

Capítulo 5

Continuidad y cambios en el sistema de partidos de Paraguay 2013-2023

Camilo Filártiga Callizo

1. Introducción

El sistema de partidos paraguayo mantiene la característica de su estabilidad a lo largo del tiempo, si bien, en los últimos 34 años, han ocurrido *cambios continuos* (Sartori, 2012) en alguno de los elementos del sistema de partidos (estructura o dinámica de competencia) tales como: el cambio de régimen político, las reformas normativas, el cambio de reglas electorales, el número efectivo de partidos o los niveles de competitividad, la preeminencia a nivel nacional y territorial la siguen teniendo los 2 partidos tradicionales: la Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

Como producto de estos *cambios continuos*, el bipartidismo, característico del sistema paraguayo, ha tenido matices a lo largo del proceso democrático, partiendo del escenario hegemónico de la ANR a inicios de la transición, para luego ir moderándose desde mediados de los 90 y primera década del 2000, contrayéndose nuevamente hacia el bipartidismo a partir del 2018 (Cerna y Solís, 2019).

Esta tendencia descrita es más evidente en los ámbitos nacionales (Presidencia y senado) observándose en los niveles subnacionales: Gobernadores, Juntas departamentales y diputación, un protagonismo -casi excluyente- de los partidos tradicionales.

Las diferencias observadas en el desempeño del sistema de partidos paraguay muestran la importancia de analizar su funcionamiento diseccionando cada una de sus partes, observando cómo se vinculan y construyen redes en el territorio, cómo se organizan, como colaboran entre sí, como seleccionan sus liderazgos, que tipo de acuerdos construyen. En definitiva, todo aquello que construyen y que les permite ser, o no, electoralmente competitivos.

Este capítulo describe y analiza la evolución del sistema de partidos paraguayo en la última década 2013- 2023 y plantea algunos de los principales retos a corto plazo. El objetivo es establecer cómo han evolucionado las dimensiones centrales del sistema de partidos y cuáles son, en el corto y mediano plazo, sus principales desafíos.

El capítulo se organiza en cinco secciones. La primera, analiza el contexto histórico que condiciona el desarrollo del sistema de partido de Paraguay. La segunda sección presenta las reglas de juego enfatizando en las reformas electorales incorporadas en los últimos 5 años. La tercera, describe la estructura de la competencia del sistema de partidos. La cuarta sección presenta los resultados principales de las elecciones 2023. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y retos para los próximos años.

2. Evolución del sistema de partidos paraguayo

2.1. El bipartidismo originario

La creación de los dos principales partidos políticos de Paraguay se remonta a 1887. Tras la derrota del Paraguay en la Guerra de la Triple Alianza¹, el país se vio forzado a buscar nuevas alternativas de manera de reconstruir lo que había quedado en ruinas, provocando una ruptura radical con el régimen anterior. Se estima que el Paraguay perdió entre el 60% y 70% de la población total quedando literalmente deshecho su tejido económico, social, político y cultural².

En 1870, en medio de la ocupación de los ejércitos brasilero y argentino, se sancionó la que sería la primera Constitución. Esta Ley Fundamental de corte liberal reconoce por primera vez, el principio de la soberanía popular, la organización del gobierno de acuerdo con el sistema de separación de poderes del Estado -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, la figura jurídica del ciudadano con derechos y obligaciones y la incorporación de la figura del sufragio (no universal puesto que mujeres e indígenas no tenían derecho al voto) con la incorporación de libertades civiles.

¹ Guerra que enfrentó al Paraguay con la triple alianza conformada por Argentina, Brasil y Uruguay entre los años 1864 y 1870.

² Areces, Nidia R. De la Independencia a la guerra de la Triple Alianza (1811-1870) Historia del Paraguay pág. 193.

Ese texto constitucional contempló varios de los elementos que propiciarían el surgimiento, en 1887, de los dos partidos con mayor caudal electoral y de los más antiguos de la región, el Partido Colorado y el Partido Liberal (Decoud, 1925). Es así como, hasta fines del siglo XIX y principios del siglo XX, no existían partidos políticos entendidos como “cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones y es capaz de colocar a través de elecciones, a candidatos para cargos públicos” (Sartori, 2012).

Estos partidos surgieron en un momento en el que el país necesitaba una reconstrucción institucional. La importancia de conformar un nuevo sistema de legitimación del poder político, de establecer una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad y de encontrar alternativas para canalizar uno de los mayores problemas sociales que afectaba a varios sectores de la sociedad paraguaya, como era la venta de las tierras públicas, dió lugar al nacimiento de estas agrupaciones (Morínigo, 1995).

Los partidos se fueron conformando en torno a élites provenientes de un sector social parecido, que disputaban el control del poder. Nacen bajo las influencias ideológicas del liberalismo de la época, pero con una orientación más nacionalista y populista, los colorados.

Ambas agrupaciones políticas, se sitúan entre los partidos políticos en funcionamiento más antiguos del mundo. Por lo tanto, Paraguay es, junto a Uruguay y Colombia, la excepción en América Latina en cuanto a la regla general de que los sistemas de partidos tienen un origen relativamente reciente y están compuestos de organizaciones efímeras en torno a personalidades (Lewis, 1993).

La vida política del Paraguay en la última parte del s. XIX y primera mitad del s. XX estuvo dividida en dos grandes etapas, en las cuales, ambos partidos se repartieron la administración del gobierno excluyendo completamente al otro. La primera que abarca entre los años 1870 y 1904, en los que el Partido Colorado gobernó sin interrupciones. Y, la segunda, de 1904 a 1936, período donde gobierna de manera ininterrumpida el Partido Liberal.

En ambas etapas, el ejercicio de la oposición política fue más bien limitado. En el Paraguay, los partidos no integran un sistema político compartiendo el gobierno en el sentido amplio de este último término, sino

más bien existe un partido que controla el poder, mientras que el otro puede tener vigencia en tanto acepte simplemente aparecer como adherido al poder, ejerciendo una oposición muy limitada, sin posibilidades de alterar la posición que ocupan los partidos dentro del sistema. En el bipartidismo paraguayo cuando un partido se encuentra en el poder el otro se halla en la “llanura” (Morínigo, 1998).

De 1887 a 1922, el caudillismo y el padrinazgo constituyeron las características principales del sistema político, siendo elementos vinculantes en la relación entre líderes y afiliados. Durante la década de 1920, surgen grupos de intelectuales que empezaron a manifestar simpatía hacia las nuevas ideologías políticas surgidas en Europa como el nacionalismo, el fascismo, el comunismo y el corporativismo católico. En 1913 se fundó el Partido Obrero (PO), de inspiración marxista; luego el Partido Socialista Revolucionario (PSR) cuya disolución se da simultáneamente con la creación del Partido Comunista Paraguayo (PCP) en 1928. La participación de estos partidos, sin embargo, ha sido históricamente marginal en el sistema político paraguayo.

Los conflictos sociopolíticos, la inestabilidad e incertidumbre, fueron la constante en el Paraguay en la primera mitad del s. XX, los golpes de estado y las revoluciones eran el mecanismo natural de acceso al poder. Entre 1870 y 1954 llegaron al poder 47 presidentes, lo que devela el grado de inestabilidad política de esa etapa.

2.2. Cambios en el sistema de partidos

La guerra del chaco generó transformaciones profundas en la sociedad paraguaya. A decir de Carlos Martini (1993) “se produjo una crisis sociopolítica que generó la descomposición de la forma estatal anterior (oligárquico-liberal) y el reemplazo por otra forma de Estado (autoritario-militar)”. Estas transformaciones impactaron igualmente las condiciones de competencia de los partidos. A partir de 1936, las proscripciones y persecuciones a los partidos políticos se replicarían en los gobiernos de Franco, Estigarribia y Morínigo, afectando la dinámica interpartidaria y tendiendo de manera abrupta hacia un sistema de partido único a fines de la década del '40, contexto en el cual, pocos años más tarde, Alfredo Stroessner iniciaría su largo mandato autocrático de 35 años.

Entre 1962 y 1967 el régimen autoriza la participación condicionada de otros partidos como el Liberal y el Partido Febrerista a fin de dar una fachada democrática a la Convención Constituyente de 1967 de la que participan estos partidos.

Esta aparente actitud permisiva del régimen hacia la participación de los partidos generó la división interna en los mismos entre aquellos que creían que se tenía que participar, y quienes pensaban que hacerlo era legitimar al régimen. Se da la división entre participacionistas y abstencionistas que fortalece todavía más al régimen autoritario.

En 1962 se funda el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y a fines de los 70 el combativo Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), ninguno de los cuales fue reconocido por el régimen, por lo que tuvieron una participación clandestina e irregular hasta caída la dictadura.

El golpe de Estado al dictador Stroessner en 1989 se dio en momentos de vigencia de un sistema no competitivo con partido hegemónico. Siguiendo a Sartori (1992) en estos casos, el partido principal puede permitir la actuación de otros partidos, pero sólo como partidos “satélites” o “subordinados” que no amenazan su posición hegemónica y no pueden competir en condiciones de igualdad. La Palombara y Weiner hablan de “unipartidismo pluralista”. José N. Morínigo (1998) se refiere a esa etapa en Paraguay como de “bipartidismo con partido hegemónico”.

En estricto rigor, en las últimas elecciones de la dictadura en 1988, compitieron el Partido Liberal y el Partido Liberal Radical, que estaban reconocidos y actuaban legitimando en gran parte al régimen. Otros partidos y movimientos como el Partido Liberal Radical Auténtico, fundado a fines de los 70, el Partido Febrerista (PRF), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el MOPOCO (movimiento interno colorado opositor al régimen) no estaban reconocidos.

Estos partidos *irregulares* habían conformado a fines de los '70 el *Acuerdo Nacional* que fue un espacio de interacción entre partidos que permitió dar a conocer al mundo las violaciones a los derechos humanos en el país. El Acuerdo Nacional quedó sin efecto, apenas caída la dictadura, pero constituyó una experiencia positiva de ejercicio democrático entre partidos y sentó bases sólidas de proyectos y propuestas para la transición política retomadas en la Convención Nacional Constituyente de 1992.

Una vez caída la dictadura, tanto el PLRA, como los partidos febrerista y la democracia cristiana pudieron activar libremente y competir en los procesos electorales de forma abierta. Allí se inaugura una nueva etapa del sistema de partidos, ya competitivo, donde el PLRA y los otros partidos de oposición, tienen participación, no pudiendo alcanzar la fuerza electoral desplegada por el oficialismo.

2.3. El sistema de partidos en democracia

Por lo anteriormente mencionado la evolución del sistema de partidos paraguayo supone dos grandes etapas. La primera es la “dictatorial”, *no competitiva* comprendida entre 1954-1989. La segunda es la etapa democrática de 1989 hasta nuestros días. En Paraguay la transición política fue conducida por el mismo partido que había sostenido la dictadura. La pregunta clave en ese contexto era ¿Cómo conciliar la democracia con el principio de continuidad del Partido Colorado en el poder? (Abente 2010: 296).

Esta contradicción central marcó todo el periodo del mandato de Rodríguez. Tanto es así que las elecciones del primero de mayo de 1989, tres meses después del golpe, se realizaron con las mismas reglas de juego que daban fundamento a una dictadura para la cual las elecciones no eran más que una fachada democrática. No hubo ni siquiera una sensación de ruptura. La ciudadanía comprendió que lo más dramático de este estreno de la transición fue haber permitido la continuidad del viejo sistema (Morinigo 2002).

El Partido Colorado que había gobernado de forma ininterrumpida desde 1947 hasta 1989, pese al cambio de régimen político, siguió gobernando el país hasta el año 2008, donde se da la alternancia, que no duraría mucho tiempo.

2.4. La ansiada alternancia

La alternancia del Poder Ejecutivo, como resultado de un proceso electoral, no se había dado sino hasta el 2008, año en el que la Alianza de partidos y movimientos de oposición encabezada por Fernando Lugo y que

tuvo al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) como socio mayoritario logra el triunfo electoral. Esa coalición que se reunió bajo el nombre de “Alianza Patriótica para el Cambio” (APC) quiebra la hegemonía colorada luego de setenta años. La alternancia mencionada se da a nivel del Poder Ejecutivo ya que, en el Congreso, Gobernaciones y Juntas departamentales, se mantuvo el predominio de colorados y liberales, en segundo orden.

La carencia de soporte político propio del presidente Lugo en el Congreso, debilitó enormemente las posibilidades de sostener un proyecto de cambio real en el Paraguay. Ante esta debilidad manifiesta, y una alianza con los liberales cada vez más problemática y difícil de sostener, ocurre la matanza de Curuguaty³ que derivó en una crisis política que finalmente tumbó al presidente Lugo. Del juicio político que destituye a Lugo, participaron con su voto favorable los liberales, supuestos aliados en el gobierno.

Este evento y el final abrupto del gobierno de Lugo provocó una herida difícil de cicatrizar que entorpece todo proyecto alternativo en la oposición paraguaya. A partir de allí, toda idea de alianza o coalición de la oposición estuvo precedida de desconfianza, recelos y rencores no resueltos. La historia desde las elecciones del 2013, marcan victorias consecutivas del Partido Colorado en 2018 y 2023 y un reforzamiento notorio de su predominancia en el sistema de partidos paraguayo.

El sistema de partidos paraguayo mantiene la característica de su estabilidad a lo largo del tiempo, si bien, en los últimos 34 años, han ocurrido *cambios continuos* (Sartori, 1992) en alguno de los elementos del sistema de partidos (estructura o dinámica de competencia) tales como: el cambio de régimen político, el cambio de reglas electorales, el número efectivo de partidos o los niveles de competitividad, la preeminencia a nivel nacional y territorial la siguen teniendo los partidos tradicionales, la Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el campo del tercer espacio, permanece volátil, disperso e incierto.

³ Enfrentamiento violento entre policías y campesinos en Campos Morumbí, ubicada en la ciudad de Curuguaty, al norte de Paraguay.

3. Las reglas de juego

3.1. Los acuerdos políticos de la transición

Tanto la incorporación de la representación proporcional como la creación de una institucionalidad electoral eficiente fueron ejes de acuerdo entre oficialismo y oposición a inicios de la transición democrática. El primer paso para ello fue la adopción de la ley 1/90 que reformaba la ley electoral de la dictadura, incorporando la representación proporcional. Años más tarde estos acuerdos se plasman en la constitución de la república de 1992.

En palabras de Esteban Caballero los acuerdos buscaron “compensar el fuerte desequilibrio a favor del Partido Colorado que significaba el control del aparato estatal y su hegemonía histórica durante las cinco décadas anteriores y la creación de un sistema electoral eficiente, con padrones depurados y control transparente del proceso electoral que brinden garantías a la ciudadanía” (Caballero, 2003).

La Constitución de 1992, incorpora en su sección V a la Justicia Electoral y define su competencia para la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y los títulos de quienes resulten elegidos. Dispone la conformación de un Tribunal Superior integrado por tres miembros, ordenando su elección y remoción por los mismos mecanismos dispuestos para los ministros de la Corte Suprema de Justicia. La integración de este Tribunal y de toda la estructura administrativa de la institución se diseñó en el marco del llamado pacto de gobernabilidad⁴.

La Constitución, redactada por una histórica Asamblea Constituyente, estableció la democracia representativa, participativa y pluralista. El sistema institucional dispone que el Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República, elegido junto con un vicepresidente por un periodo de cinco años, sin poder ser reelectos (art. 229). El presidente y el vicepresidente de la República son elegidos conjunta y directamente por el pueblo por mayoría simple de votos (art. 230).

⁴ Acuerdo político alcanzado en el Gobierno de Wasmosy en el año 1993, por el cual, los partidos de oposición podrían tener participación en espacios de poder distribuidos en conjunto con el Partido de Gobierno.

Posterior a la constitución de 1992 se promulgan la ley No. 635/95 que reglamenta la Justicia Electoral, la ley No. 772/95 que dispone la renovación total del Registro Cívico Permanente, la ley No. 834/96 que establece el Código Electoral Paraguayo. La secuencia de leyes aprobadas en esos años evidencia la preocupación central por la integridad mínima de los procesos electorales, dotar al sistema político de un órgano rector electoral que brinde garantías de imparcialidad y un registro cívico permanente actualizado y depurado.

Entrado el siglo XXI, las primeras dos décadas, van mostrando la evolución de la dinámica de la competencia electoral y los desafíos y nuevas demandas planteadas. Se aprueban leyes tendientes a incrementar la participación electoral de las juventudes y de paraguayos residentes en el extranjero, la organización de internas simultáneas, la promoción de las concertaciones electorales, el uso de tecnología en las votaciones, el control del financiamiento político y el desbloqueo de listas para órganos plurinominales, por citar sólo las principales.

La dinámica reformista ha sido intensa y variada, sin embargo, quedan aún pendientes importantes que deben ser cubiertos para aspirar a niveles óptimos de integridad electoral, como ser, entre otros: asegurar la gratuidad del transporte público el día de las elecciones o la integración plural de las mesas de votación.

Tabla 5.1. Leyes electorales. Año de promulgación y denominación

Año	Número y denominación
1992	Constitución Nacional
1995	No. 635 “Que reglamenta la Justicia Electoral”
1995	No. 772 “Que dispone la renovación total del Registro Cívico Permanente”
1996	No. 834 “Que estable el Código Electoral Paraguayo”
2002	No. 1890 “Que dispone la implementación de internas partidarias simultáneas”
2007	No. 3212 “Que crea la figura de las Concertaciones”
2012	No. 4559 “Inscripción automática”
2014	No. 5286 “Internas simultáneas”
2012/ 2018/2020	No. 4743 “Que regula el Financiamiento Político” y sus reformas No. 6167/18 y No. 6501/20
2019	No. 6318 “Que incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales.”

Fuente: Elaboración propia

3.2. El sistema de elección

Los cargos electivos ejecutivos son decididos por un sistema de mayoría simple, sin posibilidad de reelección. Los cargos electivos para órganos plurinominales como ser legislativo o juntas departamentales y municipales se conforman mediante el sistema de representación proporcional que utiliza el D'hont para la distribución de escaños.

En cuanto a las circunscripciones electorales, para el caso de elecciones nacionales, se conforman 3 circunscripciones: Los 17 departamentos del país forman una circunscripción para elegir Gobernadores, miembros de Juntas Departamentales y diputados (según corresponda a cada departamento) La capital, Asunción, se convierte en una circunscripción electoral específica para elegir a los diputados nacionales que le corresponda. Finalmente se forma una circunscripción electoral nacional, que elige presidente, vicepresidente y Senadores.

3.3. La postulación y selección de candidaturas

Tanto los partidos políticos como los movimientos políticos reconocidos por el Tribunal Superior de Justicia Electoral pueden postular candidaturas. Se reconoce, además, la posibilidad que los partidos formen alianzas o concertaciones electorales y postulen, desde dicha plataforma las distintas candidaturas. Todas las candidaturas deben ser producto de votaciones en internas partidarias por parte de los afiliados⁵. El código electoral establece el plazo de 90 a 120 días, previos a la fecha fijada para la elección nacional, para la celebración de internas partidarias.

El proceso interno de selección de candidaturas dinamiza la interna de los partidos, promueve la aparición de nuevos liderazgos o permite medir la vigencia de liderazgos históricos. Esta disputa interna se da, sobre todo, en los partidos tradicionales, Colorado y Liberal, que tienen la estructura a nivel nacional para movilizar a un numeroso electorado.

La cuota de género para las candidaturas de mujeres es de un piso de 20% que los partidos están obligados a cumplir. En ese sentido, hay

⁵ Para las elecciones nacionales 2023, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, avaló la posibilidad que los no afiliados puedan votar en las elecciones internas de la Concertación Nacional.

variedad, fijando algunos partidos en 20%, 30% y otros directamente, incorporando la paridad en la conformación de listas⁶, como fue el caso reciente del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), para lo cual han reformado su estatuto partidario.

3.4. Las recientes reformas electorales

En el año 2019 se aprobó la ley No. 6318 “*Que incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales*” generando con ello la transformación de la competencia política en el Paraguay. La lógica de la disputa pasaba de ser entre partidos a una disputa individual, de candidaturas. La aprobación del desbloqueo y voto preferente tuvo impacto, a su vez, en otras dimensiones del sistema electoral como ser: la forma de votación y el financiamiento de la política, por lo cual, se implementaron las máquinas electrónicas de votación y se dispusieron nuevos ajustes a la ley No 4743 del año 2012 de Control del Financiamiento político, ya reformada, en 2018, y vuelta a reformar en 2020, tendientes a un control más efectivo de las rendiciones de cada candidatura individual.

Estas reformas fueron implementadas en las elecciones municipales del 2021, las internas para las elecciones nacionales en 2022 y en las recientes elecciones generales en 2023. En todas estas contiendas el desbloqueo mostró una tendencia parecida: aumentando la dinámica interna de competencia, generando la participación como candidatos/as de personas ajenas a la actividad partidaria pero que se vieron atraídas por el nuevo sistema de votación.

Otros efectos notorios de esta reforma han sido: la personalización de la campaña electoral, el encarecimiento exponencial de los costos de campaña y la fragmentación interna partidaria. El nuevo sistema obligó a cada candidato y candidata a organizar su propio equipo de campaña, a correr de forma personal con los gastos que implica toda campaña electoral (viajes, traslados, pautas en medios, contratación de punteros políticos, etc) a los que deben sumarse los gastos más importantes que cada candidato/a realiza el día de las elecciones.

⁶ <https://www.ultimahora.com/de-forma-unanime-aprueban-la-paridad-listas-legislativas-del-plra-n2991129>.

Esta preocupación sobre el incremento de los gastos fue manifestada por candidatos/as de todos los partidos, incluyendo a los principales partidos. Por otro lado, en un contexto de institucionalidad débil, corrupción estructural y economía informal, la exigencia exponencial de financiamiento y la promoción de cientos y miles de campañas individuales en paralelo genera oportunidades para la penetración del dinero ilícito en la política. El sistema de control de financiamiento previsto en la ley 4743/12 y sus modificaciones no logra ser efectivo y genera confusiones antes que certezas en candidatos y la ciudadanía.

4. Estructura de la competencia en el sistema de partidos

Los partidos políticos constituyen un elemento indispensable para el funcionamiento democrático. Toda democracia moderna gira en torno a un sistema de partidos en el que al menos dos de ellos compiten libremente por el poder (Payne, 2006).

El sistema de partidos hegemónico es aquel en el que un partido no permite una competencia oficial por el poder ni una competencia de facto (Sartori 2009). En la dictadura *stronista*⁷ (1954-1989) existían otros partidos, pero no podían competir con el partido hegemónico en pie de igualdad. No se producía la alternancia, dado que ni siquiera se contemplaba la posibilidad de la rotación en el poder.

Si bien, existían otros partidos y estos ocupaban bancas en el congreso, la democracia era de fachada, al no existir libertades políticas plenas para la participación y el disenso con el régimen de turno, sumando a ello elecciones controladas y amañadas para forzar la elección de Stroessner. Esta dinámica hegemónico-autoritaria caracterizó al sistema de partidos en Paraguay hasta la caída de la dictadura en 1989.

Una vez caída la dictadura los demás partidos políticos que habían estado agrupados en el “Acuerdo Nacional” entran a competir al juego democrático con mayores garantías, entre ellos: el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), el Partido Febrerista, el Demócrata Cristiano, el Mopoco, Partido Comunista Paraguayo y el Partido de los Trabajadores, luego surgiría el Partido Encuentro Nacional.

⁷ Régimen autocrático encabezado por el General Alfredo Stroessner entre 1954 y 1989.

Sin embargo, pese a la irrupción de otros protagonistas partidarios, la competencia electoral se concentró en ambos partidos tradicionales y fue el “tercer espacio” el disputado por estas agrupaciones minoritarias.

El papel de los partidos es esencial para reclutar y seleccionar a los aspirantes a los cargos políticos, organizar el proceso electoral, estructurar el apoyo político de la opinión pública en torno a determinados programas políticos, intereses socioeconómicos y valores, incluir los intereses y las preferencias de la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas, formar el gobierno y establecer acuerdos políticos en el ámbito legislativo (Sartori, 1976; Lipset y Rokkan, 1967; La Palombara y Weiner, 1966).

El sistema de partidos, a su vez, cumple un rol fundamental en la consolidación de la gobernabilidad democrática, debiendo cumplir con tres características distintas: 1) Nivel de institucionalización; 2) grado de fragmentación y 3) grado de polarización.

De acuerdo con Mainwaring y Scully (1995), el sistema de partidos está institucionalizado cuando las pautas de competencia interpartidista son relativamente estables, los partidos cuentan con bases de apoyo social sólidas y profundas, tanto los partidos como las elecciones son percibidos como legítimos y como instrumentos únicos para determinar quién gobierna, y las organizaciones partidistas se caracterizan por contar con reglas y estructuras razonablemente estables.

El grado de fragmentación del sistema de partidos indica el número de agrupaciones que obtienen habitualmente una proporción significativa de los votos y escaños. El grado de polarización se relaciona con la magnitud de las diferencias entre los distintos partidos respecto de su ideología política y su base social (Payne, 2006).

A efectos de indagar sobre la evolución del sistema de partidos paraguayo entre los años 2013 a 2023 analizaremos las siguientes dimensiones: Número efectivo de partidos (NEP); Institucionalización y nacionalización; organización interna partidaria, niveles de membresía y polarización ideológica interpartidaria.

4.1. Número efectivo de partidos (NEP)

Como la literatura sobre partidos y sistemas de partidos indica “resulta crucial la cantidad de partidos pues permiten reconocer el grado de

concentración/ fragmentación del sistema y el número de interacciones de este” (Duverger, 1981; Sartori, 2000).

La década 2003 a 2013 fue caracterizada por la emergencia de nuevos partidos a fines de los años 90, pero sobre todo, a inicios del 2000. Partidos del tercer espacio, que surgieron como opción a los partidos tradicionales, con rasgos y características marcadamente opuestas a los centenarios partidos paraguayos.

Estos partidos se han caracterizado por el liderazgo individual de un actor político fuerte: Caballero Vargas lidera al Encuentro Nacional en los 90, Lino Oviedo y Pedro Fadul al UNACE y Patria Querida respectivamente, a inicios del 2000, Carlos Filizzola funda el Partido País Solidario en ese tiempo y Fernando Lugo lidera la Concertación Frente Guazú desde mediados de la primera década del 2000.

Esta concentración de protagonismo en un actor individual, la dependencia casi total de la organización política del liderazgo unipersonal, la incapacidad para ampliar la organización política, trabajar en la identificación y formación de cuadros políticos y la imposibilidad de generar redes en los territorios, sumados a condiciones desiguales para la competencia electoral en el Paraguay, dificultaron la sostenibilidad en el tiempo de estas organizaciones políticas y, sobre todo, su capacidad de ser electoralmente competitivos. Tal como indica Tamayo Belda (2019) “no se puede decir que la presencia y la incidencia de las fuerzas del tercer espacio político hayan tenido una notable relevancia en el período de democratización del Paraguay”.

Se ha considerado como un problema la falta de estabilidad y consolidación de las organizaciones políticas del tercer espacio, pues esa falta de afianzamiento de identidades políticas nuevas o diferentes es funcional a la tendencia bipartidista, así como refuerza las lógicas políticas prebendarias y de negociación de intereses personales más que de acuerdos políticos de acercamiento y consenso de los ejes programáticos de los partidos (Tamayo Belda, 2019).

Estos fenómenos de los partidos independientes de fines de los 90 y primera década del 2000, no difieren de la tendencia actual en partidos emergentes, observándose el caso de Cruzada Nacional y su principal referente, Paraguayo Cubas, candidato a presidente en las últimas elecciones, como el más evidente. Estos partidos no desarrollan

musculatura interna, no consolidan procesos, prácticas, ni logran sostener una línea programática en el tiempo.

Pese a estas limitaciones indicadas, en la década anterior (2003 a 2013) partidos como el UNACE, Patria Querida y el Frente Guazú, lograron tener una representación más que aceptable en el Congreso, en el caso del Frente Guazú extendiendo dicho desempeño hasta el 2018, conformando en aquel período, 2003 a 2013, un sistema de pluripartidismo moderado en el cual, la predominancia de los partidos tradicionales quedó algo matizada. En aquella década se podría hablar de estos tres partidos relevantes, y otros minoritarios, pero que han tenido mucho protagonismo como el caso del PDP, PEN, Avanza País o País Solidario.

Tabla 5.2. Bancas ganadas por partidos (2003- 2023)

Partido	Cámara de Senadores					Cámara de Diputados				
	2003	2008	2013	2018	2023	2003	2008	2013	2018	2023
Partido Colorado (ANR)	16	15	16	17	23	37	30	44	43	49
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)/Alianza Lista 2	12	14	12	14	12	21	27	27	30	22
Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE)	7	9	7			10	15	2		
Partido Patria Querida (PPQ)	7	4	7	3	1	10	3	1	3	1
Partido Encuentro Nacional (PEN)	11				1			2	22	
Hagamos				2					2	
Partido País Solidario (PPS)	1	1				2				
Frente Guazú		1	48		1		1			
Alianza Patriótica para el Cambio (APC)							2			
Alianza Departamental Boquerón							1			
Fuerza Guazú								1		
PCH								1		
Avanza País			2					2		
Partido Democrático Progresista (PDP)		1	31		1		1			
Cruzada Nacional					5					4
Yo Creo					1					2

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del TSJE

El gráfico presenta las dinámicas diversas de la representación legislativa de partidos según cada Cámara. En la de Senadores, en el período de 2003 a 2018, se logró que partidos del tercer espacio tengan representación relevante conformando un escenario pluripartidista moderado, que se hace más notorio entre 2003 y 2008. En este nuevo período la ANR se ha fortalecido y los partidos de oposición han quedado bastante marginados y debilitados, sumando a eso, la conducta incierta -y en algunos casos- públicamente asumida por legisladores electos de la oposición, de apoyo al oficialismo colorado.

En la cámara de diputados, salvo en los periodos 2003-2008, las brechas entre los partidos tradicionales y los del tercer espacio son más amplias y esta tendencia lejos de revertirse se ha agudizado en esta última elección. El tamaño de las circunscripciones electorales y la asignación de bancas en consecuencia es clave para comprender el desequilibrio en la representación que existe en Diputados. Mayormente son circunscripciones pequeñas de hasta 4 bancas, en su mayoría, lo que dificulta enormemente la posibilidad de competir a partidos independientes a los tradicionales.

Por otra parte, en esta última elección irrumpen partidos de reciente fundación, escasamente institucionalizados, y dependientes de liderazgos personalistas, con agendas inciertas, que ya muestran los primeros desajustes y desconexiones. Estos partidos reemplazan en la representación a partidos disciplinados y con agenda parlamentaria como Patria Querida y Frente Guazu que quedan visiblemente disminuidos. El panorama en el legislativo, tras las elecciones del 30 de abril, es de hegemonía colorada sin el contrapeso y equilibrio necesarios y con oposición disminuida y desconectada.

4.2. Nivel de institucionalización del vínculo entre electores y partidos

En una estructura democrática, la presencia de partidos institucionalizados y la relación con el electorado no sólo es un elemento articulador fundamental durante el periodo electivo y constitutivo de gobierno, sino también durante el propio gobierno. Los partidos políticos constituyen entonces, un papel clave en la representación política de la

sociedad. Si bien, existe un marco democrático relativamente estable, la cuestión actual con América Latina está centrada en el debate sobre la calidad de dicha representación, la cual viene siendo cuestionada desde distintos sectores de la sociedad civil, a partir de las funciones y los roles que hoy desempeñan los partidos y actores políticos.

La desafección política se ha convertido en un hecho recurrente en la región; el individuo deviene apolítico, y la actitud ante el Estado de quien recibe un servicio, no es precisamente de participación política, sino de una genérica actitud reivindicativa, que espera asistencias sin querer imponer decisiones (Dalton, 1988).

América Latina, por un lado, se ha fortalecido en la vinculación Partidos-Estado, pero por otro, se ha debilitado en cuanto al vínculo Partido-Sociedad. Últimamente, esta última vinculación se logra en momentos puntuales, de retorno de democracias, manifestaciones en contra de posibles consolidaciones de régimen o propuestas anti políticas. Podríamos decir que hoy los partidos se encuentran cada vez más institucionalizados, pero también son más remotos a la sociedad, son más privilegiados, pero así también, menos legítimos (Del Campo y Ramos Rollón 1998).

Sin embargo, en Paraguay el nivel de institucionalización entre los partidos tradicionales y los electores es relativamente alto, ya que esto está determinado por un contexto específico. La dictadura que sufrió el Paraguay en manos de Stroessner transformó al Partido Colorado (ANR) en un único vínculo mediante el cual la ciudadanía se relacionaba con el Estado. Si uno deseaba ser maestro/a de una escuela pública, ingresar a la policía nacional o a las Fuerzas Armadas, debía estar afiliado al partido. Este esquema de control permeó todos los sectores de la sociedad y en todo el territorio nacional. El Partido Liberal Radical Auténtico, pese a la persecución durante el stronismo se mantuvo como el principal partido de oposición, con presencia a nivel nacional, organizado en comités políticos a lo largo del territorio nacional.

El estudio de Nichols (1968) constituye uno de los primeros intentos para analizar, utilizando el método de encuestas, los partidos políticos en Paraguay. Para Nichols (1968), los partidos en el Paraguay “no son asociaciones de intereses sino comunidades” siguiendo una distinción propuesta por Duverger, en el que los partidos-comunidades se caracterizan

por la lealtad primordial de sus miembros, mientras que los partidos-asociaciones “promueven la búsqueda de un interés común”. La influencia de la tradición es lo determinante en el comportamiento político de los paraguayos, aun cuando la gran mayoría de los encuestados consideraron que la mejor estrategia para aumentar el número de miembros de un partido consiste en desarrollar “una ideología que abarque todos los aspectos de la vida social” (Nichols, 1968).

La relación política entre el partido y los ciudadanos e incluso de éstos con el Estado, se caracteriza por una relación que nace del vínculo personal, producto de la vigencia de relaciones familiares, amistosas, nacidas por compartir un mismo grupo deportivo, religioso, vecinal o comunitario. La ciudadanía reconocida jurídicamente, para que sea efectiva, pasa por la relación entre socios vinculados por un sentimiento de lealtad y reciprocidad, que, según el grado de compromiso, puede situarse incluso por encima de la ley (Morínigo, 2008).

Según Nichols y Morínigo & Silvero la identificación partidaria estaría determinada por la familia de manera profunda; por esa razón, el cambio de partido se da en casos extraordinarios. El fundamento de este comportamiento político se basa en que los partidos son comunidades adscriptivas. Es decir, la identificación partidaria está determinada por la familia (Lacchi; Rojas, 2019).

Estos niveles de institucionalización que son propios de los dos partidos centenarios no han logrado replicarse en los partidos del tercer espacio en los cuales, la inestabilidad, la volatilidad, la debilidad orgánica, han sido la constante. Ninguno de los partidos independientes ha conseguido ser competitivos electoralmente en el tiempo. Aparecen y desaparecen de manera fugaz, dependiendo de liderazgos personales y coyunturales, y con muy baja capacidad de construcción de redes en los territorios.

En cuanto a la presencia en el nivel nacional los sistemas de partidos y los partidos orientados nacionalmente son más eficaces para responder demandas ciudadanas y gobernar. Los resultados de las últimas elecciones evidencian la preeminencia total de los dos partidos tradicionales en el territorio, en los últimos años, el PLRA, compitiendo ya como Alianza o Concertación con otros partidos de oposición, siendo siempre el socio mayoritario.

A diferencia de lo que se observa en el ámbito nacional -en donde se ha visto el desplazamiento de un sistema de partido hegemónico o predominante hacia

otro de pluralismo moderado en el que otras fuerzas políticas han alcanzado peso y relevancia-, en la arena departamental se aprecia una tendencia hacia el bipartidismo en el que los partidos tradicionales concentran la gran mayoría de las preferencias electorales (Cerna y Solís, 2017).

Tabla 5.3. Partidos electos en cada Gobernación Departamental (2008-2023)

Departamento	Partido Político Electo 2008	Partido Político Electo 2013	Partido Político Electo 2018	Partido Político Electo 2023
Concepción	PLRA	ANR	PLRA	ANR
San Pedro	PLRA	ANR	ANR	ANR
Cordillera	PLRA	PLRA	PLRA	ANR
Guairá	ANR	ANR	ANR	ANR
Caaguazú	PLRA	ANR	Alianza Ganar	ANR
Caazapá	ANR	ANR	ANR	ANR
Itapúa	ANR	ANR	ANR	Concertación Nacional
Misiones	PLRA	ANR	ANR	ANR
Paraguari	ANR	ANR	ANR	ANR
Alto Paraná	ANR	ANR	ANR	ANR
Central	PLRA	PLRA	ANR	Concertación Nacional
Ñeembucú	ANR	PLRA	ANR	ANR
Amambay	PLRA	PLRA	PLRA	ANR
Canindeyú	ANR	ANR	ANR	ANR
Pdte. Hayes	ANR	Alianza Pasión Chaqueña	ANR	ANR
Alto Paraguay	Alianza Departamental Boquerón	ANR	ANR	ANR

Fuente: Elaboración propia

4.3. Orientación del voto

El proceso de reformas y cambios introducidos en la normativa legal y electoral, a inicios de la transición democrática, logró el objetivo de transformar el sistema de partidos en un sistema mucho más competitivo, ello se puede notar comparando los resultados de las elecciones desde 1989 a 1993 (con normas electorales y padrones aun poco confiables) y los

resultados que se registran en las elecciones posteriores a estos años (1998, 2003, 2008, 2013) con reglas de juego competitivas. Entre las elecciones de 1998 y 2003 se dio un 36% de volatilidad electoral agregada.

En las elecciones del 2008, trepó a un 50%, con un Partido Colorado desgastado luego de 61 años de ejercicio del poder ininterrumpidos y la candidatura de Blanca Ovelar, que no logró movilizar al electorado colorado. Por otro lado, la candidatura de Lino Oviedo con el UNACE, como un desprendimiento del Partido Colorado, restó una considerable cantidad de votos al oficialismo. Frente a eso, la irrupción de la figura de Lugo como un outsider de la política tradicional, pero siendo referente protagónico de la Iglesia y con ascendencia en sectores rurales y campesinos, impulsado por referentes políticos de partidos de oposición que lo veían como potencial candidato para atraer votos de amplios sectores.

En la última década la tendencia de la orientación del voto en partidos del tercer espacio ha sido volátil, pero la principal característica es la concentración del voto colorado. El Partido Colorado mantiene niveles de preferencia electoral parejos tanto en el ámbito Ejecutivo como en el Legislativo, solidificando con esto una posición de predominancia en el sistema de partidos que, si bien, nunca fue amenazada, entre los años 2003 y 2008, había mermado.

Tabla 5.4. Votos obtenidos por partidos, alianzas y concertaciones (2013-2023)

	Presidente y vicepresidente			Cámara de Senadores			Cámara de Diputados		
	2013	2018	2023	2013	2018	2023	2013	2018	2023
ANR	1.104.169	1.206.067	1.291.209	865.206	766.841	1.319.617	919.625	927.183	1.345.730
PLRA				588.054	570.205		656.301	420.821	28.162
ALIANZA PARAGUAYALEGRE	889.451								
AVANZA PAÍS	141.716			117.056			84.826		
ALIANZA GANAR		1.110.464						286.513	
CONCERTACIÓN NACIONAL			830.302						
ALIANZA SENADORES						702.776			
ALIANZA DIPUTADOS									397.599
UNACE	19.416		12.066	90.640	49.889	30.545	147.534	65.593	31.969
PPQ	27.026			45.168	159.625	72.357	63.662	105.765	92.874
PEN				78.460	30.365		108.662	75.514	1.391
ALIANZA ENCUENTRO NACIONAL						148.505			81.843
FRENTE GUAZU	79.573			238.313	279.008	60.774	122.440	42.891	33.254
PDP				144.691	86.216		30.579	27.932	
HAGAMOS					105.375			75.601	
CRUZADA NACIONAL			692.429		58.409	331.945		33.417	233.812
YO CREO						56.386			66.126
OTROS	16.383	146.910	113.081	79.689	252.370	162.751	110.092	310.377	171.369
BLANCOS/NULOS	131.703	134.548	81.982	159.889	229.993	134.531	155.905	210.753	174.201

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del TSJE

Actualmente, y desde la irrupción de Horacio Cartes, el partido colorado se ha visto fortalecido tanto en acumulación de poder político como en concentración de recursos económicos. Este fortalecimiento puede notarse en el aumento de espacios de poder ganado por el oficialismo tanto a nivel del Estado central, como así también, en los niveles regionales y locales, en los cuales la predominancia del Partido Colorado es notoria.

La fortuna del expresidente Cartes, producto de actividades empresariales denunciadas como ilícitas a nivel internacional⁸, a las que deben sumarse los recursos, financieros y humanos, que el propio partido controla como administrador del Estado desde hace más de 50 años, representan una ventaja muy importante para inclinar la cancha en la competencia electoral. Por otro lado, el crimen organizado ha penetrado los partidos políticos tradicionales financiando campañas y poniendo a disposición ingentes recursos.

La reciente reforma electoral que introdujo el desbloqueo de listas, con el voto preferente, ha demostrado hasta el momento ser bastante funcional a los partidos tradicionales, especialmente, al oficialismo. Como ya se explicó anteriormente, el desbloqueo obliga a la exposición permanente del candidato, para poder ser identificado, lo cual implica una campaña individual onerosa en diversos gastos. Para candidatos de partidos tradicionales, que deben sortear primero las internas partidarias, esta erogación es doble. Sin embargo, la estructura partidaria con presencia a nivel nacional y en el territorio, con capacidad de movilización propia de su electorado y con acceso a financiamiento de todo tipo, corre con ventaja, frente a candidatos de partidos minoritarios. Esto se ha notado, en todos los procesos electorales en los cuales se implementó el desbloqueo.

4.4. Membresía partidaria

Como indica Pérez (2017), tanto la Asociación Nacional Republicana (ANR) como el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) tienen una organización burocrática compleja, y una estructura formal y estable en el tiempo. Sus autoridades son electas por voto exclusivo de sus afiliadas y

⁸ En el mes de junio de 2022 Horacio Cartes ha sido declarado como “significativamente corrupto” por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica.

afiliados en elecciones periódicas mediante el sistema D'Hondt, según lo establece el Código Electoral paraguayo (Ley n.º 834/96).

Ambos partidos registran un alto nivel de afiliación partidaria que en los últimos años fue en aumento. Según datos de la Justicia Electoral, de 2007 a 2022 ambos partidos tradicionales han mostrado un incremento sostenido de sus afiliaciones. En el caso de la ANR, pasó de 1.659.814 personas en 2007 a 1.989.416 en 2012, para llegar a 2.220.358 en 2015 y registrar, finalmente, en 2022, 2.616.424. Por otro lado, el PLRA pasó de 820.000 afiliadas y afiliados en 2007 a 1.107.687 en 2012; 1.214.659 en 2015, para llegar finalmente a 1.548.023 en 2022.

Tabla 5.5. Evolución de la membresía partidaria en partidos tradicionales

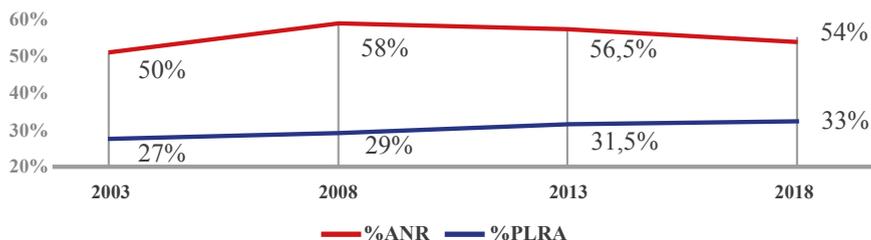
Partido	2007	2012	2015	2020	2022
Asociación Nacional Republicana (ANR)	1.659.814	1.989.416	2.220.358	2.495.900	2.616.424
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	820.000	1.107.687	1.214.659	1.489.187	1.548.023

Fuente: Elaboración propia

Los partidos tradicionales de Paraguay son policlasistas y presentan una alta tasa de membresía partidista, incluso en comparación con los demás partidos de la región, lo cual constituye un indicador importante de sus niveles de institucionalización (Pérez 2017). En Paraguay, “uno nace —y no se hace— colorado o liberal” (Cerna y Solís 2017). En este “bipartidismo histórico” se concentra aproximadamente el 86 % del electorado nacional (Gráfico 5.1).

Los principales partidos paraguayos se encuentran fuertemente enraizados y arraigados en la sociedad desde hace más de un siglo; con un esquema de identidad muy profundo, y favorecidos por la ausencia de una tercera vía sólida que pueda poner en riesgo la hegemonía de colorados y liberales (Pérez, 2022).

Esta alta membresía partidaria merece una salvedad importante. Desde hace años se viene denunciando las múltiples afiliaciones partidarias, una misma persona figura al mismo tiempo afiliada a 2 o 3 partidos. Además, un porcentaje no menor de afiliados a ambos partidos, pero sobre todo al colorado, corresponde a funcionarios estatales.

Gráfico 5.1. Peso del padrón partidario sobre el padrón nacional

Fuente: Pérez Talia (2017)

4.5. Polarización ideológica de las élites partidarias

La importancia del rol de las élites varía según se trate de sistemas de partidos institucionalizados o partidos en gestación. En el primer caso, los electores serían menos maleables puesto que habría vínculos partidistas a nivel de masas. En el segundo caso, sin embargo, las cosas son diferentes ya que, en el proceso de creación de sistemas de partidos, especialmente si están acompañados con un cambio de régimen, los valores políticos y preferencias de la población solo sirven para establecer parámetros generales (Gunther, Sani y Shabad 1986).

Por otra parte, la polarización e inestabilidad, no solo de los partidos, sino de la vida política, puede ser explicada a través de las élites. Si las élites de los partidos conciben la política como una cuestión de vida o muerte, es muy probable que con su influencia sobre el electorado refuercen el nivel de polarización a nivel de masas. Contrariamente, si las élites partidistas buscan y practican consensos y compromisos, la moderación se abre camino (Artiga González 2012).

En el caso paraguayo, para entender ideológicamente a sus principales partidos, debe conocerse a sus élites. Desde el origen estas élites han representado a las clases dominantes en el país. Para Cerna y Solís “En un país en el que el poder está vinculado a la propiedad agrícola, las élites de estos partidos han sido, quien más-quien menos, las principales protagonistas del progresivo acaparamiento de tierras, que con el paso de los años se ha convertido en el corazón de los problemas estructurales del Paraguay” (Cerna; Solís, 2012).

Es por esta razón que entre Colorados y Liberales no existe una significativa distancia en términos ideológicos, en tanto que ambos partidos están claramente ubicados a la derecha del espectro político (Cerna; Solís, 2012).

Para Nichols (1968), los partidos en el Paraguay “no son asociaciones de intereses sino comunidades” siguiendo una distinción propuesta por Duverger, en el que los partidos-comunidades se caracterizan por la lealtad primordial de sus miembros, mientras que los partidos-asociaciones “promueven la búsqueda de un interés común”.

El tipo de competencia electoral está dada por mayores niveles de pragmatismo y menor grado de polarización ideológica entre los partidos en pugna, lo que se evidencia en la presentación de plataformas electorales similares. Entre los partidos políticos tradicionales paraguayos prima la lealtad al partido, la tradición y las costumbres por sobre una elección ideológica o programática (Filártiga, 2016).

Los partidos tradicionales siguen sin tener “una fuerte orientación ideológica y programática y tienden más bien a ser pragmáticos en cuanto al discurso político” (Caballero, 2003). En efecto, el clivaje ideológico nunca ha estado presente en el sistema de partidos como un elemento polarizador entre los principales partidos. Sólo a comienzos de la primera década del 2000 cuando surgen partidos del tercer espacio como Patria Querida, el UNACE, País Solidario, PMAS, se empieza a vislumbrar diferencias programáticas e ideológicas respecto a temas centrales del desarrollo nacional (Lachi; Rojas, 2018).

Este proceso se acelera a partir del 2008 con el triunfo de Fernando Lugo y la organización de gran parte del frente de partidos y movimientos políticos progresistas, en el cual, el debate ideológico “izquierda-derecha” empieza a tomar forma, involucrando tanto a las élites como a los medios de comunicación. (Lachi; Rojas, 2018).

Según datos del Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina- Universidad de Salamanca⁹ que mide los niveles de polarización ideológica de las élites parlamentarias, para el caso paraguayo, la ANR y el PLRA no se encuentran en extremos opuestos ideológicos.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo en donde, en una escala de 1 a 10, el 1 significa “izquierda” y 10 “derecha”, se ha considerado como partido de izquierda aquel que obtiene una media, en una de las dos legislaturas analizadas, menor o igual a 3,5 en la escala de ubicación ideológica del partido y como partido de derecha aquel con una media mayor o igual a 7,5 en dicha escala (PELA 1996- 2014).

⁹ <https://oir.org.es/pela>.

Tabla 5.6. Comparativo de polarización ideológica PLRA y la ANR

Periodo	Grado de Polarización Ideológica PLRA	Grado de Polarización Ideológica ANR
1993-1998	5,86	7,36
1998-2003	6,06	7,85
2003-2008	5,56	6,80

Fuente: PELA (1994- 2014)

Como se puede notar, ambos partidos presentan bajos niveles de polarización ideológica, manteniéndose intermedios, con mayor tendencia hacia posiciones de derecha o conservadoras. En cuanto al PLRA quizás más levemente hacia posiciones de centro, influenciadas por liderazgos históricos en distintos momentos, Domingo Laíno en los 90 y Efraín Alegre en la segunda década de los 2000, con perfiles ideológicos más cercanos al liberalismo social.

Esta tendencia de los 90 y primera década del 2000, no ha variado drásticamente en la segunda década del 2000. Sí puede mencionarse un dato llamativo en la competencia electoral en el Paraguay desde hace unos 8 años en adelante, con la promoción del discurso conservador y reaccionario del slogan “Dios, Patria y Familia” que es tomado como bandera de campaña por parte de un sector, principalmente, del Partido colorado liderado por el expresidente Cartes, hoy presidente de dicho partido.

Este lema enmarca una estrategia política muy bien diseñada, que es útil para distraer la atención sobre los problemas reales y genera un consenso amplio en una población mayoritariamente conservadora. Esta estrategia no encuentra un relato sólido, bien organizado, desde partidos de la oposición, que pueda hacer el contrapeso, más bien, los principales partidos y actores de oposición, se llaman a silencio por temor al costo electoral que el hecho de refutarlo pueda tener.

Este lema sirve de excusa para unir a sectores de la iglesia católica, miembros del empresariado, gremios, universidades y demás asociaciones que son funcionales y están conectadas al Partido Colorado. Han sido efectivos en incidir y paralizar procesos de adopción de políticas públicas, como el recordado “Plan de Transformación Educativa” que tiene como fin garantizar el acceso y la calidad educativa en el país¹⁰. Este debate de tipo ideológico en la campaña política es contrarrestado más bien por asociaciones civiles, ciudadanos en redes sociales, pero no por los partidos políticos.

5. Resultados de Elecciones Generales 2023

Las elecciones generales realizadas el 30 de abril han confirmado el favoritismo del Partido Colorado. Se disputaron los cargos a la presidencia y vicepresidencia y senaduría a nivel nacional, mientras que los puestos de gobernación, diputación y concejalía departamental se hicieron a nivel departamental.

Los resultados a nivel de gobernaciones y juntas departamentales muestran una notoria dominancia del partido oficialista sobre sus demás competidores. Este resultado confirma la hegemonía de la ANR en el territorio que ha venido mostrando durante todo el periodo democrático.

De las ocho elecciones celebradas en democracia, siete han sido ganadas por dicho partido, siendo la diferencia del pasado domingo 30 de abril, la más amplia de todas las obtenidas en democracia y permitiendo al coloradismo mantener una larga hegemonía en el poder ejecutivo desde 1947, con un breve paréntesis entre 2008 y 2013 (Nickson, 2023).

5.1. Actores en competencia

En presidencia y vicepresidencia la chapa del Partido Colorado, integrada por Santiago Peña y Pedro Alliana de la lista 1, obtuvo la victoria con un total de 1.292.079 votos, representando el 42,74% de los votos. La Concertación Nacional para un Nuevo Paraguay, Lista 3, liderada por Efraín Alegre y Soledad Nuñez alcanzó la suma de 830.842 votos, representando el 27,48% de los votos. La sorpresa electoral fue

¹⁰ Transformación Educativa | Paraguay (<https://www.transformacioneducativa.edu.py/>).

el desempeño de Paraguayo Cubas del Partido Cruzada Nacional, lista 911. Cubas que compitió en representación de un partido minoritario, sin estructura, y con un discurso antisistema, alcanzó un total de 692.663 votos, representando el 22,91% de los votos. La participación electoral fue de 63,24% con un total de 3.022.946 votos registrados.

Tabla 5.7. Candidaturas y votos

PRESIDENCIA Y VICEPRESIDENCIA			
Candidatos	Partido Político	Cantidad de votos	Porcentaje de votos
Santiago Peña Pedro Alliana	Asociación Nacional Republicana	1.292.079	42,74%
Efraín Alegre Soledad Nuñez	Concertación Nacional para un Nuevo Paraguay	830.842	27,48%
Paraguayo Cubas Stilber Valdes	Partido Cruzada Nacional	692.663	22,91%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSJE

5.2. Sistema electoral y resultados en órganos plurinominales

Para estas elecciones generales, la novedad del sistema electoral fue la implementación, por primera vez, en elecciones nacionales y departamentales, del desbloqueo de listas con voto preferente y la inclusión del uso de máquinas electrónicas de votación. Como ya se había notado en las elecciones municipales del 2021, el nuevo sistema incrementó notoriamente los costos de campaña potenciando las capacidades de partidos y candidaturas con estructura y recursos y la personalización de las campañas.

El salto del partido colorado es notorio, alcanzó un total de 1.317.463 votos para la cámara de senadores, obteniendo 23 de los 45 escaños en total, mientras que en la cámara de diputados logró un total de 49 de los 80 escaños en total, ganando en ambas cámaras cómodas mayorías y dando un salto exponencial en caudal de votos en comparación a las elecciones

anteriores¹¹. A nivel de Gobernaciones y Juntas departamentales superaron los 1.200.000 votos¹².

Como segunda fuerza, muy por debajo quedó la Alianza por la Patria, lista 2, integrada con candidaturas pertenecientes al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y partidos menores, con 12 senadores y 22 diputados.

5.3. Los partidos del tercer espacio

Las terceras fuerzas como Patria Querida (PPQ) y Frente Guasu (FG) han tenido un pobre desempeño a nivel nacional y territorial. En este sentido, en la cámara de diputados el PPQ reduce su participación de tres a un diputado (por capital), y de tres a un representante en la Cámara de Senadores. A nivel de Juntas Departamentales tendrán representación propia en Central y Boquerón con un representante en cada caso.

El Frente Guazú, tercera fuerza en el Senado con ocho bancas en este período, reduce su participación a una banca, con la elección de Esperanza Martínez, quedando sin representación efectiva a nivel de juntas departamentales en todo el país, habiendo presentado una sola candidatura a la Gobernación en el Departamento de Boquerón.

5.4. El fenómeno de los partidos desde Alto Paraná.

Cruzada Nacional y Yo creo

El partido Cruzada Nacional, liderado por Paraguay Cubas, obtuvo cuatro bancas en Diputados y cinco en el Senado y el Movimiento Yo creo liderado por Miguel Prieto, intendente de Ciudad del Este, se quedó con dos bancas en Diputados y una en el Senado.

A nivel de Gobernaciones Cruzada Nacional (PCN) presentó candidaturas en tres departamentos del país: Guairá, Itapúa y Alto Paraná, constituyéndose en los dos primeros casos en la 3^a. fuerza política con más votos y en el último caso quedando por detrás de Yo Creo y de la Concertación opositora, obteniendo 42.510 votos. En cuanto a Juntas

¹¹ El partido Colorado obtuvo 766.841 votos para el Senado y 927.183 votos para Diputado en las pasadas elecciones del 2018.

¹² Ver Acuerdo y sentencia No. 15/2023 del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

departamentales PCN tendrá representación efectiva en los departamentos de Alto Paraná e Itapúa. Los diputados electos por Cruzada Nacional representan a los departamentos de Alto Paraná y Central. Su base electoral y política está en el este del país, coincidente con Yo Creo.

El desempeño electoral del PCN a nivel subnacional se conecta con un muy buen desempeño a niveles nacionales, obteniendo 331.945 votos para el Senado ubicándose por detrás de la Alianza Senadores por la Patria que contaba con la estructura del principal partido de oposición, el PLRA, aliado a otros partidos minoritarios. A nivel presidencial, Paraguay Cubas, obtuvo 692.429 votos.

Los resultados obtenidos por este partido han sido una sorpresa, logrando capitalizar de forma efectiva el hastío ciudadano con las formas políticas tradicionales y, sobre todo, con la insatisfacción generalizada con la democracia. El PCN se consolida tras las elecciones de abril como la tercera fuerza política desplazando, de momento, al Frente Guasú. Cubas ganó protagonismo con discurso anti sistema, acciones enérgicas y renegando de las formas tradicionales de la democracia.

5.5. La competencia a nivel subnacional

En el ámbito subnacional los colorados ganaron 15 de las 17 gobernaciones, obteniendo, además, mayoría propia a nivel de juntas departamentales. De los 257 cargos a concejal departamental que se disputaron, 156 quedaron en manos del Partido Colorado, lo que representa a nivel país que el 62 % de concejalías electas pertenecen al coloradismo.

Tabla 5.8. Resultados en Gobernaciones Departamentales

Gobernaciones departamentales						
Candidatos	Partido Político	Departamento	Porcentaje de votos	Porcentaje obtenido	Votos totales del departamento	Porcentaje de participación departamental
Dra. Liz Meza	Asociación Nacional Republicana	Concepción	44.265	45,47%	97.325	59,19%
Freddy D' Ecclesiis	Asociación Nacional Republicana	San Pedro	83.854	51,54%	162.704	56,87%
Denis Lichi	Asociación Nacional Republicana	Cordillera	71.560	46,08%	155.399	68,09%
Cesarito Sosa ¹³⁾	Asociación Nacional Republicana	Guairá	64.335	62,82%	102.425	64,12%
Marcelo Soto	Asociación Nacional Republicana	Caaguazú	112.789	51,77%	217.784	59,24%
Christian Acosta	Asociación Nacional Republicana	Caazapá	45.418	62,44%	72.708	57,69%
Javier Pereira	Concertación Nac. para un Nuevo Itapúa	Itapúa	100.521	44,86%	223.884	57,01%
Richard Ramírez	Asociación Nacional Republicana	Misiones	40.316	58,61%	68.790	68,40%
Norma Zarate de Monges	Asociación Nacional Republicana	Paraguarí	71.870	59,39%	121.020	63,06%
Cesar 'Landy' Torres	Asociación Nacional Republicana	Alto Paraná	131.027	40,17%	326.159	62,90%
Ricardo Estigarribia	Concertación Nac. para un Nuevo Paraguay Central	Central	343.049	39,90%	859.842	66,45%
Victor Hugo Forneron	Asociación Nacional Republicana	Ñeembucú	27.033	56,07%	48.204	68,03%
Juancho Acosta ¹⁴⁾	Asociación Nacional Republicana	Amambay	34.268	47,02%	72.881	65,74%
Nelson Martínez	Asociación Nacional Republicana	Canindeyú	46.246	57,65%	80.210	57,20%
Bernardo Zarate	Asociación Nacional Republicana	Presidente Hayes	29.528	57,75%	51.128	60,23%
Arturo Méndez	Asociación Nacional Republicana	Alto Paraguay	7.301	73,14%	10.000	66,47%
Harold Bergen	Asociación Nacional Republicana	Boquerón	10.603	38,96%	27.216	63,15%

Fuente: Elaboración propia

El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), se mantiene como la segunda fuerza política a nivel subnacional, aunque diluido en lo que fueron coaliciones o alianzas con otros partidos y movimientos minoritarios, bajo cuyas figuras ganó las gobernaciones de Itapúa y Central y como principal oposición en juntas departamentales de todo el país, salvo Alto Paraná, donde queda por detrás del movimiento Yo Creo. Por otro lado, ha perdido gobernaciones tradicionalmente liberales como Concepción, por escasos 42 votos, Cordillera y Amambay.

¹³ César Sosa.

¹⁴ Juan Silvino Acosta Benítez.

La perspectiva comparada entre elecciones permite corroborar el aumento de poder a nivel territorial del Partido Colorado incrementando la cantidad de gobernaciones bajo su administración a lo que debe sumarse su preeminencia en las Juntas departamentales de todo el país donde el oficialismo colorado es mayoría. A esto debe contraponerse la debilidad competitiva del PLRA que se diluye en alianzas o coaliciones incluso en aquellos departamentos históricamente liberales (Concepción, Cordillera, Amambay) haciendo la necesaria excepción con los casos, no menos relevantes, de Central (principal circunscripción electoral del país) que vuelve al poder opositor, y de Itapúa, en donde siempre había ganado la ANR.

La preeminencia de partidos tradicionales a nivel subnacional, luego de las elecciones generales se mantiene, sin embargo, se están dando fenómenos locales y regionales con partidos y movimientos políticos independientes que, en coalición, adquieren protagonismo en regiones del país como Alto Paraná e Itapúa.

En estos territorios irrumpen liderazgos alternativos a los tradicionales partidarios que disputan electoralmente y son competitivos a los partidos tradicionales. Queda por seguir monitoreando estos procesos de consolidación, o no, de gobiernos de coalición opositora, en estos territorios, a fin de identificar si esta tendencia puede ampliarse hacia un escenario de mayor pluralismo partidario en los niveles subnacionales de gobierno. Por el momento, y con los resultados a la vista, parece todavía muy lejano.

6. Conclusiones

Haciendo un análisis de la última década (2013-2023) el sistema bipartidista paraguayo mantiene su estabilidad en el tiempo transitando progresivamente hacia un sistema con predominancia de un partido, la ANR o Partido Colorado. Este fenómeno que entre 2003 y 2013 se había matizado, incrementando la volatilidad electoral, principalmente con la irrupción del UNACE como competidor paralelo a la ANR, la aparición de Fernando Lugo y partidos y movimientos organizados de izquierda y de diversos partidos del tercer espacio (PQ, PAIS SOLIDARIO, PDP) que asoman en la primera década del 2000 y logran ocupar bancas en el Congreso.

Esa década del 2003 al 2013 marcó además la instalación del debate ideológico y programático en el sistema de partidos paraguayo, promovido desde los partidos del tercer espacio que irrumpen en esa década.

Este proceso que se presentaba como un posible tránsito hacia un pluripartidismo muy moderado, en la última década, vuelve a mostrar una tendencia de concentración hacia el bipartidismo, y luego de estas últimas elecciones, se confirma un proceso de acumulación de poder y de hegemonía de la ANR que se venía manifestando ya desde 2013.

Esta década muestra a su vez el debilitamiento de la mayoría de estos partidos del tercer espacio, emergiendo nuevos partidos y movimientos caracterizados por el liderazgo personalista de sus principales referentes y la regionalización de sus bases electorales destacando en esta línea a los departamentos de Alto Paraná y de Itapúa como aquellos en los cuales emergen partidos o movimientos independientes (Cruzada Nacional, Yo Creo, Movimiento Ciudadanía Activa) que buscan ser competitivos electoralmente frente a los partidos tradicionales.

Estos partidos y movimientos se constituyen a partir de liderazgos individuales fuertes que han logrado concitar la atención de un electorado volátil y reacio a los partidos tradicionales, o que, incluso, captan la atención de electorados de estos partidos tradicionales como puede ser el caso de Miguel Prieto, intendente de Ciudad del Este, que ha logrado disputar seriamente el liderazgo a Javier Zacarías Irún, caudillo colorado local y actual senador nacional.

El escenario actual del sistema de partidos paraguayo es de predominancia del partido oficialista en los 3 niveles de gobierno: central, regional y municipal. La amplitud del resultado logrado en abril permite a los colorados avanzar en un copamiento hegemónico de los espacios de poder, antes compartidos con la oposición (Consejo de la Magistratura, Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, Ministerio Público, Presidencia de Cámaras del Congreso, etc.).

Frente a este escenario, la debilidad y desorganización de los partidos y movimientos de oposición son manifiestas, con el agravante de contar con partidos y actores políticos de oposición, recientemente electos, que son funcionales al oficialismo y han votado ya en apoyo a medidas dispuestas por el gobierno electo en el Congreso Nacional. Los nuevos partidos

del tercer espacio con representación parlamentaria tienen debilidades orgánicas crónicas, carecen de agendas programáticas y de liderazgos democráticos e institucionalistas. Exhiben desconcierto e incoherencia. Con este escenario, el diseño institucional de equilibrio y controles recíprocos, previsto en la constitución de la república, corre serio riesgo.

En cuanto a los desafíos para el sistema de partidos a corto plazo, sin dudas, el fortalecimiento de partidos oposición es vital para consolidar una democracia pluralista. Aquí existe un riesgo concreto de ir hacia un sistema cada vez más hegemónico que privilegie la posición dominante del partido oficialista. Para fortalecer el pluralismo, son necesarias, reformas en cuanto al sistema electoral, los controles estrictos al financiamiento político y los subsidios, en tiempo y forma, a los partidos políticos. Los partidos deben iniciar a su vez, un proceso de renovación de cuadros políticos, que les permita ofrecer a la ciudadanía una representación más fresca y acorde a los nuevos desafíos que impone la democracia. Deben a su vez, garantizar mas y mejores espacios de participación y representación a las mujeres que militan en los partidos.

Un renglón especial al desafío que supone la infiltración del crimen organizado financiando las campañas políticas y ocupando espacios en órganos constitucionales de representación. La debilidad institucional crónica del Estado paraguayo y los ingentes niveles de corrupción, son el escenario perfecto para la consolidación de la actuación de estos grupos criminales. Detener este flagelo, debería ser una causa nacional que unifique a los partidos sin distinción.

La alta infiltración en partidos tradicionales, los compromisos asumidos por muchos políticos con estos grupos criminales para el financiamiento de sus campañas hacen que este compromiso de acción que pueda detener el avance de este fenómeno sea poco probable.

Bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2006). “Desarrollo Nacional, Cambios de Gobiernos y procesos electorales en México, América Central y el Caribe”, en Paramio, Ludolfo, Alcántara, Saez, Manuel, Freidenberg, Flavia y Déniz, José (Eds.). *Reformas Económicas y consolidación democrática 1980-2006*, México, Síntesis, pp. 309-434.

Abente, Diego (2010) “Después de la dictadura” Cap. XII. En Historia del Paraguay. Ignacio Telesca (Coord.) Taurus Ed. Santillana, S.A., 2010.

Areces, Nidia (2010) “De la Independencia a la Guerra de la Triple Alianza (1811-1870) Cap. VIII. En Historia del Paraguay. Ignacio Telesca (Coord.) Taurus Ed. Santillana, S.A., 2010.

Artiga González, Álvaro (2012). *Enfoques para el estudio de los sistemas de partido*, Asunción, Universidad de Centro Americana UCA.

Caballero, Esteban (1998). “Elecciones y Democracia en el Paraguay, 1989-1996”, en Rial, Juan y Zovatto, Daniel, *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Caballero, Esteban (2003). “Partidos Políticos y sistema electoral”, en *Cultura política, Sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*, Asunción, Cird.

Cerna, Sarah (2014). *El triunfo del pragmatismo colorado: un balance del primer año de gobierno de Horacio Cartes*, Asunción.

Cerna Villagra, Sara; Villalba Portillo, Sarah (2019) “Tres décadas de democratización en Paraguay: actores, instituciones y sociedad. CEADUC, Vol 125.

Colazo, Carmen (1990). *Los Partidos Políticos en Paraguay*, Asunción, CIDSEP.

Dalton, Russell (1998). *Citizen Politics in Western Democracies*, New Jersey, Chatham House Publications.

Decoud, Héctor Francisco (1925) Sobre los escombros de la guerra. Una década de vida nacional, Buenos Aires, Talleres Nacionales.

Del Campo, Esther y Ramos Rollón, María Luisa (1998). “La paradoja partidista: institucionalización y representación de los partidos políticos latinoamericanos”, en *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 16, pp. 32-45.

Duarte, Rocío (2013). “Límites de la democracia electoral en Paraguay”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, núm. 1, pp. 303-324.

Duarte, Rocío (2012). “Variaciones del comportamiento electoral en Paraguay”, en *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 60, pp. 117-138.

Filártiga Callizo, Camilo J. (2022) “La organización interna y reglas formales de los partidos tradicionales en Paraguay”. *Elecciones* (enero-junio), 21 (23): 187-210

Filartiga Callizo, Camilo J. (2016) “La estabilidad del sistema de partidos en Paraguay”. En “Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015), editado por Flavia Freidenberg, 193-233. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Gunther, Richard, Sani, Giacomo y Shabad, Goldie (1986). *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y Evolución*, Madrid, Siglo XXI.

Lachi, Marcello; Rojas Sachaffer, Raquel (2018). *Correligionarios. Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo – 1ª. ed.-* Asunción: Centro de Estudios y Educación Popular Germinal y Arandurá Ed., 2018.

Lewis, Paul H. *Partidos políticos y generaciones en Paraguay (1869-1940)*/ Paul H. Lewis; Andrea Tutte, traductora- Asunción: Tiempos de Historia, 2016

Martini, Carlos; Flecha, Victor J. (2019) *A treinta años del golpe. Autoritarismo y democracia en el Paraguay*. Editorial Servilibro. Asunción, Paraguay.

Morinigo, Nicolás (2002). “Transición circular. Paraguay 1989-2002, la transición que nunca acaba”, en *Revista Novapolis*, vol.1, pp. 4-21.

Morínigo, José Nicolas (1995). *Vocabulario político*, Asunción, Expo-Libro RP Ediciones.

Morinigo, N. y Silvero, I. (1986). *Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay*, Asunción, Fundación Naumann, Universidad Católica de Asunción.

Nichols, Byron A. (1968). “Las expectativas de los partidos políticos en Paraguay”, en *Revista Paraguaya de Sociología*, núm. 13, diciembre, pp. 37-59.

Pérez Talia, Marcos (2022) “El cambio de los partidos políticos en el gobierno y en la oposición. La ANR y el PLRA entre 2003 y 2018”. Intercontinental Editora S.A.

Sartori, Giovanni (2012) “Partidos y sistemas de partidos. Un marco para el análisis”, Alianza Editorial, Madrid.

Proyecto de Investigación “Élites Parlamentarias de América Latina” (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2014.