el gráfico existen otros concejales que se han computado como 0, pues no se registran datos de sus gastos en publicidad en Facebook

**GRÁFICO 3.** Montos gastados en Facebook por candidato/a a la Concejalía



### 3.2.2. Microtargeting y falta de información

La ausencia de información suficiente en Facebook sobre los datos utilizados en los anuncios para realizar segmentaciones, representa un desafío y, a la vez, una preocupación cada vez mayor. Es que la forma en la que se utilizan los datos en campañas electorales modernas es sumamente invasiva para la privacidad y esto plantea serias cuestiones de seguridad. Lo más grave es que tiene el potencial de socavar la confianza en el proceso democrático (Privacy International, 2020).

Actualmente, en Paraguay no existe una ley de protección de datos personales ni una otra política que obligue a las candidaturas y/o plataformas digitales a transparentar la utilización de datos de terceros para fines electorales, comerciales o sociales.

A continuación, se disponen los datos del costo de los anuncios por parte de las diferentes candidaturas a intendencia y, seguidamente, de los concejales electos.

### 3.2.2.1. Intendentables

El cálculo evidencia que el candidato Eduardo Nakayama (JA) fue quien dispuso de los anuncios más costosos en la red social, seguido de su competidora Johanna Ortega (APT). En penúltimo lugar se encuentra Óscar Rodríguez (ANR) y, en el último, Diego Oliver (PCN).

Con solo dos anuncios, Kike Ferreira (PNU) y Diego Oliver (PCN) reflejaron un gasto ínfimo destinado a sus respectivas campañas en redes sociales. La tabla 1 ofrece una síntesis del costo de los anuncios por parte de las distintas candidaturas a la intendencia.

**TABLA 1.** Valor de anuncios de candidaturas a la intendencia

Nombre	Monto total	Cantidad de anuncios	Valor anuncio (monto/cantidad anuncios)
Oscar Nenecho Rodríguez	₡ 595.746	14	₡ 42.553
Johanna Ortega	₡ 9.763.945	27	₡ 361.628
Eduardo Nakayama	₡ 7.331.286	18	₡ 407.294
Kike Ferreira	₡ 149.711	2	₡ 74.856
Luis Narvaja	₡ 2.650.627	17	₡ 155.919
Carlos Eduardo Ruiz	₡ 2.425.005	49	₡ 49.490
Diego Oliver	₡ 26.632	2	₡ 13.316

### 3.2.2.2. Concejales

El concejal Álvaro Grau (PPQ) junto con la concejala Rossana Rolón (ANR) fueron los que realizaron la mayor cantidad de anuncios, con 219 y 169 anuncios contabilizados. Sin embargo, Juanjo Arnold (ANR), Álvaro Grau (PPQ) y Paulina Serrano (PPQ) fueron los tres concejales con el precio promediado más alto por anuncio, rondando entre los G 207.000 a G 323.000 por publicación. Grau fue quien más ha pagado en publicidad en Facebook en general durante estas elecciones.

Miguel Sosa y René Calonga fueron quienes menos pagaron por estos anuncios y, a su vez, junto con Mariano Cáceres, todos de la ANR, han sido también quienes menos destinaron fondos en la plataforma. La tabla 2 ofrece una síntesis del gasto por parte de los concejales electos.

**TABLA 2.** Valor promedio de anuncios en candidaturas a la Junta Municipal

Nombre	Monto	Cantidad de anuncios	Valor promedio anuncio (monto/cantidad anuncios)
Juan Arnold	G 44.555.510	138	G 322.866
Álvaro Grau	G 45.866.090	219	G 209.434
Paulina Serrano	G 7.063.715	34	G 207.756
Fiorella Forestieri	G 2.688.818	16	G 168.051
Luis Bernal	G 4.028.204	24	G 167.842
Pablo Callizo	G 14.139.345	94	G 150.419
Mariano Cáceres	G 605.881	5	G 121.176
Jesús Lara	G 3.824.189	34	G 112.476
José Alvarenga	G 1.350.592	13	G 103.892
Rosanna Rolón	G 16.013.876	169	G 94.757
Humberto Blasco	G 1.377.941	18	G 76.552
Félix Ayala	G 1.133.256	16	G 70.829
Nasser Esgaib	G 1.746.382	26	G 67.169
Enrique Berni	G 1.880.611	32	G 58.769
René Calonga	G 300.117	10	G 30.012
Miguel Sosa	G 134.992	5	G 26.998
Jazmín Galeano	- sin datos -	- sin datos -	- sin datos -
Jorge Cappello	- sin datos -	- sin datos -	- sin datos -
Juan Carlos Osorio	- sin datos -	- sin datos -	- sin datos -
César Escobar	- sin datos -	- sin datos -	- sin datos -
Marcelo Centurión	- sin datos -	- sin datos -	- sin datos -
Arturo Almirón	- sin datos -	- sin datos -	- sin datos -
Augusto Wagner	- sin datos -	- sin datos -	- sin datos -
Víctor Ortiz	- sin datos -	- sin datos -	- sin datos -
<b>Total</b>	<b>G 146.709.519</b>	<b>853</b>	<b>G 1.988.997</b>

### 3.2.3. “Valor del voto”: Resultados vs. Inversión en redes

Con este análisis, se pretende estudiar el “Valor del Voto en Asunción (VVA)”, mediante la división del Monto gastado en Asunción en publicidad de Facebook, por la cantidad de Votos preferenciales obtenidos.

VVA = Monto gastado Asunción ÷ Votos preferenciales obtenidos

Es importante señalar que no se desconocen las múltiples variables que intervienen al momento de la definición del voto, sin embargo, se aporta la fórmula y el cálculo con fines meramente referenciales.

#### 3.2.3.1. Intendentables

Al analizar comparativamente, la inversión en redes sociales por parte de candidaturas pequeñas eleva el costo del voto en redes sociales. El VVA más alto lo tuvo Carlos Eduardo Ruiz (PMPP) a  $\$ 3.450$ , frente a Óscar Rodríguez, al que solo le costó  $\$ 5$  por voto. El cálculo, si bien no representa una correlación directa, ayuda a estimar la desigualdad existente en el costo de la campaña entre espacios pequeños o emergentes frente a estructuras electorales tradicionales.

**TABLA 3.** “Valor del voto en Asunción” en candidaturas a la Intendencia

Nombre	Monto en Asunción	Cantidad de votos preferenciales	Valor Voto Asunción (Monto en Asunción/Votos)
Óscar “Nenecho” Rodríguez	$\$ 595.746$	122358	$\$ 5$
Johanna Ortega	$\$ 9.763.945$	12044	$\$ 811$
Eduardo Nakayama	$\$ 7.331.286$	108487	$\$ 68$
Kike Ferreira	$\$ 149.711$	840	$\$ 178$
Luis Narvaja	$\$ 2.650.627$	1468	$\$ 1.806$
Carlos Eduardo Ruiz	$\$ 2.425.005$	703	$\$ 3.450$
Diego Oliver	$\$ 26.632$	2067	$\$ 13$

#### 3.2.3.2. Concejales

En la primera gráfica se observa que el concejal Juan Arnold (ANR) junto con Pablo Callizo (PPQ), fueron quienes tuvieron el VVA más elevado, es decir cuyos votos fueron más “costosos”, a juzgar por lo invertido en anuncios de Facebook en Asunción.

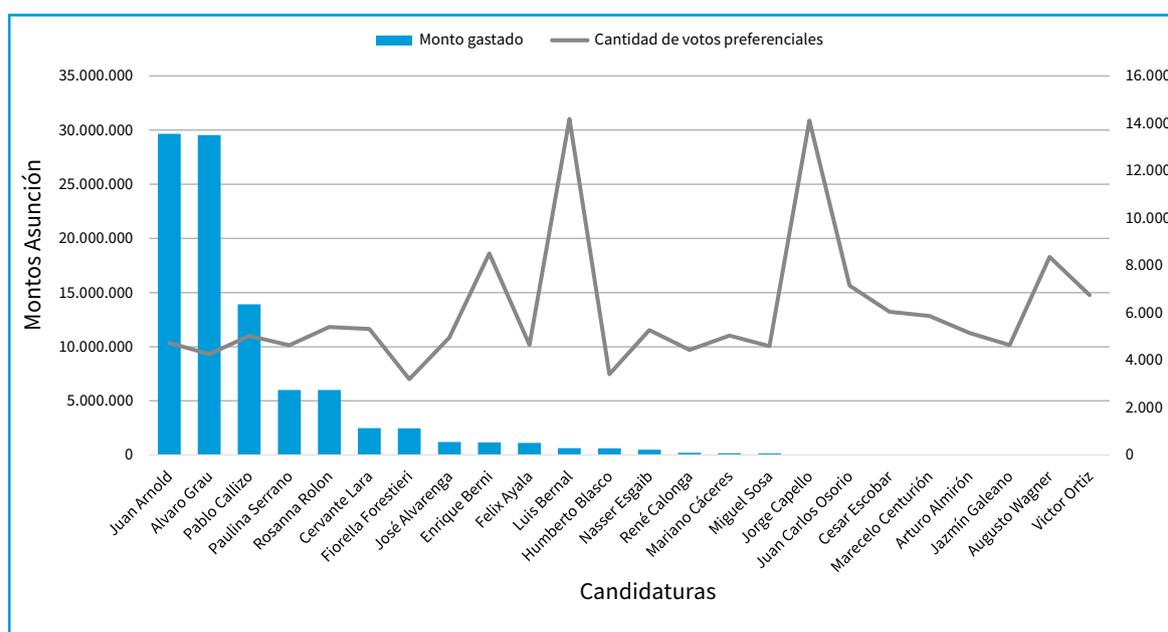
**TABLA 4.** “Valor del voto en Asunción” en candidaturas a la Junta Municipal

Nombre	Monto en Asunción	Cantidad de votos preferenciales	Valor Voto Asunción (Monto en Asunción/Votos)
Juan Arnold	₡ 29.665.084	4735	₡ 6.265
Álvaro Grau	₡ 29.530.694	4260	₡ 6.932
Pablo Callizo	₡ 13.912.655	5033	₡ 2.764
Paulina Serrano	₡ 6.002.809	4628	₡ 1.297
Rosanna Rolón	₡ 5.996.110	5401	₡ 1.110
Jesús Lara	₡ 2.493.729	5320	₡ 469
Fiorella Forestieri	₡ 2.470.934	3203	₡ 771
José Alvarenga	₡ 1.207.354	4962	₡ 243
Enrique Berni	₡ 1.167.449	8511	₡ 137
Félix Ayala	₡ 1.128.929	4653	₡ 243
Luis Bernal	₡ 633.128	14189	₡ 45
Humberto Blasco	₡ 607.308	3410	₡ 178
Nasser Esgaib	₡ 500.471	5272	₡ 95
René Calonga	₡ 206.732	4438	₡ 47
Mariano Cáceres	₡ 156.269	5041	₡ 31
Miguel Sosa	₡ 134.992	4594	₡ 29
Jorge Cappello	- sin datos -	14121	- sin datos -
Juan Carlos Ozorio	- sin datos -	7154	- sin datos -
César Escobar	- sin datos -	6048	- sin datos -
Marcelo Centurión	- sin datos -	5865	- sin datos -
Arturo Almirón	- sin datos -	5156	- sin datos -
Jazmín Galeano	- sin datos -	4637	- sin datos -
Augusto Wagner	- sin datos -	8357	- sin datos -
Victor Ortiz	- sin datos -	6751	- sin datos -

Una comparación entre el monto total gastado en Asunción por cada candidato/a versus la cantidad de votos preferenciales obtenidos por cada concejal, da la pauta que no hay una relación gasto/voto directa y que cada caso debe ser objeto de estudio particular.

Más allá de esta observación, destaca el volumen de gasto en Facebook por parte de concejales de partidos políticos no tradicionales, quienes con una inversión promedio entre 8 a 10 millones de guaraníes obtuvieron entre 4.000 a 5.500 votos.

**GRÁFICO 4.** Ranking de monto gastado vs cantidad de votos preferenciales



Por otro lado, existieron candidatos que, sin inversión significativa en redes, tuvieron picos electorales considerables, como Luis Bernal (ANR), Enrique Berni (ANR), Jorge “Turi” Capello (ANR) o Augusto Wagner (PLRA). Ellos mostraron su fuerza política con propaganda por otros medios.

Existe una diferencia importante en la efectividad de los resultados al considerar los montos totales gastados en anuncios de Facebook, considerando todos los gastos y no solo aquellos ejecutados en Asunción:

$$VV = \text{Monto gastado} \div \text{Votos preferenciales obtenidos}$$

Con la misma fórmula de VV, concejales como Álvaro Grau (PPQ), Juan Arnold (ANR) o Pablo Callizo (PPQ) tuvieron anuncios más costosos.

**TABLA 5.** “Valor del voto” en candidaturas a la Junta Municipal

Nombre	Monto	Cantidad de votos preferenciales	Valor Voto (Monto/Votos)
Álvaro Grau	₡ 45.866.090	4260	₡ 10.767
Juan Arnold	₡ 44.555.510	4735	₡ 9.410
Rosanna Rolón	₡ 16.013.876	5401	₡ 2.965
Pablo Callizo	₡ 14.139.345	5033	₡ 2.809
Paulina Serrano	₡ 7.063.715	4628	₡ 1.526
Fiorella Forestieri	₡ 2.688.818	3203	₡ 839
Jesús Lara	₡ 3.824.189	5320	₡ 719
Humberto Blasco	₡ 1.377.941	3410	₡ 404
Nasser Esgaib	₡ 1.746.382	5272	₡ 331
Luis Bernal	₡ 4.028.204	14189	₡ 284
José Alvarenga	₡ 1.350.592	4962	₡ 272
Félix Ayala	₡ 1.133.256	4653	₡ 244
Enrique Berni	₡ 1.880.611	8511	₡ 221
Mariano Cáceres	₡ 605.881	5041	₡ 120
René Calonga	₡ 300.117	4438	₡ 68
Miguel Sosa	₡ 134.992	4594	₡ 29
Jazmín Galeano	- sin datos -	4637	- sin datos -
Jorge Capello	- sin datos -	14121	- sin datos -
Juan Carlos Ozorio	- sin datos -	7154	- sin datos -
César Escobar	- sin datos -	6048	- sin datos -
Marcelo Centurión	- sin datos -	5865	- sin datos -
Arturo Almirón	- sin datos -	5156	- sin datos -
Augusto Wagner	- sin datos -	8357	- sin datos -
Víctor Ortiz	- sin datos -	6751	- sin datos -

### 3.3. Gastos de propaganda electoral declarados ante el TSJE

Las rendiciones de cuentas publicadas mediante el ONAFIP ayudan a transparentar el proceso electoral. A la fecha de cierre de la investigación (08 de abril de 2022) ciertos espacios políticos, presuntamente, no realizaron la presentación de sus declaraciones o quizás no fueron publicadas por el máximo organismo electoral. Entre las agrupaciones con declaraciones no disponibles se encuentran: la Alianza Asunción Para Todos, la Alianza Encuentro Ciudadano, el Partido del Movimiento Patriótico Popular y el Partido Cruzada Nacional. En los casos de las agrupaciones que declararon sin movimiento, se visualizan en las tablas y gráficos con cifra cero.

El análisis a la luz del objeto de este trabajo se vuelve complejo, dado el casi nulo desglose que se brinda al momento de realizar las declaraciones al TSJE por parte de los sujetos obligados y el nulo desarrollo de instrumentos procedimentales que lo faciliten. A causa de ello, este apartado busca ser meramente referencial y objeto de observación de las personas interesadas para visibilizar el funcionamiento actual del SINAFIP. Todos los montos refieren al apartado “Propaganda y publicidad”, sin claridad acerca de la incorporación de gastos de redes sociales, por los motivos expuestos en el apartado de marco jurídico.

Los datos analizados son presentados por el ONAFIP en el “Resumen de egresos detallados”, también denominado “Resumen de gastos detallados”, “Informes detallados de gastos electorales” y “Detalle de cuenta documentada de los gastos electorales”, regulados conforme a las últimas modificaciones del artículo 64 del Código Electoral (Congreso Nacional, 1996, 2020).

#### 3.3.1. Candidaturas a la Intendencia

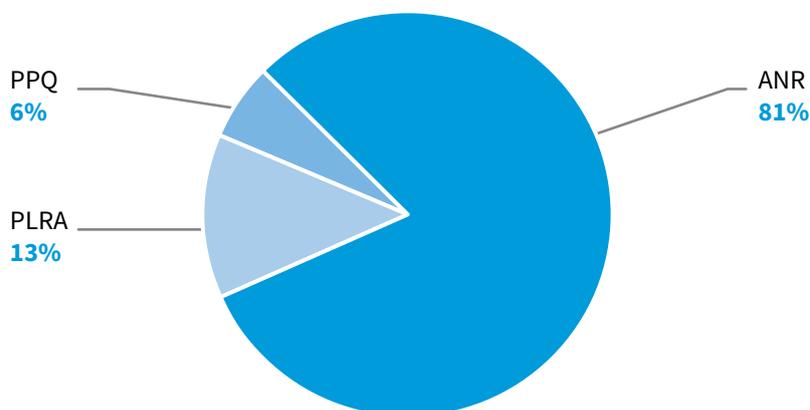
De las siete candidaturas presentadas al cargo de Intendencia de Asunción, solamente el actual intendente, Óscar Rodríguez (ANR), declaró haber gastado en propaganda y publicidad electoral la suma de \$ 67.070.000, distribuido entre dos proveedores: Germán Martínez y Asociados y M.G.M. S.A Imagen y Publicidad (TSJE, 2022). El monitoreo de medios elaborado por Semillas para la Democracia identificó un gasto 24 veces más alto, estimado en USD 235.688 y equivalente a \$ 1.626.247.000 (Semillas para la Democracia, 2022).

Entre las demás candidaturas, Johanna Ortega (APT), Eduardo Nakayama (JA), Luis Narvaja (CNFG) y Carlos Eduardo Ruiz (PMPP) presentaron la declaración con montos en cero. Por otra parte, no se encuentran publicadas las declaraciones de gasto electoral de Enrique Ferreira (PNU) y Diego Oliver (PCN).

### 3.3.2. Candidaturas a la Junta Municipal

En candidaturas a la Junta Municipal de Asunción, la inversión total destinada a propaganda y publicidad por parte de todos los candidatos y candidatas alcanzó la suma total de ₡ 403.051.985, equivalentes a USD 58.405 (TSJE, 2022).

**GRÁFICO 5.** Gasto electoral según afiliación de candidaturas a la Junta Municipal (en porcentajes)



Según el detalle de gastos, los cinco concejales municipales que más fondos destinaron para propaganda electoral durante sus campañas fueron:

- Luis Bernal (ANR) con ₡ 110.000.000
- Enrique Berni (ANR) con ₡ 34.672.000
- Jorge Cappello (ANR) con ₡ 34.360.000
- Nasser Esgaib (ANR) con ₡ 30.000.000
- Miguel Sosa (ANR) con ₡ 29.845.000 (TSJE, 2022).

En orden les siguen Juan Arnold (ANR) con ₡ 29.563.000; Humberto Blasco (PLRA) con ₡ 25.700.000; Mariano Cáceres (ANR) con ₡ 23.000.000; Augusto Wagner (PLRA) con ₡ 20.950.000; Pablo Callizo (PPQ) con ₡ 11.479.375; Álvaro Grau (PPQ) con ₡ 10.315.000; Rosanna Rolón (ANR) con ₡ 10.000.000; Juan Carlos Ozorio (ANR) con ₡ 10.000.000; Arturo Almirón (ANR) con ₡ 5.022.010; Víctor Ortiz (PLRA) con ₡ 4.592.500; César Escobar (ANR) con ₡ 3.624.200; José Alvarenga (ANR) con ₡ 3.243.900; René Calonga (ANR) con ₡ 2.875.000; Jesús Lara (ANR) con ₡ 2.350.000 y Paulina Serrano (PPQ) con ₡ 1.460.000, declarados al TSJE en concepto de gasto en propaganda y publicidad (TSJE, 2022).

Al comparar las declaraciones con los informes de gastos al TSJE y las estimaciones de costos de publicidad en Facebook se evidencia un subregistro importante, observado en al menos 7 de las candidaturas con escaños ganados.

Según los datos disponibles en Facebook, que representan sumas superiores a lo declarado al TSJE, las candidaturas de Álvaro Grau, Paulina Serrano y Pablo Callizo de PPQ reflejan un subregistro que ronda desde -19 a -79%. En la ANR, Juan José Arnold, Rosanna Rolón y Jesús Lara van desde -34 a -39% y Félix Ayala del PLRA con un -100% de subregistro al declarar al TSJE no haber incurrido en gasto. (Ver Tabla 6).

**TABLA 6.** Diferencias entre gasto en Facebook y declaraciones de gastos al TSJE

Nombre	Espacio político	Monto total TSJE	Monto en Facebook	Diferencia	Porcentaje
Félix Ayala	PLRA	₡ 0	₡ 1.133.256	₡ -1.133.256	-100 %
Paulina Serrano	PPQ	₡ 1.460.000	₡ 7.063.715	₡ -5.603.715	-79 %
Álvaro Grau	PPQ	₡ 10.315.000	₡ 45.866.090	₡ -35.551.090	-78 %
Rosanna Rolón	ANR	₡ 10.000.000	₡ 16.013.876	₡ -6.013.876	-38 %
Juan José Arnold	ANR	₡ 29.563.000	₡ 44.555.510	₡ -14.992.510	-34 %
Jesús Lara	ANR	₡ 2.350.000	₡ 3.824.189	₡ -1.474.189	-39 %
Pablo Callizo	PPQ	₡ 11.479.375	₡ 14.139.345	₡ -2.659.970	-19 %

### 3.3.3. Alianzas locales y partidos políticos

En la presente sección se comparan gastos de tres espacios políticos con candidaturas a la intendencia a partir del monto total de gasto en propaganda y publicidad. La ANR, JA y el Frente Guasu fueron los únicos espacios con declaración de gastos disponible publicada.

Los montos no representan un gasto únicamente destinado a Asunción, atendiendo a que no existe información disgregada por localidad donde fue destinada. Sin embargo, en los casos de JA, APT y EC, al ser espacios políticos con candidaturas exclusivas en Asunción, se puede inferir que el gasto fue exclusivamente destinado a las elecciones de la capital del país.

**TABLA 7.** Gastos de espacios políticos con candidaturas a intendentes

Espacio político	Monto	Porcentaje del total
ANR	₡ 3.071.039.893	79.69 %
Alianza Juntos por Asunción	₡ 768.415.051	19.94 %
Concertación Nacional Frente Guasu	₡ 14.147.999	0.37 %

### 3.4. Facebook y las políticas regulatorias en la materia

Un asunto preocupante es el doble estándar aplicado por Facebook en lo referido a disponibilidad de anuncios categorizados como “anuncios especiales” en la biblioteca de anuncios. El etiquetado de los anuncios, clasificados como “Temas sociales, elecciones o política, Vivienda”, “Crédito” y “Empleo”, no se realizan en todas las latitudes y de forma pública por igual.

En Paraguay, como en la mayoría de países de América, África, Medio Oriente o Asia, solo se disponen anuncios en biblioteca categorizados como “Temas sociales, elecciones o políticos”<sup>15</sup> (Facebook, 2022a).

Sin embargo, en países como los Estados Unidos de América, Alemania o Canadá —centrales en el sistema-mundo— Facebook disponibiliza al público los anuncios sobre “vivienda”, “crédito” o “empleo”, categorías a su vez implementadas tras varios años de lucha contra la discriminación en anuncios publicitarios que afectaba a poblaciones en situación de vulnerabilidad o estigmatización.

Algunas de las organizaciones de la sociedad civil que promovieron estos reclamos y fueron reconocidos por Facebook son Pro Pública (Julia Angwin, 2016), la Alianza Nacional de Vivienda Justa (NFHA, por sus siglas en inglés), la Unión Estadounidense de Libertades Civiles (ACLU, por sus siglas en inglés) y la Communication Workers of America (CWA, por sus siglas en inglés) (Sheryl Sandberg, 2019).

**TABLA 8.** Disponibilidad de categorías de anuncios transparentados según localidad

Disponibilidad de anuncios	
Estados Unidos, Canada y países parte de la Unión Europea	Paraguay
Temas sociales, elecciones o políticos Vivienda Crédito Empleo	Temas sociales, elecciones o políticos

Como consecuencia de estas políticas, anuncios que puedan afectar a personas en situación de vulnerabilidad o que se encuentren relacionados a actividades político-electorales sin ser categorizados como tal, tienen menos chances de quedar bajo la mirada pública. Esta ausencia de información clave podría distorsionar el funcionamiento democrático, además de dificultar la identificación de redes de influencia, acciones de *astroturfing*<sup>16</sup> y el monitoreo del contenido de anuncios en busca de discursos de odio y desinformación (Leerssen et al., 2021, p. 13).

15 En su sitio oficial, Facebook define como anuncios sobre temas sociales, elecciones o política a aquellos que coinciden con criterios como: a) Ser creados por una persona candidata a un cargo público, una figura política u alguna organización política, distinguiendo allí partidos políticos o un comité de acción política, aquellos que se crean en nombre o relación a ellos o hacen campañas en favor de un candidato; b) Relacionados con elecciones, referendos o votaciones, incluyendo también aquellos anuncios destinados que promuevan la participación electoral en campañas; c) Relacionados a temas sociales en el lugar que se muestran y; d) Están regulados como publicidad política (Facebook, 2022b).

16 El Astroturfing refiere a un tipo de activismo promovido por un pequeño grupo de personas que aparenta de forma fraudulenta y con grandes recursos, recibir un masivo apoyo espontaneo.

En el plano local, la situación actualmente dificulta corroborar el cumplimiento de disposiciones de transparencia por parte de actores políticos electos o en campaña electoral, además de ir contra lo prometido por la plataforma, cuando señala que la biblioteca de anuncios:

“... ofrece transparencia publicitaria al proporcionar una **colección completa** en la que se pueden realizar búsquedas y que incluye todos los anuncios que actualmente están en circulación en las apps y los servicios de Facebook, **incluido Instagram**” [Énfasis de la investigación] (Facebook, 2022a).

La organización Privacy International señala como problemático el hecho de que las empresas no brindan información completa a los usuarios, acerca de por qué se categoriza o no, en cada caso, en particular anuncios políticos. También señala que la información facilitada debería incluir al menos: 1) la fuente de los datos utilizados para orientar los anuncios, 2) la audiencia objetivo del anunciante y la audiencia real del anunciante, 3) información sobre si el anuncio fue micro-dirigido (Privacy International, 2019).

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las redes sociales son espacios con significativa importancia para el desarrollo de elecciones transparentes, justas y democráticas, por lo que es necesario regularlas de forma participativa y así evitar abusos y mejorar las condiciones actuales.

Los cambios tecnológicos desde la aparición de Internet hace más de 30 años, alertaron sobre un espacio de propaganda electoral que se avecinaba. Sin embargo, todavía no contamos en Paraguay con una regulación que reconozca la necesidad de cubrir el alcance de las prácticas en redes sociales durante los procesos electorales.

Hoy nos encontramos con dos grandes desafíos, uno a nivel local y otro a nivel de cooperación internacional. En el plano local, urge una regulación normativa que permita reconocer en plenitud las campañas de propaganda y publicidad con fines electorales a merced del control jurisdiccional de justicia. Esto permitirá avanzar en políticas de monitoreo, medición, control y sanción de abusos que pudieran ocurrir en el plano virtual, ya que repercute directamente en el funcionamiento total de la sociedad. En tal sentido es clave y crucial sumar esfuerzos desde la sociedad civil, tal como señala Semillas Para la Democracia, en el monitoreo de propaganda y publicidad. El trabajo de dicha organización fue realizado en el marco de las elecciones y, a diferencia de esta investigación, se enfocó en otros canales de difusión de contenidos.

El plano de la cooperación internacional quizás es el más complejo porque depende de dos factores importantes: articulación entre diversos actores para impulsar propuestas de cambios a las plataformas y la voluntad de estas empresas, como Meta, para incorporar las recomendaciones que lleguen tanto desde los órganos de gestión electoral como también de la sociedad civil y la academia organizada.

Plataformas privadas como Facebook, a través de sus representantes comerciales locales y regionales, intervienen con actores privados y candidatos, brindando soluciones comerciales, venta de anuncios y espacios publicitarios reservados. Categorizan anuncios políticos pero, a diferencia del norte global, aquí solo categorizan esos y no otros temas como “vivienda”, “crédito” o “empleo”. Si los estándares de calidad son objeto de discusión en otros puntos del globo, también deben ser mecanismos aplicados en países del sur global.

Los hallazgos de la investigación abren un camino reflexivo del cual deben ser parte la mayor cantidad de actores interesados en el fortalecimiento de los procesos electorales. Los reportes de gasto electoral, a criterio de este autor, parecen ser meramente declarativos, sin consecuencias legales al momento de incumplir las normas y con grandes incongruencias entre lo presentado y lo que se ve invertido en realidad. Es urgente y necesario que los recursos tecnológicos existentes se ajusten para optimizar la incorporación de la perspectiva de Derechos Humanos, de principios de democracia y transparencia, frente al oscurantismo que amenaza, por medio de dinero malhabido y débiles mecanismos de control, al financiamiento electoral.

Otro factor importante es la desigualdad en el financiamiento y por ende, el gasto electoral posible para las mujeres. El informe evidencia que las cuatro mujeres que ingresaron a la Junta Municipal destinaron entre 11 a 110 veces más recursos financieros que el concejal con más inversión en propaganda electoral. Esto también se refleja en redes sociales.

Por tanto, es necesario transparentar la política de costos publicitarios y hablar sobre la incorporación de espacios reservados para publicidad y propaganda en redes sociales. También debe ser un tema en la conversación, el papel que juegan plataformas como Facebook, Instagram, Tik Tok y otras redes sociales como espacios en disputa durante las campañas electorales. Quedará pendiente definir con claridad si se debe, de algún modo, asimilarlas legalmente como MMC o si deben registrarse con un marco normativo distinto, dado que, como los medios tradicionales recurren a cobros por tarifas por reproducción de videos, difusión de imágenes y textos u ocupación de espectro publicitario reservado.

Es necesario que las empresas de redes sociales transparenten totalmente la información sobre los montos exactos ejecutados y los detalles de la segmentación aplicada, como por ejemplo género, edad, nivel socioeconómico, uso de base de datos, entre otros, que pudieran significar uso no consentido de datos o vulneración de derechos, direccionamiento intencional de campañas con criterios discriminatorios o uso de recursos que no coincidan con los declarados en los documentos oficiales. Para este fin, el TSJE podría avanzar en contactos oficiales y posibles convenios con las plataformas.

En cuanto a las políticas lingüísticas, es necesario que los datos exportables para el análisis utilicen categorías y descripciones en el lenguaje oficial del país consultado. Los datos brindados por Facebook se encuentran disponibles en inglés, no en español o guaraní, dificultando aún más el acceso a la población local.

Por último, es necesario avanzar en estándares sobre monitoreo de gasto electoral en redes sociales, sobre todo como práctica a incorporar en los organismos electorales. Ya hay experiencias interesantes en la región, tal como México o Chile que podrían ser consideradas como punto de partida de enfoques locales.

### **Limitantes de la investigación**

Este estudio no contempló otros métodos que podrían ser considerados propaganda electoral en redes sociales, tales como *sponsoreo* a influenciadores, anuncios realizados desde otras páginas afiliadas a las candidaturas, contenido replicado de otras fuentes externas a las redes sociales, entre otros, que podrían ser objeto de monitoreo y desarrollo de líneas de investigación futuras.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

1. ABC Color. (2021, mayo 21). *Publicidad en redes sociales no está legislada, por lo tanto, nada se puede hacer—Nacionales—ABC Color*. <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/05/21/publicidad-en-redes-sociales-no-esta-legislada-por-lo-tanto-nada-se-puede-hacer/>
2. Agrawal, K., Hamada, Y., & Fernández Gibaja, A. (2021). *Regulating Online Campaign Finance: Chasing the Ghost?*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. <https://doi.org/10.31752/idea.2021.6>
3. Alcaraz, L., Carrillo, E., & García, D. (2021). *Encuesta sobre uso de máquinas de votación electrónica en las elecciones municipales 2021* (TEDIC, Ed.). TEDIC. <https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2022/01/Voto-Electronico-Municipales-WEB.pdf>
4. Congreso Nacional. (1996). *Ley N° 834 del 17 de abril de 1996. Que establece el Código Electoral paraguayo*. <http://digesto.senado.gov.py/detalles&id=9443>
5. Congreso Nacional. (2015). *PROYECTO DE LEY: QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY 834/96 – CODIGO ELECTORAL, EN SUS ARTICULOS 290 Y 324, PRESENTADO POR EL DIPUTADO: HUGO RUBÍN*. <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/104547>
6. Congreso Nacional. (2020). *Ley N° 6501 del 18 de febrero del 2020. Que modifica la Ley No 4743/2012 “Que Regula el Financiamiento Político, que fuera modificado por Ley N° 6167/2018 y Modifica la Ley N° 834/1996 Que establece el Código Electoral Paraguayo*. <http://digesto.senado.gov.py/detalles&id=11132>
7. Facebook. (2022a). *Biblioteca de anuncios*. [https://www.facebook.com/ads/library/?active\\_status=all&ad\\_type=political\\_and\\_issue\\_ads&country=PY&media\\_type=all](https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=all&ad_type=political_and_issue_ads&country=PY&media_type=all)
8. Facebook. (2022b). *Información acerca de los anuncios sobre temas sociales, elecciones o política*. Servicio de Ayuda de Facebook Para Empresas. <https://es-la.facebook.com/business/help/167836590566506>
9. IDEA Internacional, Filártiga-Callizo, C., González Prieto, L., & Echauri, C. (2021, julio 23). *Hacia las Elecciones Municipales 2021 en Paraguay: Reformas electorales en contexto de pandemia*. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/hacia-las-elecciones-municipales-2021-en-paraguay-reformas-electorales-en>
10. Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Tecnología de la Información y Comunicación en el Paraguay(TIC). EPH 2015-2020*. <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?code=MTY3>
11. Julia Angwin, T. P. J. (2016, octubre 28). *Facebook Lets Advertisers Exclude Users by Race. PROPUBLICA*. <https://www.propublica.org/article/facebook-lets-advertisers-exclude-users-by-race>

12. Leerssen, P., Dobber, T., Helberger, N., & de Vreese, C. (2021). News from the ad archive: How journalists use the Facebook Ad Library to hold online advertising accountable. *Information, Communication & Society*, 0(0), 1–20. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2021.2009002>
13. Privacy International. (2019, agosto 5). *Why is advertising transparency important?* <http://privacyinternational.org/es/node/3288>
14. Privacy International. (2020, abril 30). *Why we're concerned about profiling and micro-targeting in elections*. Privacy International. <http://privacyinternational.org/es/node/3735>
15. Ramírez Candia, M. D. (2008). *Derecho electoral*. Editora Litocolor.
16. Rojas Bogado, G. (2009). *Lecciones de derecho electoral*. Intercontinental Editora.
17. Semillas para la Democracia. (2022). *¿Cuánto cuestan las elecciones? Monitoreo del gasto en campaña electoral de las Elecciones Municipales 2021*. [https://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2021/10/Informe-de-Monitoreo-de-gastos-electorales\\_octubre-2021\\_SPD.pdf](https://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2021/10/Informe-de-Monitoreo-de-gastos-electorales_octubre-2021_SPD.pdf)
18. Sheryl Sandberg. (2019, marzo 19). Doing More to Protect Against Discrimination in Housing, Employment and Credit Advertising. *Meta*. <https://about.fb.com/news/2019/03/protecting-against-discrimination-in-ads/>
19. Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). (2020a). *Resolución TSJE N° 22/2020 Por la cual se aprueba el Cronograma Electoral para las Elecciones de Intendentes y miembros de Juntas Municipales en todos los distritos del país, para el Periodo 2021/2025*. <https://www.tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/res-tsje-2020-22.pdf>
20. Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). (2020b). *Resolución TSJE N° 42/2020 Por la cual se amplía el Cronograma Electoral para las Elecciones de Intendentes y Miembros de Juntas Municipales en todos los distritos del país, para el periodo 2021-2025*. [https://www.tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2020-resolucion-tsje\\_42.pdf](https://www.tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2020-resolucion-tsje_42.pdf)
21. Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). (2021). *Resolución TSJE N°1/2021 Por la que se reglamentan varios artículos de la Ley N° 834/1996 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”, referentes al Financiamiento Político, modificado por las leyes N° 4743/2012, N° 6167/2018, N° 6501/2020 y sus concordantes*. <https://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2021-resolucion-tsje-1.pdf>
22. TSJE. (2022). *ONAFIP - Observatorio Nacional de Financiamiento Político*. <https://onafip.tsje.gov.py/rendiciones-movimientos#>

## 6. ANEXOS

### Anexo I. Candidatos a la Intendencia de la ciudad de Asunción

Lista	Candidato	Organización Política	Link de Facebook	Link de la organización
1	Óscar "Nenecho" Rodríguez	Partido Colorado	facebook.com/oscarrodriguezpy	facebook.com/partidocoloradooficial1
4	Johanna Ortega	Alianza Asunción para Todos	facebook.com/JohannaParaguay	https://www.facebook.com/JuventudPS https://www.facebook.com/ppaissolidario
5	Eduardo Nakayama	Alianza Juntos por Asunción	facebook.com/EduardoNakayamaR	facebook.com/PLRAOficial
15	Carlos "Kike" Ferreira	Partido Nacional Unámonos	Sin página, solo perfil personal	facebook.com/Partido-Nacional-UN%C3%81MO-NOS-1679629065418649/ facebook.com/partidounamos/
40	Luis Narvaja	Concertación Nacional Frente Guasu	facebook.com/luisnarvaja89/	facebook.com/FrenteGuasuPy
50	Carlos Ruíz Díaz	Partido del Movimiento Patriótico Popular	facebook.com/CarlosEduardoASU/	facebook.com/recuperemosasuncion/
999	Diego Oliver	Partido Cruzada Nacional	facebook.com/profile.php?id=100053876406252	facebook.com/cruzadanacionalOFICIAL/

## Anexo II. Concejales municipales electos de la Junta de la Ciudad de Asunción

Orden pref.	Partido	Nombre	Link de Facebook
1	ANR	Luis Fernando Bernal Mazo	facebook.com/luiferbernalpy
2	ANR	Jorge Salvador Cappello Bernal	facebook.com/turi.cappello.1
3	ANR	Enrique Javier Berni Brítez	facebook.com/EnriqueBerniANR
5	ANR	Juan Carlos Ozorio Admen	facebook.com/JuanCarlosOzorioAdmen
7	ANR	César Eduardo Escobar Gubo	facebook.com/ceresescobarpy
8	ANR	Marcelo Faustino Centurión Velilla	facebook.com/MarceloCenturionPY
10	ANR	Rosanna Lucía Rolón Vicioso	facebook.com/rosannarolonv
11	ANR	Cervante Jesús María Lara Céspedes	facebook.com/jesuslarapy
12	ANR	Nasser Esgaib Ortega	facebook.com/profile.php?id=100044412318381
15	ANR	Arturo Ramón Almirón Chamorro	facebook.com/tuki.almiron
16	ANR	Mariano Ariel Cáceres	facebook.com/profile.php?id=100063944430214
17	ANR	José Claudio Maximiliano Alvarenga Bonzi	facebook.com/josealvarengabonzi
20	ANR	Juan José Arnold García	facebook.com/JuanjoArnoldOFICIAL
22	ANR	Miguel Sosa Cabañas	facebook.com/miguelsosapy
23	ANR	René Gabriel Calonga Acevedo	facebook.com/gabrielcalongaconcejal
18	EC	Jazmín María Galeano Sapena	Sin página, solo perfil personal
4	PLRA	Augusto Isidro Concepción Wagner Lezczano	facebook.com/augustowagnerL
9	PLRA	Víctor Ramón Ortiz Romero	facebook.com/ro2concejal
14	PLRA	Félix Manuel Ayala Ruiz Díaz	facebook.com/felixmanuel.ayala
19	PLRA	Humberto Blasco Gavilán	facebook.com/humbertoblasco1
24	PLRA	Fiorella María Forestieri De Buzarquis	facebook.com/FiorellaForestieriA
6	PPQ	Pablo Manuel Callizo Bedoya	facebook.com/pablocallizob
13	PPQ	Paulina Beatriz María Serrano Gustafson	facebook.com/pauliserranopy
21	PPQ	Álvaro Matías Grau Martínez	facebook.com/Alvaromgrauy

