

Capítulo 4

Siete de ocho: la necesaria reflexión

Milda Rivarola

Todo estaría perdido, cuando el mismo hombre, o el mismo cuerpo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerza esos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre los particulares
Barón de Montesquieu, El Espíritu de las leyes, Libro XI, 1748

1. “Montesquieu ha muerto”¹

Podría recordarse la burlona sentencia, atribuida a un político europeo, en el Paraguay de la tercera década del siglo XXI. De hecho, la implementación del sistema de separación y recíproco control de los tres poderes del Estado sufría graves falencias desde que fue adoptado por la Constitución de 1992, pero en las elecciones últimas lo que restaba de la arquitectura republicana parece haber perdido sus cimientos.

Más que un fenómeno repentino e inesperado, esa degradación del sistema es parte de un proceso que cobró intensidad en la última década. Durante la pandemia del Covid-19, el Índice democrático del *Economist Intelligence* ya había descendido al país de su anterior categoría de Democracia imperfecta (*Flawed democracy*) al de régimen híbrido.

¹ La frase fue atribuida al vicepresidente español Alfonso Guerra en 1985, cuando -tras ganar las elecciones parlamentarias- el gobierno del PSOE logró la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial.

Los indicadores de mayor peso en esta recategorización eran la “baja confianza en el gobierno” y el “alto nivel de apoyo a líderes autoritarios, e incluso, a gobiernos militares”. Este Index, que evalúa sistemas políticos de 167 países, emplea cuatro categorías, con una superior de democracias plenas, y otra inferior, de regímenes autoritarios (EIU, 2021)².

Por su parte, el informe Latinobarómetro (2021: 26/7 y 32/33) registra cifras preocupantes de actitudes políticas y opiniones anti democráticas. El Paraguay encabeza el listado de estos países en la variable apoyo a gobiernos autoritarios, con 24 % –“En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático”– triplicando la tasa de Uruguay y duplicando las de Brasil o Argentina.

En forma coherente, Paraguay ocupa también el último lugar entre los 18 países de la región en otra variable, la de rechazo a un gobierno militar - ¿Apoyaría Ud. a un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático si las cosas se ponen muy difíciles, o no apoyaría Ud. en ninguna circunstancia un gobierno militar? -, con 44%.

En países de mayor tradición democrática, esa tasa fluctúa del 88% (Costa Rica) al 72% (Chile) o 70% (Uruguay). El informe explica esta posición extrema por su retraso en el proceso de transición regional a la democracia- “fue el último país en tener alternancia en el poder”. Por ello, la sociedad paraguaya estaría solo muy “lentamente deconstruyendo su cultura autoritaria, habiendo empezado mucho más tarde que sus vecinos (Ibid, pp. 26/27 y 31/32).

Ese proceso de deterioro no parece haber concluido aún, y tampoco obedece solo al sesgo autoritario de las mentalidades locales. Entre otros factores, han jugado el carácter conservador y clientelar -antes que republicano- de los partidos políticos paraguayos, y una tortuosa transición, incapaz de imponer el imperio de la ley por sobre la arbitrariedad de sus gobernantes.

La historia política reciente probaría -en su direccionamiento final- lo señalado por el mismo documento del Latinobarómetro para toda la región, “Tanto la academia como la elite erraron al creer que la consolidación de

² En su p. 68 describe esta categoría: “Elections have substantial irregularities that often prevent them from being both free and fair. Government pressure on opposition parties and candidates may be common. Serious weaknesses are more prevalent than in flawed democracies—in political culture, functioning of government and political participation. Corruption tends to be widespread and the rule of law is weak. Civil society is weak. Typically, there is harassment of and pressure on journalists, and the judiciary is not independent.”

las democracias sería un proceso más bien lineal, sin vacíos, retrocesos ni saltos” (Ibid, p. 14).

2. Lo viejo, Lo nuevo y Lo feo³

Respetuoso de las formas, el proceso de las tres últimas décadas vio sucederse comicios nacionales y municipales cada cinco años⁴. El estricto cumplimiento de elecciones periódicas no garantizó necesariamente estabilidad a los gobiernos electos: dos presidentes fueron destituidos (1999 y 2012), durante las crisis del Marzo paraguayo y de la Masacre de Curuguaty⁵.

En ese mismo lapso, la Cámara de Diputados intervino decenas de municipios, y sus intendentes fueron destituidos -u obligados a renunciar- por motivos a menudo político-partidarios. En contrapartida, actuando corporativamente, la mayoría de esta Cámara rechaza pedidos de intervención de intendencias cuyos jefes comunales (leales al partido mayoritario) fueron acusados de corrupción u otros delitos.

La destitución de Fernando Lugo (de la Alianza Patriótica para el Cambio) por un juicio político en el 2012 marcó el punto de inflexión que permitió a la ANR (Partido Colorado) recuperar su vieja hegemonía. En las dos elecciones nacionales previas a la alternancia, su electorado había caído desde la mayoría absoluta (Raúl Cubas ganó la presidencia con el 55,4% de votos en 1998) a menos de dos quintos (Nicanor Duarte fue electo con un 37,2% en el 2003) y a menos del tercio del total, en las elecciones del 2008 (la candidata de la ANR Blanca Ovelar perdió con un 31,1% de votos).

El partido colorado recuperó la mayoría -no absoluta sino relativa ahora- desde las elecciones posteriores a la interrupción del gobierno Lugo. Horacio Cartes ganó la presidencia con el 45,7% en el 2013, *score*

³ Título del álbum de Cirrosis, grupo de *hard-rock*.

⁴ Excepción hecha de las municipales previstas para el 2020, postergadas un año por la pandemia.

⁵ En la de 1999 fue asesinado el vicepresidente, y civiles armados causaron la muerte de 7 manifestantes y centenares de heridos. En la de junio del 2012, que dio fin al único gobierno de alternancia, fueron muertos 11 campesinos, 7 policías, y hubo al menos 80 heridos. También el presidente L. González Machi fue sometido a juicio político, pero el Senado no logró la mayoría necesaria para destituirlo a inicios del año 2.003.

ligeramente mejorado por su sucesor Mario Abdo (46,4%) en el 2018, que volvió a caer levemente en estas elecciones del 2023, ganadas nuevamente por un candidato de la ANR, Santiago Peña.

A nivel territorial, la recuperación ya había sido contundente en las elecciones municipales del 2021: meses después de las multitudinarias protestas contra la gestión de la pandemia por el gobierno colorado⁶, la ANR pudo ganar la titularidad de 15 municipios más que los que ya gobernaba desde el 2015, controlando en la actualidad dos tercios del total de intendencias del país (163 de las 261 existentes).

Según Salvador Romero (2023), al ser ésta la séptima victoria en ocho elecciones presidenciales, la ANR logró “un récord del que ningún otro partido latinoamericano puede prevalecerse, tanto más que se produjo en un contexto regional muy adverso para el éxito electoral de los gobiernos”. Y constituye paralelamente “la primera de un oficialismo latinoamericano desde el inicio de la pandemia”. Entre las características que permitieron la reiterada supremacía electoral de la ANR, el autor menciona su “densa presencia territorial, apoyos que cubren el arco social, una mayor disposición de recursos y un esquema afinado para asegurar la asistencia en la jornada de votación”.

La doble inflexión —curva descendente hasta el 2008, y ascendente después— estuvo marcada por rupturas y continuidades. Aunque la campaña previa a las elecciones del 30 de abril resultó anómala en varios sentidos, también confirmó tendencias instaladas en los comicios paraguayos de la última década. Una cuestión notable para analistas y observadores internacionales, y criticada por organizaciones empresariales (Megacadena, 2023), fue la casi completa ausencia de debate programático.

Debe recordarse, sin embargo, que las dos elecciones nacionales anteriores -de 2013 y 2018- ya fueron ganadas por la ANR sin mayores propuestas de gobierno: el discurso de los presidenciables giraba en torno a *slogans* publicitarios, mientras difundían *flyers* listando promesas genéricas. Este mismo vacío de propuestas municipales marcó la última elección de intendentes y concejales.

Según constató la Misión de Observación Electoral de la UE (2023): “Las actividades tradicionales de campaña fueron escasas y desprovistas

⁶ Las protestas callejeras de marzo de ese año tenían el *leimotiv* “ANR Nunca Mas”. Las elecciones municipales se realizaron en el mes de octubre de ese año.

de propuestas políticas a lo largo de todo el período de campaña”. Santiago Peña, de la oficialista ANR, se centró en la vaga oferta de “Vamos a estar mejor”, mientras Efraín Alegre, de la Concertación opositora, apelaba -con poco éxito- a la dicotomía “Patria o Mafia”.

Se intenta explicar la falta de debate por la rivalidad intra-partidaria, alimentada por el voto preferencial (ley 6318/2019): “la competencia entre candidatos de la misma lista individualizó la campaña y contribuyó a la desaparición de una plataforma o manifiesto de partido a los que hacer referencia”⁷. Pero como las propuestas de gestión de Estado ya habían perdido relevancia en campañas anteriores a esa reforma electoral, factores distintos pudieron haber jugado.

El primero se refiere a la escasa relevancia de las ideologías –“idearios”, y en base a ellos, programas- de los partidos políticos locales. En el siglo pasado, estos eran objeto de largos debates en los directorios, y sus líneas mayores se decidían por votación asamblearia, práctica que desapareció en la transición. Según los analistas Lachi & Rojas (2018), el debate ideológico volvió a cobrar cierta importancia en el escenario político recién durante la primera década del siglo XXI, pero permaneció restringido a las élites político/económicas, y a sectores de la prensa ligados a ellas.

Sin llegar a difundirse en la sociedad, posteriormente “la ideología desaparece del debate público, y la población paraguaya sigue como siempre manteniendo una visión de la política como enfrentamiento de comunidades identitarias antagónicas, donde no es la ideología, sino son la afectividad y la identificación las que dirimen las diferencias” (Lachi & Rojas, 2018).

De este modo, en la definición del voto, tanto los/as candidatos/as como sus grandes operadores políticos otorgan mayor peso a la identificación y lealtad partidaria de afiliados (Lachi, M. y Rojas S., R.: Op. cit, pp. 35/57 y 99/126), al trabajo de sus respectivos aparatos electorales y a los fondos financieros que logren obtener para la campaña. El debate programático dirigido a un potencial “voto racional”, no agregaría valor a estos factores tradicionales del sistema político paraguayo.

Poco antes del 30 de abril, la dupla de la Concertación presentó oficialmente un esquemático plan de gobierno (ABC Color, 25 de abril de

⁷ Ver documento de la Delegación de Observación electoral de la Unión Europea, ya citado.

2023), y los candidatos presidenciales de la ANR difundieron en las redes planes aislados -varios similares a los de su contendiente- en ese tramo final de campaña. La iniciativa de la Concertación en temas programáticos es entendible, ya que el PLRA cuenta con algo más de la mitad de afiliados de los que exhibe la ANR⁸, maneja bastante menos fondos y mantiene un aparato electoral más pequeño que el del partido de gobierno.

No puede obviarse, además, el parentesco ideológico de las principales fuerzas, que deja poco espacio al debate real sobre políticas de Estado. Según Esteban Caballero (2023), el neoliberalismo había sido “efectivamente (...) la matriz básica de los posicionamientos” de la campaña electoral. Este autor diferencia, sin embargo, “un “neoliberalismo clientelar” y un “neoliberalismo reformista”. El primero es una buena caracterización de lo que representa el candidato del Partido Colorado, y el segundo es el proyecto que aspira a liderar el candidato de la Concertación”.

Otra característica de la campaña contribuyó a hacerla peculiar. A diferencia de las anteriores, ésta fue más bien opaca: se desplegó escasa publicidad callejera -las usuales propagandas de candidatos en muros, carteles y pasacalles, calcomanías en automóviles, etc.-, el grueso de la propaganda electoral se trasladó a las redes digitales. Y tras la emisión de resultados del TREP la noche del 30⁹, tampoco hubo celebraciones públicas de partidarios de la ANR, a nivel barrial o territorial.

Las violencias surgidas marginalmente en los anteriores comicios municipales del 2021 -muertes de algunos pre-candidatos, agresiones físicas entre operadores, etc.- no estuvieron presentes en esta campaña. Que tampoco pueden definirse como totalmente pacíficas, considerando los fake news y agresiones verbales hacia candidatos/as que circularon en aplicaciones de mensajería y redes sociales.

Un fenómeno trivial, pero bordeando el filo de la ilegalidad, fue el creciente uso de apodos y de imágenes faciales ajenas en la campaña y en boletines de voto (en este caso, en la pantalla de la urna electrónica).

⁸ La relación es de 1,7 afiliados/as a la ANR por cada afiliado/a al PLRA, unos 2,5 y 1,5 millones respectivamente, sobre un padrón nacional de 4,8 millones de electores. Debido a las frecuentes dobles y triples afiliaciones, estas cifras están sobrevaluadas, el volumen de afiliados que participan de las elecciones internas ronda en torno al 50% de estos abultados padrones.

⁹ Sistema de transmisión rápida de resultados electorales preliminares, del STJE, mientras finalizan los escrutinios de votos de las mesas.

Muchos candidatos/as a parlamentarios usaron alias tales como Beto, Cachito, Bachi, Pipo, Paková, Eri, Mbururú, Yami Nal, el Chaqueño, Pelusa, etc.¹⁰; y una senadora fue electa bajo un apodo y con imágenes (¿producidas por I.A.?) marcadamente distintas a la suya. Toleradas por la máxima autoridad electoral, son prácticas que amenazan confundir / engañar al electorado.

Finalmente, siendo los primeros comicios nacionales con listas desbloqueadas y uso de voto electrónico, sus resultados fueron rechazados como fraudulentos por la tercera fuerza en disputa, Cruzada Nacional¹¹. Excepción hecha de las internas coloradas para la presidencia del año 1992, el escrutinio había sido muy confiable -y aceptado por los partidos y alianzas en pugna- en las siete elecciones nacionales realizadas desde el fin del régimen de Stroessner, en 1989.

La radicalidad de las protestas fue respondida con una fuerte represión policial: centenares de manifestantes fueron detenidos, y el ex candidato presidencial de CN, Paraguayo Cubas, fue imputado por la fiscalía por perturbación de paz pública, atentado a órganos constitucionales, etc. y detenido en la Guardia de Seguridad (Infobae, 2023)¹². Estas medidas represivas post-elecciones carecen de precedentes en procesos políticos recientes¹³.

3. ¿El ocaso de la transición?

Debido -en parte- a la contundencia de las cifras electorales, no se trata de una victoria más de la ANR. Este será su séptimo periodo presidencial -tras ocho elecciones nacionales- desde el inicio de la transición, en 1989. Pero como sostiene la analista Lorena Soler, las características de esta victoria “sacudieron todas las piezas del tablero político (...) El domingo a la noche, todo quedó viejo. Las recetas de la política se vencieron” (Soler, 2023).

¹⁰ En otros casos, usando sólo el nombre de pila, o el simple apellido.

¹¹ A esta demanda del recuento de los votos impresos -control de un 10 o 20% del sufragio emitido-se sumó luego el candidato presidencial de la Concertación, sin mayor insistencia.

¹² Permaneció allí recluso dos meses, y logro después la medida alternativa del arresto domiciliario.

¹³ Excepción hecha de la prisión del Gral. L. Oviedo por un Tribunal militar en 1998. Este militar (SR) había ganado las internas en setiembre del año anterior, y no pudo candidatarse a las elecciones nacionales debido a su condena, ratificada por la CSJ.

En muchos sentidos, se está clausurando la larga y tortuosa transición paraguaya del último tercio de siglo. Como ya previeron Lachi & Rojas (Op. cit, p. 203) tras las elecciones del 2018, “a pesar de la buena voluntad de los nuevos actores políticos y de la acción de intelectuales y comunicadores que buscan impulsar la reflexión política y el voto consciente, las cosas no parecen modificarse (...) la ANR continúa manteniendo una primacía que (...) le permite continuar ganando elecciones y mantenerse como el actor político predominante del sistema”.

Esa histórica predominancia cobró un peso abrumador en la escena política y parlamentaria en abril del 2023: el viejo Partido-Estado controla ahora todo el poder, postergando las expectativas de alternancia al largo plazo. Y atendiendo al fuerte sesgo anti-derechos de la fracción hoy dominante en la ANR, amenaza revertir procesos democratizantes instalados por ciertos gobiernos anteriores.

Los temas “soberanistas” entraron a integrar la narrativa colorada -sobre todo, la Cartista- desde hace una década. Este relato alimenta miedos contra una “agenda globalista”, foránea, que busca implantar en el país el aborto, la homosexualidad y la “ideología de género”, minando la identidad cultural, la riqueza moral y las tradiciones nacionales. Apela al revisionismo histórico, rechaza la educación en derechos sexuales/reproductivos, y niega la existencia del cambio climático, visto como componente ideológico de la misma agenda¹⁴.

Con este discurso, la ANR llevó a su candidato Santiago Peña a la presidencia con el 42,7% de votos, unos 15.3 puntos porcentuales más que su contendiente E. Alegre (27,5%), postulado por una Concertación opositora. Si no fue éste el mejor *score* del partido colorado¹⁵, constituye indudablemente el de mayor brecha sobre su primer rival en todas las elecciones, desde las de 1.993¹⁶.

La victoria de su presidenciable es reiterativa, pero la magnitud con la

¹⁴ Un buen resumen de esta narrativa: Caballero, Esteban, *La “agenda globalista”*, en diario Ultima Hora, Asunción, 25 de junio de 2023.

¹⁵ Abdo Benítez había logrado un 46,4% en el 2018, y H. Cartes, un 45,7% de votos en el 2013. Pero el porcentaje más alto fue alcanzado por la dupla Raúl Cubas- Luis M. Argaña en 1998, con una mayoría absoluta de 53,75% de votos.

¹⁶ Abdo ganó con 3,3 pp. de diferencia, Cartes, con 8,6 pp., Lugo tuvo 10,1 pp. más que la candidata colorada B. Ovelar; Duarte Frutos ganó con 13,2 pp. a favor; Cubas con 11,5 pp. y Wasmosy. con 8,6 pp. de diferencia sobre Laino, su rival liberal.

que la ANR replicó su triunfo en el Legislativo solo tiene un antecedente, en 1998¹⁷. La ANR logró mayoría propia en la Cámara Alta (23 senadores de 45), y mejoró su histórico dominio de la Cámara Baja, con 48 diputados sobre 80. Su control del territorio se expandió paralelamente, al ganar 15 de las 17 gobernaciones, dos más que en el período 2018/2023.

En el período 2023/28 -de lograr acuerdo entre sus dos grandes fracciones- la ANR tendrá entonces cuórum propio, y podrá aprobar o rechazar leyes sin siquiera debatirlas con los demás partidos parlamentarios. Las otras bancadas tendrán dificultades para ejercer una oposición eficaz en el parlamento, más allá de acciones o expresiones testimoniales.

Respecto al tercer poder del Estado, cabe recordar que el intento de refundar una Justicia autónoma fracasó durante la transición, y tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público tienen hoy mayoría de fiscales, jueces y miembros de la Suprema Corte¹⁸ de extracción y fidelidad colorada. Basados en su pesada mayoría –la “aplanadora”, en la jerga política-, cinco de los seis representantes ante órganos extra-poderes -Consejo de la Magistratura y Jurado de enjuiciamiento- son ahora senadores y diputados de la ANR (Última Hora, 2023)¹⁹.

El contexto así creado plantea desafíos al sistema republicano, basado en la separación, el equilibrio y el control mutuo de los tres poderes. La política paraguaya ya había sufrido esta anomalía institucional con anterioridad, entre 1950 y 1989. La diferencia es que el “demasiado gobierno” actual no se fundamenta -como en el pasado- en golpes militares ni en guerras civiles, sino en la legitimidad de sucesivas elecciones libres, otro bastión de la república.

¹⁷ Año crítico en el que la ANR mantuvo aún en su interior al movimiento liderado por el Gral. Lino Oviedo, que se escindió en otro partido (UNACE) en el 2002. En esas elecciones, la ANR logró 25 senadores.

¹⁸ Como del JEM (Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados) y del CM (Consejo de la Magistratura). La partidización de la justicia se aceleró tras el “descabezamiento” de la CSJ, en el 2003, bajo el gobierno de Duarte Frutos.

¹⁹ Ante el JEM, un senador colorado y otro del sector liberal aliado a la ANR y dos diputados de la ANR. Ante el CM, un senador y un diputado de la ANR. Esta representación era antes distribuida equitativamente entre parlamentarios oficialistas y de la oposición.

4. La debacle opositora

La contracara de esta victoria oficialista es la debacle de la oposición parlamentaria, o al menos, la que existió en las últimas décadas. La futura composición del Senado expresa esta derrota en todo el espectro ideológico y partidario: el centro izquierdista Frente Guazú cayó de 6 electos en el 2018²⁰, a una sola senadora; la representación del conservador Patria Querida cayó de 3 a 1, y el derechista partido UNACE dio fin a su larga presencia en la Cámara alta.

Respecto a la histórica primera minoría, el PLRA, las cifras confirman un lento y sostenido declive. El candidato de la Concertación, el liberal E. Alegre, tuvo unos 285.000 votos menos que en el 2018. Este partido no pudo mantener las cuatro gobernaciones ganadas entonces (Cordillera, Amambay, Concepción y Caaguazú), quedando ahora con las nuevas de Central e Itapúa. Perdió además tres senadores (cayó de 14 a 11²¹) y ocho diputados (de 29 a 21), quedando sin representantes de Asunción.

La evolución de fuerzas partidarias a mediano plazo se hace difícil ateniéndose sólo a votos presidenciales. En 1998 la titularidad del Ejecutivo fue lograda por la ANR gracias a una forzada alianza de fracciones rivales, una de las cuales se escindió en otro partido poco después. Una década más tarde, el PLRA logró ocupar la vicepresidencia detrás de un candidato independiente²². De este modo, el voto a la dupla presidencial no expresa necesariamente las adscripciones partidarias o ideológicas del electorado.

En las últimas elecciones hubo una alta proporción de votos cruzados, entre las distintas candidaturas de cada partidos o movimiento. Santiago Peña obtuvo de 25.000 a 50.000 votos menos que los emitidos a favor de senadores y diputados de la ANR, respectivamente; las listas de senadores de la Concertación lograron 230.000 votos más que su candidato presidencial Alegre; y Paraguay Cubas recibió 370.000 votos más que la lista al Senado de Cruzada Nacional.

²⁰ Tenía 8, pero Pedro Santacruz fue originalmente electo por el PDP, y Miguel K. Rodríguez entró tras la expulsión del senador P. Cubas (del movimiento Cruzada Nacional), ocupando su banca.

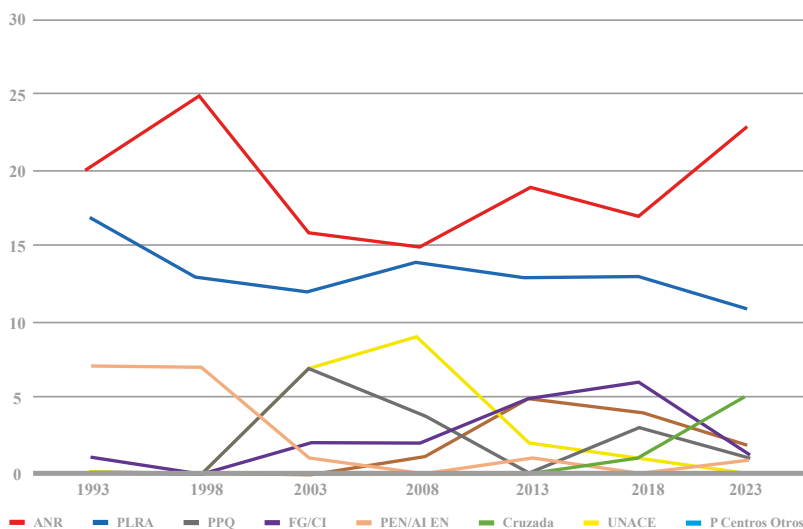
²¹ La Alianza Senadores por la Patria tuvo 12 senadores, pero uno, Rafael Filizzola, no es liberal sino del PDP.

²² Ninguno de estos presidentes -Raúl Cubas, Fernando Lugo- logró completar su periodo presidencial de 5 años.

Estas divergencias del voto hacia las candidaturas reflejan, por una parte, la mayor disciplina partidaria de afiliados a la oficialista ANR, que el de miembros del opositor PLRA, como ya fue señalado por investigaciones previas²³. La menor tasa de votación a listas plurinominales de Cruzada Nacional obedecería a la débil estructura de esta asociación, relativamente reciente, frente a la figura preponderante de su líder.

Sea como fuere, en el largo plazo la representación senatorial resulta un indicador más adecuado de la evolución política que el porcentaje de votos al candidato presidencial. Surge del mismo padrón electoral nacional -y no del departamental, como Diputados- y expresaría con mayor idoneidad las identidades y lealtades partidarias. Los gráficos siguientes ilustran las tendencias político-partidarias de las tres últimas décadas²⁴.

Gráfico 4.1. Cantidad de senadores, evolución en el periodo 1993-2023



Fuente: Elaboración propia.

Número de senadores/as electos por partido, en cada periodo de gobierno.

*Senadores de Centro-izquierda. 1 Senador PRF en 1993, 2 Sen. País Solidario en 2003 y 1 en 2008; 1 Sen. Tekojoja en 2008; 6 Sen. FG en 2018 y 1 en 2023.

**Senadores ubicados al centro del espectro. 1 senador PDP en 2008, 3 en 2013, 2 en 2018 y 1 en 2023; 2 Sen. Avanza P en 2013; 2 Hagamos en 2018 y 1 en 2023; y 1 Sen. Yo creo en 2023.

²³ Lachi & Rojas, Op. cit, p. 73: “frente a un 37,7% de afiliados a la ANR que se declaran altamente disciplinados, el porcentaje de afiliados al PLRA que da la misma respuesta llega (...) al 28,7% del total”.

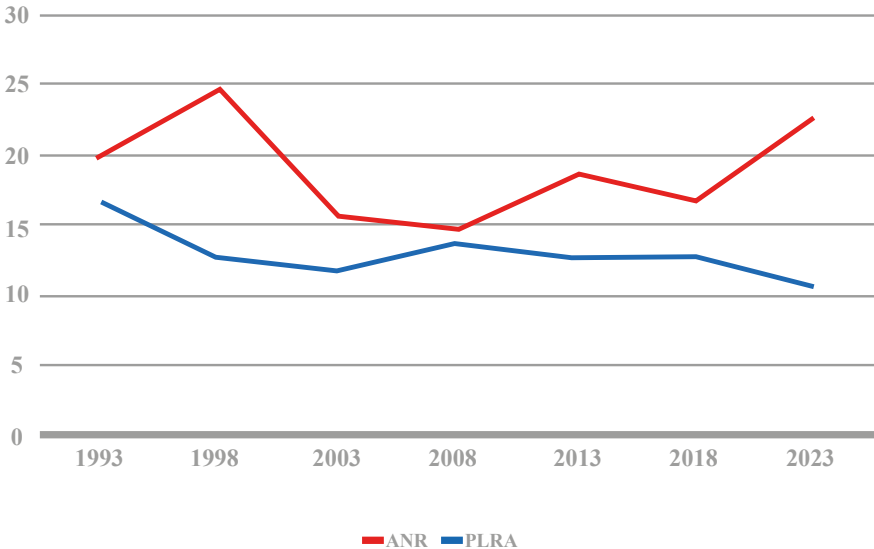
²⁴ Ver la tabla 4.11, en el Anexo.

La ANR muestra un sostenido declive de su bancada senatorial desde 1998 hasta 2008, el punto de inflexión seguido de una fase de recuperación del 2013 al 2023. En el largo lapso, este partido mantuvo la mayor cantidad de senadores/as, con un pico de 25 en el año 1998 y un mínimo de 15 una década más tarde.

El PLRA tuvo una evolución inversa: tendencia a la caída entre 1993 y el 2003, con una ligera recuperación en el 2008, para declinar una vez más -lenta pero sostenidamente- a partir del 2013. Su pico fue de 17 senadores en 1998, y su mínimo nivel es de 11, este año. Pese al reiterado surgimiento de terceros y cuartos partidos, el liberalismo pudo mantenerse como primera minoría a lo largo de esas tres décadas.

Esta evolución -inversamente proporcional- entre la ANR y el PLRA no obedece a transferencias de electores de uno de estos partidos al otro. Ambos son partidos históricos, basados en viejas identidades y lealtades que hacen de ellos comunidades cerradas. Las variaciones de tendencias tienen relación con el surgimiento de partidos disidentes (en el caso de la ANR), y o de formaciones políticas nuevas.

Gráfico 4.2. ANR y PLRA, senadores en el periodo 1993-2023

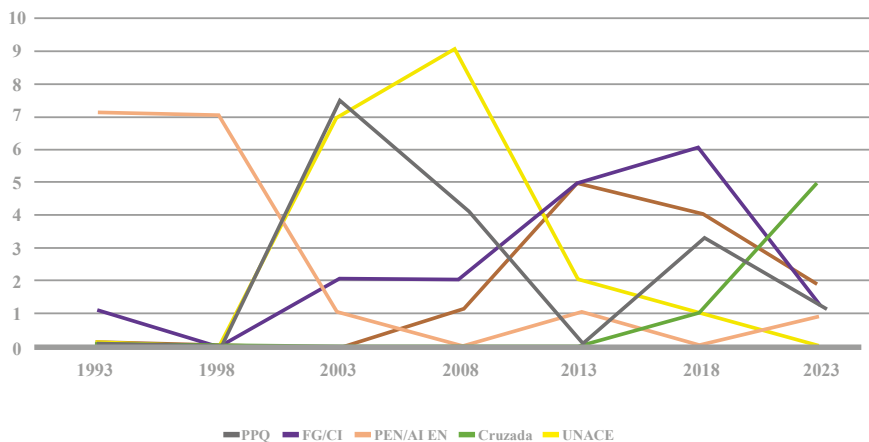


Fuente: Elaboración Propia
 Idéntico gráfico, sólo los dos primeros partidos.

Como ya señalaron Lachi & Rojas S. (Op. cit, p. 66), el sistema político experimentó “numerosos cambios; viendo aparecer, desaparecer, cambiar nombre o fusionarse en alianzas y concertaciones a decenas de movimientos y partidos políticos nuevos durante estas tres décadas”. Ninguno de ellos pudo suplantar -en Diputados ni en el Senado- a la primera minoría del PLRA, y todos presentan un ciclo de auge de 5 a máximo 10 años, tras los cuales desaparecen de la escena parlamentaria.

Dejando de lado las asociaciones que alcanzaron apenas uno o dos senadores, de presencia efímera, tres de las fuerzas repiten ese ciclo, sucediéndose -no sustituyéndose, al ubicarse en diferentes lugares del espectro ideológico- uno al otro: Encuentro Nacional, UNACE y el FG. Algo distinta fue la trayectoria del cuarto partido, Patria Querida (PPQ), que logró una ligera recuperación en el 2018, sólo para retomar su tendencia al declive este año 2023²⁵.

Gráfico 4.3. Senadores de otros partidos, período 1993-2023



Fuente: Elaboración Propia
 Idéntico gráfico, terceros partidos con un mínimo de 5 senadores.

En su conjunto, mantienen un heterogéneo tercer espacio, que partiendo de 7 senadores (1993) alcanzó en su mejor momento 17 (2003).

²⁵ Tanto el PEN como PPQ, de estructura pequeña y centrada en áreas urbanas, apelaron en los últimos años a candidatar “notables” o personas de alto perfil mediático, sin militancia partidaria, lo que les permitió sobrevivir en el tiempo.

Esta sucesión temporal de “segundas minorías”²⁶ es protagonizada ahora -en su fase de auge inicial- por Cruzada Nacional, también originada en un liderazgo de tipo carismático como otras dos fuerzas anteriores, UNACE y FG.

Es como si, faltos de estructuras partidarias importantes o tradiciones centenarias -activos de la ANR y del PLRA- solo pudieran crecer bajo influjo de la empatía y esperanza generadas por un jefe “redentor”. Ciertamente, en su origen, estos partidos o movimientos defienden propuestas programáticas -son partidos más ideológicos que los dos tradicionales, en ese sentido- que logran la adhesión del electorado no cautivo del viejo bipartidismo.

5. El fenómeno disruptivo actual

Aún incierta en su filiación ideológica- fue tachado de anarquista o fascista, émulo de Bolsonaro o de Bukele- Cruzada Nacional sustituye hoy a las otras terceras alternativas en el espectro opositor. Sus adherentes son mayoritariamente jóvenes, trabajadores informales o en condición de pobreza, o emigrantes, cuyos derechos ciudadanos no fueron atendidos por el Estado, ni por los viejos partidos opositores. Son naturalmente “antisistema”: su experiencia social no podía -de hecho- motivarlos a valorar el sistema político paraguayo.

Si a fines de abril la ANR movilizó su volumen usual de votos duros (casi 1,3 millones), el líder de CN Paraguayo Cubas -con mínimo presupuesto, sin aparato electoral y en escasos meses de campaña- logró casi 700 mil votos²⁷. Su bancada sustituyó en la Cámara Alta a la segunda minoría, el FG, con cinco senadores²⁸ y ganó 4 Diputados en los departamentos de Central y Alto Paraná.

Según S. Romero (2023), “Su mensaje antisistema, un estilo provocador (...) contrastó en una campaña que transcurrió fría, sin debates entre los punteros y pocas ofertas concretas. ... Su porcentaje confirmó, por un lado, el papel crecientemente decisivo de las redes para impulsar candidaturas

²⁶ Excepción hecha del 2003/8, cuando PPQ y UNACE se disputaron el 3er lugar en el Senado.

²⁷ Según datos del TSJE, la candidatura presidencial de Paraguayo Cubas obtuvo 692.663 votos.

²⁸ Con unos 330.000 votos, menos de la mitad de los que tuvo su candidato presidencial.

de bajo perfil inicial (...) o, ya simplemente como principal arena de las campañas, y, por otro lado, la insatisfacción de una franja considerable del electorado con la paleta tradicional”.

La campaña de “Payo” Cubas -hecha de frases cortas en guaraní, videos y *tik-toks* levantados a las redes por sus partidarios- aludía, sin embargo, a temas evitados por los otros candidatos: la deforestación masiva, reformas tributarias tasando la agro-exportación, tolerancia -no defensa de derechos- hacia la comunidad LGTB, etc.

Y la lista propuesta por Cruzada Nacional al Senado tuvo participación paritaria de mujeres, mientras las de los otros partidos las incluían en apenas un 25% o 30%. Pero al mismo tiempo Cubas planteó instaurar la pena de muerte para corruptos, feminicidas, abusadores de menores y otros criminales, a través de una “revolución radical” sin mayor apego al orden legal existente.

Queda por ver la sostenibilidad en el tiempo de este fenómeno político²⁹, que a su manera surge -una vez más- contra la incapacidad de los partidos tradicionales en representar derechos y reivindicaciones de amplios sectores sociales. Es un fenómeno que estalla cíclicamente al interior de una institucionalidad democrática débil, con escasas perspectivas de reformas en el futuro.

6. De la narcopolítica y otras yerbas

Las elecciones del 2023 dejaron otras incógnitas a la democracia electoralista paraguaya. Una es la calidad de la representación política capaz de garantizar. El Parlamento es cada vez más percibido como un refugio protector, con inmunidades a delincuentes. Cruzada Nacional situó en el Senado un detenido, con múltiples acusaciones de la Fiscalía; la ANR eligió un senador imputado de narcotráfico, y el PLRA reincorporó otro expulsado por tráfico de influencias en el periodo que fenece. La lista es más larga.

Según el experto en criminología Juan Martens, la narcopolítica -el copamiento de poder estatal por el crimen organizado- avanza sin respiro: la organización Primer Comando da Capital (PCC), de narcotráfico,

²⁹ Aún antes de asumir el 30 de junio, ambas bancadas (diputados y senadores) de CN ya están sufriendo fugas de algunos miembros, tentados con ofertas de la ANR.

comercio ilegal de armas y sicariato -que ya domina gran parte del sistema carcelario- logró ahora colocar sus propios representantes en diputaciones y gobernaciones fronterizas (ABC Color, 3 de mayo de 2023).

Martens sostiene que en Paraguay –“el mayor productor de marihuana de América del Sur, y la principal vía de acceso de la cocaína andina a varios mercados”- ya existen hace décadas “distintos niveles y formas de involucramiento de políticos en el narcotráfico”. Estas van desde entregar información reservada, o garantizar impunidad a criminales detenidos, hasta integrar directamente las estructuras criminales (Martens, 2018).

Las elecciones -de altísimas inversiones de capital y escaso control de financiamiento- son vía privilegiada de este acceso. “La ocupación de espacios de poder de la narcopolítica ha sido creciente, pasando de los gobiernos locales a los regionales y nacionales, sin que se vislumbren aún medidas claras de contención del fenómeno” (*Ibid*, pp. 11 y 12).

Paralelamente, persisten las marginaciones y exclusiones en el parlamento. Pese a cierta mejora de la participación femenina -en el Senado pasó a 24,4%, y en Diputados, a 22.5% del total- las mujeres siguen políticamente muy subrepresentadas. Y como es habitual, la participación de los pueblos indígenas - como la de otras minorías del país- es inexistente, tanto en el Legislativo como en los ejecutivos de gobiernos departamentales³⁰.

Otra de las incógnitas apunta al impacto de las últimas reformas electorales -voto preferencial y electrónico- del 2019. La primera, a más de encarecer radicalmente las campañas -restringiendo así el derecho a ser elegidos a candidatos pudientes- contribuye a debilitar las jerarquías partidarias, tornándolas más vulnerables.

Desde inicios de los años '90, era obligatoria la selección de candidatos/as en internas previas de cada partido. Con el voto preferencial, quienes ya fueron seleccionados por sus partidos se someten a una segunda selección interna, compitiendo de nuevo con el resto de su lista plurinominal. Como financian individualmente ambas campañas, perciben el cargo de senador o diputado como propiedad suya, resultado de inversiones propias, y actúan consecuencia con gran autonomía de sus órganos partidarios³¹.

³⁰ Esto es bien notable en los tres departamentos chaqueños -con amplia mayoría de población indígena- que nunca eligieron gobernador ni diputados de estos pueblos originarios.

³¹ Un observador internacional de estas elecciones definió ingeniosamente al cuerpo legislativo así constituido como un conglomerado de 125 “Mipymes electorales”.

En términos de mejoramiento de la oferta electoral, su impacto tampoco respondió a las expectativas. Al inaugurarse el voto preferencial -en las municipales del 2021- ya se evidenció la falacia de los argumentos que sustentaron la campaña contra las listas cerradas o “sábanas”: el nuevo sistema de listas desbloqueadas -en la práctica- terminó favoreciendo electoralmente al partido colorado (Última Hora, 2021).

7. Disidentes y tráfugos

Se repitió ahora una peculiaridad del sistema político paraguayo: una vez electas, las bancadas parlamentarias actúan con gran autonomía de los directorios o juntas de gobierno de los partidos que los postularon. Estos carecen de canales institucionales que orienten los votos de sus senadores o diputados respecto a leyes polémicas. Como además los partidos no hacen públicas en campaña sus políticas de Estado, ni defienden idearios propios, sus parlamentarios pueden actuar de modo arbitrario e imprevisible.

Esta “deslealtad e indisciplina de los parlamentarios para con el partido que los postuló, y al que dicen representar” (Seall-Sasiain, 2006) son justificadas en una prohibición constitucional del mandato imperativo. Dada la ausencia de revocación de mandato en la legislación paraguaya, y un sistema clientelar que responde al electorado por medios distintos al de su gestión legislativa, tampoco se ven obligados a responder ante sus mandantes, los electores.

“En resumen, se da una completa irresponsabilidad política de los parlamentarios, no existe ninguna forma de accountability. El parlamentario no rinde cuenta de su gestión ni da explicaciones de su voto a nadie...” (Ibid, p. 286). Como señala J. Seall, “La deslealtad partidaria y la imprevisibilidad de la actuación política son fuente de corrupción, y socavan severamente la credibilidad de los partidos, del Parlamento, y hasta del sistema democrático representativo”. Esta gran autonomía vuelve a manifestarse en la formación de sub-bancadas dentro del mismo partido, con sus propias jefaturas internas.

Durante toda la transición, la ANR mantuvo al menos dos bancadas en el Senado (la oficialista y la disidente), que tomaron decisiones opuestas en innumerables debates y votaciones de leyes. El paso de una bancadita

minoritaria a otra mayoritaria no es infrecuente. Tras los comicios del 2023 -y aún antes de asumir- los senadores electos de este partido se escindieron en tres: una bancada mayor de Honor Colorado (“Cartistas”), y otras dos pequeñas -de tres a cuatro miembros- de “independientes” y de los restos de Fuerza Republicana (a falta de denominación nueva, anti-Cartistas).

Por su lado, los senadores y diputados de la primera minoría, el PLRA, llegaron a escindirse en hasta cuatro “bancaditas” en periodos anteriores. Cuando la bancada de la ANR no alcanza votos suficientes -para aprobar leyes o elegir autoridades o representantes ante órganos extra legislativos-, alguna de estas bancaditas, de miembros electos por la oposición, entrega los suyos al partido oficialista para lograr mayoría.

Esta división de parlamentarios del PLRA se dio nuevamente ahora. De los once senadores liberales electos, cinco se negaron a apoyar la candidata acordada por la Multi-bancada opositora para presidir ese órgano (ABC Color, 2023), votando por Silvio Ovelar (ANR) como titular del Senado. Merced a estas precoces fugas opositoras, el actual presidente del Senado -primero en línea sucesoria en caso de vacancia presidencial-, que sólo precisaba 23 votos, contó con una pesada mayoría de 30 sobre 45 en su elección.

La tentación de la indisciplina cobra otra forma en los terceros partidos, de creación reciente. En ocasiones, abandonan el partido por el cual fueron electos, pasando a integrar otro³². O simplemente renuncian a su partido -nunca al cargo parlamentario- convirtiéndose en un voto “independiente” abierto a pactos y alianzas con otros.

Ahora, al menos una senadora de Cruzada Nacional ya renunció a su partido, tras sumar su voto a la mayoría colorada³³. Otros, únicos electos de sus respectivos partidos -Hagamos y PPQ- abandonaron también precozmente su perfil electoral opositor, aportando dos votos al candidato colorado a la presidencia del Senado.

³² Fue el caso de un senador del PDP, que pasó a integrar el Frente Guazú en el periodo anterior.

³³ El nuevo presidente de Diputados, quien ya contaba con mayoría suficiente de sus propios correligionarios de la ANR (48 votos de 80) recibió igualmente 10 votos más de parlamentarios opositores.

8. La desconfianza hacia las “cajas negras”

El voto electrónico -ya instalado y retirado del sistema electoral a inicios de siglo- fue nuevamente empleado desde las municipales del 2021. Pero la desconfianza sobre su transparencia y sobre la fiabilidad del escrutinio estalló ahora con fuerza, tras las acusaciones de fraude levantadas por el candidato Paraguayo Cubas.

La primera candidata de senadores de CN ya había denunciado en abril la pérdida del código fuente (software) por el STJE, y en el control del escrutinio final, a inicios de mayo, Y. Paredes calificó el proceso del órgano electoral como un “*matrix*” virtual e inentendible (Última Hora, 2 de mayo de 2023)³⁴. Dos ex candidatos presidenciales -Efraín Alegre y Euclides Acevedo- expresaron momentáneamente sospechas sobre el conteo electrónico.

Aunque que no se registran evidencias de fraude generalizado (Latitud 25, s/f), las protestas eran previsibles. La sede paraguaya de la ONG Tedic -de defensa de derechos digitales- había alertado sobre los riesgos del voto electrónico en 2019, cuando se discutieron en el parlamento dos proyectos -del PLRA y el PPQ- para re-instalarlo en el sistema electoral (Fuentes A., Claudio y Sánchez C., 2022)³⁵. Sus propulsores argumentaron entonces que la complejidad del voto preferencial hacía insustituibles las máquinas electrónicas. El debate parlamentario no atendió opiniones técnicas críticas, ni convocó a OSC’s especializadas en derechos ciudadanos.

El sistema de voto electrónico es usado -en forma permanente- sólo en cinco de 194 países. Según técnicos de la Fundación Vía Libre, la urna electrónica aparece como una enigmática “caja negra” entre la voluntad expresada por los electores y la emisión (y escrutinio) de sus votos (Busaniche, 2020).

Tanto los principales actores políticos como la academia coinciden en asignar altos niveles de confianza al máximo órgano electoral. Pero esta credibilidad no se trasladó a la opinión pública. El Informe Latinobarómetro 2021 había posicionado a Paraguay y Honduras en el lugar más bajo del

³⁴ En ambas ocasiones, el TSJE rechazó como falsas e infundadas estas acusaciones.

³⁵ Pp. 26 y sgtes.

ranking de Confianza en la institución electoral: 13 puntos sobre 100, mucho más bajo que el 31 de promedio latinoamericano³⁶.

Por su parte, el Informe del Barómetro de las Américas (LAPOP) de ese mismo registró percepciones inquietantes en el caso paraguayo. Solo 3 de cada 10 encuestados confiaba en las elecciones; tres de cada cuatro creían que los votos no se contaban correctamente, el 95% pensaba que los ricos compran -a veces, o siempre- las elecciones, y cuatro de cada cinco, que los políticos pueden averiguar por quien votó cada elector (Lupu, 2021: 39 y 43/47).

En dos de estas variables, Paraguay se ubica en el peor lugar del ranking latinoamericano. En el de integridad de las elecciones, “casi dos tercios de los encuestados creen que los ricos siempre compran los resultados de las elecciones, siendo el único país donde la mayoría tiene esta creencia”. Esta tasa está correlacionada con la bajísima puntuación en otro índice de LAPOP, el de integridad del financiamiento de las campañas³⁷.

La otra es la del alto escepticismo respecto al secreto del voto. “Paraguay, Colombia y República Dominicana muestran valoraciones muy negativas, con el 43%, 40% y 39% de los encuestados, respectivamente, que creen que los políticos siempre pueden averiguar cómo vota una persona” (*Ibid*, p. 47). Una tasa excepcionalmente baja -el 20% de encuestados paraguayos confiaba que este derecho electoral básico estaba asegurado.

Es decir, contrariamente a la opinión de analistas locales y -al menos hasta hace pocos meses de los líderes políticos-, la desconfianza hacia el sistema electoral -y hacia otras instituciones políticas- campea hace tiempo en las mentalidades colectivas locales. Esa percepción negativa preexistía a las elecciones del 30 de abril, y debió mantenerse o empeorar con posterioridad a esos comicios.

Otras cuestiones son igualmente importantes, como el insuficiente control tanto del financiamiento político como del uso de redes digitales -con *sus boots, trolls y fake news*- durante las campañas electorales. No son temas menores ni circunscritos a tiempos electorales: apuntan finalmente a la democracia, y a la gobernabilidad del sistema político paraguayo.

³⁶ Uruguay encabezaba ese ranking con 64 puntos. Ver p. 68.

³⁷ *Ibid*, pp. 45/6. Este último índice es construido por LAPOP en base a “evaluaciones de los expertos sobre el acceso equitativo a los subsidios públicos y donaciones políticas, la transparencia de las cuentas financieras, la influencia de los ricos en las elecciones, y si los recursos estatales se utilizan indebidamente para hacer campaña”.

9. Las formas realmente existentes de fraude

La deposición del voto en la urna y el escrutinio constituyen la última fase, la más pública y controlada del proceso electoral. La inexistencia de fraude en esta etapa no implica que la libertad, universalidad y secreto del voto estén garantizadas³⁸. Desde los primeros comicios libres, en 1991, fueron instalándose diversas técnicas de fraude y manipulación previas al momento del voto, aceptadas como naturales por los candidatos y operadores partidarios, pese a su ilegalidad.

La más generalizada es la presión (coacción) electoral ejercida sobre el funcionariado público. Los 340.000 funcionarios, afiliados en su gran mayoría a la ANR, suponen un caudal decisivo de voto cautivo. La presión a docentes y funcionarios de salud (ministerios de mayor empleo público) se sucedieron tanto en las internas de la ANR de diciembre del 2022, como en las nacionales del 2023³⁹. Estas prácticas no son exclusivas de la ANR, se repiten en gobiernos subnacionales controlados por el PLRA, en mucho menor medida dado su peso minoritario sobre el total de intendencias y gobernaciones.

En muchos casos es difícil definirlos como coacción directa, considerando que estas presiones actúan sobre terreno político abonado. Según Lachi & Rojas (Op. cit, p. 126), “la identificación partidaria continúa manteniendo un rol fundamental, si no preponderante, en los resultados electorales, porque determina el voto cautivo de más de la mitad del electorado y de las dos terceras partes de los partidos tradicionales,

³⁸ Según el artículo 118 de la Constitución de 1992 “El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional”. Por su parte, los arts. 3 y 4 del Código electoral (Ley N° 834/96) establecen “Nadie podrá impedir, coartar o perturbar el ejercicio del sufragio. Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y transparencia del sufragio y facilitar su ejercicio. Los infractores serán sancionados de conformidad con la ley” y “El voto es universal, libre, directo, igual, secreto, personal e intransferible”.

³⁹ En ciertos casos, estas “conminaciones” de superiores jerárquicos a votar al candidato oficial fueron grabadas y levantadas a redes. Ver también <https://www.abc.com.py/politica/2023/04/28/con-funcionarios-de-salud-arreados-y-con-horacio-cartes-ausente-anr-cierra-campana-electoral/>

cuyos afiliados van a votar por su partido, pase lo que pase y se candidate quien se candidate”⁴⁰.

La segunda forma usual de fraude afecta al electorado más pobre o vulnerable: la compra o “incentivo” monetario del voto. Esta técnica tiene dos modalidades: la de pagar el voto favorable, o la de “sentar” los potenciales votos contrarios, vía retención -también pagada- de documentos de identidad. Sin investigaciones teóricas al respecto, puede hipotetizarse que la función última de la corrupción electoral -buscada o no por los operadores- es excluir de este derecho político precisamente a los sectores sociales más carenciados. Esta generalizada práctica coarta la libertad y termina cercenando la universalidad del derecho al voto.

En cierto modo, supone retornar a un sistema electoral “censitario”: se retira en la práctica a las poblaciones pobres -que coinciden con las de menos nivel educativo y las guaraní parlantes- el derecho electoral tanto pasivo (no pueden postularse a elecciones, al carecer del capital necesario para la campaña) como activo (pierden libertad electoral).

En el otro extremo, el de los “patrones” de la cadena clientelar, se forma un reducido grupo de “grandes electores”: los financistas de las campañas (contratistas privilegiados del Estado, comerciantes de frontera, narcotraficantes), y las autoridades o congresistas cuya jerarquía en el aparato del Estado les permite retribuir a operadores electorales con bienes, servicios o empleos públicos

Sólo algunas organizaciones sociales cuestionan esta práctica de los partidos de incentivar monetariamente a electores, y el de estos sectores de entregar sus votos a cambio de dinero, bienes, o servicios sociales durante las campañas. Esta compleja conjunción de clientelismo y corrupción electoral permanece entonces estable e impune.

Para el ejercicio de este control de votantes, además de los aparatos formales (miembros de mesa y delegados electorales), los dos partidos mayores movilizan el día de las elecciones decenas de miles de operadores,

⁴⁰ Los autores se refieren tanto a afiliados de la ANR como del PLRA.

punteros, “pisteros”⁴¹ y conductores de transporte rentados, cuya función es asegurar los votos⁴².

El corolario de esta segunda forma de fraude es el traslado -“arreo”- de los votantes a los colegios electorales, para asegurar el cumplimiento del acuerdo. Al ser la distribución de incentivos monetarios un acto reservado u oculto, resulta imposible cuantificarlo con precisión⁴³. Dos fuentes -basadas en amplias encuestas- estiman que el traslado a locales abarcaba de un cuarto a un tercio del electorado total en la primera década de este siglo.

Una pregunta hizo de *proxy* en estas encuestas de amplia cobertura: “¿Cómo fue a votar, por sus propios medios, o llevado por un operador?”. Un estudio de caso de Roberto Céspedes (2006) sobre las elecciones municipales del 2001 procesó datos registrados en la del año siguiente EPH⁴⁴. Un 32,5% de personas que votaron fue trasladado al local electoral por un/a operador/a. El sesgo social de esta práctica es evidente: la tasa de “arreados” se eleva al 61% del total en el quintil más pobre, y del 47% al 48% de electores guaraní-parlantes o con 3 años o menos de escolaridad⁴⁵.

Idéntica cuestión fue planteada en otro sondeo posterior a las elecciones nacionales del año 2.008⁴⁶. En estos comicios, que permitieron la única alternancia de toda la transición, el traslado por operadores afectó -según los datos- una tasa algo menor, el 24,5% del electorado efectivo, conservando el mismo sesgo social. Ese porcentaje se incrementaba al 41% entre pobres

⁴¹ Los operadores aseguran gran volumen de votos de ciudades o municipios del interior, a través de sus punteros (a cargo de grupos menores). El pistero acompaña hasta la mesa a cada elector/a ya “incentivado”, garantizando su voto.

⁴² Los operadores aseguran un gran volumen de votos de ciudades o municipios del interior, a través de sus punteros y pisteros, que acompañan hasta los locales electorales a los electores/as ya “incentivados”, para controlar su voto. Muchas de estas agentes de la cadena son mujeres. La reforma del voto preferencial generó la segmentación del incentivo monetario -se paga ahora un monto por voto a lista presidencial, y otros dos extras por votos a senadores y diputados, elevando a unos 30 o 35 USD el costo de cada elector.

⁴³ En estas elecciones, circuló en las redes el video de un operador -dentro de un bus- pagando a cada integrante de una fila de indígenas, en efectivo.

⁴⁴ Encuesta Permanente de Hogares, realizada anualmente por la Dirección de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay.

⁴⁵ Ver también PNUD, 2008, pp. 116/6.

⁴⁶ La Primera Encuesta Nacional sobre Gobernabilidad, Democracia y Transparencia en el Paraguay (2008/9) fue aplicada a una amplia muestra de 3.000 encuestados.

extremos, cayendo al 17% en el electorado no pobre (PNUD Paraguay y Congreso Nacional, 2009: 37/8).

No existen investigaciones posteriores que permitan analizar la evolución de esta práctica en las elecciones siguientes. La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea volvió a notar el “transporte organizado” de electores, aunque sin cuantificar la proporción observada de esta práctica en los comicios del 2023 (MOE UE op. Cit., p. 9).

En cada elección, se denuncian otras formas de fraude, de incidencia menor: suplantación de electores usando su documento de identidad, “cargado de urnas» por miembros de mesa para inflar los votos de una candidatura, soborno de “mesarios” que toleran diversas ilegalidades a favor de un partido, etc.

La adopción del sistema de voto electrónico impidió una técnica que antes era bastante común, con los boletines en papel: el voto en cadena, o voto “calesita”. En contrapartida, hizo aparición otra práctica ilegal: la de agentes partidarios que acompañan al elector para controlar el sentido de sus votos en el cuarto oscuro, conocida como “voto asistido”.

La observación electoral estimó que, en las últimas elecciones, esta ilegalidad había afectado la quinta parte de las mesas electorales monitoreadas. “Los equipos de observación de la UE reportaron casos en que el voto asistido se proporcionó en contra de las disposiciones legales en el 19 por ciento de las mesas receptoras de voto visitadas. Estos casos incluyeron a votantes que recibieron asistencia sin que tuviesen una discapacidad patente y a veedores de los partidos asistiendo a votantes” (MOE UE, 2023).

Aunque fotografiadas o grabadas en videos, y denunciadas en cada elección, estas prácticas persisten ante la indiferencia o tolerancia de organismos encargados de controlar estos delitos. Son excepcionales los casos en que dan pie a acusaciones ante la fiscalía electoral, y pueden ser efectivamente sancionadas.

10. Preguntas al futuro

La pesada victoria electoral de sus listas parlamentarias otorga al presidente Santiago Peña gran legitimidad y amplias herramientas de gobernabilidad para el próximo quinquenio. Se abren sin embargo incógnitas que no hacen al sistema electoral, sino a las tradiciones políticas y a la baja calidad de la democracia paraguaya.

Algunos riesgos menores pueden originarse en el rápido desgaste que últimamente afecta la figura presidencial, aquí y en los demás gobiernos de la región sudamericana, aunque en el caso de S. Peña “tal vez limitado por las escasas promesas de campaña y la expectativa de cambios modestos en un modelo marcado por la continuidad” (Romero, 2023).

Contrapesando las indudables ventajas, se atisban incertidumbres en el componente de estabilidad política de la gobernabilidad. Estas se relacionan con las circunstancias atípicas de la candidatura de S. Peña, que no surge de un liderazgo propio dentro de la ANR, sino de la delegación de poder por el expresidente H. Cartes. Esta suerte de bicefalia del Ejecutivo -un mandatario formal, electo, y otro real, que actúa como Gran Elector- puede conducir a un ejercicio “vicario” del poder, con escasas autonomía y predictibilidad. Una eventual crisis del relacionamiento Peña/ Cartes reavivaría las pugnas entre fracciones de la ANR con representación parlamentaria⁴⁷, afectando al conjunto del sistema político.

El nombramiento del gabinete ya expresa -en muchos de los ministros/as⁴⁸ - la supremacía del exmandatario sobre las decisiones gubernamentales, desde el inicio. Un área crítica es la de las Relaciones Exteriores: el intento de parlamentarios colorados de derogar un convenio de cooperación educativa, y las sanciones del Departamento de Estado al ex presidente Cartes suscitaron conflictos irresueltos con la Unión Europea y con los Estados Unidos, respectivamente.

Otro riesgo a la gobernabilidad apunta al necesario equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad (eficiencia) de respuesta gubernamental. El Estado paraguayo arrastra graves déficits de políticas sociales (salud, educación, protección social, vivienda, etc.); económicas (déficit fiscal, caída del poder adquisitivo, aumento de la deuda pública); de trabajo (alta informalidad, subempleo); seguridad (expansión territorial del crimen organizado, narco-política), etc.

⁴⁷ Una situación semejante sucedió en 1998/9, cuando el poder real estaba en manos del Gral. (S.R.) Lino Oviedo, y el formal, en las del presidente electo Raúl Cubas, con la ANR escindida en dos fracciones irreconciliables. La crisis concluyó con la renuncia de Cubas, ocho meses después de iniciado su mandato.

⁴⁸ Ya habían sido altos funcionarios en el gobierno Cartes (2013- 2018), o fueron directores ejecutivos de alguna de sus múltiples empresas.

La corrupción sistémica, y la selección /promoción clientelar del funcionariado público son otras tantas amenazas al buen gobierno. Aunque el próximo titular del Ejecutivo no se haya comprometido con propuestas de reforma radicales -más allá de slogans propagandísticos de campaña-, estos déficits acumulados de bienes y servicios públicos impiden el desarrollo y agravan las desigualdades preexistentes, perpetuando un sordo descontento social.

Finalmente -quizá sea la probabilidad más preocupante- la hegemonía actual de la ANR sobre los poderes del Estado amenaza corroer aún más la débil institucionalidad paraguaya. La tentación del “mando con abuso” es histórica en ese partido⁴⁹, y está reavivándose con el sesgo fundamentalista y anti-derechos que ha cobrado su discurso recientemente.

Instituciones con reformas auspiciosas -Ministerio Público, SEPRELAD⁵⁰, Ministerio de la Niñez y Adolescencia- podrían ver en riesgo su autonomía política, mientras el control partidario de la Justicia amenaza extenderse aún más. El carácter marginal de la oposición parlamentaria facilitaría rápidas alteraciones del sistema legal, y la fracción de la ANR hoy dominante ya había manifestado en años anteriores su interés en alterar o sustituir el orden constitucional vigente⁵¹.

Tras las elecciones, estos riesgos están siendo señalados por líderes de la oposición, que recuperan términos -“copamiento”, “aplanadora parlamentaria”- usuales en la definición del anterior régimen Stronista. Pero son tiempos y contextos mundiales bien distintos, que forjan democracias y autoritarismos de nuevo cuño.

⁴⁹ En el siglo pasado, la ANR tomó el poder -en una guerra civil- apoyando la dictadura militar de los años '40, y dio sustento partidario al prolongado régimen del Gral. A. Stroessner (1954/1989).

⁵⁰ Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes.

⁵¹ Básicamente, el interés de su líder, el expresidente Cartes, en reinstalar la reelección presidencial, cerrada por la Constitución de 1992. Pero el conjunto de derechos y garantías democráticas instaladas en esa Carta Magna podría verse afectado con una nueva asamblea constituyente.

Gobiernos como el de Nayib Bukele en El Salvador, o el de Recep Erdoğan en Turquía nos recuerdan que el origen electoral sigue siendo condición necesaria, pero no es de ningún modo suficiente para garantizar un orden republicano y democrático. Pero la historia de la transición paraguaya es rica en sucesos inesperados. Como sentenció un diplomático francés, explicando un confuso evento político paraguayo a inicios del siglo pasado, “En este país, donde lo increíble del ayer es la certeza del mañana...”

11. Anexo

Tabla 4.11. Número de senadores/as electos por periodo, 1993 a 2023

	1993	1998	2003	2008	2013	2018	2023
ANR	20	25	16	15	19	17	23
PLRA	17	13	12	14	13	13	11
PPQ	0	0	7	4	0	3	1
FG	0	0	0	0	5	6	1
Hagamos	0	0	0	0	0	2	1
PEN	7	7	1	0	1	0	1
Yo creo	0	0	0	0	0	0	1
Cruzada Nacional	0	0	0	0	0	1	5
PDP	0	0	0	1	3	2	1
PRF	1	0	0	0	0	0	0
UNACE	0	0	7	9	2	1	0
PPS	0	0	2	1	0	0	0
PP TKJ	0	0	0	1	0	0	0
Avanza P	0	0	0	0	2	0	0

Fuente: elaboración propia, sobre datos del STJE en cada elección.

Bibliografía

ABC Color, “Los ocho ‘opositores’ que votaron por el artista Silvio Ovelar” (30 de junio de 2023), <<https://www.abc.com.py/politica/2023/06/30/los-ocho-opositores-que-votaron-por-el-cartismo-en-el-senado/>>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2023.

“Con funcionarios de Salud arreados y con Horacio Cartes ausente, ANR cierra campaña electoral” (28 de abril de 2023), <<https://www.abc.com.py/politica/2023/04/28/con-funcionarios-de-salud-arreados-y-con-horacio-cartes-ausente-anr-cierra-campana-electoral/>>.

“Efraín Alegre y Sole Núñez presentan hoy su programa de gobierno completo” (25 de abril de 2023), <<https://www.abc.com.py/politica/2023/04/25/alegre-y-nunez-presentan-hoy-su-programa-de-gobierno-completo/>>.

_____, entrevista a Juan Martens, Asunción, 3 de mayo de 2023, <<https://www.abc.com.py/politica/2023/05/03/el-pcc-ingresara-a-la-camara-de-diputados-y-a-gobernaciones-alerta-investigador/>>.

Busaniche, B., *Voto electrónico en Paraguay. El encierro de la democracia en una “caja negra”*. TEDIC Paraguay, 2020, <<https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2020/12/Voto-electronico-Busaniche-web.pdf>>.

Caballero, E., “El cambio en Paraguay”, en CADEP. *Revista Análisis de Coyuntura. Economía y Sociedad* N° 75. Marzo/abril 2023, <<https://www.decidamos.org.py/2023/noticia/el-cambio-en-paraguay/>>.

Céspedes R., Roberto: “Capacidades y libertades. Participación en las elecciones municipales de 2001 en Paraguay”, en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano* Nos. 22 y 23, junio/julio de 2006.

Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021, Adiós a Macondo*, <<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>.

Economist Intelligence Unit (EIU), *Democracy Index 2021, The China Challenge*, 2021, <<https://media2-col.corriereobjects.it/pdf/2022/esteri/eiu-democracy-index-2021.pdf>>.

IDEA Internacional, *La “agenda globalista”*, en diario Última Hora, Asunción, 25 de junio de 2023, <<https://www.idea.int/es/news-media/news/es/an%C3%A1lisis-de-las-elecciones-en-paraguay-2023>>.

Infobae, nota del 24 de mayo de 2023, <<https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/05/24/la-justicia-de-paraguay-rechazo-otro-recurso-para-liberar-al-ex-candidato-presidencial-payo-cubas/>>.

Lachi, Marcelo y Rojas S., Raquel: *Correligionarios. Actitudes y prácticas del electorado paraguayo*. Asunción: Centro de Estudios y Educación Popular Germinal y Arandurã Editorial, 2018.

Latitud 25: nota s/f, <<https://enlatitud25.com/muchos-hablan-de-fraude-electoral-pero-esto-es-lo-que-dicen-los-especialistas/>>.

Lupu, Noam, Rodríguez, Mariana y Zechmeister, Elizabeth (eds.): *El pulso de la democracia*. Nashville, TN: LAPOP 2021.

Martens, Juan: “*Narcopolítica: dinámica y modalidades de participación de actores políticos de Paraguay en el narcotráfico*”, Asunción, en *Revisco N.º 10*, diciembre 2018, p. 11. Artículo del año 2022.

Megacadena, “Suspenden debate presidencial luego de que Peña no haya aceptado las condiciones” (8 de marzo de 2023), <<https://megacadena.com.py/suspenden-debate-presidencial-luego-de-que-pena-no-haya-aceptado-las-condiciones/>>.

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Declaración preliminar Elecciones bien organizadas con retos pendientes*, p. 2 (Asunción: MOE UE, 2023), <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EU%20EOM%20PY_Declaracio%CC%81n%20Preliminar_Final_4_may.pdf>.

Paraguay, “Ley N.º 6318”, *Registro Oficial* (Asunción, 23 de mayo de 2019), <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/05/archivos_8850_Ley-6318.pdf>, fecha de consulta: 2 de agosto.

PNUD Paraguay y Congreso Nacional: *Indicadores de Gobernabilidad Democrática*, Asunción, Paraguay, 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, Equidad para el desarrollo*, Paraguay 2008.

Romero Ballivián, Salvador, “Análisis de las elecciones en Paraguay 2023”, en Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) *News Media* 08.05.2023,

Seall-Sasiain, J., Ponencia en el IX Congreso Iberoamericano de derecho Constitucional, Curitiba, 2006, p. 280, publicada en la *Revista de la Facultad de Derecho y ciencias sociales* (UNA), <<https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/constitucional/Jorge-Seall-Sasiain-Disciplina-partidaria.pdf>>.

Soler, L., *Horacio Cartes: del ostracismo a la revancha*, en página 12, 2 de mayo de 2023, <<https://www.pagina12.com.ar/545243-horacio-cartes-del-ostracismo-a-la-revancha>>.

Última Hora, Editorial, “Copamiento colorado es una amenaza para la democracia” (7 de julio de 2023), <<https://www.ultimahora.com/copamiento-colorado-es-una-amenaza-para-la-democracia>>.

_____, entrevista a Marcelo Lachi, Asunción, 11 de noviembre de 2021, <<https://www.ultimahora.com/desbloqueo-fortalecio-la-anr-que-podria-dominar-el-congreso-afirman-n2966027>>.

_____, entrevista a Yolanda Paredes, Asunción, 2 de mayo de 2023, <<https://www.ultimahora.com/denuncia-yolanda-paredes-el-ts-je-es-matrix-nada-existe-n3060583>>.