

DEMOCRACIA EN PARAGUAY: ELECCIONES, PARTIDOS Y CIUDADANÍA



DEMOCRACIA EN PARAGUAY: ELECCIONES, PARTIDOS Y CIUDADANÍA



1.- Paraguay 2.- Elecciones 3.- Democracia 4.- Partidos Políticos

© 2023 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.

Esta publicación fue elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea y de la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación (AECID). Las opiniones expresadas son exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de la AECID o la UE.



Con la excepción de las imágenes y fotografías de terceros, la versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>.

IDEA Internacional

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo SUECIA

Teléfono: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: info@idea.int

Sitio web: <https://www.idea.int>

IDEA Internacional Paraguay

WTC, torre 1 – piso 16

001529 Asunción – PARAGUAY

Teléfono: +595 976 681 065

Correo electrónico:

paraguayprogramme@idea.int

Autor

Salvador Romero Ballivián

Encargada de publicación

Ximena Cáceres

Diseño

Carmen Lagrave

Dirección de IDEA Internacional en Paraguay

Salvador Romero Ballivián

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2023.79>

ISBN: 978-91-7671-697-7 (versión en PDF)

ISBN: 978-91-7671-698-4 (versión impresa)

ÍNDICE

Introducción	7
---------------------------	---

Capítulo 1

De una dictadura atípica a los cimientos de la democracia	11
--	----

1.1 Una dictadura singular: militar, partidaria y con elecciones	11
--	----

1.2 El golpe, la transición y las primeras elecciones (1989-1991)..	15
---	----

1.3 La Constituyente y la Constitución democrática (1991-1992)..	17
--	----

Capítulo 2

Democracia, elecciones y partidos bajo el régimen

colorado (1993-2008)	21
-----------------------------------	----

2.1 Los nuevos parámetros de la institucionalidad electoral y los comicios de 1993	21
--	----

2.2 De Juan Carlos Wasmosy a Nicanor Duarte: civiles y militares colorados entre elecciones y golpes.....	26
---	----

2.3 La reconfiguración del sistema estatal y político: alcances y límites	33
---	----

Capítulo 3

La primera alternancia y su interrupción (2008-2013)	41
---	----

3.1 La aguardada e inesperada derrota colorada: las elecciones de 2008	41
--	----

3.2 El gobierno de Lugo en el contexto latinoamericano y paraguayó	44
--	----

3.3 La destitución del presidente Lugo y algunas consecuencias....	47
--	----

Capítulo 4

Continuidades y novedades del retorno colorado

al poder desde 2013	51
----------------------------------	----

4.1 La elección de 2013 y la reconfiguración colorada	51
---	----

4.2 La gestión de Cartes y la nueva crisis de la reelección (2013-2018)	55
---	----

4.3 La presidencia de Mario Abdo bajo la sombra de la pandemia (2018-2023)	58
--	----

Capítulo 5

En la antesala de la elección general de 2023: las primarias de 2022	65
5.1 Las primarias en el centro del sistema político.....	65
5.2 Primarias e internas en el Partido Colorado: disputa de alta intensidad, marcada por las decisiones de Estados Unidos	67
5.3 Primarias en el campo opositor: la Concertación	70
5.4 Participación y resultados de las elecciones primarias	71
5.5 El cierre de las primarias: alcance y límite de las reunificaciones partidarias	75

Capítulo 6

2023, una elección de continuidad y pocas sorpresas	77
6.1 Las reglas de la elección general	77
6.2 Una campaña atípica y fría	79
6.2.1. Los ejes de la campaña	79
6.2.2. Una campaña inesperadamente fría y descentrada	81

Capítulo 7

Permanencias y quiebres de la elección de 2023	85
7.1 Introducción: una visión de conjunto	85
7.2 Participación electoral	88
7.3 Partido Colorado.....	92
7.4 Concertación Nacional	99
7.5 Cruzada Nacional	103
7.6 La elección más allá de la presidencial: el juego de los niveles congresales y de gobernaciones.....	109

Conclusiones

1. El bipartidismo asimétrico y los tercios imperfectos del electorado.....	115
2. El sistema político y la democracia: la paradoja paraguaya.....	118

Bibliografía	123
Sobre el autor	131
Acerca de IDEA Internacional	133

Introducción

Paraguay fue de los últimos países en América Latina en integrarse en la tercera ola de la democracia (Huntington, 1996: 3-23). Recién en 1989 cayó la dictadura de Alfredo Stroessner, una de las más longevas de la historia regional, iniciada 35 años antes. La caída rápida, inesperada y con escasa violencia coronó un operativo interno militar conducido por el general Andrés Rodríguez, que abrió paso a una transición política que no fue, de inmediato ni explícitamente, hacia la democracia.

El reto democrático era de envergadura y debía construirse contra una historia poco auspiciosa. A diferencia de los otros países del área que adoptaron desde su fundación Constituciones que asumían la base de regímenes republicanos —por más que las prácticas la distorsionaran entre golpes de Estado, enfrentamientos fratricidas de facciones políticas y comicios fraudulentos—, en Paraguay, la primera Constitución de principios liberales se aprobó en 1870, tras el ensimismado gobierno de Gaspar Rodríguez de Francia y los gobiernos de los López, terminados en la trágica Guerra Grande o de la Triple Alianza. Ese nuevo rumbo no trajo aparejados ni estabilidad ni disputas electorales competitivas. Hubo que aguardar 1928 para que se celebrara la primera elección con dos contendientes.

Las escasas elecciones entre la Asociación Nacional Republicana (ANR, conocida popularmente como Partido Colorado) y el Partido Liberal, establecidos al final del siglo XIX, rara vez dirimían de verdad el poder, asignado más bien en función de golpes de Estado que tampoco asentaban la política del país. Hasta que Stroessner impuso una férrea dictadura, con comicios de fachada, sustentada en una atípica alianza entre las Fuerzas Armadas y un partido, el Colorado. Sumó el apoyo de Estados Unidos, en un común rechazo al comunismo. A esos pilares, añadió las alianzas o la tolerancia con sectores empresariales, iglesias, fracciones conservadoras de los partidos, incluso medios de comunicación, en los marcos de un “pluralismo limitado” (cf. Linz, 1990). Ese esquema de gobernabilidad se desmenuzó paulatinamente en los años ochenta, cuando las tensiones internas del Partido Colorado se agravaron, los grupos elevaron el tono de sus críticas y América Latina se democratizaba (Neri, 2014).

Pese a esas condiciones desfavorables de inicio, Paraguay se enrumbo hacia la democracia con el viento favorable para ese régimen en el mundo a través de dos hitos: la elección por voto popular de la Asamblea Constituyente (1991) que redactó una Constitución que se asentó con vasta y perdurable legitimidad (1992) y la presidencial de 1993, ajustada a los principios básicos de una elección democrática. Si bien desde entonces el país mantuvo el ritmo de elecciones quinquenales y su curso político genera una impresión de estabilidad, confrontó crisis de magnitud, entre las cuales sobresalen el magnicidio de un vicepresidente y la renuncia presidencial forzada desde la calle (1999), la destitución abrupta de un presidente tras un juicio político exprés (2012) y la quema parcial del Congreso para detener un intento reeleccionista (2017).

Al mismo tiempo, Paraguay ha seguido una ruta singular en América Latina: de ocho elecciones generales entre 1989 y 2023, siete fueron ganadas por el Partido Colorado, con una sola alternancia en su desmedro, en 2008. Ningún otro país ni partido en América Latina exhibe un récord semejante.

El libro analiza la evolución democrática, electoral y partidaria de Paraguay desde la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner. Se interesa en los logros de la modernización política e institucional de la democracia, así como en los límites y el estancamiento de su dinámica; en el enraizamiento de un bipartidismo asimétrico de raíz decimonónica y los intentos por desafiarlo; en la estabilidad de un régimen que, sin embargo, no despierta la confianza ni el apego ciudadano a sus instituciones, procedimientos y actores. Las dinámicas sociopolíticas de Paraguay constituyen un importante caso de estudio sobre el reto de afianzar el terreno de las democracias de calidad frágil y las tensiones entre estructuras partidarias sólidas y ejercicios ciudadanos débiles.

En otras palabras, esboza las líneas centrales de esas relaciones para estudiar las permanencias y las transformaciones del sistema político, destacando sus consecuencias e implicaciones para la democracia. Como a menudo, las construcciones institucionales, la sucesión de los procesos electorales y la configuración de los sistemas de partidos terminan diciendo mucho sobre los modos de funcionamiento de la política, la estructura social y las pautas culturales de la ciudadanía. La obra integra

los aportes de la historia, la sociología y la ciencia política con un abordaje fundamentalmente comparativo.

El texto consta de siete secciones. La primera estudia el paso de una dictadura atípica a la transición democrática, hasta 1993. A continuación, analiza el primer período de gobiernos democráticos colorados (1993-2008). Luego, se ocupa de la primera alternancia política (2008-2013), en tanto que la siguiente sección se enfoca en el retorno colorado al poder, a partir de 2013. Las últimas exploran el ciclo de las elecciones 2022-2023, partiendo del análisis de las primarias de 2022; sigue el examen de las reglas de juego y la campaña del proceso general de 2023; finalmente, el estudio de las preferencias del electorado en la presidencial. Las conclusiones reflexionan sobre la configuración del sistema político y los retos de la democracia paraguaya.

Capítulo 1

De una dictadura atípica a los cimientos de la democracia

1.1 Una dictadura singular: militar, partidaria y con elecciones

Cuando en 1978 América Latina inició el camino hacia la tercera ola democrática, el régimen de Alfredo Stroessner llevaba casi un cuarto de siglo y todavía retendría el poder más de una década. Empero, en comparación con los países vecinos, a la sazón también bajo gobiernos autoritarios, lucía singular (para una perspectiva de conjunto: Riquelme, 1992; Nickson, 2020: 295–328).

Sin pretender una compilación exhaustiva de sus rasgos y características, menos aún de su dinámica, mutaciones o fases a lo largo de las décadas, debe indicarse que su inicio es anterior, y por lo tanto independiente, de la ola que llevó a los militares al poder, bajo la consigna de eliminar potenciales focos comunistas, en alianza estrecha con los Estados Unidos en la lógica de la Guerra Fría (golpes de Estado posteriores al triunfo guerrillero en Cuba, como en Honduras en 1963, en Bolivia y Brasil en 1964, etc.). Por supuesto, dado su anticomunismo, se alineó sin dificultades con la denominada “doctrina de la seguridad nacional”. El origen se sitúa más bien en la inestable coyuntura que precede la llegada al poder de Stroessner. Luego, mientras los gobiernos militares del Cono sur tendieron a ser definidos como “Estados burocrático – autoritarios” (O’Donnell, 1996), surgidos en sociedades en transformación y modernización, el autoritarismo en Paraguay siguió una lógica de corte más tradicional, en cierto sentido, patrimonialista y personalista en un país aún predominante rural. Asimismo, los militares sudamericanos suprimieron las elecciones. Marcaron una ruptura con el elemento fundamental y simbólico de la democracia y también subrayaron el carácter transitorio de su permanencia en el poder –rasgo compatible con niveles brutales de represión–. En cambio, las autoridades paraguayas reivindicaban legitimidad y legalidad, sustentadas en la Constitución de 1967, y Stroessner asistía puntual a las

elecciones quinquenales. La última se produjo en 1988, a meses de su derrocamiento. En ese sentido, se asumía como un régimen estable.

Este cúmulo de rasgos asemeja parcialmente al régimen de Stroessner a las longevas dictaduras de la costa Caribe, como las de Rafael Trujillo en República Dominicana o la de la familia Somoza en Nicaragua y con poco parangón en la zona sur de América. En aquellas también se celebraron elecciones de fachada que no ponían en juego el poder y contaban con la colaboración de una oposición fantoche y de connivencia, que recibía recompensas, o simplemente se prestaba al escarnio. Tras ser candidato único en las dos primeras elecciones (1954, 1958) –una tradición paraguaya, pocas veces derogada antes de la primera mitad del siglo XX–, a partir de 1963 Stroessner buscó que siempre hubiese al menos un contendiente con los colores de los liberales, el otro partido histórico. Esas elecciones no tenían por fin representar al electorado o distribuir poder, sino otras funciones: presentación ante la comunidad internacional, ordenar facetas del juego político interno, movilizar y recompensar a las bases y cuadros medios, regular ciertas relaciones con grupos opositores, tomar el pulso a la opinión pública, etc. Elecciones no democráticas y desprovistas de garantías y de suspenso, han sido utilizadas por ciertos autoritarismos para varios de los fines señalados (Hermet; Linz; Rouquié, 1978).

La mezcla y unión de las Fuerzas Armadas con un partido también ofreció componentes originales. Como tal, esa alianza existió en muchos lugares y más de un régimen militar conformó un partido afín o privilegió una organización ya existente, así como un partido gobernante procuró cooptar políticamente al ejército. La singularidad provino de los rasgos de las Fuerzas Armadas y del Partido Colorado que constituyeron los pilares del gobierno y del Estado. De hecho, ambas facetas convergieron en el general Stroessner, quien llegó al poder en 1954 mediante un golpe de Estado que destituyó a su conmillón Federico Chaves, antesala de la elección ratificatoria que ganó meses después como candidato colorado, único en liza.

Las Fuerzas Armadas poseían una indiscutible legitimidad en un país que atravesó dos guerras largas, de amplio alcance, con una gigantesca movilización de la población, en algo más de medio siglo, la Guerra Grande o de la Triple Alianza (1864–1870) y la del Chaco (1932–1935). Además, como en la mayor parte de América Latina, los militares fueron

actores políticos de primer orden. Tras el conflicto con Bolivia buscaron directamente el poder, con el golpe de Estado de 1936, con inicial énfasis social, común en la región a medida que se desplomaban las “repúblicas oligárquicas”; elección del héroe de la guerra, general José Félix Estigarribia en 1939 con un planteamiento corporativista; gobierno autoritario del general Higinio Morínigo desde 1940.

Por su parte, el Partido Colorado tenía prosapia. Su origen remonta hasta 1887 y jugó un papel importante: formación dominante a fines del siglo XIX, pasó a la oposición al liberalismo en las primeras décadas del siglo XX antes de apoyar a ciertos gobiernos militares, como, por ejemplo, el del general Morínigo (1940–1947). Durante la dictadura de Stroessner, el partido existió, y de manera más que nominal, aunque en las elecciones no corriera riesgo de ser derrotado.

En efecto, cubrió el territorio con una estructura de centenares de seccionales, anteriores al stronismo, que se convirtieron en un enlace estratégico entre el Estado y la sociedad. La simple militancia constituía una ventaja si no un requisito para acceder a empleos públicos, ingresar a la carrera militar, conseguir tierras y becas, lograr contratos públicos, alcanzar cargos de liderazgo gremial, incluso prosperar como profesional independiente o empresario, etc. Las seccionales ejercían funciones sociales continuas, capaces de organizar y ordenar labores comunitarias –sobre todo en zonas rurales–, constituir espacios de convivencia local, eventualmente de asistencia al Estado en las funciones de control (Martínez – Escobar, 2018: 20–21). Los dirigentes de base recibían beneficios y canonjías de distinta envergadura y nivel, y se constituían en agentes y portavoces de sus comunidades frente al Estado y viceversa. En paralelo, el partido tejió una historia épica que la entrelazó con la del país, asentando una legitimidad extendida y difusa.

Tal vez más sorprendente, su vida interna no fue del todo apacible y Stroessner no controló todas las manijas. Enfrentó temprano la disidencia de una especie de nacionalismo de izquierda y prodemocrático del Movimiento Popular Colorado (MOPOCO), cuyos líderes fueron exiliados (de manera interesante, tras la caída de la dictadura, el MOPOCO se reintegró al partido y varios de sus dirigentes jugaron un papel relevante, conviviendo con quienes sostuvieron el régimen autoritario). En la década de los ochenta, en un contexto económico difícil, aumentaron las voces

críticas, en particular contra la reelección indefinida, la voluntad de Stroessner de controlar por completo el partido y la eventual perspectiva de imponer una sucesión a favor de su hijo. Una corriente “tradicionalista” planteó la necesidad de “dar vuelta la página Stroessner” y ofreció la batalla interna (Seifart, 1988: 134-162), otra se abrió a explorar proyectos con la oposición (Romero Pereira, 1988: 209-239). Estas tensiones y la incertidumbre sobre la sucesión no fueron ajenas al golpe que derrocó a Stroessner sin desalojar a la ANR del gobierno (Arditi, 1990: 93)

El partido se compenetró con el Estado, en su vertiente civil y militar: los aspirantes a funcionarios y militares, cualesquiera que fuesen sus rangos, necesitaban el carné de militancia. El aparato público y el ejército se tiñeron de colorado, pero, por sus funciones mismas, también conservaban espacios propios y, en cierta medida, se controlaban recíprocamente con el partido.

Desde mediados de los años sesenta, el Estado, y, por ende, el partido, se convirtió en una pieza fundamental para la expansión del sector privado. A través de distintos mecanismos, incluyendo la tolerancia ante prácticas de corrupción en el Estado y empresas públicas, y de tráficó ilegales, el gobierno propició el enriquecimiento de los oficiales militares, asegurándose de paso una relativa tranquilidad (Rouquié, 1982: 226–277). Asimismo, alentó los negocios de cuadros colorados y de los empresarios –se podía acumular ambos roles y, de hecho, era difícil ser lo último, al menos en una escala significativa, sin ser lo primero–. La paleta incluyó la dotación de grandes extensiones de tierra, favoritismo en las medidas y los contratos estatales, hasta en la construcción de la represa de Itaipú, durante décadas la más grande del mundo (su impacto fue tal que elevó por sí sola significativamente las tasas de crecimiento paraguayo desde mediados de los setenta hasta la finalización de las obras).

Esta malla de controles, lazos y vínculos unía alrededor de una misma estructura partidaria a funcionarios, militares, agroganaderos, empresarios, campesinos. Constituía un zócalo poderoso a nivel central y en cada departamento pues el gobierno nombraba a las autoridades locales. Sus mismos rivales reconocían que hasta los años ochenta el régimen navegó en aguas poco agitadas. Como ilustró el curso de la historia posterior, el poder de Stroessner no se sostenía solo sobre una represión eficaz. Reposaba también sobre la adhesión a un proyecto nacionalista, forjado

sobre la épica bélica y cierto aislamiento nacional; social y culturalmente conservador; ideológicamente tradicionalista, ruralista y anticomunista; económicamente desarrollista, administrado de manera patrimonial —y con bastante sentido de los equilibrios macroeconómicos— desde el Estado, compatible con un vasto sector agroganadero y comercial. Paradójicamente, la verdadera prueba para el entramado colorado llegó con los años democráticos.

1.2 El golpe, la transición y las primeras elecciones (1989–1991)

En febrero de 1989, la inmóvil situación política de Paraguay giró de forma súbita e inesperada cuando la dictadura de Stroessner colapsó ante una acción interna, militar y colorada, encabezada por un leal del régimen, el general Andrés Rodríguez, consuegro del derrocado. El operativo fue rápido, de apenas una noche, sin duda tenso, con choques exclusivos entre militares. El presidente depuesto partió al exilio en Brasil, donde falleció en 1996. Los movimientos opositores o la sociedad civil tuvieron poca influencia directa sobre los acontecimientos, aunque en los años precedentes hubieran contribuido al socavamiento, con el desafío de algunas movilizaciones (por ejemplo, la de los médicos y universitarios en 1986). Pesó la actitud norteamericana que desde la gestión de Jimmy Carter volcó la espalda al autoritarismo e impulsó la democratización de la región, en uno de los años cruciales de la tercera ola democrática, cuando se derrumbaron las dictaduras militares latinoamericanas y se desplomó el sistema comunista.

Sin embargo, el primer mensaje presidencial de Rodríguez no fue tanto una explícita ruta a la democracia; quedó señalada como justificación, pero solo después de “la defensa y el honor de las Fuerzas Armadas, la unificación plena y total del coloradismo en el gobierno”. Conformó su gobierno con los cuadros del régimen y mandó una señal de estabilidad. En simultáneo avanzó en la liberalización, facilitando el retorno de los exiliados, el trabajo de los medios de comunicación, las movilizaciones sociales.

Entre la presión externa y la necesidad de asentar una legitimidad propia y distinta de la usurpación del poder —moneda ya sin curso en ese

momento en América Latina—, Rodríguez condujo a la organización veloz de una elección presidencial y legislativa (el Congreso que acompañó la victoria de Stroessner en 1988 quedó disuelto). En la mezcla de lo antiguo y lo nuevo, esos comicios tuvieron por objetivo completar el quinquenio iniciado por Stroessner en 1988. El 1 de mayo de 1989, los paraguayos acudieron a las urnas, en un ambiente distinto al que prevaleció el año y las décadas precedentes. Experimentaron el ambiente de libertades, por más que aún subsistieran problemas de competitividad y exclusiones políticas, como la de los comunistas —de peso marginal, pero representativa de las lógicas excluyentes— y deficiencias en la calidad e integridad de los comicios (Abente, 2020: 330-331).

La pronta acción redundó igualmente en un beneficio táctico significativo para la ANR. Tras décadas de férreo ejercicio del poder y con una estructura intacta, cuyos fundamentos no fueron afectados por el relevo en la cabeza del poder ejecutivo, el Partido Colorado conservaba todas las piezas para encarar la contienda en posición de fuerza. Las porosas fronteras entre el Estado y el Partido facilitaron la circulación de recursos hacia la campaña y la movilización de la estructura implantada en todas las localidades del país. Incluso, la ANR contaba con el aire de un nuevo candidato, que encarnaba la continuidad y la ruptura. Rodríguez obtuvo una victoria contundente (76,5%), apenas una docena de puntos por debajo del porcentaje de Stroessner en 1988. Triunfó en todos los departamentos. La enumeración de las ventajas del presidente de turno no oculta la originalidad del resultado, a contramano de las habituales victorias de las fuerzas opuestas al autoritarismo y las correspondientes pesadas derrotas de los partidos asociados con dictaduras en las primeras elecciones libres, como sucedió en Europa del Este con las formaciones comunistas o, de manera menos directa, con partidos pro-militares en América Latina, como Concertación Nacional en El Salvador.

En paralelo, el oficialismo logró la mayoría legislativa absoluta, pero ya no actuaba con la disciplina férrea del pasado pues el mismo presidente no dominaba todas las piezas del tablero colorado (Rodríguez, 1989: 21-22).

Novedades políticas relevantes marcaban el cambio de era. La oposición acudió con sus dirigentes legítimos. El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) presentó la candidatura de Domingo Laíno, quien logró el segundo lugar, con el mejor resultado en dos décadas (20.9%). Las fórmulas liberales

que se prestaron al juego de Stroessner fueron barridas con guarismos insignificantes; los otros partidos tampoco rebasaron el 1%, siendo tercero el Febrerista Revolucionario (PFR, 0.9%). En el primer ensayo, reemergía el bipartidismo centenario, si bien en una variante asimétrica.

La elección municipal de 1991 señaló otro hito (Arditi, 1992: 48-57; Fregosi, 1997: 267-278). Entre las innovaciones de esos comicios, al menos cuatro sobresalen. Paraguay estrenó la elección de intendentes (alcaldes). Dio nacimiento a la democracia local, un eslabón clave de la descentralización del poder y de la construcción de la democracia, y se puso a tono con las reformas latinoamericanas del Estado (en 1993 se realizó la primera elección de gobernadores departamentales). Asimismo, las primarias dejaron la selección de los candidatos en manos de la militancia. Desde esa vez, por un lado, alcanzaron el rango de momento decisivo de la política, y, por otro lado, la colorada probó ser más fieramente disputada. Paraguay se colocó entre los primeros en adoptar un mecanismo que luego se extendió por la región, con un papel decisivo en las presidenciales. En tercer lugar, se abrió la oportunidad para la inscripción de candidaturas independientes de los partidos, que emergieron con fuerza, totalizando casi un quinto de los sufragios. Por último, la ANR quedaba por debajo de la mayoría absoluta, por primera vez en décadas. Ciertamente, ganó tanto en la votación agregada (43%) como en la mayoría de los municipios, pero perdió en varios de los más poblados y políticamente relevantes. En Asunción se impuso el independiente progresista Carlos Filizzola al mando de Asunción Para Todos, construido con aportes de la sociedad civil opuesta a Stroessner, en particular el movimiento médico y estudiantil de 1986. En el área metropolitana de la capital, destacó el triunfo del liberal Julio César Franco en el municipio de Fernando de la Mora.

1.3. La Constituyente y la Constitución democrática (1991–1992)

El gobierno de Rodríguez se hallaba en una situación paradójica. Presidía el país con un esquema similar al de Stroessner: controlaba al partido oficialista, las Fuerzas Armadas y el Congreso, por más que ahora en él se expresaran auténticas voces opositoras; permanecían sin menoscabo las estructuras jurídicas, políticas, institucionales, incluso represivas del

Antiguo Régimen. Sin duda, existían “las condiciones para la ejecución de un proyecto que conserve los caracteres esenciales del régimen stronista” (Ferreiro, 1989: 59). En otras circunstancias, probablemente tal hubiese sido la trayectoria, pero desde 1989 la coyuntura poseía un sello distinto. Imperaba el “optimismo democrático” que siguió la caída del sistema comunista y de las dictaduras latinoamericanas (Hermet, 1993). Adentro, en sintonía con ese contexto y envalentonadas por los aires de libertad y el ejercicio práctico de derechos, la sociedad civil y las fuerzas opositoras empujaban para acompañar definitivamente a Paraguay en la hora democrática mundial.

Un paso decisivo constituyó convocatoria a una Asamblea Constituyente, encargada de redactar una Constitución que reemplazase la aprobada en 1961 y reajustada para autorizar las reelecciones sucesivas de Stroessner. La elección de los constituyentes en diciembre de 1991 ofreció un resultado sorprendente y clásico a la vez. Después de la municipal de mayo de 1991 el futuro de la ANR parecía comprometido y varios pronosticaron su declive por la imbricación con la dictadura.

Empero, el Partido Colorado probó su fortaleza (55,1%) y duplicó al PLRA (27%). Una formación ad hoc, Constitución Para Todos, en la estela del éxito municipal de Filizzola en la municipal de Asunción, llegó tercera, dando voz a sectores progresistas (11%). Lo inesperado se convertiría en un clásico electoral de Paraguay: supremacía colorada, los liberales en segundo lugar y nuevas organizaciones ocupando el tercer espacio, pero con dificultades para enraizarse.

La distribución de las bancas pudo presagiar un empantanamiento o la imposición del partido mayoritario, ambos escenarios conflictivos. Sin embargo, entre divergencias en su seno y la comprensión de que la nueva Constitución no podía reflejar únicamente su punto de vista, la ANR optó colaborar con las fuerzas opositoras. Los entendimientos se tradujeron en una Constitución ampliamente consensuada en el momento y de duradera legitimidad. Incluso fue definida como la primera Constitución democrática paraguaya “por su origen, por su procedimiento, por su resultado” (Bareiro, 2023:18).

En el contexto regional, la Constituyente paraguaya de 1992 se asemeja a las de la transición —las centroamericanas o la peruana de 1978— más que a las de la última década del siglo XX (Romero Ballivián, 2021: 347-350).

En efecto, entre las condiciones políticas, las primeras tuvieron un cierto tutelaje militar, se construyeron mediante acuerdos de los moderados de un amplio espectro partidario, incluyeron a figuras políticas con un significativo bagaje partidario o intelectual. En el formato jurídico, se atuvieron a un marco relativamente clásico. Mantuvieron el régimen presidencial (y el bicameralismo en América del sur), pero procuraron contenerlo al suprimir la reelección consecutiva. Construyeron un sólido zócalo de derechos para nutrir las bases de la democracia. De hecho, con el recuerdo tan vívido y cercano de la dictadura de Stroessner, rechazaron explícitamente la pretensión de Rodríguez de aspirar a su propia sucesión, lo que produjo un cortocircuito con el presidente. Esa decisión abrió igualmente un abanico de posibilidades a líderes colorados cuyas aspiraciones estuvieron taponadas, y ni siquiera podían expresarse, en el período previo. Por el contrario, las Constituyentes o las reformas constitucionales de finales del siglo XX se efectuaron cuando ya hubo al menos una alternancia y tendieron, más bien, a romper el tabú de la reelección inmediata a favor del mandatario en ejercicio, como Carlos Menem (Argentina), Alberto Fujimori (Perú) o Fernando H. Cardoso (Brasil).

La nueva Constitución jugó un papel crucial. Se convirtió en el símbolo de las transformaciones democráticas y a la vez el texto se asentó como un pilar de convivencia del naciente régimen. Generó un amplio consenso político, social, económico que le auguró una prolongada vigencia, satisfaciendo expectativas de conservadores y progresistas.

Dotado de nueva Constitución, Paraguay se hallaba listo para la elección presidencial de 1993, de marcadas diferencias con respecto a las que dominaron en el pasado e incluso la previa, la de 1989, cuando Rodríguez mantuvo el cargo.

Capítulo 2

Democracia, elecciones y partidos bajo el régimen colorado (1993-2008)

La elección general de 1993 tuvo como hecho saliente, por primera vez en más de cuatro décadas, la ausencia del presidente de turno en la papeleta. Constituyó un paso decisivo en la construcción del andamiaje institucional de elecciones competitivas y, más allá, sirvió para colocar las bases de pautas de una política más democrática y para el rediseño del Estado. Las rupturas con la fase militar se acentuaron, no sin tensiones, algunas extremas para la naciente democracia.

El capítulo describe las características del esquema electoral puesto a prueba en 1993. Luego estudia la compleja relación entre el poder civil que pretendía afianzarse y las reticencias militares que marcaron casi tres lustros de la política paraguaya en una dinámica de elecciones y riesgos golpistas. Por último, analiza la reconfiguración del sistema político y estatal, apuntando los logros, los límites y las nuevas lógicas de funcionamiento.

2.1 Los nuevos parámetros de la institucionalidad electoral y los comicios de 1993

La elección de 1993 estableció una ruta para una progresiva mejora técnica de los comicios en Paraguay tras la precipitada presidencial de 1989 y la desprolija municipal de 1991 que, sin embargo, otorgó los primeros, importantes y simbólicos triunfos para la oposición que concretaron el naciente pluralismo.

La Constitución de 1992 creó la Justicia Electoral, a cuya cabeza situó al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). Lo dirigen tres magistrados (denominados “ministros”), designados por el Senado, a partir de ternas remitidas por el Consejo de la Magistratura. En la tipología, el TSJE se define como una entidad permanente, especializada, autónoma y unificada, es decir que se encarga de los asuntos técnicos, administrativos, logísticos y, a la vez, ejerce la función jurisdiccional, siendo algunas de sus resoluciones recurribles ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Este esquema aún predomina en América Latina, aunque la tendencia de las

reformas apunta a la división del organismo en uno administrativo y otro jurisdiccional (Valdés; Ruíz, 2019: 414-443). Territorialmente cuenta con Tribunales Departamentales, igualmente permanentes.

La organización de las elecciones, antes dominada por el gobierno, pasó a ser políticamente plural y controlada por los partidos. La composición tripartita reveló la lógica partidista subyacente en el diseño y visible en otras instituciones de composición colectiva. Las normas no establecen una integración partidista, pero la práctica se ajustó estrictamente al nombramiento de un ministro colorado, un liberal y uno del tercer espacio, con una identidad menos precisada, variable según las correlaciones de fuerza de la coyuntura. En un país con tradiciones partidistas tan afianzadas, no hubo intentos por avanzar hacia una conformación independiente de los partidos. La intervención de los partidos en la selección de los ministros en el Congreso es abierta: cuando hay una vacancia, los postulantes señalan explícitamente su afiliación, y, de hecho, casi no hay aspirantes de las organizaciones para las cuales el cupo no está disponible.

Esa impronta no se limita a la jerarquía de la institución, se reproduce cadena abajo. Cada dirección, incluso cada funcionario, poseen una adscripción partidaria de público conocimiento, en equilibrios y controles cruzados. Ese rasgo no se ha atenuado, perdura, convirtiéndose en consustancial a la cultura institucional, al punto que la remoción o la designación de altos funcionarios pasa por una coordinación con el partido (por ejemplo, el presidente del TSJE solicitó a la ANR la sustitución de la directora de Registro Electoral y pidió una propuesta de reemplazo. ABC Color, 1 de abril de 2022). Se extiende igualmente a la organización de los procesos electorales: la primaria combina responsabilidades del partido y del TSJE, en tanto que, en las elecciones generales, los integrantes de las mesas de votación son seleccionados a partir de las nóminas remitidas por las organizaciones y la capacitación es aseguradas por éstas.

Esta modalidad ha resultado funcional para el sistema político, al brindarle seguridad y control y fue compatible con la capacidad del TSJE para innovar, conseguir progresos técnicos, mejorar sus procesos y procedimientos. Sin embargo, confronta los límites propios de una institución sujeta a los partidos mayoritarios: poca consideración hacia las inquietudes, prioridades o intereses de las organizaciones pequeñas o nuevas, escasos incentivos para aumentar la calidad y la densidad del

vínculo con la sociedad civil, poca voluntad de promover una agenda que desagrade a los partidos, aunque tenga potencial democratizador, decisiones jurisdiccionales que pasan por el tamiz de las valoraciones políticas.

En 1993, este esquema no se encontraba aún asentado pues la primera integración del TSJE recién se produjo en 1995, cuando se aprobó la Ley que reglamenta la Justicia Electoral (Ley 635/95) y el Código Electoral (Ley 834/96), que tuvieron numerosas reformas, de distintos alcances (TSJE, 2017). Sin embargo, el proceso electoral se inscribió en una dinámica política democrática más afianzada que en 1989. El contexto se había modificado: los medios de comunicación se acostumbraron a un nuevo tono, sin censuras ni autocensuras frente al poder, los movimientos sociales planteaban abiertamente sus demandas y se movilizaban. De forma más específica, la sociedad civil ensanchó sus espacios, se mostró activa y promovió un amplio proceso de observación nacional, alrededor de la plataforma de organizaciones que conformaron Sakâ (Transparencia en guaraní. Sakâ, 2023: 14 y 15).

La elección de 1993 incluyó como innovación significativa la conformación de un padrón electoral para reemplazar el que funcionó en el período stronista (tabla 2.1).

Tabla 2.1. Cantidad de inscritos, votantes y porcentaje de participación en las elecciones de 1989 y 1993

Año	Inscritos	Votantes	Porcentaje
1989	2.226.061	1.189.657	53,4
1993	1.698.984	1.180.062	69,4
Evolución	-527.077	-9.595	+ 16,3 puntos

Fuente: Elaboración propia con datos de la Universidad de Georgetown

La nueva base de datos ofreció garantías de limpieza, al depurar fallecidos y registros indebidos, y disminuyó en medio millón la cantidad de inscritos. En contrapartida, mostró pendientes en la inclusión del conjunto de los adultos pues la población en edad de votar superaba 2,1 millones de personas.

Se generó la impresión de una alta movilización electoral (69,4%, un aumento de 16,3 puntos). Empero, las cifras absolutas muestran una leve disminución de la cantidad de ciudadanos que acudieron a sufragar con respecto a 1989. Tampoco el porcentaje mismo fue alto. Ni en los años inaugurales de la democracia destacó la participación, como en la mayoría de los países de la región en sus primeros comicios.

Para esa cita, los partidos se prepararon con antelación y pasaron por elecciones primarias reñidas. En la ANR terminó el tiempo de la candidatura predefinida e indiscutida (Stroessner, Rodríguez). Como rasgo general, la disputa ha sido particularmente intensa, con una activación del conjunto de la estructura y una movilización masiva de las bases. Antes que antagonismos ideológicos, la lucha ha sido de sensibilidades, de movimientos o de personalidades, con adscripciones que duran un período gubernamental y se reacomodan en el siguiente en función de los liderazgos. La capacidad de procesar los antagonismos internos ha constituido una de las claves del éxito colorado. Independientemente de la fiereza de los combates, tras la proclamación de los resultados, vencedores y derrotados sellan un “abrazo republicano” y se realinean detrás de una lista única.

La primera interna presidencial contrapuso a uno de los principales empresarios, Juan Carlos Wasmosy, activo en la construcción de Itaipú, pero de corta trayectoria política, como ministro de Integración en el gobierno de Rodríguez, y apoyado por el gobierno, contra Luis María Argaña, expresidente de la Corte Suprema de Justicia, y uno de los referentes tradicionales del partido. Wasmosy encajaba en el perfil de los líderes exitosos del final del siglo XX en América Latina: empresario, de aires modernizadores, discurso tecnocrático o de tinte económico liberal, partidario de procesos de apertura o integración económicas —como el MERCOSUR—, en una cohabitación difícil con las estructuras partidarias. Se impuso en la primaria con un margen estrecho y muy graves sospechas sobre la autenticidad del resultado.

Los comicios de 1993 exhibieron el nuevo pluralismo que reconfiguró la política y fijaron pautas para las décadas siguientes. El electorado se expresó con libertad. Ratificó su confianza en el oficialismo, aunque la suma de los votos opositores era mayoría, pero dispersos en dos o más fuerzas. La ANR demostró la solidez y compromiso de su base (obtuvo casi la misma cantidad de sufragios en las primarias que en las elecciones

generales). También sufrió la merma de una fracción de votantes que se alejó definitivamente, hacia otros partidos o a la abstención, al sentirse liberado de las ataduras y coerciones de la fase autoritaria.

El Partido Colorado ganó de la mano de Wasmosy (41,7%), aunque, por primera vez en casi medio siglo, por debajo de la barra de la mayoría absoluta y con casi la mitad del caudal de Rodríguez en 1989. Empero, partía de un nivel tan alto que, incluso con una reducción tan pronunciada, venció con holgura. Las novedades también incluyeron las primeras derrotas departamentales (Central, Cordillera, Canindeyú y Amambay, ganadas por el liberalismo; y Boquerón, por Encuentro Nacional, PEN). De modo igualmente relevante, si bien la ANR permaneció con la principal bancada, perdió la mayoría absoluta parlamentaria (Rodríguez, 1993: 18-22). Esta elección estableció una pauta de votación colorada que se repetiría con frecuencia: el eslabón presidencial fue paradójicamente el de menor apoyo, en tanto que la cantidad de papeletas aumentó en los comicios legislativos y de gobernadores, poniendo de manifiesto sólidas raíces locales.

El segundo lugar correspondió al PLRA, dirigido otra vez por Laíno. En su segunda carrera mejoró su propio registro en una docena de puntos (+12,3) y alcanzó 33,2%, pero quedó lejos de amenazar la supremacía colorada. Igual que los colorados, los candidatos liberales al Congreso y a las gobernaciones cosecharon un respaldo ligeramente mayor.

Si el bipartidismo asimétrico se consolidaba, también se recomponía con el ingreso de una tercera fuerza. Inexistente en 1989, se perfilaba como una tendencia electoral a partir de 1993, aunque esporádica, encarnada en partidos distintos, ideológicamente diversos, a veces de derecha, a veces de izquierda, y que restaban sufragios ora al coloradismo, ora al liberalismo. Desde ese punto de vista, la identidad de los votantes de ese tercer espacio fue fluctuante y volátil.

En 1993, emergió el PEN, conducido por el empresario Guillermo Caballero Vargas, una figura independiente que había adquirido notoriedad en la fase final del período de Stroessner. Consiguió 24,3% de los sufragios, con una plataforma centrista que atrajo a segmentos progresistas que habían buscado una vía propia entre la municipal y la Constituyente de 1991, y un segmento de votantes colorados, predispuestos al cambio de mando, sin pasar al antiguo rival y optando por una candidatura que no amenazaba los

fundamentos políticos o socioeconómicos en vigencia. Como sucedió con las otras organizaciones que ocuparon el tercer espacio, el PEN no logró sostenerse. En la municipal de 1996 el PEN conservó el mismo puesto, pero con un caudal contraído (4,6%).

2.2 De Juan Carlos Wasmosy a Nicanor Duarte: civiles y militares colorados entre elecciones y golpes

El traspaso de mando de Rodríguez a Wasmosy normalizaba la política paraguaya en el panorama regional. Tras casi cuatro décadas, desde Federico Chávez, un civil ejercía la presidencia y, en términos más efectivos, desde el final de la Guerra del Chaco. Sin embargo, aún durante varios años, los civiles batallaron para asentar un control incipiente, precario y ambiguo.

En efecto, el largo período militar dejaba huella honda. El gobierno de Rodríguez había tolerado que los militares infringiesen la flamante prohibición de intervenir en asuntos políticos, siempre enfocados en conservar la unidad colorada, asegurar su cercanía con el poder y conseguir un trato favorable para las Fuerzas Armadas (Riquelme, 1992: 94-97). Ese entrelazamiento demostraba tanto la continuidad del lazo entre las Fuerzas Armadas y la ANR en la conducción del poder como el peso aún relevante de los militares en el destino político paraguayo. La inversión de los términos de la correlación de fuerzas a favor de los civiles constituía una indispensable etapa en la democratización y fue un reto común en los países latinoamericanos.

La primera gran disputa y crisis surgió a mitad del gobierno de Wasmosy. En 1996, el presidente decidió pasar a retiro al comandante del Ejército, el general Lino Oviedo, activo en el derrocamiento de Stroessner, cercano a Rodríguez y hasta entonces aliado y destacado operador político de Wasmosy. Oviedo se negó a obtemperar. Un amague de golpe de Estado, con la exigencia de la renuncia de Wasmosy, puso al país en vilo. En la sucesión de horas tensas, agitadas y confusas, el mandatario recibió el apoyo de la comunidad internacional, encabezada por Estados Unidos, Brasil y la OEA; la oposición lo instó a no ceder; las unidades de la Marina y las Fuerzas Armadas lo apuntalaron. La intentona se desinfló y para aquietar aguas, Wasmosy ofreció a Oviedo el ministerio de Defensa. Las protestas contra la decisión lo obligaron a retroceder y derivaron más bien

en el arresto del militar. La imbricación militar–colorada se había quebrado y el poder civil salió fortalecido, aunque no definitivamente victorioso (Lara, 1996: 16-22).

Las prolongaciones del incidente se extendieron por largo tiempo pues Oviedo decidió incursionar en el terreno electoral, dejando su papel tras bambalinas. Jugó sobre el arraigado involucramiento militar en la primera línea de la política, en tanto que su liderazgo carismático, de contacto llano, incluyendo el uso fluido del guaraní, y sus rasgos de “hombre fuerte”, al filo de la legalidad, sedujeron a una base del coloradismo, en especial de estratos más populares (anticipó el estilo que un año más tarde usaría Hugo Chávez en Venezuela, si bien en una línea ideológica distinta).

Con esos atributos, Oviedo peleó la candidatura presidencial de la ANR de 1998. La primaria de ese año tuvo la singularidad de disputarse a tres bandas, sin perder en nada la vehemencia de siempre. Contra Oviedo, Argaña procuró reagrupar a los cuadros tradicionales del partido y alcanzar el premio que le arrebataron la vez anterior. El gobierno promovió al ministro de Hacienda Carlos Facetti con la voluntad de mantener la línea tecnocrática y liberal. Oviedo triunfó por un margen corto sobre Argaña y más rezagado quedó el candidato del oficialismo.

El resultado perfiló otro rasgo saliente de las primarias coloradas: el éxito de los candidatos que se posicionan contra el gobierno. Las implicaciones desbordan el juego interno. Esa táctica le permite a la organización tener un doble rostro, oficialista y opositor al mismo tiempo. Por lo tanto, limita la sangría electoral de grupos descontentos. Votantes colorados pueden simultáneamente estar disconformes con el balance del gobierno y apoyar al partido en la elección pues propone una retórica, una imagen, un proyecto, distintos a los del presidente saliente (el peronismo posee una habilidad similar para jugar en el tablero oficialista y opositor, si bien en su caso, con una gama ideológica más amplia y variada). Por su fortaleza, la ANR ha obtenido el máximo provecho de la prohibición de la reelección. En América Latina, hasta la fase que abrió la pandemia, la reelección presidencial se asoció con una tasa de éxito superior al 90%; sin embargo, agotada la posibilidad de la candidatura del presidente de turno, las oportunidades del oficialismo para retener el gobierno han sido menos auspiciosas.

Pese a su victoria, Oviedo no alcanzó a figurar en la papeleta en la jornada de votación general. A escasas semanas, fue frenado jurídicamente cuando la CSJ ratificó la condena y encarcelamiento por el intento de golpe. Improvisadamente, su lugar lo ocupó el acompañante de binomio, Raúl Cubas, a su vez reemplazado en la postulación vicepresidencial por Argaña, el contendiente derrotado por Oviedo en la interna. La principal oferta del nuevo candidato presidencial giraba en torno a Oviedo: ocupar la presidencia para indultar al general detenido y entregarle los instrumentos del poder. El voto se centraba en la elección de Oviedo por interpósita persona.

La elección de 1998 tuvo tres notas relevantes. Destacó la participación de 80,5%, el récord del período democrático. Además del incremento porcentual (11,1 puntos), hubo un aumento consistente en números absolutos, de casi medio millón de votantes suplementarios. La tasa reflejó los giros y sorpresas teatrales de una elección polarizada, e indicó la popularidad de Oviedo, que avivó el ánimo participativo.

La segunda nota provino de la sólida victoria del Partido Colorado y la remontada de sus guarismos, tanto más que fue de la mano del aumento de la participación. Tras la abrupta caída en la Constituyente y en la presidencial de Wasmosy, la ANR frenó la hemorragia (Frutos; Vera, 1998). Con respecto a los comicios precedentes, progresó 13,6 puntos hasta alcanzar la mayoría absoluta (55,3%), la única vez que rebasó ese umbral desde la victoria de Rodríguez en un lapso de tres décadas. Cubas triunfó en todos los departamentos, excepto Concepción y Boquerón. En simultáneo, la ANR logró una mayoría de bancas en el Senado y en la Cámara de Diputados, en tanto que ganó 14 de las gobernaciones (perdió Concepción, Central y Boquerón). Esta inflexión mostró que el voto colorado no estaba inexorablemente llamado a contraerse de un proceso al otro ni que el ejercicio del poder lo desgastaría.

Por último, los liberales innovaron al pactar una alianza con el PEN. Los comicios han oscilado entre una configuración de dos y tres polos. La ANR constituye un bloque en sí mismo –con las ya señaladas dureza de las internas y sectores que se realinean en cada oportunidad–. En 1989 enfrentó al PLRA, en el formato más clásico del bipartidismo clásico, por única y última vez en democracia. En 1993, el juego se amplió a tres bandas, con la incorporación del PEN. En 1998, el juego se volvió

bipolar, mas no bipartidista. En efecto, el PLRA y PEN juntaron fuerzas para destronaron a los colorados. Desde entonces, la pregunta central en la oposición y una de las interrogantes clave de la política paraguaya es si las fuerzas contrarias a la ANR acuden en coalición o si los liberales y quienes ocupan el cambiante tercer espacio compiten por separado.

En 1998, la alianza postuló a Domingo Laíno en binomio con el primer intendente de Asunción elegido por voto popular, Carlos Filizzola. En su tercer intento, el jefe liberal realizó su mejor performance (43,8%). Progresó otra decena de puntos con respecto a los comicios precedentes y duplicó su porcentaje de 1989. La convergencia de la oposición exhibió una dinámica ascendente que desafió la hegemonía colorada. Pese al avance, Laíno no reunió la suma de porcentajes que, por separado, lograron el PLRA y el PEN en 1993 (de haberlo logrado, habría obtenido la mayoría absoluta).

El gobierno de Cubas tenía la fuerza de una victoria amplia y la fragilidad de ser prestada, hipotecada por la sombra del general Oviedo. La crisis ocurrió pronto y con rostro trágico. Cubas concedió la amnistía a Oviedo, que le devolvía los derechos políticos. La oposición y los sectores colorados adversarios de Oviedo replicaron con un juicio congresal al presidente. Esa crisis tocó el paroxismo con el magnicidio del vicepresidente Argaña (marzo de 1999). Su muerte dejaba vacante el cargo, que debía ser provisto a través de una elección popular, inmediatamente convocada por el TSJE.

La sociedad acusó a Cubas y Oviedo de ser los comanditarios del crimen para acaparar el poder. Se organizaron huelgas y manifestaciones masivas, con claro rostro juvenil, la comunidad internacional presionó para mantener las bases de la frágil democracia, las Fuerzas Armadas confirmaron que el tiempo de la intervención directa había pasado (Martini, 1999: 13-18). Fue el “marzo paraguayo”. Acorralados, Cubas dimitió y Oviedo se exilió en Brasil. Se quebraba el último intento de revivir el pacto civil-militar que dominó décadas de la política paraguaya (Martínez Escobar, 2019: 40-42).

El inesperado vacío de poder debió ser cubierto por el presidente del Senado, el colorado Luis González Macchi, contrario a la corriente de Oviedo. Formó un gobierno ampliado a la oposición, invitando al PLRA y al PEN para paliar la debilidad intrínseca de la imprevista gestión y enfrentar un escenario económico internacional ensombrecido para las naciones latinoamericanas por la crisis asiática de 1997.

En lugar de afianzarse, su posición mermó pronto por la desagregación del gabinete, que actuaba más en lógica de cuotas que de un proyecto unificado, los escándalos de corrupción, la gobernabilidad precaria, la ausencia de iniciativas y aun por el éxito del liberal Julio César Franco, sucesor de Laíno en la dirección partidaria, en la elección vicepresidencial con voto universal (2000). Esa novedad histórica resultó, a la postre, de alcance limitado.

La gestión de González se limitó a sobrevivir a los proyectos de destitución congresal promovidos por sectores liberales y seguidores de Oviedo (Soto, 2001: 11-16). Ese acercamiento inesperado asentó un precedente que se repitió: alianzas de hecho entre corrientes del liberalismo y de la ANR que entorpecían las administraciones coloradas, pero desacreditaban al liberalismo como principal referente opositor, y no impedían la reunificación de la ANR para la siguiente elección. Pese a esta sucesión de crisis y la endeble legitimidad propia, González logró presidir las primeras elecciones del siglo XXI y concluir el período constitucional.

La elección presidencial de 2003 pareció amenazar la permanencia colorada en el Palacio de López. Su gestión se asoció con la inestabilidad —contrariando una de sus principales cartas de presentación—, con conflictos en la cúspide zanjadas de manera sangrienta y la necesidad de compartir el poder. Quizá más grave aún para la organización, su proverbial cohesión se quebró. El bloque de Oviedo decidió correr por cuenta propia. Tras ser una corriente, se constituyó como partido en la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), si bien el líder debió otra vez recurrir a un candidato testaferro, Guillermo Sánchez, pues él continuaba en el exilio. Por primera vez, la ANR asistía con un desgajamiento relevante. Después de dos primarias bajo la sombra del polémico y carismático exmilitar, la ANR escogió como candidato presidencial a Nicanor Duarte Frutos, líder cercano a Argaña y ministro de Educación de Wasmosy y González. Enarbolando un proyecto con tinte renovador, se impuso a Osvaldo Domínguez, empresario y dirigente de Olimpia, el club de fútbol más relevante del país.

La oposición se presentó igualmente fragmentada. El liberalismo acudió en solitario, aunque, por primera vez sin Laíno, la figura de la resistencia en el tramo final de la dictadura de Stroessner. Tras renunciar

a la vicepresidencia, Franco encabezó el binomio. Por su parte, el PEN compitió con Diego Abente, aunque como tercera opción despuntó Patria Querida (PPQ), fundada por líderes empresariales, liberales en economía y conservadores en asuntos de sociedad. Presentó una fórmula encabezada por el empresario Pedro Fadul.

La participación en la presidencial descendió fuertemente (-16,3 puntos) y se situó en 64,2%, nivel que marcaría el promedio de las primeras décadas del siglo XXI. Después del entusiasmo que se despertó en 1998, pasaron factura las decepciones que afectaron a todo el espectro político. Bases coloradas se decepcionaron con el fracaso de la experiencia alrededor de Oviedo, el fallido gobierno de Cubas y la accidentada gestión de González. En las liberales, el primer ejercicio de poder, cierto compartido y limitado, en la vicepresidencia rindió pocos resultados: la misma candidatura de Franco realizaba el balance claroscuro de esa experiencia. El electorado del PEN se diluyó, a la par que la línea del partido perdía claridad: aliados a los liberales en 1998, partícipes del gobierno de González, propusieron otra vez una estrategia autónoma en 2003. Se añadieron las turbulencias económicas en la región, también sentidas en Paraguay, que desilusionaron e irritaron a varios sectores, facilitando la abstención.

En ese contexto, el bipartidismo se erosionó. En efecto, los guarismos colorados y liberales cayeron con respecto a 1998 y marcaron los puntos más bajos de sus respectivas organizaciones desde 1993. En conjunto, el bipartidismo sumó 62,9% de los sufragios. Ese deterioro explica que los comicios se saldaran con la mayor fragmentación de la historia electoral pues PPQ debutó con éxito (21,9%), en tanto que la disidencia colorada, UNACE, llegó a 13,9%.

Con todo, el bipartidismo conservó los dos primeros puestos. La ANR alineó su cuarto triunfo consecutivo en democracia, de la mano de Duarte (38,3%). Se impuso en todo el país, salvo en los departamentos fronterizos del norte, Concepción y Amambay. Retrocedió 17 puntos, la gran mayoría de ellos recuperados por UNACE (ambas ramas representaron aún más de la mitad de los votantes, lo que implicaba una disminución de apenas unos cinco puntos con respecto a la candidatura de Cubas). Empero, amplió la distancia con respecto al segundo pues el liberalismo salió aún más afectado de la prueba (-19,2 puntos).

El PLRA se mantuvo segundo. Franco consiguió 24,6%, lo que casi supuso un retorno a la casilla de inicio y la brusca interrupción del progresivo ascenso registrado entre 1989 y 1998. Resintió la ausencia de una dinámica de unidad opositora y la ausencia de Laíno, su líder presidencial —curiosamente mientras la ANR debía encontrar cada lustro una nueva figura y se obligaba a la renovación, el liberalismo se volvió dependiente de un hombre—. También le afectó el deslavado paso de Franco por la vicepresidencia y el juego de alianzas con el sector de Oviedo. En cierto sentido, mientras el electorado colorado exhibe una menor sensibilidad a las fallas éticas en la política, acostumbrado a un largo ejercicio del poder, los votantes opositores se muestran más severos, aguardando que el ejercicio liberal del poder marque diferencias sustantivas, acorde a las promesas de una organización que pasó tantas décadas en la oposición. El mediocre desempeño en la casilla presidencial se compensó con la actuación en las gobernaciones, en las cuales el PLRA alineó cinco victorias departamentales, incluyendo los dos más poblados (Central y Alto Paraná).

Ante el debilitamiento liberal, PPQ emergió como un vencedor relativo y acaparó el tercer espacio. Se apoyó en una base urbana asentada en Asunción, Central y Presidente Hayes —además de Boquerón—, animada a explorar opciones, de rostro modernizador, al margen del bipartidismo. En contrapartida, el PEN quedó fuera de juego, con menos de 1%. El cuarto y último lugar relevante lo ocupó UNACE. Consiguió una fracción de la base colorada, pero el proyecto de votar otra vez por Oviedo por interpósita persona y, más aún, fuera y contra la ANR, convenció mucho menos que en 1998.

En los comicios de 2003, por primera vez, una mujer fue inscrita candidato presidencial; sin embargo, la postulación de Teresa Notario del Partido Humanista fue testimonial más que competitiva. En cambio, se produjo la primera victoria femenina en una gobernación; la liberal Ramona Mendoza se impuso en Concepción. Desde entonces, solo se añadieron cuatro triunfos de mujeres, uno en 2008, otro en 2013 y dos en 2023.

En ese escenario, Duarte inició la cuarta gestión colorada consecutiva desde el derrocamiento de Stroessner, en un sistema político y estatal que, en cierta medida, había cambiado.

2.3 La reconfiguración del sistema estatal y político: alcances y límites

La última década del siglo XX en Paraguay acompañó las evoluciones latinoamericanas, sin perder elementos distintivos. Tras el desplome de la Unión Soviética y la consolidación del régimen representativo como único modelo político legítimo, la democratización, modernización e institucionalización del Estado se impuso como una tendencia de fondo.

La reforma del Estado se efectuó para hacerlo, por un lado, más democrático e institucionalizado, y, por otro lado, más eficiente y compatible con la economía de mercado que se promovía. Ambas líneas se impulsaron en simultáneo, en particular tras el colapso del sistema comunista (Przeweroski, 1991). Sin embargo, son conceptualmente distintas y se traducen en mecanismos diferentes.

La primera ambición se plasmó, en buena medida, en la Constitución de 1992. Ella amplió los derechos civiles y políticos, introdujo garantías para los ciudadanos, extendió las bases de la democracia. Otorgó facultades amplias al Congreso y suprimió la reelección presidencial, en un intento para contrabalancear la preeminencia presidencial, instalada tanto en la práctica como en la herencia constitucional latinoamericana (Gargarella, 2021: 174-159). Retiró a los militares de la esfera política, incluso limitándoles el ejercicio del voto. Consolidó el nivel local de la democracia: reconoció la elección de intendentes y concejales, e instauró la elección de gobernadores y asambleístas departamentales. Como en varios otros países de la región, la descentralización supuso una innovación y ruptura significativa con la tradición centralista y presidencialista. Creó instituciones para garantizar elecciones competitivas (TSJE), el ejercicio o la protección de los derechos (Defensoría del Pueblo), el resguardo del adecuado funcionamiento de las instituciones, como el Consejo de la Magistratura (CM) o el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), entre otros.

De la matriz constitucional derivó una legislación secundaria profusa para afianzar las nuevas orientaciones. Se aprobaron Códigos que dejaron atrás no solo la época stronista, sino, incluso, períodos aún anteriores. Destacan el Código Electoral (1995), el Código Penal (1997), los ajustes significativos al Código Civil.

Entre la Constitución, la nueva legislación, los gobiernos que reivindicaban su vocación democrática en un ambiente internacional

favorable, el impulso fundacional era vívido. Cambiaron ciertos comportamientos y prácticas del Estado y de la sociedad. Los exiliados regresaron. La sociedad civil exploró las oportunidades de la libertad de asociación y de expresión. Los sectores sociales se movilizaron para plantear demandas y exigir mejoras. El periodismo ejerció libremente, desapareció la censura estatal y la autocensura de precaución. El sistema represivo fue desmantelado—de manera inesperada esa situación permitió el hallazgo de los archivos de la “Operación Cóndor” que unió a las dictaduras sudamericanas en la década de los setenta— y se conformó una Comisión de Justicia y Verdad, gestionada por las asociaciones de derechos humanos (2004). Los civiles batallaron para replegar efectivamente a los militares a los cuarteles e imponerse en un país acostumbrado a la intervención de las Fuerzas Armadas en los asuntos políticos. Se aprobó la cuota femenina para los cargos electivos (1996).

Los actores políticos fueron influidos y a la vez se convirtieron en promotores de las reformas políticas que asentaban la democracia, acompañados por la sociedad civil, intelectuales, la comunidad internacional. Los entendimientos en la Constituyente y la pérdida de hegemonía parlamentaria de la ANR tras la elección de 1993 facilitaron los pactos que se revelaron duraderos. El gobierno de Wasmosy fue una parada relevante para concretar los acuerdos multipartidarios, a través del Pacto de gobernabilidad. Colorados, liberales y representantes del tercer espacio —en ese momento, PEN— concertaron para designar las autoridades de las instituciones (CSJ, Fiscalía, TSJE, entre otros) en un esquema de pluralismo político y controles recíprocos. Con la adaptación a cada contexto nacional, en la década final del siglo XX se concretaron acuerdos de esta naturaleza en otros países de la región, como Bolivia, Panamá o República Dominicana. En general, contribuyeron a asentar el juego político.

La otra vertiente de la reforma del Estado buscaba darle eficiencia y funcionalidad para la economía de mercado. A diferencia de la anterior, basada en la inclusión amplia de actores, el impulso económico liberal se produjo a menudo con tensiones alrededor de intereses contrapuestos, defendidos a un lado por empresarios, la tecnocracia estatal y los partidos gobernantes, al otro lado, por sindicatos, movimientos sociales y formaciones de izquierda sin responsabilidades gubernamentales.

En ese terreno Paraguay avanzaba con peculiaridades. Heredaba del stonismo un apego a la disciplina fiscal y monetaria, el manejo macroeconómico con criterios técnicos, alejado de los parámetros dominantes en el resto del Estado, de corte más partidista. Al mismo tiempo, la política nacionalista y estatista tenía como singularidad la ausencia de recursos minerales o de hidrocarburos que limitaba cualquier ambición del Estado de ser el principal exportador —la represa de Itaipú cambió en parte la ecuación, al generar ingresos consistentes y poco sometidos a imprevistos, pero la compañía fue administrada de manera independiente con la contraparte brasileña, limitando la discrecionalidad gubernamental—. Tampoco existía un núcleo de empresas públicas de envergadura. Por lo tanto, el peso de la economía recaía ya en el sector privado, en particular agrícola y ganadero, cuya relevancia en la torta de las exportaciones se hizo creciente en el siglo XXI. Empero, para prosperar el sector privado requería de lazos firmes con el Estado, en especial para la adjudicación de contratos, privilegios o impuestos reducidos.

Las reformas consolidaron el manejo poco partidista de la economía. Confirmaron la independencia del Banco Central del Paraguay (BCB, 1994), que había sido una marca desde su creación (1943) y, en la práctica, mantuvieron al ministerio de Hacienda como un coto aparte. En paralelo, se impulsó la extensión de la frontera agroganadera con los cultivos de soja, cuyo peso aumentó significativamente en las exportaciones. Se incentivó la inversión extranjera con facilidades tributarias y se privatizaron empresa (por ejemplo, la Administración Paraguaya de Alcoholes, Líneas Aéreas Paraguayas o la Flota Mercante durante el gobierno de Rodríguez). Se privilegió la integración económica con la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur), que asoció al Paraguay con las dos potencias sudamericanas, Brasil y Argentina, además de Uruguay.

Estos procesos políticos y económicos enfrentaron sobresaltos. Tal vez el principal lo planteó Oviedo. Su retórica y acciones constituían un doble desafío. Por un lado, retaba el retiro de los militares del escenario político y sus giros autoritarios ponían a prueba los nacientes mecanismos democráticos. Encarnaba la alianza militar-colorada, de memoria todavía fresca y apreciada en segmentos importantes de la población. Por otro lado, su inclinación nacionalista y estatista se contraponía a la liberalización

económica. Ese perfil alarmaba tanto al ala colorada que promovía esas transformaciones como a las distintas oposiciones.

El freno a las ambiciones políticas de Oviedo no significó que los procesos de reforma, con un saldo a favor, no encontraran límites que terminaron empobreciéndolas. El Estado dejó de ser un monopolio colorado y la credencial partidaria dejó de constituir un requisito ineludible para desempeñarse en la función pública y un santo y seña para acceder mejor y más pronto a los servicios públicos –aunque permaneció como un documento útil para esos mismos propósitos–.

En ausencia de alternancia en el gobierno central, se exigía a los funcionarios una sólida adhesión a la ANR, que implica una colaboración activa, con formas variadas y complementarias: favorecer a la organización y sus aliados en el marco de las reglas o en sus bordes; apoyar a conmlitonos con gestiones (lo que, a su vez, contribuye al liderazgo de las seccionales coloradas), contribuir a la estructura y la campaña, votar en las primarias, etc. El padrinzago permaneció como una llave para figurar en la planilla pública. En cambio, a diferencia de la época stronista, el juego interno se tornó más complejo, pues cada elección es precedida por la primaria que implica escoger un campo, con repercusión sobre las perspectivas de la carrera política y administrativa en el lustro siguiente.

La ruptura del monopolio colorado no convirtió al Estado en una burocracia profesional, meritocrática, apartidaria, regida por los principios descritos por Max Weber (Weber, 1964). La transformación se produjo en otra dirección. Desde 1991, la oposición ganó espacios de poder local y tras el Pacto de gobernabilidad en el gobierno de Wasmosy, ingresó en los órganos autónomos. Asimismo, en el seno del mismo Partido Colorado, las facciones negociaban sus cupos y posiciones.

Esas transacciones condujeron al cuoteo del Estado, siguiendo aproximada e informalmente las proporciones de las fuerzas parlamentarias de los partidos y dentro de ellos, en acuerdos tácitos, pero duraderos. Así, salvo excepciones, los magistrados de la CSJ, el Fiscal, el Defensor del Pueblo y otras autoridades de instituciones independientes poseen una militancia conocida, a veces de alto perfil, en tanto que en el TSJE ministros y direcciones se reparten entre la ANR, el PLRA y el tercer espacio.

Gracias a la supremacía electoral, el Partido Colorado obtuvo las posiciones más numerosas y ventajosas. Las formaciones de oposición se

plegaron a la cultura política estatal colorada que, de alguna manera, se confunde con la política estatal paraguaya, en el sentido que es posible rastrear las pautas altamente partidistas aún antes de Stroessner. Por lo tanto, el Estado se coloreó de acuerdo con la bandera del partido encargado de una determinada administración.

Las consecuencias de esta reconfiguración estatal fueron numerosas, en un balance en claroscuro. Sin duda, contribuyeron a estabilizar la naciente democracia. La oposición, aunque no lograba la presidencia, poseía bancadas congresales, nombraba líderes o figuras cercanas en cargos relevantes, conseguía puestos para sus militantes, durante décadas condenados al ostracismo. El juego se diversificó en la ANR, de la fase controlada por un solo actor durante Stroessner a la competencia inestable y cambiante de distintos grupos y liderazgos. Los actores tienen pocos incentivos o ánimos para desestabilizar el juego: la búsqueda es, más bien, para aumentar los espacios de decisión y los cargos disponibles para la facción o el partido.

Al mismo tiempo, creó una dinámica de intereses compartidos por los actores políticos, que funcionan en círculos relativamente cerrados. Surgieron o se consolidaron clanes familiares capaces de controlar espacios a través de la sumatoria de los cargos regionales relevantes (gubernaciones o intendencias) y la presencia en las instancias nacional (Congreso o cargos designados), con capacidad de influencia en las designaciones a cargo del Parlamento. Asentados en sus bastiones, adquirieron un poder que los convirtió en interlocutores obligados para sus partidos, el Estado y la misma sociedad, con influencia política e institucional, imbricada con capital social y económico, independientemente de cuál de ellos estuvo en el origen.

Existen numerosos ejemplos. Así, en Villa Hayes, capital del departamento de Presidente Hayes, los tres hermanos Núñez, de la ANR, han controlado el poder. Basilio fue diputado por el departamento (2018-2023) y senador (2023-2028), su esposa e hija concejales de Villa Hayes; Oscar, gobernador (2008-2013); Ricardo, intendente de Villa Hayes (2010-2015) y sus hijos concejales del municipio. En la región oriental, destaca la impronta de la familia Zacarías Irún. Javier inició como diputado de Alto Paraná entre 1993 y 2001, ganó la intendencia de Ciudad del Este en dos ocasiones (2001-2008), cargo en el cual lo sucedió su esposa Sandra

McLeod (2008-2015); fue candidato a la vicepresidencia (2008), senador reelegido (2018, 2023). Su hermano Justo fue gobernador de Alto Paraná (2013), diputado (2018) y designado director de Itaipú (2023), en tanto que su esposa Rocío Abed fue diputada (2018 y 2023) y su hijo Alejandro, concejal. Todas las denuncias por manejos irregulares de los integrantes de la familia Zacarías Irún fueron desestimadas (Última Hora, 20 de agosto de 2023: 9).

Ese rasgo no es exclusivo del Partido Colorado. Por ejemplo, los hermanos Acevedo mantuvieron el sello liberal en Amambay. Roberto fue concejal de Pedro Juan Caballero (2001), gobernador (2003), senador (2008-2018) y diputado (2018-2021); Ronald, gobernador (2018) y su esposa, concejal (2021); José Carlos, intendente de Pedro Juan Caballero, desde 2015 hasta su asesinato en 2022. Su hermano Ronald renunció a la gobernación para presentarse y ganar la elección extraordinaria de la intendencia (2022).

Este modo de funcionamiento implica varias consecuencias. La elite política se repliega sobre sí misma y limita la circulación en la cúspide a núcleos familiares o grupos reducidos. Los políticos procuran mantener los puestos cuando hay reelección o traspasarlos a familiares o allegados en caso contrario. En simultáneo, se produce un copamiento de los cargos públicos, utilizados para recompensar las lealtades de las facciones y de las clientelas. El aparato estatal extendió sus planillas para cobijar a la militancia, no siempre calificada para las funciones, lo que repercute sobre la calidad del trabajo público y genera una débil capacidad de respuesta a las necesidades de la población pues la lealtad primera de los funcionarios se dirige hacia la cúpula de la facción partidaria. Este modo operativo es visible en el gobierno, la mayoría de los Poderes e instituciones, así como en el nivel local de poder.

Los liderazgos políticos necesitan maquinarias para mantenerse competitivos en las primarias y luego en las campañas nacionales y locales. Esas carreras exigen operadores y militantes, tanto como abundantes recursos. El control de tantas ramificaciones políticas facilita el ingreso en las esferas económicas, lo que solidifica el zócalo del poder pues otorga fondos indispensables para las campañas. En múltiples ocasiones se difuminan las fronteras entre las actividades empresariales legítimas y las

iniciadas o sustentadas de modo ilegítimo e ilegal, además de que ambas pueden imbricarse y beneficiarse de las conexiones con el aparato público.

Existen modalidades implícitas de encubrimiento y de tolerancia con la corrupción, sea del campo propio o del adversario. Esa muralla de protección solo cede cuando la presión desde la sociedad es intensa y sostenida, con repercusión mediática, como en el desmoronamiento del clan Gonzáles Daher. Su funcionamiento ilustró la dinámica de la corrupción combinada entre política, negocios e incidencia sobre el Estado. Oscar Gonzáles Daher ocupó una senaduría colorada por Central, asentada en Luque, donde el hijo fue concejal; el hermano, Ramón ejercía puestos directivos en el ámbito deportivo. Ambos compartieron un implacable esquema de usura y extorsión gracias a la complicidad de jueces y operadores de justicia, beneficiados económicamente, pero también intimidados a través del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), en la cual Oscar participaba en representación del Senado. Contundentes investigaciones del periodismo pusieron en evidencia la trama y condujeron a la postre a la condena judicial de Ramón Daher y su hijo (Oscar falleció en el cargo en los prolegómenos del proceso).

Asimismo, esos pactos implícitos pueden quebrarse puntualmente con sanciones —a veces limitadas a la exclusión del cargo— de ciertos adversarios políticos, pero sin desarticular grupos políticos.

Esa relativa comunidad de múltiples intereses de las facciones políticas apuntaló el cierre de la elite política, en especial del bipartidismo, y facilitó la existencia de facciones (la defensa de un dirigente no es tanto del partido como tal, sino de una facción, en eventual alianza con sectores de otros partidos). A la vez, distendió los lazos con la sociedad, forjó vínculos basados en relaciones utilitarias o formas de clientelismo, mermó la eficiencia del Estado, la confianza en las autoridades y la satisfacción con la democracia.

En un amplio espectro social, desde sectores populares hasta grupos empresariales, la pertenencia a las redes de los partidos se volvió fundamental —más allá de la genuina identificación partidaria de segmentos numerosos de la población—. Los sectores populares se integran recibiendo pequeños beneficios y, en caso de éxito político de la fórmula, oportunidades laborales o mejor acceso a los servicios del Estado. En otro nivel y escala,

incluso los núcleos empresariales prefieren no estar demasiado lejos de esas estructuras con llaves de entrada al sector público o para no quedar en desventaja frente a competidores.

Capítulo 3

La primera alternancia y su interrupción (2008-2013)

3.1 La aguardada e inesperada derrota colorada: las elecciones de 2008

Varias veces presagiada, la derrota presidencial colorada se produjo en los comicios de 2008, que, a la luz de los precedentes, podían parecer más bien propicios para la continuidad gubernamental de la ANR.

En efecto, tras los años de recesión y la gestión empantanada de González Macchi, el período de Duarte se situó en el inicio de la mejor década de la economía sudamericana en largo tiempo, impulsada por el alza de los precios de las materias primas, entre ellas, la soja, la carne, el maíz, claves en las exportaciones. En promedio, el crecimiento en el quinquenio superó ligeramente 4,5%, permitió recuperar las finanzas estatales e impulsar la expansión privada.

Duarte introdujo componentes novedosos en las gestiones coloradas e impulsó algunas reformas significativas. Aprovechó el cambio de coyuntura económica para aumentar la inversión en educación y salud, y comenzó la entrega de bonos a las familias de menores recursos. Asimismo, aprobó una reforma tributaria que ofreciera una base más sólida al Estado si bien con un nivel impositivo modesto.

El optimismo con la situación y las perspectivas del país favorecieron su imagen, tanto así que Duarte acarició el proyecto de reintroducir la reelección presidencial en boga en la región y que sonreía a los mandatarios, todos beneficiados con la ola económica (Penfold; Corrales; Hernández, 2014: 537-559). En efecto, durante el mandato de Duarte, se reeligieron Lula en Brasil (2006), Uribe en Colombia (2006), Fernández en República Dominicana (2008), Chávez en Venezuela (2006) y Cristina Fernández sucedió a su esposo Néstor Kirchner en Argentina (2007); Bolivia y Ecuador encaminaron Constituyentes que autorizaron la reelección presidencial.

Pese a los esfuerzos, el intento no prosperó, igual que le sucedió a Rodríguez, pero enturbió el escenario político. Aún pesaba el recuerdo

de Stroessner, aunque, no existiesen condiciones para la reproducción de ese modelo. La oposición no deseaba conceder ventajas adicionales a las ya considerables del Partido Colorado y se movilizó (Abente, 2019: 29-30). El rechazo también ganó las filas oficialistas, comenzando por el vicepresidente Luís Alberto Castiglioni. Para un partido que alineó cuatro presidentes ininterrumpidos desde Rodríguez, se creó la convicción y la confianza de que ningún líder era indispensable y muchos aspiraban a la oportunidad de llegar al Palacio de López. Se trataba de una diferencia significativa con la figura de un líder dominante que pudo presentarse en otros países de la región, que le facilitaba la reelección e impedía a sus correligionarios siquiera pensar en disputársela.

Fracasada la movida reeleccionista, la ANR se preparó para los comicios, pero con una división sin precedentes. Por un lado, tras resolver su inhabilitación judicial, llegó la chance de Oviedo de presentarse directamente ante el electorado, sin necesidad de sustitutos. Encabezó el binomio de UNACE. Por otro lado, la primaria se saldó con heridas que cicatrizaron mal. El vicepresidente Castiglioni perdió ante la ministra de Educación, Blanca Ovelar, pero puso el resultado en tela de juicio y consideró que el gobierno había colocado su fuerza y aparato para beneficiarla. Por primera vez en las primarias desde Wasmosy, se imponía el bloque oficialista y también, novedad histórica, una mujer candidateaba a la presidencia por una formación del bipartidismo.

Al frente, la oposición respondió con una jugada audaz e inédita. Hasta entonces, la principal candidatura la condujo el liberalismo, ya fuese en solitario o respaldado por fuerzas del fluctuante tercer sector. En 2008, el PLRA cedió la candidatura presidencial y se conformó con integrar el binomio en el puesto menor, inscribiendo a Federico Franco para la vicepresidencia. La oposición de corte más progresista se aglutinó en la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) bajo el liderazgo del obispo Fernando Lugo, cuyo respaldo a las demandas campesinas y a la defensa de la Constitución contra la reelección de Duarte le valió una vertiginosa popularidad. La candidatura del prelado constituyó una singularidad en la perspectiva comparada y se concretó a pesar de las reservas del Vaticano. La campaña colocó acentos sociales y éticos, con Lugo esforzándose por proyectar una faceta moderada (Nickson, 2008: 11).

La elección terminó con la sorpresa de la primera alternancia. La victoria de Lugo, histórica en su alcance, no lo fue tanto por las cifras. En efecto, el éxito de la oposición reposó menos en sus méritos que en los problemas colorados. La participación no marcó un hito que indicara una movilización distinta de la habitual y registró un incremento modesto de 1,2 puntos con respecto a la consulta anterior (65,4%). Asimismo, si Lugo aventajó a Ovelar por una decena de puntos y logró una cantidad de triunfos departamentales sin precedentes (11), su porcentaje nacional (42,3%) no igualó al de Laíno en 1998. Como principal rasgo sociológico y geográfico, la coalición logró la adhesión del país moderno y urbano, con victorias o porcentajes superiores al promedio en Asunción, Central, Alto Paraná, Itapúa o Cordillera, así como el apoyo de tierras rurales campesinas o de tradición liberal, como San Pedro y Concepción.

La ANR retrocedió 6,4 puntos y tocó piso con su guarismo más bajo en décadas (31,9%), si bien no se hundió. Ganó en siete departamentos, de perfil rural (Guairá, Caazapá, Paraguari, Ñeembucú, Canindeyú, Alto Paraguay, Boquerón). La caída se sintió igualmente en los otros niveles: su bancada se contrajo a mínimos, si bien permaneció como la primera por cantidad de senadores y diputados; ganó 9 gobernaciones, la menor cifra en comparación a los comicios previos y posteriores. Le pesó su fractura interna y, sobre todo, que el tercer espacio lo ocupara el ala disidente de UNACE (22,8%). El desconcierto de los votantes colorados, sometidos a la tensión de dos fórmulas que reivindicaban legitimidad, también se expresó en el récord de votos nulos y blancos, aunque la suma no fuese elevada (3,4%).

Cuando finalmente pudo presentarse ante el electorado, Oviedo copó casi todo el espectro del tercer espacio, al punto de que el PPQ, otra vez conducido por Fadul, se derrumbó luego de su exitoso debut en 2003 (2,4%). Por primera vez, la principal fuerza ajena al bipartidismo surgía como un desgajamiento del tronco histórico y dañaba a la ANR en lugar de afectar las perspectivas de la oposición como tradicionalmente ha sucedido. El resultado dejó a Oviedo un gusto agridulce. Su trayectoria política, en la cúspide hacía una década, había perdido lustre y su momento había pasado. En 2008 otro candidato encarnaba las esperanzas y despertaba el entusiasmo y la adhesión popular. La suma de turbulencias (candidaturas

por interpósita persona, un magnicidio, un gobierno interrumpido, el exilio, el enfrentamiento con sus antiguos conmlitones, etc.) no le impidió cosechar un destacado tercer lugar, pero insuficiente para rebasar a su formación de origen. Arrastró dirigentes, cuadros y votantes colorados, pero la mayoría del electorado de la ANR prefirió la fidelidad a los colores tradicionales.

3.2 El gobierno de Lugo en el contexto latinoamericano y paraguayo

En agosto de 2008 Paraguay vivió un hecho inédito: el traspaso de los símbolos del poder de Duarte a Lugo, la alternancia entre el oficialismo y la oposición como consecuencia de una elección competitiva, vale decir como punto de llegada de un proceso institucional y pacífico. El inmediato reconocimiento por parte de Ovelar disipó los temores de que la ANR no aceptaría perder el gobierno. Se consumó un hito fundamental y simbólico de la democracia. Que el traspaso de mando ocurriese tras casi dos siglos de vida republicana subraya su alcance histórico. Si bien tardío, no fue excepcional. Numerosos países latinoamericanos aguardaron sus transiciones en la tercera ola para experimentar ese rito de paso democrático, lo que implicó que ocurrió entre el final del siglo XX y principios del siguiente.

Al mismo tiempo, América Latina atravesaba una fase de efervescencia y polarización, marcada por la llegada de Hugo Chávez al gobierno de Venezuela (1999). Su retórica contra los Estados Unidos, el libre mercado, las elites y los partidos tradicionales, a la par que la organización de una Asamblea Constituyente que rediseñó las bases institucionales impactó en la región, tanto más que procuró colocarse a la cabeza de gobiernos que dieron un giro político sustantivo en sus países en una coyuntura económica propicia.

El apoyo o el rechazo al modelo venezolano se convirtió en una dimensión importante de varias elecciones en el área y dio una lectura en clave internacional a los comicios presidenciales (Cheresky, 2007; Romero Ballivián, 2007). La ventaja correspondió a líderes cercanos a Chávez, como Evo Morales, ganador de la presidencial boliviana de 2005, Rafael Correa en Ecuador en 2006, Cristina Fernández en Argentina en 2007, o incluso las derrotas fueron estrechas (Ollanta Humala en segunda vuelta en

Perú en 2006). Aun fuera de ese esquema, el viento favorecía a la izquierda, como probaron las victorias de Lula en Brasil (2002, 2006) o Bachelet en Chile (2005). Muy pocos países se sustrajeron a esta ola.

Desde el exterior, la victoria de Lugo pudo interpretarse como una participación en ese movimiento. Sin embargo, la realidad paraguaya difería de modo significativo, tanto porque Lugo colocó bemoles en la campaña con el enfoque de Chávez como porque, independientemente de sus intenciones, sus márgenes de acción gubernamental eran limitados (Nickson, 2008: 11-16).

Por un lado, su victoria no provino de una sanción lapidaria contra el sistema político tradicional, como en los países andinos, ni se derrumbó la ANR. La suma de los porcentajes de Ovelar y Oviedo daba una mayoría absoluta: el bloque colorado permanecía como la fuerza más relevante, aunque, en 2008, pagaba el precio de una tensión incubada durante casi dos décadas. En el Congreso, la ANR y UNACE reunían 24 de 45 senadores y 45 de 80 diputados. La solidez colorada se confirmaría apenas un par de años después en los comicios municipales de 2010, cuando la ANR se impuso, obteniendo la victoria en la mayoría de las alcaldías (135 de 237), incluyendo Asunción y Ciudad del Este. Los liberales consiguieron 86 triunfos en tanto que el Frente Guasú (FG), creado por los seguidores de Lugo, apenas ganó 2 distritos.

Por otro lado, el caudal de votos de Lugo no era propio, por más que hubiese encabezado la fórmula opositora. La columna del PLRA fue un factor decisivo en la victoria. Este partido representó desde 1989, como mínimo, un quinto de los sufragios, y un cuarto en los comicios precedentes, vale decir, más de la mitad del apoyo de la coalición. Además, los liberales conformaban el único sostén parlamentario del gobierno, con 14 senadores y 27 diputados. Las agrupaciones de izquierda que respaldaron específicamente a Lugo apenas sí tenía estructura y presencia institucional. Algunas corrientes liberales figuraban como progresistas en contraste con los colorados, otras exhibían posturas conservadoras, y ninguna apoyaba cambios radicales. La posibilidad de giros significativos se hallaba acotada.

Empero, en la sociedad flotó un aire de expectativa e ilusiones. Influyó el efecto de la alternancia como tal, tras seis décadas en el poder de un partido –desde los años finales de la dictadura del general Higinio Morínigo, en la década de los cuarenta–, marca próxima a las de las organizaciones que

más controlaron el poder en el mundo de manera ininterrumpida, como el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) o el mexicano Partido de la Revolución Institucional (PRI), rebasada de manera excepcional por el Partido Comunista Chino (PCC). Numerosos grupos y personas vieron satisfecho el anhelo de la alternancia largamente retrasada pues incluso transcurrieron cuatro elecciones posteriores al régimen de Stroessner antes de que la ANR perdiera unos comicios. Más específicamente, en ciertos sectores, Lugo generó esperanza: su lejanía del circuito tradicional de la política y los poderes fácticos acrecentaba la promesa de renovación. Su trayectoria eclesíastica y su bonhomía le facilitaban la cercanía con sectores vulnerables y marginados, y daban credibilidad a su promesa ética y de gobernar de modo distinto (Abente, 2019: 37-38).

La gestión de Lugo combinó una postura económica prudente, políticas sociales más vigorosas, apertura a la participación sociopolítica y cautela diplomática.

La economía se mantuvo en una senda de expansión. Tras un retroceso en 2009, consecuencia de la crisis mundial de 2008, el salto significativo en 2010 prosiguió en la ruta regional favorable por el alto precio de las materias primas en el mercado internacional. El gobierno no introdujo rupturas significativas en las políticas macroeconómicas ni en las principales estructuras económicas, a contramano de las expectativas y temores más contrastados. Si bien los gremios del agronegocio lo miraron con desconfianza y la acusaron de tolerancia con ocupaciones de tierra, no se llevaron a cabo expropiaciones ni se alteró la pauta de la propiedad agrícola (Guareña; Rojas, 2016: 69). Asimismo, entre 2010-2012 la inversión extranjera directa en Paraguay alcanzó el pico en el primer cuarto del siglo XXI (Alderete, 2022: 14). En ese sentido, se distinguió de las presidencias de Chávez, Morales o Correa, donde la preferencia por el Estado se acompañó de posturas confrontativas con el empresariado local y externo.

El gobierno colocó su marca en las políticas sociales, siendo las más notorias la ampliación de la cobertura de salud y el mejoramiento de ciertas condiciones de vida del campesinado. En el área política, las innovaciones buscaron ampliar las oportunidades de participación. Paraguay celebró su primer referéndum, en el cual la ciudadanía se pronunció sobre el derecho al

voto de los residentes en el exterior (2011). El abrumador resultado positivo (78,4%) quedó matizado y disminuido por una de las participaciones más bajas en América Latina para este tipo de consultas (12,5%). El ejercicio de democracia directa dejó pocos beneficios al gobierno, a diferencia de las ventajas logradas con los referendos por los gobiernos de línea chavista por esos mismos años.

En el campo internacional, el gobierno recibió una acogida cálida, consecuencia de la misma alternancia, prueba que requería pasar la democracia paraguaya, y de su orientación. La primera le granjeó simpatías en las democracias consolidadas, la segunda le abrió puertas en una región que viró a la izquierda a principios del siglo. Esa predisposición facilitó la concreción de un importante acuerdo con Brasil que mejoró los ingresos paraguayos recibidos por Itaipú (2011). En los otros campos, Lugo optó por pasos prudentes como ilustró la conservación de las relaciones diplomáticas con Taiwán, prolongando una opción cada vez más excepcional en la arena internacional.

3.3 La destitución del presidente Lugo y algunas consecuencias

Las complicaciones surgieron por otro lado, cuando la reputación de Lugo se destiñó al enfrentar (y aceptar) demandas de paternidad, que correspondían al tiempo que ejerció como obispo. Empero, el final de su gobierno tuvo otras razones. Se produjo abruptamente en 2012 después de un poco esclarecido incidente por tierras en junio de 2012 en Curuguaty (departamento de Canindeyú), donde campesinos ocuparon la propiedad de un exsenador colorado y el choque con policías dejó un saldo cruento de 17 muertos.

Un mes después, el Congreso trató un expeditivo juicio político a Lugo que culminó con su remoción. El libelo acusatorio fue respaldado por 76 diputados y solo uno en contra. La votación en el Senado fue igualmente avasalladora, con 39 votos contra apenas 4. Las cifras demostraron la soledad política del mandatario. La oposición colorada votó en bloque (vale decir, la ANR y UNACE) y sumó a los liberales, que abandonaron a Lugo. El presidente aceptó la decisión y fue sucedido por el vicepresidente

Federico Franco, del PLRA, para completar el período constitucional, por lo tanto, algo más de un año.

En el exterior, la maniobra generó una reacción adversa. Por un lado, los gobiernos de las distintas corrientes de izquierda censuraron acremente la destitución. Pese a la singularidad de su experiencia, Lugo aparecía como un aliado y, más allá, denunciaron que el procedimiento no siguió los principios básicos del debido proceso. La traducción práctica fue la suspensión de Paraguay del Mercosur, si bien los países socios optaron por sanciones políticas más que económicas. Por otro lado, el resto de la región también desaprobó la destitución sin llegar al extremo de expulsar al país de la OEA, como ocurrió con Honduras en 2009 tras el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya; sin duda, pesó que, pese a las observaciones, la instancia que adoptó la decisión fue el Congreso.

Las consecuencias más importantes fueron internas. Lugo fue el primer presidente destituido de la democracia —Cubas renunció poco antes de un desenlace que hubiese concluido seguramente con su remoción—. La valoración política y jurídica del hecho tensó a la sociedad entre quienes acusaban que se produjo un golpe y quienes defendieron una acción constitucional.

Lugo había despertado esperanzas al conducir una alternancia histórica. La primera medición de su popularidad fue un notable 86%, en el podio latinoamericano del siglo XXI, colocándose por encima de los compartimentos partidarios. Aunque la aprobación del presidente decreció desde esa cúspide, destacó en comparación con la de los otros mandatarios. De acuerdo con los datos del Latinobarómetro, el promedio de aprobación de los presidentes paraguayos entre 2002-2020 fue de 36% (Latinobarómetro, 2022: 48). Los porcentajes se distribuyen de la manera que describe la tabla 3.1.

Tabla 3.1. Promedio de aprobación de los presidentes de Paraguay (2002-2020)

Presidente	González	Duarte	Lugo	Franco	Cartes	Abdo
Porcentaje	7	37	65	30	24	29

Fuente: Elaboración propia con los datos del Latinobarómetro, <www.latinobarometro.org>

El mensaje político fue duro. Aquella popularidad fue una coraza insuficiente ante la ausencia de una estructura partidaria propia consolidada, el débil apoyo institucional, la desconfianza de las elites y la reticencia del bipartidismo. La democracia paraguaya mostró un bajo nivel de tolerancia con liderazgos que escaparan del molde, aun cuando tendieran a la moderación y se manejaran en los marcos institucionales (incluso Lugo aceptó someterse al juicio congresal y la destitución). La acusación congresal puso énfasis en que la presidencia de Lugo generó “la constante confrontación y la lucha de clases sociales”. El liberalismo privilegió la adhesión al bipartidismo histórico por sobre su alianza con un outsider, con quien entabló una relación de altibajos. La destitución indicó, asimismo, una débil conexión de las elites políticas con los sentimientos populares y el humor colectivo. Pese al desgaste de su popularidad (49% en 2011), Lugo se mantenía por encima de los guarismos habituales de sus predecesores (y sucesores).

La modalidad del desenlace también señaló dos evoluciones importantes. Por un lado, la ausencia de participación militar en el proceso de destitución confirmó el retiro castrense del escenario político, asumido ya como un espacio civil. Por otro lado, la comunidad internacional tampoco jugó el papel de mediación ni exhibió la influencia de las primeras crisis de la democracia. Los actores políticos paraguayos se sentían lo suficientemente fuertes como para avanzar por cuenta propia.

En otro campo, el final abrupto de la gestión enfrió el ánimo social. Los movimientos que se sintieron impulsados por la alternancia y por la posibilidad de un diálogo distinto con el Estado bajaron nuevamente el perfil. La afirmación es válida tanto para organizaciones campesinas, animadas por la promesa de mejores condiciones, como para el movimiento feminista y otros colectivos urbanos.

Por último, la destitución puso un freno a los proyectos de reforma institucional y estatal que, con sus dificultades y tropiezos, con suerte diversa, se habían encaminado desde la presidencia de Wasmosy. El nuevo ciclo vendría bajo un nuevo signo.

Capítulo 4

Continuidades y novedades del retorno colorado al poder desde 2013

La alternancia de 2008 constituyó el paréntesis de una sola gestión presidencial en el predominio colorado. En las elecciones de 2013 la ANR recuperó la presidencia, bajo un nuevo liderazgo, el del empresario Horacio Cartes, que también remodeló las bases del poder partidario y marcó profundamente la política del país. El retorno a las pautas habituales se confirmó en los comicios de 2018 y 2023, ganados otra vez por los colorados.

4.1 La elección de 2013 y la reconfiguración colorada

El período constitucional 2008-2013 tuvo, al menos, tres novedades históricas: la primera presidencia de un representante ajeno al bipartidismo, la primera presidencial liberal en siete décadas y la salida de la ANR del poder tras un período casi equivalente, por lo tanto, excepcional en la política mundial.

Para el Partido Colorado, la experiencia implicaba atravesar por condiciones desconocidas, que probablemente ningún militante de 2013 había pasado: preparar la elección desde la llanura, sin disponer de los recursos del Estado, al menos los del gobierno central. Entonces, la primaria se celebró en la oposición, por lo que, no existía ningún movimiento oficialista. Golpeada por la derrota electoral de 2008, la ANR consiguió levantar cabeza pues la gestión Lugo-Franco no se consolidó, se disgregó, se fracturó con la destitución presidencial y finalizó bajo una recelosa mirada internacional y críticas internas.

En ese ambiente, surge la figura de Horacio Cartes, dueño de una miríada de intereses, entre otros, la producción y comercio de tabaco, banca y entidades cambiarias, ganadería, comercialización de bebidas, gasolineras, actividades deportivas, medios de comunicación, etc. El volumen económico del “grupo Cartes” se aprecia cuando se observa que varias

de sus empresas figuraron regularmente entre las mayores contribuyentes del fisco, incluyendo la primera del sector privado y segunda en términos absolutos, la Tabacalera del Este – TABESA (Última Hora, 1 de agosto de 2023).

El empresario se afilió al partido para competir por la presidencia y la organización le devolvió gentilezas adecuando su estatuto para que terciase sin cumplir con el requisito de la antigüedad —importante para un partido tan estructurado como la ANR—. Compensó la ausencia de tradición partidaria con cuantiosos recursos, que sus detractores señalaron rápidamente de origen turbio, asociado con el contrabando de cigarrillos a Brasil. Los fondos de Cartes ya fueron relevantes en la municipal de 2010, la primera encarada desde la oposición y que terminó con buenos resultados, así como en las internas de 2011 (Duarte, 2013: 315 y 316). Las perspectivas de una campaña con suficiente armazón económico atrajeron a dirigentes históricos, cuadros con estructura local, así como a una nueva generación, de perfil más técnico. En la primaria, Cartes se impuso al intendente de Ciudad del Este Zacarías Irún, con el porcentaje más sólido de las primarias coloradas (59,6% contra 33,7%). El vencido aceptó el resultado y la ANR acudió cohesionada a los comicios de 2013.

Un evento dramático terminó de unificar la base electoral colorada. A principios de 2013, cuando preparaba la nueva campaña, Lino Oviedo, durante dos décadas la figura más turbulenta de la ANR y de la democracia, falleció en un accidente de helicóptero. Desprovisto de la figura carismática y líder indiscutible, la UNACE se disgregó y sus electores se reunificaron en la casa matriz (en 2013, UNACE presentó la candidatura de un sobrino, con el mismo nombre de Oviedo, pero el improvisado liderazgo consiguió un apoyo marginal).

Los recursos de Cartes, importantes para la primaria, mantuvieron el protagonismo en la elección general, permitiendo un despliegue consistente de proselitismo, propaganda y movilización de la base. La reunificación, el paso por la oposición, el surgimiento de una nueva figura, asociada con una modernización tecnocrática, refrescaron a la organización ante el electorado y le devolvieron competitividad.

En cambio, el escenario lució empinado para sus adversarios. Los liberales se hallaron en una posición incómoda. Al igual que en 2000 la victoria de Julio César Franco le aportó poco de cara a la presidencial de

2003, la breve gestión de Federico Franco como sucesor de Lugo le supuso más un lastre que una ventaja. La gestión era muy corta para producir resultados interesantes que compensaran los costos políticos de unas credenciales desteñidas por la interrupción de la primera presidencia de alternancia, a través de una maniobra que se interpretó ampliamente como antidemocrática, más allá de cualquier valoración jurídica, y que requirió una alianza con los colorados en el Congreso. Incluso dentro del partido, la acción generó controversia. El vínculo con los movimientos progresistas se quebró y dejó al partido como jugador solitario. El PLRA llegó como un oficialismo desgastado, conducido por el senador Efraín Alegre, exministro de Lugo —aunque partidario de la destitución—.

El sector progresista que acompañó a Lugo se desarticuló. Si bien durante el gobierno Lugo consiguió unificar sus distintas corrientes en el FG (Richer, 2012: 10), la estructura era todavía embrionaria cuando ocurrió la súbita y brusca defenestración del poder. Además, carecía de una figura carismática y unificadora como el mandatario depuesto, capaz de representar esa opción con opciones fuertes. Los movimientos sociales que lo acompañaron tampoco se fortalecieron y el desenlace del juicio político les dejó frustración y desaliento.

Con estos antecedentes, la elección de 2013 regresó a rasgos más habituales, como el cierre de un paréntesis. La participación se incrementó 3,1 puntos con respecto a 2008 y llegó a 68,5%. Si bien en línea con el promedio del primer cuarto del siglo XXI, es la marca más elevada del período. La presencia de una figura de rasgos novedosos en el polo colorado impulsó la asistencia a las urnas. La elección incorporó como novedad la participación de los paraguayos en el exterior, con números muy modestos de inscritos y una asistencia limitada (41%).

El triunfo correspondió al revigorizado Partido Colorado (48,5%), gracias a una ganancia de 16,6 puntos. Cartes recuperó la mayor parte de los sufragios de UNACE. Superó el desempeño de sus dos predecesores en la candidatura. Se impuso en todos los departamentos, excepto Cordillera y fue levemente aventajado en el voto en el exterior, ambos ganados por el liberalismo. Su popularidad excedió la del partido, que solo ganó doce departamentos en la competencia de las gobernaciones. Su apoyo fundamentalmente urbano, con un puntal en Asunción y Alto Paraná, confirmó el empalme con las regiones más modernas y con las

clases más favorecidas del país, seducidas por un estilo que prometía un manejo gerencial, técnico y eficiente del Estado, así como la consolidación de las oportunidades para el sector privado, considerado como el motor del desarrollo (Soler, 2014: 81 y 82).

El bipartidismo asimétrico reapareció con claridad. El PLRA ocupó el segundo puesto, superado por casi una decena de puntos (39,9%). Ambos partidos concentraron 88,4% de los votos. Pese a la distancia, el porcentaje de Alegre no supuso una debacle; de hecho, el formato de duelo que adquirió la contienda permitió al liberalismo limitar las pérdidas con respecto a la coalición que aupó a Lugo al poder (-2,7 puntos). En otras palabras, Alegre se situó cerca del nivel que había permitido la alternancia: la diferencia estribó en la reunificación del electorado colorado. El desempeño partidario fue mejor en la elección de gobernadores, con victorias en Amambay, Central, Cordillera y Ñeembucú.

Las restantes formaciones ocuparon un papel secundario. En el tercer lugar se situó la coalición Avanza País, articulada alrededor del histórico PRF y otros partidos minoritarios, con su mejor desempeño desde el retorno a la democracia (6,3%). Más que una fortaleza de las organizaciones, el porcentaje reflejó la popularidad del periodista Mario Ferreira, una figura independiente, que cosechó un voto urbano, el mismo que le permitiría alcanzar en 2015 la intendencia de Asunción. Para el debut, el FG retomó las banderas de la gestión de Lugo y postuló a Aníbal Carrillo. El resultado magro (3,5%) indicó la dificultad de encontrar un liderazgo capaz de reemplazar a Lugo y posicionar una agenda de cambios sociales, así como las complicaciones para atraer un electorado independiente. Obtuvo sobre todo el apoyo rural y campesino. La suma de los guarismos de Alegre y Carrillo se asemejó al obtenido por Lugo un lustro antes. Se ratificó, por este lado, la estabilidad electoral paraguaya.

En una perspectiva internacional, el triunfo de Cartes fue de los primeros que anunció el retroceso de la ola de izquierda, cuando concluyó la década de la expansión económica y varias gestiones fueron lastradas por escándalos de corrupción. Empero, como se indicó, la dinámica paraguaya presentó singularidades marcadas con respecto a la regional, tanto en la derrota colorada de 2008 como en la trayectoria del gobierno de Lugo. Cartes compartió la fuerte posición empresarial de mandatarios del Cono sur (Sebastián Piñera en Chile y Mauricio Macri en Argentina),

pero este retorno se diferenció de los éxitos de las candidaturas liberales de finales del siglo XX en la medida que llegó con promesas más contenidas y expectativas más moderadas sobre los beneficios del liberalismo económico.

4.2 La gestión de Cartes y la nueva crisis de la reelección (2013-2018)

El Partido Colorado regresó al poder con un programa de pocas innovaciones con respecto a sus lineamientos clásicos. Fortaleció los componentes económicos liberales, con renovadas facilidades para el sector privado y la agroindustria, autorizada, por ejemplo, a usar semillas transgénicas —trabadas durante la gestión de Lugo— (Guereña, Rojas, 2016: 69). Incorporó cuadros jóvenes del sector privado, de perfil técnico y sólida formación, no necesariamente con militancia en la ANR (entre ellos, Santiago Peña y Soledad Núñez, actores clave de la elección de 2023). Esa línea incluyó a gerentes del conglomerado de Cartes, designados en cargos relevantes. La imbricación entre intereses empresariales y gestión pública se acentuó. En el área social, perdieron impulso algunas de las iniciativas promovidas por el gobierno de Lugo y sobre todo menguó la apertura hacia grupos populares organizados, en especial rurales.

En el ámbito internacional, la elección regularizó la situación de Paraguay y allanó la re inserción en los espacios donde su participación había sido enfriada después de la destitución de Lugo. Las orientaciones marcaron un distanciamiento de los gobiernos de izquierda, en particular del bloque liderado por Venezuela, y un acercamiento a los Estados Unidos en línea con posturas históricas.

Probablemente los efectos más importantes del retorno de la ANR se produjeron en el escenario institucional y político. En el primero, la gestión correspondió al agotamiento del reformismo democrático. Entre la gestión de Rodríguez y Lugo, los actores reforzaron la democracia incluyendo de manera consensuada componentes como la democracia local, la conformación plural del TSJE y de otras entidades, la democracia directa, las cuotas de representación femenina, el control del financiamiento político entre otros, en línea con las reformas políticas y electorales latinoamericanas (Romero Ballivián, 2021; Zovatto, 2018). Desde el

gobierno de Cartes, el interés y la voluntad de continuar con la lógica incremental de las reformas se apagó.

En paralelo, las reformas al Estado también perdieron fuelle. Los modestos intentos para reducir el peso del clientelismo o de las lógicas partidistas se disiparon. El Estado se colocó de manera aún más nítida al servicio de intereses particulares, a través de distintos mecanismos. En instituciones vinculadas con la impartición de justicia, se designaron leales que actuaron como escuderos de los cuadros partidarios, o de los cuadros de las facciones, ante eventuales acusaciones, en particular de corrupción, salvo que la presión social fuera tan intensa que obligara a tomar acciones y medidas. En la sociedad, la percepción de impunidad de los actores políticos se acentuó. Asimismo, se consolidó la dinámica, siempre vigente en el aparato público, de nombrar a militantes como funcionarios, en pago a su labor partidaria –por más que ciertos ministros se escogieran con un parámetro tecnocrático–. En otras áreas, se privilegiaron políticas que beneficiaban al sector privado, sobre todo del conglomerado de Cartes –lo que pudo generar, por cierto, fricciones y disputas con otros actores empresariales, que se sentían en desventaja ante un núcleo unipersonal que acumulaba poder político y económico–.

En el campo político, Cartes reordenó las cartas de modo poco habitual, primero, en el seno del mismo partido. Impuso un liderazgo que se distinguió del de sus predecesores, quienes constataron cómo su influencia se evanesecía rápidamente tras su paso por el Palacio de López. Concretó la ambición que no lograron Rodríguez, marginado en un juego de tono civil; Wasmosy, desgastado en su lucha contra Oviedo; Cubas, forzado a la renuncia; González, exhausto después de la gestión económica más difícil y desprovisto de una base de legitimidad propia; tampoco Duarte, quien más se aproximó, pero la derrota electoral y el ascenso del propio Cartes achicaron su perfil.

Cartes mantuvo una estructura de poder más allá de su gestión, sobreponiéndose a la derrota de su delfín en la primaria de 2018. Se convirtió así en el hombre fuerte de la organización y en la figura polarizadora de la política nacional. Más allá de que las adhesiones a una tendencia suelen durar apenas una elección, que muchos líderes van y vienen entre corrientes y que no hay contraposiciones ideológicas, Cartes logró estructurar lo más

parecido a un movimiento estable, con Honor Colorado (HC, sigla que no por mera coincidencia corresponde a la de su nombre).

La singularidad provino de la combinación de factores. Convergió la movilización de recursos para sostener la corriente aun cuando no controlaba el gobierno e incluso obtener la adhesión de tendencias liberales en el Parlamento; el copamiento de instituciones con una lógica de facción generó redes de protección para sus líderes, espacios para sus seguidores y solidificó las líneas internas; las empresas del conglomerado sirvieron para ofrecer cargos de alto perfil a sus colaboradores después del paso por el gobierno; la apropiación progresiva de una agenda de conservadurismo moral, reactiva frente a los tímidos ensayos de liberalismo cultural, le ayudó a mantener la iniciativa y esbozar el perfil de una identidad política más allá de la común identificación con los colores partidarios.

El poder de Cartes fue amplio, pero no completo. A pesar de la extensión de su control, la ANR demostró ser un partido con suficientes y variados intereses en disputa, suficiente como para cortar la ruta a la recurrente tentación del presidencialismo latinoamericano: la reelección consecutiva. Tampoco en Paraguay se trataba de una novedad en democracia. Antes Rodríguez y Duarte dieron pasos para conseguirla, pero fracasaron.

Desde el inicio de su mandato, Cartes entretuvo una postura ambigua con respecto a la reelección, a veces alentándola, en otras desmarcándose. En paralelo, sus partidarios impulsaban una enmienda constitucional en el Congreso para habilitar la reelección, contando con el apoyo del ala liberal encabezada por Blas Llano e incluso del FG, interesado en allanar la ruta para una postulación de Lugo. La resistencia fue también multipartidaria. Reunió a colorados contrarios a anclar el dominio partidario en un solo líder y, que, a la postre, se unificaron bajo el liderazgo del senador Mario Abdo; liberales cercanos a Alegre, parlamentarios de fuerzas minoritarias. Recibieron el sostén de sectores importantes de la sociedad civil, reacios a la reaparición de una figura jurídica asociada con el autoritarismo.

La crisis se desató y resolvió en 2017. La enmienda constitucional consiguió una ajustada mayoría en el Senado, pero envuelta en fuertes polémicas y una viva reacción social, que se reflejó en el ataque e incendio parcial del Congreso, así como en la desaprobación internacional. En la tensión, Cartes desistió de empujar la iniciativa y se mantuvo la prohibición de la reelección.

El debilitamiento del gobierno en la recta final permitió una reorganización en las filas de la ANR. En las primarias chocaron el grupo de Cartes, que presentó a su joven delfín, Santiago Peña, exministro del área económica, de perfil tecnocrático, y los detractores del proyecto de reelección, encabezados por Mario Abdo, que reivindicó una militancia y liderazgo de estirpe colorada, sintetizados en la denominación del movimiento, “Añetete”, voz guaraní que podría traducirse como “muy verdadero”. Aludía no solo a la ascendencia familiar y política de Abdo, hijo de uno de los connotados colaboradores de Stroessner, sino a la reciente afiliación de Peña, proveniente de filas liberales, y del mismo Cartes. Su campaña recibió un impulso por un sonado escándalo de corrupción y abuso de poder del senador Óscar González Daher, una de las fichas importantes de la estructura del presidente. La victoria perteneció, al final y como a menudo, a los adversarios del presidente de turno. Pese a la derrota de Peña, como se señaló, Cartes permaneció como un actor político de primera línea.

La oposición se esforzó por restañar las heridas del abrupto final del gobierno de Lugo y la dispersión de los comicios de 2013. El PLRA consiguió la adhesión de la corriente de Lugo, así como de formaciones pequeñas. En las internas, Alegre consiguió su segunda nominación consecutiva como candidato presidencial, tras vencer con holgura a Carlos Mateo Balmelli, candidato proyectado por el ala de Blas Llanos.

4.3 La presidencia de Mario Abdo bajo la sombra de la pandemia (2018-2023)

La elección de 2018 se estructuró alrededor de la puesta del poder en juego después del conjunto de novedades que supuso en 2008 la alternancia de la mano de Lugo y en 2013 el regreso de la ANR a la presidencia, bajo el liderazgo de Cartes.

El Partido Colorado reunificó sus fuerzas, a pesar de las fricciones entre Cartes y el senador y candidato presidencial Abdo. Esa cohesión le permitió llegar en buena posición, tanto más que el quinquenio registró elevadas tasas de crecimiento económico. Por su parte, la coalición encabezada por el PLRA, dirigida por Alegre, reagrupó a varias formaciones de oposición. El enfrentamiento bipartidista dejó poco espacio a las ocho fuerzas restantes.

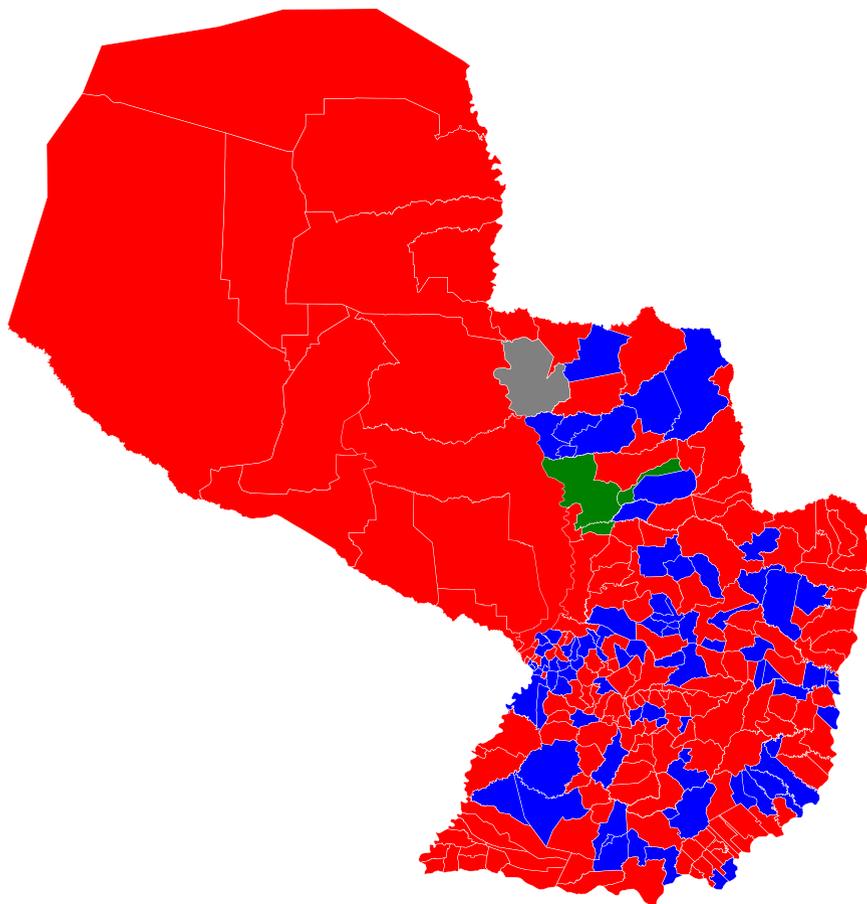
La reedición del duelo tradicional se acogió con interés limitado. La asistencia se redujo 7,2 puntos con respecto a 2013 y cayó hasta 61,4%, la menor participación desde la creación del censo electoral en 1993. La alternancia accidentada, seguida del retorno colorado, generaron escasas ilusiones, sin alterar la pauta del bipartidismo. El retraimiento fue particularmente marcado entre los jóvenes de 18 a 24 años, segmento en el cual más de la mitad se abstuvo (TSJE, 2023).

La ANR y el bloque opositor liderado por los liberales concentraron las preferencias al punto de alcanzar sus mejores porcentajes en el siglo XXI, en un juego parejo en gran parte del territorio.

El mapa 4.1 ilustra la distribución del sufragio.

Mapa 4.1. Elección presidencial 2018 - ganador por municipio

Partido Colorado Alianza Ganar Partido Verde Empate



Elaboración: Jorge Hevia

Fuente: TSJE

<https://public.flourish.studio/visualisation/14270755/>

Abdo ganó con 48,9% de los votos válidos (+0,4 puntos con respecto a Cartes). Se impuso en 14 departamentos y en la mayoría de los municipios, con picos de respaldo en Asunción, el sur y el Chaco. Su desempeño menor, aunque pudo acompañarse de victorias, se dio en el espacio rural de Concepción, San Pedro y Caaguazú. Abdo fijó el techo de la votación colorada en el primer cuarto del siglo XXI.

Por su parte, Alegre reunió 45% de los sufragios, en alza de 6 puntos con relación a su desempeño de 2013. En su caso, constituyó el mejor porcentaje de un adversario de la ANR en más de medio siglo, encima incluso del obtenido por Lugo. Ganó en los departamentos de Concepción, Cordillera, Alto Paraná y Central, así como en el exterior. La alianza opositora cosechó el apoyo de los dos polos urbanos del país; en cambio, enfrentó dificultades en el Chaco y los municipios sudoccidentales.

El Partido Verde consiguió un muy distante tercer lugar (3,4%), aunque con resultados interesantes en la zona agrícola y campesina del departamento de San Pedro, donde incluso pudo aventajar al bipartidismo.

Abdo se enmarcó en los lineamientos de los gobiernos colorados: preservación de los equilibrios macroeconómicos, facilidades y alianzas con el sector agroindustrial, el empresariado y la inversión extranjera, política social articulada alrededor de subsidios a las familias de menores recursos, cercanía diplomática con Estados Unidos y participación dinámica en el Mercosur.

El curso previsible de la gestión no estuvo exento de tensiones políticas. Por un lado, el cuestionamiento sociopolítico a la negociación con Brasil sobre las tarifas de Itaipú provocó la renuncia del equipo negociador encabezado por el canciller Luís A. Castiglioni y cerca estuvo de desembocar en un juicio político congresal contra el presidente (2019). El proceso no prosperó pues el Partido Colorado relegó sus diferencias para acuerpar al mandatario. Por otro lado, la relación con Cartes se degradó. Se impulsaron medidas e investigaciones que presionaron los negocios de Cartes y se cuestionaron las instituciones donde HC, el ala de Cartes, tenía preeminencia, como la Fiscalía, por ser complacientes con liderazgos de esa corriente.

Sin embargo, el elemento sobresaliente del período fue la pandemia del Coronavirus que afectó al Paraguay, como al resto del mundo. En marzo

de 2020, para encarar un reto imprevisible, el país cerró fronteras, ordenó el confinamiento que paralizó numerosas actividades públicas y privadas.

La evolución sanitaria se acopló a las tendencias sudamericanas. Tras un número pequeño de contagios durante el confinamiento, sobrevino una sucesión de cuatro olas masivas, entre mediados de 2020 y principios de 2022. La cantidad de fallecimientos alcanzó un pico a mediados de 2021 y otro a inicios de 2022. Las cuentas del período marzo 2020-julio 2022 arrojaron alrededor de 660.000 contagios y casi 20.000 muertos (<https://www.reuters.com/graphics/world-coronavirus-tracker-and-maps/>). En 2021, el gobierno inició la vacunación de adultos, que cubrió aproximadamente 3,5 millones de personas.

La salud constituyó solo la dimensión más notoria de la crisis de la pandemia. De igual importancia fueron las socioeconómicas. Con la clausura de fronteras y las restricciones, la economía mundial limitó al mínimo la circulación de bienes y personas y retrocedió 3% (Banco Mundial, 2022: 1). En Paraguay, en 2020 el PIB descendió 0,8% y el PIB per cápita en 2% (<https://datos.bancomundial.org>). Las inversiones externas, que ya venían en declive, siguieron descendiendo. Se recurrió a la deuda externa para apoyos públicos que palien las dificultades. Pese a los esfuerzos, la recesión afectó la situación social. La merma de ingresos y empleos penalizó sobre todo a los sectores más vulnerables, en la base de la pirámide, agravando las desigualdades, y fragilizó a las clases medias. La deserción escolar, el freno a la vacunación infantil implicaron un retroceso general, de consecuencias largas, acentuado en estratos populares.

La recuperación lenta arrastró las consecuencias de la pandemia. Tras un rebote modesto en 2021, la economía se estancó, por una mala temporada agrícola y las repercusiones de la invasión rusa a Ucrania, que presionaron al alza los precios de los carburantes y alimentos (2022). El crecimiento recién repuntó al final de la gestión.

La pandemia también tuvo una incidencia electoral. Paraguay aplazó un año la elección municipal, hasta octubre de 2021. Se trató de la prórroga más extensa en América Latina, posible, sin duda, porque se trataba del nivel local, y porque facilitó que el TSJE se adaptara a dos cambios significativos legislativos estrenados en esos comicios.

Por un lado, tras una intensa campaña impulsada desde los medios de comunicación, varias organizaciones de la sociedad civil y promovida

sobre todo desde las bancas de PPQ, se introdujo el voto preferente. Se denostó la lista cerrada y bloqueada de candidaturas, con el orden fijo de las candidaturas, calificado como “lista sábana”. Se estableció la lista cerrada y desbloqueada, donde el elector escoge un candidato en esa nómina. En otros términos, las chances de elección de un postulante son definidas por el ciudadano. Este mecanismo goza de popularidad pues sus impulsores lo consideran más democrático y beneficioso para el elector; en contrapartida, se apuntan la personalización de la política, el debilitamiento de los partidos, el encarecimiento de las campañas y la eventual facilidad para el ingreso de recursos ilícitos (Brenes, 2017: 1216-1220). Por otro lado, se adoptó el voto electrónico. A principios de siglo, Paraguay había avanzado en su implementación paulatina, con respaldo brasileño, pero regresó a la boleta de papel en 2008. Viró al voto electrónico de manera completa en la municipal de 2021, en una apuesta fuerte, dado que lo común –y la recomendación a partir de la experiencia comparada– es la aplicación progresiva para identificar aciertos y fallas (IDEA Internacional, 2012: 29).

En la municipal de 2021, la ANR ratificó su predominio, incluso mayor en la arena local que en la nacional. Ganó 163 de las 261 intendencias (62,4%), con una votación agregada de 49,1% de los votos válidos. Su implantación rural fue notoria, pero su carpeta de victorias incluyó distritos tan relevantes en términos políticos y demográficos, como Asunción. Los colorados, en menor medida los liberales, poseen el trípode que sustenta el poder local en América Latina: una estructura territorial sólida y con recursos; rostros conocidos, sólidamente implantados; inserción de militantes y cuadros en el tejido asociativo (Romero Ballivián, 2021: 297). Con 23,2% del voto, el PLRA llegó segundo, con 63 victorias (24,1%). Si los restantes partidos apenas lograron éxitos, algunas asociaciones locales lograron triunfos importantes, en particular Conciencia Democrática del Este de Miguel Prieto en Ciudad del Este.

En la perspectiva de mediano plazo, las tres décadas de democracia municipal destacan por la continuidad de las principales líneas. Las bases locales de la ANR han demostrado capacidad para resistir la erosión y se han reposicionado en municipios grandes. En el debut, en 1991, ganó 76% de las alcaldías, pero solo el 43% de los sufragios, por su convocatoria disminuida en las principales ciudades (Arditi, 1992: 55). Treinta años después, triunfó en menos municipios, pero se fortaleció en distritos con

alta carga demográfica. El PLRA se mantiene como el contendiente de referencia, aunque con fuerza menguante, pues en 1991 reunió un tercio de los sufragios y en 2021, menos de un cuarto. Los movimientos locales guardan vigencia, aunque sin permanencia de las organizaciones o los liderazgos ni de las áreas de implantación. A modo ilustrativo, en 1991, la nota saliente la produjo Carlos Filizzola en Asunción, treinta años después, Miguel Prieto en Ciudad del Este.

El bipartidismo asimétrico se preserva en la escala local. En conjunto, ganó 226 intendencias (86,5%) y sumó 72,3% de los sufragios. Este enraizamiento le brinda una sólida vinculación entre los niveles nacional y local. Esta presencia simultánea se vuelve cada vez más excepcional en América Latina, pues las organizaciones “nacionales” tienden a serlo porque compiten por la presidencia, no tanto porque conserven una implantación en la diversidad de regiones de un país. Esa relación entre niveles se conserva mejor en el Cono sur (Freidenberg; Suárez Cao, 2014).

Capítulo 5

En la antesala de la elección general de 2023: las primarias de 2022

El capítulo examina la importancia de las primarias para el sistema político y luego aborda cómo se desarrollaron, tanto en la ANR como en el campo opositor. Evalúa los niveles de participación y la distribución de las preferencias.

5.1 Las primarias en el centro del sistema político

Las primarias para elegir los candidatos que llevarán la camiseta partidaria en los comicios generales y las elecciones internas para elegir a las autoridades partidarias se han extendido en América Latina desde fines del siglo XX como una de las líneas maestras de las reformas políticas en la región (Freidenberg, 2016: 31-91; Romero Ballivián, 2021: 419 y 420). Un número creciente de países imponen una u otra, o ambas, a los partidos con el propósito de promover organizaciones más democráticas, institucionalizadas y transparentes.

Empero, los distintos niveles de exigencia y los diferentes grados de fortaleza de los partidos han generado un cuadro variopinto. En algunos países, el ejercicio se reduce a satisfacer un requisito percibido como molesto y oneroso, con una escasa movilización de militantes y cuadros partidarios, ante la apatía general. En otros, ocupa un espacio central en la política, el seguimiento mediático, la atención ciudadana. Paraguay pertenece innegablemente al segundo conjunto y figuró entre los primeros en incursionar en esta vía.

Las primarias de 2022 fueron simultáneas y obligatorias para los partidos, para definir las candidaturas a la presidencia, el Senado, las diputaciones, las gobernaciones y las juntas departamentales. Se basaron en el voto voluntario, incluyendo como singularidad el sufragio en el exterior. La ANR las reservó a los militantes, en tanto que la principal oposición, agrupada en la Concertación, las abrió al conjunto de los inscritos en el

registro cívico permanente. Para los cargos plurinominales (Congreso y juntas departamentales), los votantes estrenaron el voto preferente en la lista cerrada y desbloqueada, es decir, elegían al candidato de su preferencia en la lista elaborada por las corrientes en competencia¹.

En paralelo, la ANR organizó su elección interna, desde la base, en las 404 seccionales distribuidas por el país, hasta la jefatura nacional. Lejos de ser un acto menor, mostró la envergadura del partido, pues compitieron 66.015 candidatos (Última Hora, 11 de diciembre de 2022). En otros términos, 1,3% de los inscritos en el padrón aspiró a un puesto directivo en el Partido Colorado, un porcentaje con muy poco parangón mundial.

Desde el punto de vista organizativo, las primarias se implementan con un esquema de responsabilidad híbrido entre los partidos y el TSJE. Los primeros conforman Tribunales electorales que se encargan de tareas cruciales como definir sus padrones, recibir y calificar las inscripciones de candidatos, designar a los miembros de mesa, proclamar los resultados, recibir las cuentas económicas de los candidatos, coordinar aspectos logísticos con el TSJE, con cronogramas propios —si bien la jornada de votación es uniforme para todos los partidos—. Por su parte, el órgano electoral nacional asume otras tareas técnicas críticas, como recibir las listas definitivas de candidaturas, certificar los padrones partidarios, proveer las máquinas de votación, encargarse de la transmisión rápida de resultados y de su difusión (TREP), revisar los informes económicos de los candidatos entregados por los partidos.

El costo de las primarias es elevado, por la duración de las campañas, el despliegue para recorrer el territorio, la movilización de la militancia, la difusión de la propaganda en los medios de comunicación, las redes sociales, las vallas y panfletos. El voto preferente incrementó considerablemente el gasto pues la rivalidad ya no se limita a corrientes, sino que se traslada al interior de la lista, con candidatos obligados a buscar sufragios individualmente. La necesidad de destacar e individualizarse exigió una inversión alta, acentuada porque también se parceló el apoyo

¹ Para componer la lista legislativa definitiva, se sumó los votos obtenidos por todos los integrantes de cada lista. Ese resultado determinó de manera proporcional la cantidad de cupos correspondientes a cada sector. Esos puestos se asignaron luego según la cantidad de sufragios obtenida por cada candidato individualmente.

de los cuadros de base, que antes se dirigía a la lista en su conjunto y ahora respaldaban a candidatos específicos.

Como en otras oportunidades, la primaria de diciembre de 2022 se convirtió en el eje de la vida política e institucional de Paraguay desde, al menos, un semestre antes. La atención mediática se centró en la elección colorada, de tono vehemente, disputada en múltiples escenarios (institucionales, mediáticos, redes sociales, partidario), con fuerte despliegue de recursos e incertidumbre sobre el ganador.

5.2 Primarias e internas en el Partido Colorado: disputa de alta intensidad, marcada por las decisiones de Estados Unidos

Las primarias e internas forzaron al alineamiento de los sectores de la ANR para el armado de las listas para el conjunto de cargos de elección popular y de conducción partidaria. En la ocasión, se reeditó el duelo de 2017 entre la corriente del presidente Abdo (Fuerza Republicana, FR), y la del expresidente Cartes (Honor Colorado, HC). Si bien muchos cuadros mantuvieron sus posiciones originales, hubo deserciones y enroques, en un escenario de equilibrio relativo de poder interno.

Para la presidencia de la República, el ala oficialista inscribió la dupla Hugo Velásquez-Juan Manuel Brunetti, en tanto que HC alineó el binomio Santiago Peña-Pedro Alliana. Por detrás, registraron las listas para los cargos congresales, las gobernaciones, las juntas departamentales y las nóminas para los cargos internos de la ANR. El choque entre Abdo y Cartes por la presidencia del partido mostró tanto la relevancia del cargo, la pugnacidad de la contienda como su antigua enemistad (López, 2020: 367-369).

Ambos movimientos disputaron palmo a palmo los espacios de poder, cada uno con su propia bancada congresal, sus gobernadores, intendentes y el control de ciertas instituciones o de parcelas dentro de ellas. Aliados en ciertas oportunidades, habitualmente se ajustaron al papel de oficialismo (FR) y de “oposición” (HC), incluso escamoteando la visibilidad y resonancia de las posturas de la oposición liberal, del FG y de otras fuerzas.

HC colocó el acento en la crítica severa al desempeño del gobierno, al punto que Santiago Peña reclamó para sí haberse convertido “en el

mayor opositor de Mario Abdo Benítez. Creo que su gobierno es el peor de todos” (Última Hora, 22 de diciembre de 2022: 2). Los ataques sin concesiones, como los que hubiese formulado cualquier partido opositor, se acompañaron de la promesa: “Vamos a estar mejor”. La réplica se dio en el mismo tono, si bien, más que defender el balance gubernamental, FR optó por descalificar a Cartes, acusado de representar un modelo económico y político con vínculos con la corrupción e incluso el crimen organizado. Estas líneas se repitieron en todas las arenas: institucionales, mítines semanales por el país, medios de comunicación, redes sociales.

Múltiples decisiones públicas se condicionaron a los cálculos y las correlaciones de fuerza de cara a la contienda interna. En una lista ilustrativa se puede citar el subsidio a la tarifa eléctrica hasta diciembre; la distribución de un bono extra de aproximadamente 80 dólares para las casi 180.000 familias beneficiarias del bono estatal Tekopora en diciembre (Última Hora, 17 de noviembre de 2022: 8); los incrementos salariales a empleados públicos en diversas instituciones (de 2014 a 2022, la masa salarial para la administración central creció 60%, en tanto que la planta de funcionarios lo hizo en 12%. Última Hora, 5 de febrero de 2023: 14). Los intentos de juicios políticos congresales contra autoridades próximas al cartismo (Procuradora, presidente de la Corte Suprema de Justicia, entre otros) influyeron hasta en los rangos opositores, divididos entre los que apoyaron la propuesta de los colorados oficialistas y los que la rechazaron con el ala cartista. Hasta pesó en la extensión del mandato de los intendentes por un año adicional: los parlamentarios deseaban granjearse la buena voluntad de los alcaldes para sus campañas y aprobaron un período de cinco años, cuando, excepcionalmente habían sido elegidos por cuatro en 2021, tras la postergación de las municipales por un año como consecuencia de la pandemia.

Sin embargo, la peculiaridad de la primaria de 2022 y de algunas de las evoluciones relevantes de la política en el período estribó en las acciones de Estados Unidos. En sendos pronunciamientos, en julio y agosto, ese país calificó como “significativamente corrupto” a Cartes y al vicepresidente Hugo Velásquez, que también postulaba a la presidencia por FR. Los dos sectores de la ANR se fragilizaron, pero la doble sanción mantuvo equilibrado el juego interno. Si bien el cuestionamiento golpeó duro y alto, Estados Unidos mantuvo una actitud deferente y de alianza con Abdo.

El gobierno consiguió que Velásquez renunciara a la candidatura, aunque no a la vicepresidencia de la República. Lo reemplazó con el ministro de Obras Públicas Arnoldo Wiens. Pese a las dudas sobre la legalidad del reemplazo —el plazo para ese tipo de cambios habría fenecido—, el ala de Cartes se allanó, tal vez entendiendo que llevaba ventaja y que la traba podía desembocar en un escenario imprevisible.

Fuera del núcleo colorado, en amplias capas de la sociedad cundió un profundo malestar con el funcionamiento de las instituciones. Consideraron que la sanción norteamericana puso en evidencia la actitud complaciente de la esfera judicial con la corrupción de los líderes políticos. Subrayaron asimismo los efectos de impunidad que generaría el control de la ANR sobre el Estado.

El enrarecimiento del ambiente provocó una consecuencia inesperada, el rápido desplazamiento del eje de la campaña colorada que, por su peso, arrastró al conjunto del país, hacia un ríspido debate sobre valores culturales y principios morales. El ala cartista entró en sintonía con las corrientes de defensa de los valores morales tradicionales y el orden convencional en asuntos de matrimonio, sexualidad o religión, en paralelo a la denuncia de la “ideología de género” o el “marxismo cultural” (Laje, 2022). Retomó una retórica que gana espacio político en la región y más allá, marcada por la victoria presidencial de Donald Trump en 2016.

Incluso los compromisos del Estado quedaron en entredicho en la controversia. A días de la primaria, bajo el impulso del ala cartista, la Cámara de diputados abrogó la ley del convenio de la donación de la Unión Europea por alrededor de 40 millones de euros para el sistema educativo, tildado de guiarse por la “ideología de género” y el “globalismo” y contrariar las tradiciones nacionales (Congo, 2023: 149-176). La iniciativa halló eco en iglesias evangélicas y, de manera dividida, en la católica, en agrupaciones de padres, movimientos conservadores y opuestos al aborto². Si bien el cartismo no surgió de esa matriz, para las primarias y las elecciones generales de 2023 retomó esas banderas. Al voto se sumaron parlamentarios liberales, de PPQ y de otras organizaciones minoritarias

² Esta columna de opinión sintetiza los temas de denuncia: “control poblacional, ideología de género, discurso y pensamiento único, redefinición de conceptos, represión y censura, monopolio lingüístico deconstruido, persecución abierta o solapada del cristianismo, manipulación de la opinión pública, control económico a gran escala” (Cuenca, 2022: 16).

(el Senado no dio continuidad al trámite, lo que paralizó jurídica, pero no políticamente el asunto). El gobierno defendió el convenio, apoyado por segmentos progresistas de la oposición; en cambio, el candidato oficialista Wiens se desmarcó y sacó “tarjeta roja a la ideología de género”.

5.3 Primarias en el campo opositor: la Concertación

El mismo domingo 18 de diciembre de 2022 el campo opositor acudió a las primarias para dirimir los cargos de elección popular, mas no para elegir cargos partidarios.

Esa presentación sencilla esconde, en realidad, un rompecabezas complejo, cuyo armado comenzó meses antes, cuando la oposición buscó coaligarse para aumentar sus posibilidades de rivalizar con éxito frente a la ANR. El fruto de esas negociaciones fue la Concertación que reunió al PLRA, PPQ, PEN, PRF y otros partidos pequeños, hasta sumar 19. Acordaron una primaria común para escoger un binomio único para la presidencia y para las gobernaciones. Empero, para la elección legislativa y de las juntas departamentales, cada partido constituyó sus listas en primarias individuales de las cuales solo la primaria liberal alcanzó resonancia en la opinión pública.

En la Concertación sobresalía el peso y la influencia del Partido Liberal, por la militancia y la estructura más completa de la oposición a nivel nacional. El intrínquilis de esta coalición anidó en la vinculación con el FG del expresidente Fernando Lugo. Antes del accidente cerebrovascular que implicó su retiro absoluto de la campaña (agosto), parecía encaminar la inclusión del FG en la Concertación. La conformación del binomio del principal líder liberal Efraín Alegre con Soledad Núñez, considerada de línea conservadora, generó malestar en ese partido. Desconcertado, se dividió: un ala permaneció en la Concertación, conducida por la senadora Esperanza Martínez, otra conformó la dupla del Movimiento Nueva República (MNR) entre Euclides Acevedo, experimentado político, canciller de Abdo sin ser colorado, y Jorge Querey, senador cercano a Lugo. En la primaria, aparte del bipartidismo, ese movimiento concitó el mayor interés de los medios y la opinión pública pues se juzgaba como una opción que terciaría entre las fuerzas principales del sistema político.

En la Concertación, seis fórmulas se inscribieron para la presidencia, pero la batalla se concentró en el liberalismo, que registró cuatro binomios, lujo que podía darse pues, aun con la dispersión de sus sufragios, confiaba obtener la candidatura. El principal lo encabezó Alegre, ya dos veces candidato presidencial y férreo opositor a la ANR, enfrentando a Hugo Fleitas, de la corriente de Blas Llano, que trabajó con el cartismo, y al exintendente de Asunción Martín Burt. PPQ presentó la candidatura del diputado Sebastián Villarejo.

A diferencia de la enconada campaña colorada, la de la Concertación discurrió por sendas más apaciguadas, menos controvertidas, con pullas menores, ataques aislados, y la sensación de que Alegre vencería con comodidad. En contrapartida, su impacto mediático y público fue menor. Incluso, las declaraciones fuertes y reiteradas de Alegre sobre la “mafia del poder”, repercutían menos que el nutrido fuego que intercambiaban los colorados, copando titulares y definiendo la agenda política e institucional. Ese efecto de arrastre se comprobó cuando la oposición se sumó en orden disperso al debate y la votación en la Cámara de diputados sobre la abrogación del convenio con la UE en materia educativa.

5.4 Participación y resultados de las elecciones primarias

La participación en Paraguay presenta un cuadro singular. Para los comicios generales, figura en la parte baja de la tabla latinoamericana; en cambio, destaca en las primarias, bordeando el 40% de asistencia —se deja de lado aquellas con participación obligatoria, como la argentina—. Paraguay comparte este rasgo inhabitual con Honduras, país con el que, por lo demás, se asemeja en numerosas características políticas y electorales.

El padrón de la ANR y la Concertación eran distintos. El primero incluía exclusivamente a la militancia. Lejos de confinarse a un número reducido, implicaba la posibilidad de sufragio para aproximadamente 2,6 millones de ciudadanos, más de la mitad del padrón nacional de 4,8 millones (en las encuestas, aproximadamente 60% de la población señala tener una afiliación, y casi $\frac{3}{4}$ sostienen pertenecer a la ANR. Villalba; Galeano, 2021: 210 y 211). Esa cifra porcentual carece de equivalente mundial en las democracias.

En cambio, la Concertación consiguió que el TSJE aceptara el uso del padrón general para las primarias, lo que incluía a sus militantes, los no afiliados a ninguna organización, incluso a los colorados. Implicó que, por primera vez, los independientes pudieran sufragar en las primarias. El objetivo político y simbólico era indicar que la primaria no sería un asunto de definición monopólica de los liberales —poseedores de la mayor base de militantes en la oposición— y servir de base de movilización de cara a 2023. La ANR expresó su desacuerdo con la resolución del TSJE, pero desistió de una apelación jurídica, evitando enrarecer el ambiente. La simultaneidad de las primarias y el entintado del dedo de la persona votante deberían impedir el doble voto.

Los resultados de la primaria colorada se consignan en la tabla 5.1.

Tabla 5.1. Resultados de la primaria de la Asociación Nacional Republicana 2022

	Cantidad de votos	Porcentaje
Votantes / Participación	1.201.019	24,9 / padrón nacional
Santiago Peña – Pedro Alliana	619.940	51,6
Arnoldo Wiens – Juan Brunetti	527.086	43,8
Otros	11.822	0,9
Blancos y nulos	42.171	3,5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asociación Nacional Republicana

La ANR registró la movilización de 1,2 millones de electores (alrededor de 25% del cuerpo electoral nacional y 45,9% de sus militantes), en línea con las primarias precedentes (1,1 millones en 2017). Como se indicó, el porcentaje resalta en primarias de voto voluntario.

Este nivel se explica por la convergencia de un haz de factores. Parte de la existencia de una militancia leal y disciplinada, preparada para una movilización extensa y sostenida, entrenada en décadas de ejercicio del poder. Influye la relevancia de la primaria: dado que el candidato colorado ganador ha sido, por lo general, el presidente, escogerlo se percibe como un acto decisivo. La incertidumbre del resultado aumenta la expectativa e

interés. Es disputada palmo a palmo por estructuras bien organizadas, con recursos, con una doble implantación, territorial y sectorial. La primera se expresa en la elección interna de las seccionales, donde se eligen decenas de miles de cargos, y que reproduce el duelo nacional en la escala pequeña. La malla densa y compacta en todo el territorio, el proselitismo cara a cara, permiten a las dirigencias de base generar una movilización minuciosa y sistemática de los adherentes. La segunda se articula en las coordinadoras coloradas en las dependencias públicas, que activan recursos y empleados públicos para el proselitismo, más allá de las restricciones legales.

El cartismo consiguió una doble victoria, en los campos más relevantes y competidos: la candidatura presidencial y la jefatura de la ANR. En la primera, Peña se impuso a Wiens; en la segunda, Cartes a Abdo, gracias a decisivos triunfos urbanos (paradójicamente, éstos, líderes de las corrientes, consiguieron menos apoyo que los aspirantes presidenciales). El resultado fue conforme a la tradición de las primarias coloradas, ganó el sector “opositor” con una brecha corta contra el candidato respaldado por el presidente de turno, siempre competitivo, por su ventaja en la maquinaria pública (la victoria más abultada en la primaria se produjo en 2012, alcanzada por Cartes, cuando la ANR no gobernaba).

En los otros cargos, hubo juego parejo. HC sacó una ligera ventaja en la votación parlamentaria, pero las listas quedaron equilibradas. Para las gobernaciones, HC ganó en ocho departamentos y FR en nueve, gracias a que tres candidatos revirtieron la debilidad del postulante presidencial y triunfaron (Central, Caaguazú y Presidente Hayes). En cambio, en la elección interna, FR triunfó 218 seccionales contra 188 de HC y 2 para otros movimientos, mientras que en la Junta de Gobierno (máximo órgano de la ANR) empataron con 19 miembros cada uno (Última Hora, 7 de enero de 2023: 3).

En el caso de la oposición, los datos principales de la primaria figuran en la tabla 5.2.

Tabla 5.2. Resultados de la primaria de la Concertación 2022

	Cantidad de votos	Porcentaje
Votantes	588.545	12,1 / padrón nacional
Efraín Alegre – Soledad Núñez	348.873	59,2
Hugo Fleitas – Bruno Balmelli	100.325	17
Martín Burt – Luz Borja	74.471	12,6
Otros	37.250	6,7
Blancos y nulos	26.956	4,5

Fuente: Elaboración propia con datos del TREP del TSJE

En las primarias, la Concertación utilizó el padrón general, abriendo la posibilidad de voto a independientes, incluso a colorados. Empero, la participación solo se acercó a la mitad de la colorada, defraudando las expectativas de sus promotores, que aguardaban hasta 700.000 (Última Hora, 24 de diciembre de 2022: 6). La coalición se apoyó fundamentalmente sobre los afiliados liberales (en 2017, la primaria liberal tuvo una asistencia de algo más de medio millón). Se trata, por lo tanto, de una diferencia estructural, que se adecúa al bipartidismo asimétrico.

Adicionalmente, le faltaban algunos de los ingredientes de la contienda colorada. No se disputaban cargos internos. La competencia relativamente apacible y un puntero, Alegre, que nunca vio amenazado su triunfo, estuvieron lejos de monopolizar la atención mediática y de convocar a la ciudadanía independiente.

Los resultados confirmaron los pronósticos favorables a Alegre. Aprovechó la posición dominante construida tras representar al PLRA en las dos elecciones precedentes. La estrecha derrota de 2018 le permitió mantenerse como la figura decisiva. Asimismo, presidía el partido, contaba con el apoyo mayoritario de los núcleos de poder en la organización y de las bancadas parlamentarias. Ejercía la vocería contra el gobierno colorado, mientras que su principal rival interno, Blas Llano se debilitó progresivamente por su visible y antigua cercanía con la corriente de Cartes (Pérez, 2022: 164-172).

Sin contendiente interno dotado de visibilidad y fortaleza en las redes partidarias, Alegre abrió su fórmula a Soledad Núñez, de perfil independiente, tecnocrático y con un paso por el ministerio de Vivienda

durante la gestión de Cartes. Procuraba contener acusaciones de dar preponderancia a la izquierda —la apuesta de 2018—, presentar un rostro nuevo para limar las resistencias a su figura y facilitar el acercamiento con el empresariado (Ruíz Díaz, 7 de agosto de 2022: 10). Confiaba que la izquierda se alinearía detrás del principal binomio de oposición para derrotar a la ANR.

Alegre duplicó la votación reunida del segundo y del tercero, también dirigentes liberales. La fórmula de PPQ quedó aún más rezagada. En este triunfo de alcance nacional, las diferencias de porcentajes entre departamentos constituyeron matices menores. Empero, su votación no se diferenció sustancialmente de la de la primaria de 2017, ni en volumen ni en porcentaje. La supremacía de su corriente se mantuvo en la votación para las gobernaciones (13 de 17), el Senado y la Cámara de diputados (para la lista del Senado, por un acuerdo previo, se asignaron 24 puestos a los liberales, copados casi exclusivamente por dirigentes próximos a Alegre y Llano, y 21 a las fuerzas aliadas minoritarias).

5.5 El cierre de las primarias: alcance y límite de las reunificaciones partidarias

Las primarias en el estilo paraguayo constituyen un ejercicio riesgoso para cualquier partido. Acres, prolongadas y costosas dejan heridas difíciles de restañar en períodos cortos. Los contendientes cruzaron acusaciones sin concesiones e invirtieron cuantiosos fondos para vencer. En América Latina, muchas veces, semejante vehemencia fractura la organización o termina en el boicot del ala derrotada a los ganadores en la justa decisiva. Los partidos paraguayos exhiben una notable capacidad para sobrellevar estos episodios. Apenas cerrados los cómputos, los liderazgos procuran recomponer las relaciones y cohesionar al partido, con el reconocimiento de los resultados, gestos de buena voluntad, manifestaciones públicas, mensajes y fotos, en un juego que avanza rápido, sin eliminar por completo fricciones.

En la ANR, esa reconciliación tiene hasta un nombre popularizado, el “abrazo republicano” entre ganadores y derrotados. En 2023, enfrentó bemoles en la cúpula pues la animadversión entre Abdo y Cartes persistió y el presidente nunca compartió escenario con Peña. Sin embargo, Wiens

y líderes próximos al vicepresidente Velásquez se sumaron a la campaña. Acompañaron una reunificación que inició en las bases y los niveles intermedios: en los territorios, las dependencias estatales y los movimientos afines al partido, los militantes y cuadros dieron pasos para encarar juntos los comicios.

Las tendencias no poseen una consistencia ideológica, regional o social que eleve barreras y los saltos de una a otra son comunes y sin penalizaciones. Además, la corriente derrotada sabe que negar el concurso puede implicar el desalojo del partido del poder, sin beneficio para ella; la permanencia colorada en funciones gubernamentales le permite conservar espacios, incluso si no son tan favorables. Los ganadores saben también que no hay opción de victoria en solitario. Si esos cálculos pueden darse, por ejemplo, en funcionarios o personas vinculadas con el Estado, para otros militantes simplemente prima la identificación con el partido, ya en su lista única.

Esa convergencia se facilita igualmente el carácter general de la elección. Los candidatos de los distintos niveles se necesitan recíprocamente para impulsar sus campañas y cubrir el territorio, independientemente de su corriente en las primarias. Las chances respectivas de ser elegidos requieren los aportes mancomunados de los aspirantes presidenciales, legislativos, a las gobernaciones y juntas departamentales.

Para la Concertación, la figura se planteó en términos distintos. En el partido mayoritario de la coalición, el liberalismo, Alegre consolidó su liderazgo. Llevó la voz cantante en negociaciones que no se dieron entre corrientes equivalentes, como en la ANR. Afuera, la Concertación enfrentó complicaciones. Por un lado, no pudo conducir una campaña única, como la colorada, pues sus listas parlamentarias separadas dispersaban los esfuerzos y en las regiones hasta podían contraponerse. Por otro lado, fracasó la articulación de un bloque más extenso, que incluyera a organizaciones que no integraron la alianza, en particular las fracciones del FG que apoyaron la candidatura de Acevedo.

Capítulo 6

2023, una elección de continuidad y pocas sorpresas

6.1 Las reglas de la elección general

Cada cinco años, el electorado paraguayo acude a elegir al binomio del presidente y vicepresidente; senadores y diputados; gobernadores e integrantes de las juntas departamentales. En una sola jornada, en cinco escrutinios separados, renueva ampliamente el poder. Solo quedan al margen intendentes y concejales, elegidos en comicios separados.

La Constitución de 1992 fijó las reglas para la elección presidencial y se han mantenido sin modificaciones. Consisten en la elección en una vuelta, por lo tanto, con mayoría simple, sin derecho a la reelección. En ese sentido, marcan una doble singularidad, que las acerca más a las pautas centroamericanas que a las sudamericanas. Por un lado, Paraguay es el único país del sur que restringe el ejercicio de la presidencia a una única vez, prohíbe absolutamente la reelección, inmediata o alternada, si bien hubo intentos para romper ese candado. Por otro lado, conserva la regla de la mayoría simple, que solo comparte con Venezuela y, al norte, con Panamá, Honduras, El Salvador y México. En otros términos, Paraguay no incorporó dos de las reformas políticas más comunes de la región (Zovatto, 2018: 204-210).

Para la elección de 2013 se registraron 13 candidaturas presidenciales, un aumento de tres con respecto a los comicios precedentes.

La elección legislativa se divide en el Senado y la Cámara de diputados, ambos regidos por la regla proporcional, la modalidad clásica en América Latina. Para el primero, se trata de una elección en circunscripción nacional de 45 escaños. Este distrito muy grande asegura una proporcionalidad alta y permite la presencia de fuerzas minoritarias, dos de los efectos más reconocidos de esta modalidad (Nohlen, 1994).

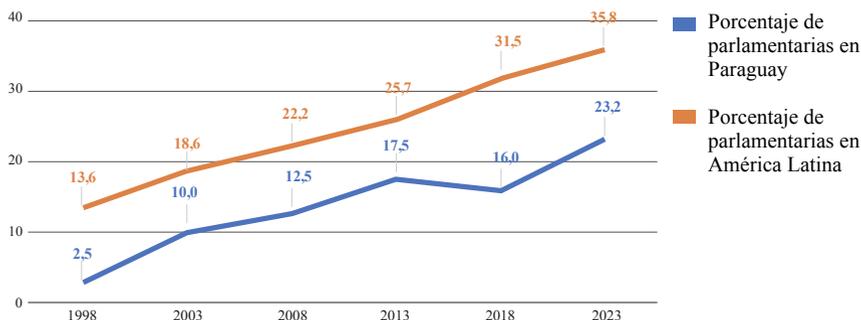
En cambio, la elección de diputados se realiza por departamento, según criterios demográficos, cubriendo al abanico desde veinte (Central) hasta uno (Alto Paraguay y Boquerón). En los diez departamentos

donde se escogen 3 o menos diputados, la pequeñez del distrito limita la proporcionalidad y conlleva un evidente cariz mayoritario. Para 2023, por acuerdo de los países miembros, se suprimió la elección directa de congresistas del Parlamento del Mercosur (Parlasur).

Para cada Cámara, los partidos presentan una lista de candidatos. Hasta los comicios de 2018, ella fue cerrada y bloqueada, por lo que los congresistas se elegían en el orden definido por los partidos. En 2023 se estrenó la lista desbloqueada, por lo tanto, el voto preferente. La elección legislativa mantiene el principio proporcional. La cantidad de escaños por organización se asigna en función a la suma de votos recibidos por todos los candidatos de esa lista; determinada esa cifra, la asignación de quiénes ocupen los escaños se efectúa a partir de los votos preferentes.

Paraguay cuenta con una de las disposiciones más laxas de América Latina para apuntalar la presencia de las mujeres en los ámbitos legislativos, con una cuota de 20%. Si bien participó en el impulso latinoamericano de medidas afirmativas en la última década del siglo XX, se estancó al no añadir disposiciones adicionales o de refuerzo, alejándose de la dinámica regional, ya abierta a listas paritarias (Aguirrezabal, 2021). La evolución desde finales del siglo XX muestra ciertamente un ascenso progresivo del porcentaje de parlamentarias, mas no lineal ni exento de retrocesos, y con una brecha que no se cierra con respecto a la evolución regional, como ilustra el gráfico 6.1.

Gráfico 6.1. Porcentajes de representación parlamentaria de mujeres en América Latina y Paraguay 1998-2023



Elaboración de Patricia Doldán

Fuente: ONU Mujeres, Union Interparlamentaria y TSJE

El voto preferente minimizó aún más el porcentaje de candidaturas femeninas, inferior al de 2018. Dada esa base, resultó inesperado el incremento de la cantidad de diputadas y senadoras elegidas hasta alcanzar un récord en 2023, con 18 y 11 respectivamente (vale decir 22,5% y 24,4%). Pese a la mejora, el porcentaje de parlamentarias paraguayas permanece en la zaga de América (34,9% de promedio) y, en el sur, solo por encima de Brasil (<https://www.ipu.org/>).

Como es habitual en los sistemas con partidos fuertes, no existen límites para la reelección parlamentaria. Se favorecen carreras políticas estables, extensas y bastante ordenadas, a la vez que se construyen círculos de difícil acceso. La trayectoria del colorado Juan Carlos Galaverna fue emblemática, diputado entre 1989 y 2003 y senador desde 2003 hasta 2023, cuando optó por no postular (su hijo y homónimo retomó la posta). Los diputados exitosos buscan la reelección, un curul en el Senado o una gobernación. 9 senadores colorados de 17 y 6 liberales de 14 buscaron la reelección (en total, de los 24 candidatos liberales al Senado, 16 habían tenido, al menos, una gestión parlamentaria. Última Hora, 4 de enero de 2023: 4).

Finalmente, en la jornada de votación se define el poder departamental, con la elección de un gobernador en 17 de las 18 unidades político-administrativas (Asunción tiene únicamente un intendente). Se aplica la misma regla que en la presidencial, vale decir mayoría simple. En simultáneo se elige la junta departamental, con una regla proporcional, de listas cerradas y desbloqueadas.

6.2. Una campaña atípica y fría

6.2.1. Los ejes de la campaña

La campaña electoral de 2023 se articuló alrededor del antagonismo entre la ANR y la Concertación, propio del bipartidismo, pero no giró en torno a políticas públicas, aun menos a proyectos de sociedad fundamentalmente contrapuestos. El eje de la contienda fue la permanencia colorada en el poder o la alternancia.

La campaña de la ANR enfrentó un viento adverso. El quinquenio de Abdo atravesó dificultades, lastrada por la pandemia y años de sequía que

penalizaron las cruciales actividades y exportaciones agroganaderas. A principios de 2023, la aprobación presidencial era menor a 20% (Ati Snead, 28 de febrero de 2023). Las sanciones norteamericanas contra Cartes y su entorno acapararon la atención pública con notas negativas. Por último, las relaciones en la cúpula de la ANR no terminaron de recomponerse tras las primarias.

Para mejorar sus chances, Peña se centró en una oferta de mejoras económicas en un contexto de implícita continuidad. La sucesión de presidentes colorados da a las campañas de la ANR un tono contenido en las promesas, mostrando cuán asumidas están las posibilidades y limitaciones de la acción gubernamental. Para subrayar el cambio dentro de la estabilidad, la campaña relievó su juventud y formación, así como su pertenencia a la oposición dentro del oficialismo para desmarcarse del gobierno de Abdo, incluso golpearlo, repitiendo una dinámica habitual de la ANR en los comicios presidenciales. Enfatizó en la creación de empleos y sintetizó su propuesta en el eslogan “Vamos a estar mejor”. Al mismo tiempo, lanzó guiños a la base más conservadora, atacando la “ideología de género” y defendiendo el modelo convencional de familia. Se dirigió al núcleo de la militancia más que al conjunto cuando insistió que la afiliación colorada sería un requisito para el ejercicio de cargos públicos (en un intercambio explícito, Peña resumió: “Quien trabaja por la Lista 1 tiene lugar asegurado en el próximo gobierno”. Última Hora, 22 de abril de 2023: 2).

En cambio, la Concertación propuso la alternancia, apeló al cansancio que podía generar la continuidad colorada. Alegre prometió un gobierno ético, contraponiéndolo al esquema de poder político y económico centrado en Cartes, acusándolo de ser un ensamblaje corrupto y mafioso, vinculado con el crimen organizado, encontrando en las sanciones norteamericanas una validación externa. Por esa razón, se ocupó poco del presidente en ejercicio e incluso del candidato rival, definido como una figura dependiente del expresidente. Permaneció poco específico en las políticas públicas, por la heterogeneidad de la alianza. Anunció una mayor atención a la cuestión social (reducción de tarifas eléctricas, prioridad a la salud), sin confrontar con el empresariado. Resumió su mensaje en el eslogan “Dale una oportunidad al cambio”.

Esas campañas dominaron el escenario público y la cobertura noticiosa. Las otras candidaturas tuvieron una presencia considerablemente más reducida y algunas incluso sin ninguna repercusión, notoriedad o visibilidad, permaneciendo desconocidas para la mayoría del electorado. Hicieron excepción Acevedo y Cubas. Para el primero, la campaña se limitó a menudo a recalcar que no declinaría a favor de Alegre más que a poder exponer sus planes (Última Hora, 18 de marzo de 2023). El segundo despuntó en las redes sociales con una retórica confrontativa, incluso agresiva, contra el “sistema”, en el cual englobaba a colorados y liberales, pero también a grupos empresariales, grandes sectores sojeros y medios de comunicación. Contaban menos sus heteróclitas referencias ideológicas que su estilo aguerrido y autoritario, con una reivindicación del presidente salvadoreño Nayib Bukele. Ofrecía la versión más extrema del cambio: ni el cambio dentro del oficialismo de Peña, ni la alternancia de Alegre, sino el desmontaje del “sistema”, para atraer a la franja más descontenta del electorado.

6.2.2. Una campaña inesperadamente fría y descentrada

Cerrada la primaria de 2022, Paraguay ingresó en el receso de las fiestas de fin de año y la expectativa de un inicio rápido, beligerante y bullicioso de las campañas, como en las ocasiones previas. Sin embargo, el despegue no se produjo y, al final, predominó la percepción de una campaña atípica, considerada “fría” a pesar de que la elección era juzgada competitiva y de final abierto entre las fuerzas del bipartidismo (Boccia, 22 de abril de 2023: 14).

Varios factores explican ese curso alejado de los parámetros acostumbrados. Sin duda, pesó el segundo lote de sanciones norteamericanas contra Cartes y Velásquez por corrupción (enero de 2023). Estados Unidos decretó la imposibilidad para ambos y sus empresas de pasar por el sistema financiero de ese país y la posibilidad de sancionar a quiénes efectúen negocios con ellas, otorgando un lapso breve para la ejecución de las disposiciones. En términos prácticos, forzó al desmantelamiento del grupo económico de Cartes, uno de los más grandes del país, con un espectro amplio de actividades (tabaco, ganadería, cemento, alcohol, farmacias,

comida rápida, deporte, estaciones de servicio, etc.). Cartes optó por obtemperar y no confrontar, transfiriendo las compañías a sus herederos o vendiéndolas.

El impacto de las sanciones fue exponencialmente mayor a las del año previo, con implicaciones relevantes para la campaña, tanto más que otras medidas golpearon a operadores del cartismo en la justicia después de ser sindicados por corrupción (marzo de 2023). Se convirtieron en un eje de debate y discusión por sus implicaciones y sus eventuales alcances. Cartes se eclipsó de la campaña. Probablemente fue una estrategia del partido, pero también respondió a la necesidad de atender asuntos económicos propios, delicados y complejos, y quizá restringió su capacidad para canalizar recursos. Peña acaparó el protagonismo.

Los temas que suelen ocupar la palestra en un período proselitista quedaron opacados. Ni la ANR ni la Concertación promovieron un debate sobre las políticas públicas ni detallaron medidas de gestión. La prioridad oficialista era navegar en las aguas encrespadas de las sanciones norteamericanas y resellar la unidad partidaria, ante la actitud distante y, a veces, crítica del mismo gobierno (Última Hora, 9 de abril de 2023). La Concertación también se frenó pues constató que el paso a planteamientos específicos y concretos provocaba disensos entre sus integrantes, situados en un extenso arco ideológico. Optó por enunciar propuestas poco polémicas, de cariz social. De hecho, el plan de gobierno se presentó apenas unos días antes de la jornada de votación. En cuanto al debate *strictu sensu* entre candidatos presidenciales, promovido por organizaciones de la sociedad civil, tampoco se realizó pues Peña declinó (Última Hora, 9 de marzo de 2023).

Las estructuras partidarias tampoco se movilizaron en el ritmo habitual. Probablemente, hubo una razón general, vinculada con el gasto incrementado de las primarias derivado del voto preferencial. Muchos candidatos gastaron fondos que normalmente hubiesen destinado a la elección general, que llegaba demasiado rápido para nuevas colectas. Esa situación concernió tanto a las candidaturas oficialistas como a las opositoras, al punto que se multiplicaron voces para reconsiderar esa reforma electoral y regresar al esquema de la lista cerrada y bloqueada.

En el oficialismo, se sintió igualmente el alejamiento del gobierno que, al no comprometerse plenamente con Peña, no activó completamente los recursos que alimentan el proselitismo colorado. Asimismo, como ya se indicó, las dificultades personales de Cartes, el mayor aportante del partido, e incluso los vaivenes para conseguir el préstamo bancario para el partido –consecuencia inesperada de las sanciones de Estados Unidos al jefe nacional de la ANR– restringieron las actividades de terreno.

El proselitismo habitual también se contrajo por una tendencia ya mundial: las redes sociales ganan un espacio fundamental en las campañas y la actividad digital, eventualmente muy intensa, no repercute ni se nota en las formas tradicionales de despliegue de la militancia (afiches, paredes pintadas, reparto de afiches, etc.). Esa transformación de fondo sólo se acentuará en venideros procesos electorales. De hecho, en 2023, la candidatura de Cubas creció y se fortaleció casi exclusivamente en el espacio digital. Desprovisto de aparato y de estructura de partido, Cubas se acercó a sus electores mediante una campaña altamente personalizada, propia de las redes (de paso, recibió una cobertura positiva de los medios tradicionales del grupo Cartes –igual que Acevedo– pues su ascenso se efectuaba en desmedro de la Concertación. Misión de Observación Electoral de la UE, 2023: 44 y 45).

En esas condiciones, los candidatos cerraron una campaña fría, aunque los vaticinios presagiaban un resultado cerrado entre Peña y Alegre, que incluso podía desembocar en una alternancia. Paraguay asistió a las urnas con la convicción de que la contienda sería estrecha.

Capítulo 7

Permanencias y quiebres de la elección de 2023

7.1 Introducción: una visión de conjunto

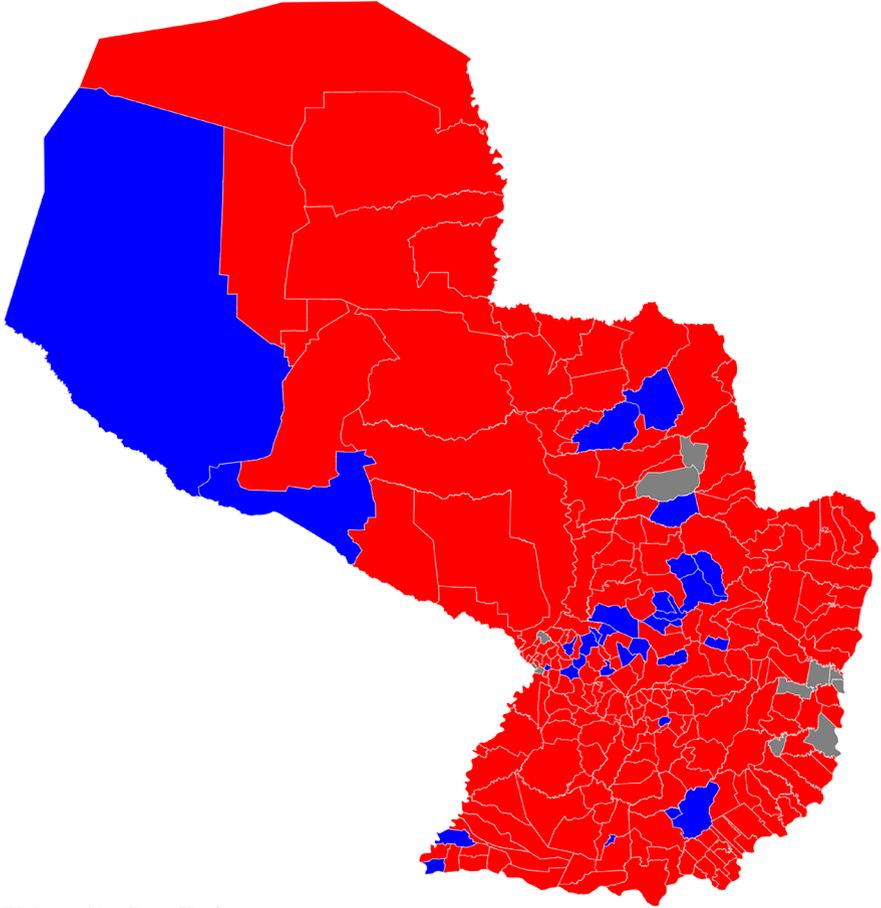
La elección de 2023 concluyó con un resultado a la vez típico e inesperado. Por séptima vez en ocho elecciones desde 1989, la ANR se alzó con la victoria presidencial. Su candidato Santiago Peña se impuso con 43,8% de los sufragios válidos a su contendor Efraín Alegre de la Concertación (28,5%) y al debutante Paraguayo Cubas de Cruzada Nacional (CN), tercero con un sorpresivo 23,5%. Las restantes fuerzas cosecharon apoyos mínimos, en línea con un papel de bajo relieve en la campaña, incluyendo a Acevedo, que ocupó el cuarto sitio (1,3%). En conjunto, sumaron 4,2% de los sufragios. Los votos blancos y nulos totalizaron 2,7%.

Lo rutinario en Paraguay es, en realidad, una singularidad en América Latina desde la transición. Ningún otro partido ha alcanzado la marca de siete victorias y, aun menos, en apenas ocho contiendas (87,5% de éxito). Asimismo, en el ciclo electoral de la pandemia, muy adverso para los gobiernos, fue el primer oficialismo en conservar el poder en la región (se dejan de lado los comicios de Nicaragua de 2021, lejos de cualquier parámetro democrático. Zovatto, 2022: 13).

La victoria nacional de la ANR se acompañó de un extenso dominio territorial, ilustrado en el mapa 7.1.

Mapa 7.1. Elección presidencial 2023 - ganador por municipio

Partido Colorado Concertación Cruzada Nacional



Elaboración: Jorge Hevia

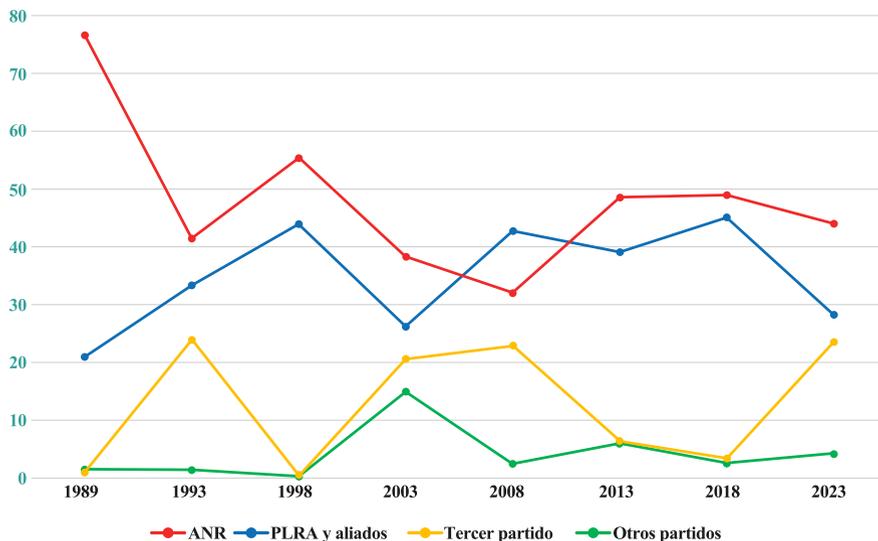
Fuente: TSJE

<https://public.flourish.studio/visualisation/14119905/>

La ANR se impuso en 17 de los 18 departamentos —repetiendo el desempeño de 2013— y en la mayoría de los municipios. La Concertación no ganó ningún departamento, pero logró victorias en municipios en el centro y norte del país. CN venció en Alto Paraná, lo que se reflejó en el plano municipal. Fuera de ese espacio, solo ganó en distritos aislados.

El éxito colorado se produjo a pesar del retroceso con respecto a 2018 (-5,1 puntos). La votación de Peña se inscribió en la continuidad, casi empatando el promedio de ese partido en el período 1993-2023 (44%). El liberalismo y sus aliados conservaron un habitual segundo lugar. Empero, la candidatura de Alegre sufrió una severa caída con relación a 2018 (-16,9 puntos), que lo distanció del promedio liberal de las tres décadas anteriores (36,9%). Allí estriba la razón de la brecha entre los dos principales binomios, la mayor desde la transición. Por su parte, Cubas reunió 23,5%, un respaldo superior al que, en promedio, han conseguido los terceros partidos (14,4%), pero semejante al debut de Encuentro Nacional en 1993, Patria Querida en 2003, además de la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) en 2008, en la única oportunidad en la cual Lino Oviedo figuró en la papeleta. El gráfico 7.1 sintetiza la perspectiva histórica.

Gráfico 7.1. Evolución de la votación de los partidos en Paraguay 1989-2023



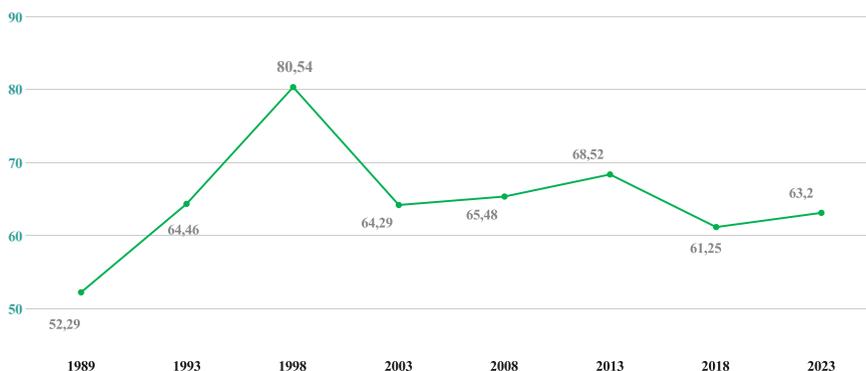
Fuente: Elaboración propia con datos del TSJE

La elección de 2023 mantuvo las bases del sistema político de bipartidismo asimétrico con un partido predominante y otro competitivo, pero rara vez con la fuerza suficiente para ganar, retado por terceras fuerzas que irrumpen, pero no logran consolidarse. Asimismo, confirmó la solidez de la ANR tanto como su carácter minoritario ante la votación agregada del campo opositor, cuya dispersión dificulta la alternancia.

Los comicios prolongan la lógica de la homogeneidad territorial, perceptible en oportunidades anteriores. Este aspecto se verifica con la gran mayoría de distritos dando la victoria a la misma organización y en la distribución relativamente pareja, alrededor de la media nacional, de la votación departamental tanto de la ANR como de la Concertación. Esa pauta indica de la ausencia de fracturas o antagonismos regionales o sociales fuertes, menos todavía politizados o con traducción electoral, como en el contraste en Brasil en 2022, entre el sur próspero inclinado por Bolsonaro y el norte empobrecido favorable a Lula, o en Bolivia en 2020, entre las regiones rurales de altura, con impronta indígena y menores niveles de desarrollo, que propiciaron el regreso del Movimiento Al Socialismo (MAS) al poder, y las ciudades y las tierras bajas, que optaron por fórmulas opuestas.

7.2 Participación electoral

La participación electoral de 2023 se estableció en 63,2%. El gráfico 7.2 coloca ese porcentaje en la perspectiva desde el retorno a la democracia.

Gráfico 7.2. Nivel de participación electoral en Paraguay 1989-2023

Elaboración propia

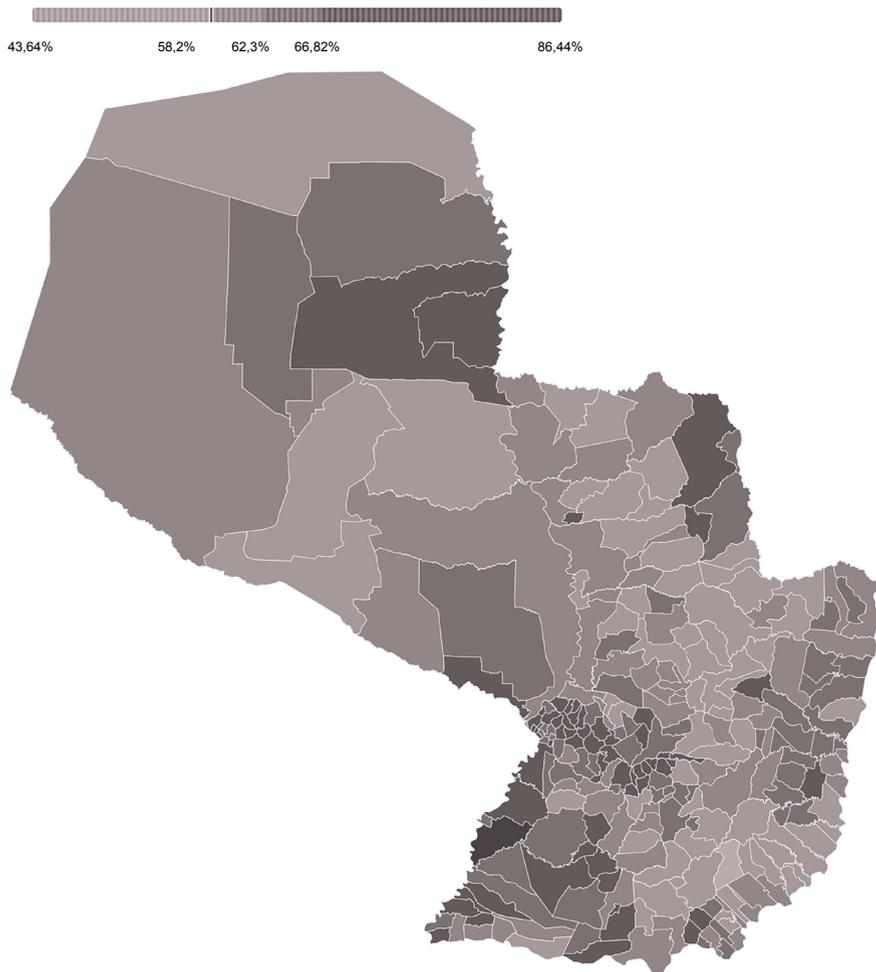
Fuente: TSJE

La estabilidad de la participación constituye la nota dominante en el primer cuarto del siglo XXI. El porcentaje de 2023 se acercó al promedio de ese período (64,5%). Incrementó dos puntos el nivel de 2018, que había fijado el récord de abstención en una presidencial en tres décadas, y se contrapuso a la tendencia declinante observada en el ciclo electoral de la pandemia, a nivel mundial como regional. Aunque modesto, el avance tal vez respondió a la sensación de una contienda cerrada y al efecto movilizador de la candidatura de Cubas en segmentos tradicionalmente abstencionistas, como los jóvenes.

En la comparación latinoamericana, la cifra paraguaya figura en la parte baja. Es claramente menor a la de sus vecinos Argentina, Bolivia y Brasil (aproximadamente 13 puntos con respecto al promedio del período 1985-2023); también a la sudamericana (unos 6 puntos), donde solo supera al porcentaje de Colombia; y, finalmente, al promedio latinoamericano, en unos 2 puntos (Romero Ballivián, 2021: 50).

El mapa 7.2 muestra la distribución territorial de la participación.

Mapa 7.2. Elección presidencial 2023 – participación electoral por municipio



Elaboración: Jorge Hevia

Fuente: TSJE

<https://public.flourish.studio/visualisation/14161244/>

La participación tuvo el puntal en la capital (71,7%) y su área de influencia, municipios cercanos de los departamentos de Cordillera, Central y Presidente Hayes (por ejemplo, Caacupé, Atyra, Ypacaraí, Villeta o Benjamín Aceval). Destacó también en la esquina sudoeste, en los departamentos de Ñeembucú y Misiones. Alcanzó o rebasó los dos tercios.

En la figura opuesta figuró la columna central que une los departamentos de San Pedro e Itapúa, con distritos donde la abstención se aproximó a la mitad de los inscritos (entre otros, General Aquino, Choré, Itapúa Poty, José L. Oviedo). La menor participación corresponde a los residentes en el exterior (20,5%), en una mezcla de desinterés y escasas facilidades para inscribirse y ejercer ese derecho.

El patrón geográfico de la participación es estable desde principios del siglo XXI (la correlación con los comicios de 2018 fue de 0,80 a nivel municipal). En la mayoría de los municipios las variaciones, positivas o negativas, fueron de pocos puntos. En ese marco, la participación en las 11 ciudades más pobladas creció 3,3 puntos con respecto a 2018 y llegó a 66,3%, tres puntos por arriba de la media nacional (Tabla 7.1). En general, las capitales departamentales y sus zonas aleñadas registraron los ascensos más pronunciados, como Asunción y la malla urbana de Central (6 puntos o más en Ypané, Ñemby, Lambaré, Limpio, Itaguá y otros). Por el contrario, los retrocesos se produjeron con mayor frecuencia y con cifras más fuertes en el este y el sur (por ejemplo, pérdidas superiores a 5 puntos en Karapaí, Capitán Bado, Bella Vista en el departamento de Amambay).

Las áreas participativas se superponen con las regiones de mayor progreso y oportunidades, medidos por el índice de desarrollo humano y con la trama urbana (correlación a nivel departamental de 0,64 y de 0,70 respectivamente). Esta pauta geográfica se adecúa a los postulados de la modernización política de que las regiones con mejor desarrollo y niveles educativos tienden a ser más participativas.

Los motivos de la relativa baja participación paraguaya con respecto a su entorno se hallan en la confluencia de factores de largo plazo y cálculos políticos. Pesa la debilidad de una cultura política “republicana” que promueva el compromiso de la ciudadanía en los asuntos públicos. De hecho, las largas fases autoritarias desalentaron o sancionaron el activismo sociopolítico, procurando más bien una actitud pasiva, común en las

dictaduras de cuño clásico (Hermet, 1993). El período dictatorial mezcló curiosamente la desmovilización basada en el miedo a la represión con una movilización forzada en la jornada electoral, so pena de sanciones altas, como la pérdida del empleo o restricciones fuertes, razón por la cual, a veces, la oposición recomendaba el voto en blanco más que la abstención (Andrada, 1988: 43 y 44). La democracia hizo pocos esfuerzos para promover una cultura política distinta.

Se añade la ausencia de obligatoriedad del sufragio, al menos en el sentido de que el abstencionismo tenga penalización (en 2023, mediante resolución, el TSJE fijó una multa de aproximadamente 14 dólares por no sufragar, pero los mecanismos de aplicación quedaron imprecisos y el asunto se olvidó tras la jornada de votación). En Paraguay, la voluntariedad del voto vino con los aires de libertad de la democracia.

Por último, juega un papel decisivo la estrategia de los partidos, que apunta casi exclusivamente a lograr la asistencia de la militancia y los simpatizantes, a través de un minucioso, sofisticado y costoso transporte de los votantes a los recintos (Ibarra, 2023: 341-343). En ese sentido, el sistema político, partidario y electoral parecen hallar una frontera insuperable y a la vez un cierto conformismo frente a la dificultad de movilizar a más de un tercio de los inscritos.

7.3 Partido Colorado

El Partido Colorado ganó la presidencial de 2023, elección marcada por la continuidad del apoyo. Fue clave su capacidad para movilizar su base, que gira entre 1,2 y 1,3 millones de votantes. Esa cantidad de sufragios permitió la victoria de Abdo en 2018, de la ANR en la municipal de 2021 y correspondió a la asistencia en la primaria colorada de 2022. Los votos de la interna hubiesen sido suficientes para imponerse en la elección general, el aumento modesto que registró solo hizo más holgada la victoria de Peña. Esta votación se produce en cualquier tipo de elección y resulta bastante independiente de la coyuntura socioeconómica, la popularidad del presidente colorado de turno, la configuración de la oferta, incluso con cierta indiferencia frente al tono, los estilos, las propuestas de las campañas, propia y ajena.

Ese volumen de votos constituye un piso sólido y también se acerca al techo del partido, definiendo una situación excepcional y paradójica. Es poco frecuente, sobre todo en un partido predominante, que la militancia que acude a las primarias componga la inmensa mayoría de su respaldo en la elección general (los votos en las primarias supusieron el 93% de los conseguidos en la presidencial) y que ese apoyo se baste para salir airoso. En contrapartida, sorprende la capacidad limitada de un partido gubernamental, pilar del sistema político, para extender sus fronteras fuera del núcleo duro.

La fortaleza colorada reposa en varios pilares. La identificación con el partido es potente, asentada en una historia sesquicentenaria que facilita la transmisión de la lealtad entre generaciones familiares³. La continuidad del sistema partidario y la ausencia de crisis sociopolíticas mayores que actúen como puntos de quiebre facilitan la socialización política familiar, sin ni siquiera requerir una politización intensa. Los lazos amistosos y profesionales refuerzan esa dinámica, en particular en el Estado (la administración central cuenta con aproximadamente 230.000 funcionarios en un esquema que recompensa la adhesión partidaria). Esta identificación representa una baza considerable para la ANR pues casi la mitad de la población reconoce su afiliación a esa organización (Villalba; Galeano, 2021: 201-211). Mezcla variables emocionales, simbólicas, identitarias con eventuales ventajas e intereses asociados al control extenso del Estado. En filas coloradas, la reivindicación de la historia de la formación se hace en bloque y ensalza sin tapujo el periodo dictatorial, considerado como la “segunda reconstrucción”, asociado con el orden, la prosperidad, las tradiciones y la participación del partido (tal vez como un legado, los paraguayos son, de lejos, los latinoamericanos mejor predispuestos a considerar la perspectiva de un gobierno militar. Latinobarómetro 2023: 43-45). El “abrazo republicano” que se trabó en la cúpula se activó en los niveles medios e inferiores y Peña reencontró intactos sus votos de las primarias, tanto como los de su contrincante Wiens.

³ Por ejemplo, en el caso del senador y ministro Enrique Riera, se podía rastrear cuatro generaciones de militancia, hasta la fundación de la ANR (Riera, 1988: 10 y 11). Ciertamente, es un caso excepcional por la relevancia política de los cargos; sin tanto bagaje, miles de familias poseen su propia historia de militancia.

Como ocurre con frecuencia en los partidos con una prolongada permanencia en el poder, desarrollan una estructura de alcance nacional y no solo regional, con implantación hasta en áreas remotas (Wahman, 2017: 309-322). De manera más específica, en su caso, la densa cobertura territorial es asegurada por centenares de seccionales y decenas de miles de militantes, muchos de ellos funcionarios. Ella garantiza un proselitismo sostenido, aun en las fases alejadas de las elecciones. La pertenencia a esa estructura ofrece la “potencialidad de acceso a recursos variables, que no se agotan en una sola acción” (Martínez-Escobar, 2018: 40) o, más concretamente, “acceder no solo a trabajo, sino también a la salud, la educación universitaria, un empleo para los hijos, la mejora de caminos, la seguridad policial, luz o agua para el barrio, los espacios públicos, todo se canaliza a través del partido, dentro o fuera de un período electoral” (Benítez, 2023: 23). Ese enlace con el Estado y los servicios de distinta naturaleza en sus localidades dan réditos que el partido recoge en los procesos electorales.

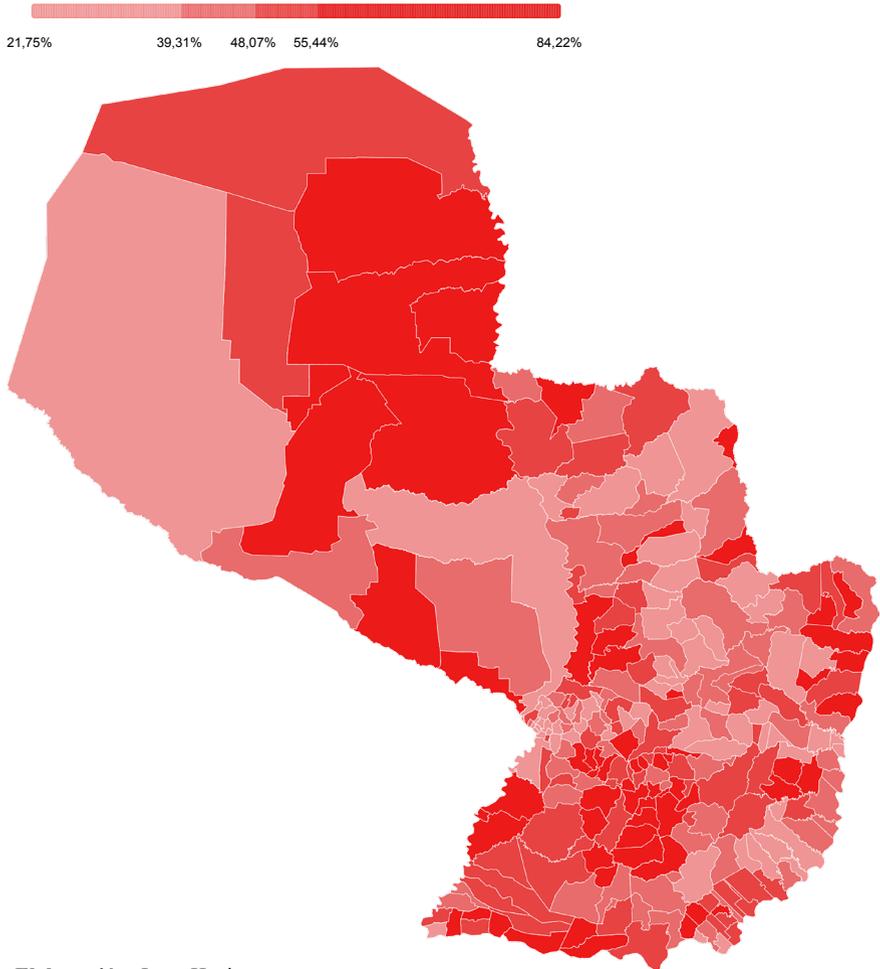
La disciplina de la estructura partidaria e incluso del electorado colorado se percibe incluso con indicadores que podrían parecer banales, pero reflejan la capacidad de movilización: por un lado, designa militantes en casi todas las mesas de votación y, adicionalmente, despliega fiscales en la mayoría (Saka, 2023: 78 y 79). Por otro lado, sus votantes son los primeros que acuden a sufragar. Las encuestas de boca de urna difundidas por La Nación –periódico de línea cartista– mostraron este efecto. Aunque no nombraban explícitamente a los candidatos, a las 8:30 a.m., el candidato A (Peña) reunía 50,4% del apoyo, a las 10:00, bajó a 48,4%, a mediodía a 44,9% y para las 14:00 la tendencia se estabilizó en 43,8% (se añade igualmente un efecto de edad, pues adultos y ancianos compusieron el grueso de las filas a primera hora. El liberalismo se mantuvo estable; el candidato que progresó fue Cubas, de 17,3% a 24,1%, a medida que los jóvenes se acercaron a sufragar. Datos difundidos por Nación Media). La presencia en las mesas y el transporte de los electores consumen una proporción muy elevada de los recursos de campaña de los partidos (Ibarra, 2023: 341 y 342).

Por último, la ANR se beneficia de la superioridad de recursos por el posicionamiento en el Estado, el vínculo privilegiado con el empresariado,

una posición fuerte en los medios de comunicación públicos y privados. Estos fondos impulsan las distintas facetas de la campaña, así como la movilización días antes y en la misma jornada de votación, y marcan una diferencia con respecto a las posibilidades de las otras organizaciones.

El mapa 7.3 muestra la distribución geográfica de la votación colorada en la elección presidencial de 2023.

Mapa 7.3. Elección presidencial 2023 – votación ANR por municipio



Elaboración: Jorge Hevia

Fuente: TSJE

<https://public.fourish.studio/visualisation/14124441/>

Peña conservó los bastiones de la ANR en la capital, el Chaco, el sudoeste (departamentos de Ñeembucú y Misiones) y el centro del país. Obtuvo la mayoría absoluta en siete departamentos, con un pico de 69,3% en Alto Paraguay. Desde 1989, ese partido ha vencido de manera ininterrumpida en Guairá, Caazapá, Paraguari, Ñeembucú y Alto Paraguay. El apoyo más flojo se produjo en el departamento de Central, la frontera oriental, la zona norcentral, así como entre los votantes del exterior. Empero, venció hasta en los departamentos donde su desempeño bajó, salvo en Alto Paraná (y en el sufragio en el extranjero).

La geografía colorada posee una sólida estabilidad, como muestra la correlación con la votación de Abdo en 2018 (0,79 en el nivel municipal).

La votación por la ANR cubre un arco social extenso. De hecho, no hay grupo social relevante en el cual la organización no tenga una presencia significativa. Uno de sus rasgos distintivos, y singulares en una perspectiva comparada, es el apoyo transversal y bastante parejo en la pirámide social.

Asunción ilustra este rasgo. Se impuso en todos los distritos de la capital, ligeramente por debajo o por encima de la mayoría absoluta. Probó solidez en recintos de distritos favorecidos, como La Recoleta, en los colegios Goethe o Luis A. de Herrera (53,1% y 52,8% respectivamente). Hizo incluso mejores desempeños en los barrios populares de Zeballos Cué, como en los recintos Mauricio J. Troche o Las Residentas (54,3% y 55,1% respectivamente). Tuvo porcentajes apenas menores en ciertos sectores de clases medias. En el ámbito conurbano de Central, con una mayor densidad de sectores medias y populares, ganó la mayoría de los municipios, aunque los guarismos menores reflejaron la tradicional implantación liberal y la irrupción de CN, e indicaron cierta dificultad en la periferia urbana, con asentamientos más precarios, alimentados por el éxodo rural (por ejemplo, en Capiatá, 35,6%). Una dinámica similar se reprodujo en el otro polo urbano, en Alto Paraná, con el resultado bajo en Presidente Franco (27%).

El espacio urbano se inclina menos por la ANR. El apoyo de las once principales ciudades fue ligeramente inferior a la media nacional (Tabla 7.1) y, en general, las capitales sufragaron menos por la ANR que las localidades rurales de los departamentos respectivos (a nivel departamental, la correlación entre el voto ANR y la urbanización es de -0,22).

Por lo tanto, la sociología electoral colorada posee un perfil más rural. Como la votación urbana, es de amplio espectro. Consiguió la confianza de las localidades pequeñas, con marcos tradicionales de socialización, convivencia y economía, expuestos a limitados choques externos, como Yavevyry, San Miguel y Santa María, municipios de Misiones donde superó el 60%. La elección, tanto la participación como la orientación del sufragio, se inscriben en una rutina con pocas alteraciones.

Recibió el apoyo en las colonias prósperas, marcadas por la impronta de la inmigración europea o asiática, organizada en empresas o cooperativas agrícolas y ganaderas, como los municipios de Hohenau, Capitán Meza u Obligado en Itapúa (47,2%, 50,6% y 52,1% respectivamente), Neuland en Boquerón (51%) o Yguazú en Alto Paraná (46,9%). Obtuvo el apoyo de las zonas dedicadas a los cultivos intensivos de soya y otros productos agroindustriales, con presencia de inmigración brasileña, como en Santa Rosa del Monday (79%). La continuidad de las políticas públicas coloradas a favor de la seguridad jurídica de la propiedad privada, el respaldo a la inversión extranjera y al desarrollo agroindustrial, la búsqueda conjunta de mercados internacionales le generan un respaldo sólido, tanto en recursos para la campaña como en votos.

Con un rendimiento más irregular, logró el voto campesino. Sin embargo, en ese segmento, encajó algunas de sus derrotas, señal de su distancia con un grupo que, muchas veces, se ha sentido relegado en las prioridades del Estado (por ejemplo, perdió en Paso Horqueta, Arroyito, Ybi Ya'u del departamento de Concepción). Consiguió buenos porcentajes en las comunidades con alta densidad de población indígena (53,7% en Bahía Negra, 69,9% en General Briguez). Dominó en zonas de bajo desarrollo humano, como la localidad de Puerto Guaraní en Alto Paraguay (76,7%), con el eventual refuerzo de mecanismos clientelistas preexistentes a los comicios (Villalba, 2018: 129-134).

El Partido Colorado ha ensamblado una alianza multclasista de una excepcional capacidad para resistir la usura del poder. Preserva la adhesión de los funcionarios, muchos de ellos activistas del partido (rasgo visible en Asunción o Ayolas, distrito vinculado a la represa binacional de Yacyretá. Esos municipios presentan simultáneamente un marcado voto por la ANR y una alta participación). Junta los sufragios de los sectores empresariales

y de las capas populares urbanas, en tanto que, en las zonas rurales, reúne a los agroganaderos exportadores, las colonias agrícolas y cooperativas de alta productividad, franjas significativas del campesinado y de las poblaciones indígenas aisladas y distantes de los núcleos urbanos.

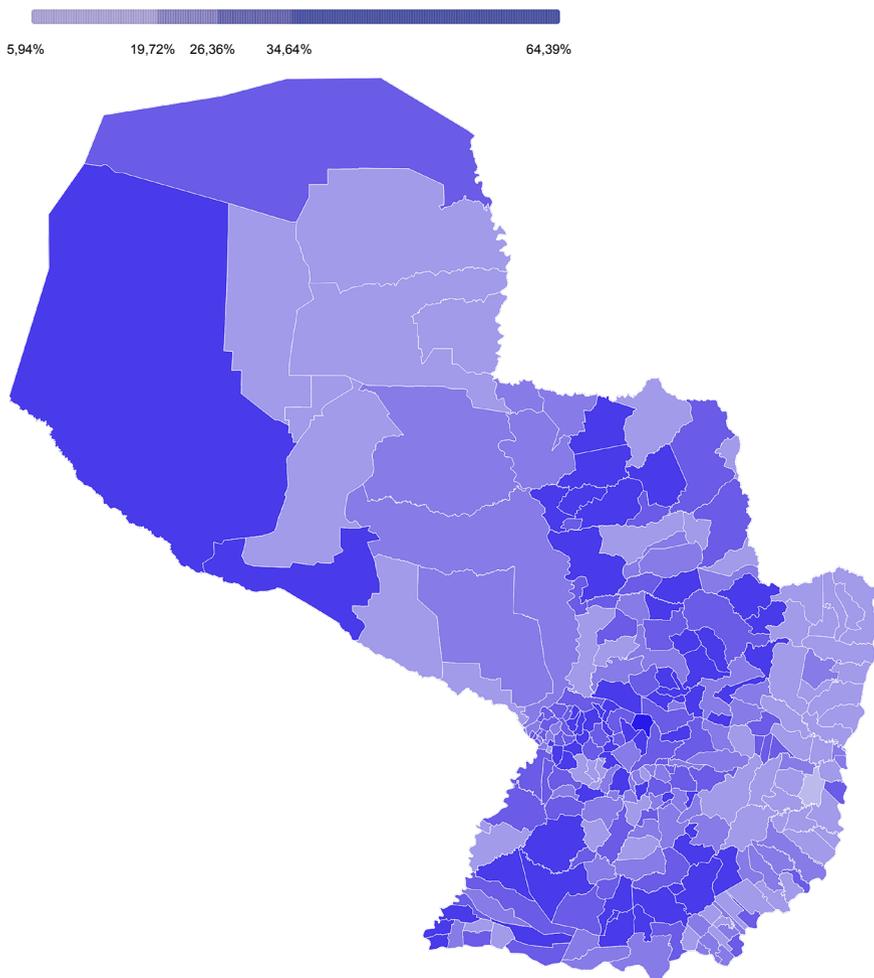
La evolución de la ANR entre 2018 y 2023 no alteró esa fisonomía. El retroceso nacional siguió una línea regional pareja, con descensos de hasta cinco puntos en la mayoría de los departamentos. Incluso los retrocesos en Alto Paraná (-7,6 puntos), Amambay (-6,5) y Central (-5,8), lugares favorables a la candidatura de Cubas, no se alejaron del promedio.

7.4 Concertación Nacional

La Concertación constituyó un ambicioso esfuerzo por reagrupar a la oposición a la ANR bajo una sola bandera y alcanzar la alternancia. La estrecha derrota en la presidencial de 2018 despertó ilusiones para 2023. El resultado contrarió la expectativa e incluso se saldó con un revés de visos históricos. Más allá de que Alegre cerró su peor actuación presidencial en cifras absolutas como relativas, desde 1993, la diferencia de la ANR no había sido tan abultada ni la del PLRA sobre la tercera fuerza, tan ajustada. También, por primera vez en tres décadas, el liberalismo terminó la contienda sin triunfar en ningún departamento.

El mapa 7.4 muestra la distribución geográfica de los apoyos a la Concertación en 2023.

Mapa 7.4. Elección presidencial 2023 – votación de la Concertación por municipio



Elaboración: Jorge Hevia

Fuente: TSJE

<https://public.flourish.studio/visualisation/14124703/>

La Concertación, sustentada en el liberalismo, posee también una presencia nacional, al igual que la ANR, aunque en una medida y alcance menores. Si bien el liberalismo auténtico estuvo proscrito durante la dictadura, su larga historia, su papel dominante en las primeras décadas del siglo XX y en la resistencia al régimen de Stroessner, le permitió enraizarse. Se benefició de los mecanismos de la socialización política familiar y la transmisión intergeneracional de las identificaciones partidarias para generar lealtades profundas, a lo largo del territorio y en capas significativas de la sociedad (al igual que la ANR, posee una militancia bastante pareja en todos los estratos socioeconómicos, pero, a diferencia de su tradicional adversario, con una mayor base popular. Villalba; Galeano, 2021: 211).

Este rasgo, unido a la ausencia de fracturas regionales relevantes con incidencia política y electoral, explica que los resultados departamentales de la Concertación giren alrededor de su media nacional. Por supuesto, hay bastiones, concentrados en el centro-norte del país, alrededor de Concepción, San Pedro, Cordillera y Caaguazú, donde el PLRA y el FG han obtenido regularmente apoyos significativos. Desde el retorno a la democracia, el PLRA venció en cinco oportunidades en Concepción y cuatro en Cordillera, prolongando una implantación de larga data, incluso superior al siglo (Frutos; Vera, 1998: 42).

El denominador común de esos departamentos rurales es la relevancia de la agricultura campesina. La coalición recogió los frutos del acercamiento con el movimiento campesino, que tiene roces con el Estado y las elites por la propiedad de la tierra, así como demandas vinculadas al acceso a servicios, créditos, infraestructura y mercados. La Concertación recibió el respaldo de la Federación Nacional Campesina. Alegre consiguió resultados elevados, a veces la victoria, en los distritos con ese perfil, como los municipios de Paso Horqueta (62,3%), Arroyito (44,6%), Horqueta (39,2%) en el departamento de Concepción o Yribicua en San Pedro (37,1%).

De manera más amplia, la Concertación recogió un voto insatisfecho con el balance de las administraciones coloradas y que aspiraba a un cambio de derrotero en las políticas públicas. La correlación entre la votación por Alegre y el IDH de los municipios fue de -0,38; en otras palabras, a medida que los indicadores de salud, educación e ingreso disminuyen, aumentó el respaldo a la oposición.

Esa misma lógica se reprodujo en el exterior. Los liberales mantuvieron la ventaja, repetida desde la instauración del voto para los residentes afuera, en particular gracias a los sufragios en Argentina (33,9%) y España (30%). Los emigrantes miran con ojos críticos el estado del Paraguay y atribuyen al partido dominante las razones de su partida.

Las áreas de debilidad de la coalición se situaron en el Chaco, tradicionalmente esquivo, donde consiguió alrededor de un quinto de los sufragios, y, aún menos, en los municipios periféricos, como Fortín Falcón (13,1%), Nanawa (14,6%), Teniente Irala (18,5%). Se añadió un bajo desempeño en la frontera oriental, en particular en Alto Paraná, y el sudeste.

Con respecto a la elección de 2018, la candidatura de Alegre perdió una cantidad significativa de puntos, al punto que se alteraron aspectos básicos de su perfil geográfico y sociológico (correlación municipal de 0,64 entre los dos comicios, inferior a los datos registrados por la participación o la ANR). Si bien decayó en casi todos los municipios, el retroceso no se dio de manera uniforme en el territorio. Limitó las pérdidas en municipios rurales de perfil tradicional, como en distritos del sudoeste en Misiones, Ñeembucú, Paraguarí donde retrocedió cinco o menos puntos (distritos General Díaz, Guasú Cua, Mayor Martínez, Villa Franca, entre otros), o incluso registró avances modestos.

La caída se acentuó en los departamentos urbanos y prósperos de Alto Paraná (-26 puntos), Central (-16,9) y Amambay (-14,3), donde la emergencia de CN quebró su fortaleza. El análisis acotado a las principales ciudades del Paraguay arroja un resultado similar. Su promedio en ellas fue inferior al nacional (Tabla 7.1). El desplome urbano pesó de manera decisiva en el retroceso general.

Mientras la Concertación resistió en las zonas rurales y las localidades pequeñas, se desfondó en los distritos urbanos, poblados y de perfil más popular, otrora bastiones. El descenso excedió 20 puntos en Mínga Guasú, Presidente Franco o Domingo Martínez de Irala, en la frontera oriental; así como en Capiatá, Limpio o Ñemby en la zona conurbana de Asunción.

En la trama urbana tendió a votaciones bastante parejas, como ilustraron los porcentajes en los municipios de Central, donde osciló entre 33,4% y 27% (Villa Elisa, Fernando de la Mora, Limpio, Mariano R.

Alonso, Luque, San Lorenzo, en orden descendente). Sin embargo, detrás de esa relativa homogeneidad, se notó una mejor resistencia en barrios favorecidos y medios que en los populares. Esta pauta se observó en los barrios de Asunción, en los municipios de Central y también de Alto Paraná, donde la votación en Ciudad del Este (22,1%) aventajó a la de los municipios circundantes, menos favorecidos (15,2% en Hernandarias, 16,5% en Minga Guasú, entre otros).

La propuesta de alternancia de la Concertación, de factura clásica, con énfasis en la honestidad de la gestión pública y la consideración de asuntos sociales, planteada por organizaciones con trayectoria y experiencia administrativa, caló mejor en sectores de clases medias y altas, dispuestos a un cambio del plantel dirigente, pero no a virajes profundos en las orientaciones estatales. Esa fórmula experimentada y de contornos más limitados, satisfizo menos en las categorías populares más disconformes, confrontadas a dificultades mayores en la vida cotidiana, y abiertas a ensayar planteamientos más radicales.

7.5 Cruzada Nacional

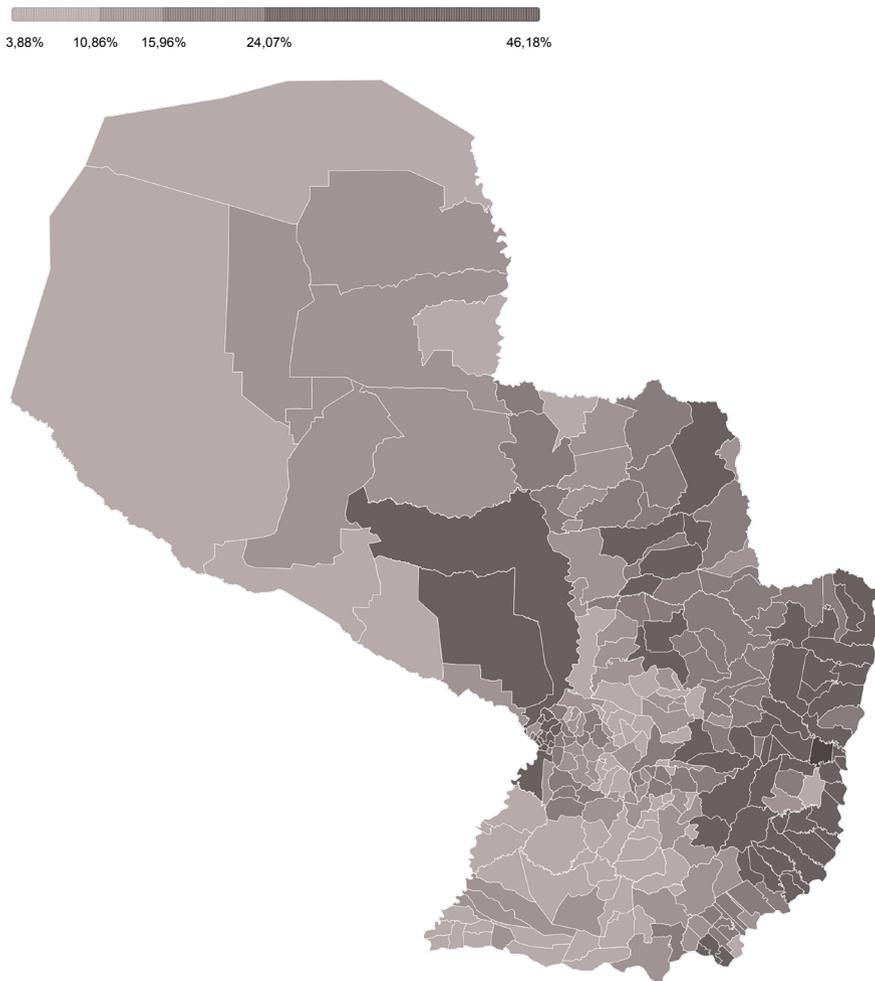
El debut de Cruzada Nacional consiguió un éxito significativo, tras una campaña singular, distinta a la del bipartidismo. Sin ninguna estructura consolidada, apostó a la personalización alrededor de la figura del candidato presidencial Paraguayo Cubas, que recurrió a las redes sociales y jugó la carta del outsider, menos por ausencia de carrera política que por el estilo confrontativo, “encandilando a propios y extraños” (Duarte, 2019: 76). En las encuestas, partió de un nivel bajo y registró un crecimiento vertiginoso en la recta final, en las semanas previas a los comicios, atrayendo simpatizantes de la Concertación y, en menor medida, de los otros partidos (en febrero, su intención de voto era de 6,9%, con Peña en 45,9% y Alegre en 36,1%. Ati Snead, 28 de febrero de 2023). Al final, emparejó el surgimiento del PEN en 1993, PPQ en 2003 y UNACE en 2008, al superar un quinto de los sufragios. Nunca el tercer partido estuvo tan cerca de rebasar al líder liberal.

Mientras que el bipartidismo, consolidado en la sucesión de procesos electorales, ha alcanzado una cierta homogeneidad territorial, el

surgimiento vertiginoso de CN contrastó regiones de alta votación y otras de bajo apoyo, separadas por brechas amplias. Es un rasgo común en las organizaciones de trayectoria corta.

El mapa 7.5 muestra la configuración geográfica de CN.

Mapa 7.5. Elección presidencial 2023 – votación de Cruzada Nacional por municipio



Elaboración: Jorge Hevia

Fuente: TSJE

<https://public.flourish.studio/visualisation/14145815/>

CN tuvo dos puntales territoriales: uno alrededor de Alto Paraná, otro en Central, ambos con capacidad de influir sobre su entorno. Destacó Alto Paraná, departamento por el cual Cubas fue diputado, candidato a intendente en la capital, Ciudad del Este, y a gobernador. Se impuso con 38,2% de los sufragios, gracias a las victorias en Ciudad del Este (40%), en las áreas urbanizadas aledañas, de perfil popular, como Minga Guasú (46,2%) o Presidente Franco (42,8%) y en los distritos rurales que se estiman olvidados por las políticas coloradas, juzgadas favorables a las elites o los inmigrantes brasileños, como Tavapy (38,5%).

Desde esa base se extendió por la frontera oriental, al norte, en Canindeyú (25,8%) y Amambay (24,7%), o al sur, en Itapúa (24,1%), siempre con las capitales departamentales como locomotoras pues reunió un cuarto o más de los votos.

El otro eje regional se situó en el occidente, en las ciudades del conurbano de Asunción, en el departamento de Central. La votación fluctuó entre el cuarto y el tercio, ganando los municipios de Limpio (32%) y San Antonio (35,4%). Esa dinámica se reprodujo con los municipios vecinos de Presidente Hayes, como Villa Hayes (28,7%) y Benjamín Aceval (26,1%). En cambio, le costó ingresar a la capital (15,2%), donde registró su peor guarismo entre las principales ciudades y donde el bipartidismo se mostró más resistente.

El peso del polo geográfico occidental y oriental fue relevante para el resultado nacional y definió los contornos de un partido urbano, capaz de casi empatar con la Concertación en las ciudades más pobladas. Ganó dos de ellas y salió segunda en cuatro (tabla 7.1).

Tabla 7.1. Elección 2023 - votación en las principales ciudades

Ciudad	Partido Colorado	Concertación	Cruzada Nacional	Participación
Asunción	51,5	25,6	15,2	71,7
Ciudad del Este	30,4	22,1	40,7	62,5
Luque	37,4	27,9	26,2	67
San Lorenzo	37,4	27,3	25	68,1
Capiatá	35,6	25,5	31	63,2
Lambaré	43,9	27	21,2	68,6
F. de la Mora	39,3	32,8	20,1	67,7
Limpio	30,5	30,2	32	65,2
Ñemby	35,3	25,5	31,6	65,2
Encarnación	41	23,1	28,2	61,7
Caaguazú	35,5	29,6	30,2	56,1
Promedio ponderado	42	27	25,9	66,3

Fuente: Elaboración propia con datos del TSJE

En el carácter urbano de CN convergió la apertura a nuevas propuestas y una campaña que recogió esas demandas. Su electorado provino sobre todo de las clases populares, como ilustra Asunción o el cinturón urbano de la capital y de Ciudad del Este, los núcleos de expansión demográfica del país. Los mejores promedios correspondieron a barrios alimentados por el éxodo rural, con numerosas necesidades insatisfechas, enfrentados a la inseguridad de la delincuencia o del crimen organizado, el empleo precario o informal, el transporte deficiente, mediocres prestaciones de los servicios públicos de educación y salud. Esos ciudadanos estaban predispuestos a explorar opciones distintas a las ofrecidas por la ANR e incluso por Alegre, cuya candidatura respaldaron antes (en cambio, las clases medias y altas rechazaron el estilo de Cubas; le otorgaron porcentajes menores o cercanos al décimo, como en los recintos Nuestra Señora de Asunción (11,7%) en la Santísima Trinidad o Goethe (8%) en La Recoleta, ambos distritos prósperos de Asunción).

Para alcanzar a ese grupo, Cubas empleó un discurso de ruptura, provocador, incluso agresivo, que rompía los códigos tácitos del bipartidismo. Se apoyó eficazmente sobre las redes sociales, cosechando los frutos de una labor de constitución de una audiencia con la cual interactuaba con frecuencia. En efecto, Cubas era el candidato con más seguidores en Facebook, duplicando con holgura a sus contrincantes, y el que más interacciones generó durante la campaña (Misión de Observación Electoral de la UE, 2023: 51 y 52). Asimismo, dominó en Tik Tok gracias a mensajes “constantes, polémicos, dirigidos a la audiencia joven” (Gómez, 2023: 509 y 510). En la arena digital, Cubas y Peña eclipsaron a Alegre.

Cubas demostró la eficiencia de esas plataformas para impulsar candidaturas de bajo perfil en el inicio de las campañas, capaces de compensar la ausencia de estructura y de recursos. Su impacto se incrementó en la recta final de la campaña, cuando, además, lo impulsaron los medios de comunicación del grupo Cartes para contrarrestar a Alegre.

El proselitismo digital suponía requisitos de conectividad al internet, presentes en las ciudades, pero también definió el perfil de sus seguidores: juvenil, desapegado de las estructuras y lógicas de acción del bipartidismo, popular, crítico con el estado del país.

La suma de estos factores explica la correlación positiva del voto por CN con la urbanización (0,17 a nivel departamental) y el desarrollo humano (0,25 a nivel municipal), aunque, en el espacio urbano, recogiera sobre todo el respaldo de los sectores menos favorecidos.

Los resortes que jugaron en Paraguay funcionaron afuera. El mecanismo de campaña, las redes sociales, le permitió a CN una llegada ágil a los electores en el exterior. Al igual que al liberalismo, le resultó sencillo hallar eco en una población que dejó el país para buscar mejores alternativas y oportunidades de vida, y puede responsabilizar al éxodo al largo dominio colorado. Cubas se impuso en España (42,1%) y Brasil (45%). La distribución general mostró un equilibrio entre las tres principales fuerzas en la sumatoria general del voto en el exterior.

En cambio, no rebasó el 10% en los municipios periféricos, aislados de los grandes ejes de circulación, en particular chaqueños (Bahía Negra, Teniente Martínez, Carmelo Peralta, entre otros) ni en el área rural del sudoeste y centro, donde ni siquiera alcanzó 5% (por ejemplo, Mayor

Martínez, Desmochados en Ñeembucú, San Patricio, Yabebyry en Misiones). En esas zonas de vida y socialización tradicionales, Cubas era una figura poco conocida, desprovisto de un aparato insertado en las dinámicas locales que sostuviera su proselitismo.

El nacimiento de CN se produjo en desmedro del bipartidismo. Conquistó franjas del electorado colorado en la frontera oriental y Central. Sin embargo, el principal trasvase provino de la carpa liberal. El avance de Cubas se superpuso con el debilitamiento de la Concertación. A nivel municipal, la votación de CN y la evolución de la candidatura de Alegre entre 2023 y 2018 tuvieron una correlación de $-0,66$. Ese resultado da cuenta de un fenómeno nacional, aunque de mayor incidencia en las ciudades y municipios orientales.

7.6 La elección más allá de la presidencial: el juego de los niveles congresales y de gobernaciones

Si bien la atención internacional y paraguaya recayó sobre la elección presidencial, de manera concurrente, los ciudadanos eligieron el Senado, la Cámara de Diputados, las gobernaciones y las juntas departamentales. El análisis no pretende profundizar el estudio de cada uno de esos niveles de manera individual, sino utilizarlos de manera agregada para reforzar la comprensión de las dinámicas políticas y partidarias que subyacen en el voto. La Tabla 7.2 sintetiza la información agregada por niveles.

Tabla 7.2. Porcentaje de votación presidencial, Senado, Cámara de diputados y Gobernaciones de la ANR, la Concertación, Cruzada Nacional, votos blancos y nulos⁴

Partido / Nivel	Presidencia	Senado	Cámara Diputados	Gobernaciones
ANR	42,7	43,6	44,6	45,6
Concertación	27,4	34,6	35,4	36,7
Cruzada Nacional	22,9	10,9	7,7	1,9
Otros partidos	4,1	6,4	6,3	8,3
Blancos y nulos	2,7	4,4	5,7	7,2

Fuente: Elaboración propia con datos del TSJE

Resalta la solidez del voto colorado. Su mencionada estabilidad, con la movilización de entre 1,2 y 1,3 millones de votantes entre 2018 y 2023, independientemente del tipo de comicios, aparece bajo una luz adicional. En efecto, también se manifiesta en el respaldo a sus candidaturas en todos los niveles, nacionales y departamentales, ejecutivos y legislativos, entre la base de 42,7% para la presidencial y 45,6% para las gobernaciones. Destaca como un voto compacto, disciplinado que privilegia a sus candidatos en línea, con pocas fugas.

Paradójicamente, a pesar de la relevancia de la competencia presidencial, objeto de todos los reflectores, en la ANR, ella no actúa de locomotora que arrastra el voto; incluso, aparece como el flanco vulnerable. No se trata de un hecho inédito, tiene precedentes, comenzando por los comicios de 1993, los primeros en los cuales se eligieron todos los niveles. De hecho, el desempeño colorado en comicios de base departamental (diputaciones, gobernaciones) tiende a superar el de circunscripción nacional (presidencia, Senado).

El partido se beneficia de sus consolidadas raíces locales, el proselitismo constante y el activismo de los equipos de los candidatos a diputados, gobernadores, y hasta de aspirantes a senadores, que tienden a

⁴ La Concertación solo se presentó como tal para la Presidencia y en la mayoría de las Gobernaciones. Los datos para el Senado y la Cámara de diputados agregan la votación de los partidos que respaldaron la candidatura presidencial de Alegre.

recibir el apoyo concentrado en su región de trabajo político, donde fueron intendentes, diputados o gobernadores, más que un respaldo dispersado en el país. Cosecha la recompensa de esa cercanía, que se atenúa ligeramente en los cargos de perfil nacional. Mientras algunas heridas no subsanadas pasaron factura en el nivel presidencial, consecuencia, por ejemplo, de las reservas del ala de Abdo para apoyar a Peña, ellas no afectaron las otras carreras, para las cuales los simpatizantes siempre encontraron un candidato colorado para respaldar, más aún en un sistema de voto preferente, compatible con la existencia de tendencias rivales.

En 2023, la ANR obtuvo una victoria de alcance inédito en el siglo XXI: ganó la mayoría absoluta en el Senado (23/45 curules, equivalente a 51,1%), la Cámara de Diputados (48/80 curules, es decir 60%) y se impuso en 15 de las 17 gobernaciones. Nunca alcanzó tantas diputaciones ni gobernaciones y solo en la victoria abrumadora de Raúl Cubas en 1998 tuvo un senador más.

El tamaño del éxito no residió en el nivel de votación, pues el porcentaje de Peña ocupó el quinto lugar colorado en las ocho elecciones. Fueron decisivos la consistencia del voto en todos los niveles⁵ y el aprovechamiento del voto preferente. En efecto, en esta oportunidad, esta modalidad benefició a la ANR, al menos por dos razones. Ante al incremento del costo de las campañas que implicó el voto preferente, los candidatos colorados sacaron ventaja gracias a su mejor acceso a fondos privados y al apoyo de recursos públicos, dada la tolerancia con el uso del tiempo de los funcionarios o de bienes para el proselitismo. Las campañas de alta intensidad individual generaron la ganancia del colectivo (los votos se suman primero para el partido y determinan el número global de escaños). Por otro lado, la implantación del partido en todo el territorio ganó adhesiones locales, mientras que las otras organizaciones resultaban menos competitivas. Sin duda, estos efectos de fortaleza intrínseca no hubiesen arrojado beneficios tan altos de no haberse acompañado de la fragmentación de la oferta opositora, en especial en el campo legislativo.

⁵ De los dos departamentos donde la ANR ganó la presidencia y perdió la gobernación, solo en Itapúa disminuyó el apoyo al postulante a gobernador, a la par que el candidato opositor demostró una innegable popularidad personal. En Central, Luis Fernando Gonzáles perdió, aunque superó la votación de Peña en el distrito.

La Concertación ofreció un rostro múltiple. Funcionó como una coalición para apoyar el binomio Alegre-Núñez y se dispersó para las elecciones del Senado y más aún de la Cámara de Diputados. Hubo, cierto, una lista parlamentaria de la Concertación, pero agrupó sobre todo a postulantes liberales y de pequeños partidos coaligados; de forma paralela, se presentaron fórmulas de PPQ, PEN y FG —cuyos dirigentes se dividieron en el respaldo a Alegre y Acevedo—, Yo Creo y organizaciones minoritarias como el Partido Paraguay Puahura, Partido de la A, que también respaldaron a Alegre.

En este cuadro fragmentado, la candidatura de Alegre no concretó el potencial electoral y político de la Concertación. Adicionalmente a las recurrentes observaciones sobre el escaso carisma y la débil conexión con el electorado, sufrió la pobre sinergia de niveles electivos. Mientras que la ANR podía, en cualquier departamento, concentrar (en el sentido literal y figurado) a los postulantes al Senado, la Cámara y la gobernación, Alegre recibía apoyos de fuerzas que, por lo demás, disputaban el voto parlamentario en el territorio, se miraban con recelo, más preocupados por impulsar su presencia parlamentaria que en fortalecer las chances presidenciales (como ocurrió, entre otros, con el FG. Caballero, 2023: 4). El interés individual de la organización primó sobre el colectivo encarnado por el binomio.

Con ese proselitismo trabado, la candidatura presidencial se desportilló. Quedó lejos de la suma de sufragios para el Senado, la Cámara de Diputados y las gobernaciones de los partidos que se coaligaron para apoyarla. En esos otros niveles, los partidos aliados superaron el tercio y mostraron una consistencia similar al voto colorado. Se aproximaron, igualmente, al promedio del liberalismo en las tres décadas precedentes.

Empero, si la suma de los votos para los integrantes de la Concertación indica su potencial, en la práctica, a la hora de la distribución de escaños, es una ilusión estadística. Para la asignación de curules, la multiplicidad de listas produjo pérdidas de sufragio (una vez que el partido alcanza el número de escaños correspondientes, los votos “sobrantes” pierden utilidad). La dispersión opositora fue clave para el bono mayoritario de la ANR en la distribución de cargos parlamentarios.

La votación de Cruzada Nacional se organizó exclusivamente alrededor de la figura de Cubas, de su llegada directa al electorado a través de las

redes sociales, con pocas actividades en el terreno. A diferencia de la ANR y la Concertación, no contaba con un movimiento estructurado y enraizado, que articulara los distintos niveles hasta llegar a la cúspide. Por lo tanto, la dinámica se invirtió. Su candidatura se convirtió en el sostén de listas parlamentarias o postulaciones a gobernaciones, de baja notoriedad y visibilidad propias, con limitadas capacidades para el despliegue proselitista.

La votación presidencial se disgregó en el paso a los otros niveles, en ausencia de resortes que generaran un voto en línea. CN perdió más de la mitad del voto presidencial en el escrutinio del Senado y dos tercios en la Cámara de Diputados, pues ni siquiera inscribió listas en varios departamentos. Los simpatizantes que se plegaron a semanas o días de los comicios expresaron un apoyo personal a Cubas, pero poseían limitadas referencias sobre los candidatos al Congreso —con la excepción de Yolanda Paredes, esposa de Cubas, cabeza de lista para el Senado y una de las candidaturas individualmente más votadas. Su arrastre fue crucial para que la bancada de CN en el Senado reúna 5 integrantes pues sus compañeros de lista recibieron poco apoyo—.

Una franja significativa de los votantes de Cubas retornó a las opciones parlamentarias de la oposición clásica, después de haber desdeñado la candidatura de Alegre. Otros se refugiaron en el voto en blanco, se dispersaron entre fuerzas minoritarias e incluso en la ANR, cuyos candidatos constituían rostros conocidos en las localidades. En consecuencia, el tamaño de la bancada no guardó proporción con el voto presidencial. No es inusual que el debut de un partido sin estructura, propulsado por un candidato popular, en un esquema de voto preferente termine subrepresentado en el Legislativo (como el Partido Anticorrupción de Salvador Nasralla en Honduras en 2013, entre otros).

El mayor desacople se produjo en las gobernaciones, siendo emblemático el departamento de Alto Paraná. En el bastión presidencial de Cubas, el único donde perdió la ANR, para la gobernación, CN ocupó un modesto tercer lugar, con algo más de un décimo de los sufragios. En los departamentos restantes, las cifras se empequeñecieron aún más o simplemente no hubo oferta.

Los partidos restantes, minoritarios o de raigambre regional, ganaron peso, de manera limitada, a medida que se alejaba la sombra de la

presidencial, en la cual carecían de visibilidad, a veces hasta de candidaturas. Mejoraron posiciones en el terreno parlamentario gracias a candidatos con alguna implantación local. Consiguieron el mejor desempeño en las gobernaciones, pues reunieron más de un décimo de la votación. Algunas lograron apoyos interesantes, como UNACE en el Chaco (por ejemplo, 29,2% en Boquerón).

En síntesis, las distintas capas de la elección general de 2023 confirmaron la solidez del bipartidismo, en particular su anclaje local, perceptible en la votación para las listas parlamentarias —con aún más fuerza en las diputaciones, cuyas circunscripciones son departamentales— y las gobernaciones. La dupla ANR-liberalismo y aliados reúne cerca del 85% de los sufragios válidos en ese nivel. En cambio, como en oportunidades anteriores, es algo más frágil en la arena presidencial.

Conclusiones

1. El bipartidismo asimétrico y los tercios imperfectos del electorado

En la elección de 2023, el bipartidismo asimétrico paraguayo ratificó su vigencia, establecida desde el final de la dictadura de Stroessner. Entre los dos partidos, totalizaron 70,2% de los sufragios emitidos en la presidencial, un porcentaje sólido, aunque por debajo del promedio, sin ser el menor (que corresponde a 2003). Se prolongan la sociología y la geografía electorales que lo sustentan.

De hecho, si bien el porcentaje de Cubas fue catalogado como la sorpresa de la elección, que un tercer partido acapare un quinto de los votos no fue inédito. Esa configuración recordó el desenlace de 1993 y 2003. Como en esos precedentes, se observó una ANR estable, acampando en sus bastiones, un debilitamiento de los liberales y sus aliados, la irrupción de una tercera candidatura, popular, pero de estructura débil. Predominó la continuidad, más allá de las novedades de las campañas digitales, el estreno del voto preferente o el uso de las máquinas electrónicas.

Las semejanzas se prolongan tanto que la descripción de la contienda de 1993 calza treinta años después casi sin retoques. En aquella oportunidad se escribió que en la campaña “difícilmente puede decirse que hayan diferencias entre los programas de las fuerzas en concurrencia”, se apuntó que los candidatos colorados “solo apelaron a los “correligionarios”, lo que resultó suficiente para ganar”, que el candidato rival “representa la oposición tradicional de origen oligárquico contra la dictadura de Stroessner y el heredero del liberalismo, contendor secular del coloradismo” y hasta se mencionó el choque “colorado-liberal en la tensión de último momento, y lo cierto es que, contra todo pronóstico, el Ejecutivo fue ganado con comodidad por el oficialismo” (Rodríguez, 1993: 18-22). En 2023, se anotó que “entre ambos candidatos no hay distancias ideológicas extremas ni programáticas”, que en el cierre de campaña colorada los discursos “apelaban a “no patear tu olla”, mientras Alegre fue presentado como un “liberal resiliente” (Boccia, 29 de abril de 2023: 18).

Pese a su consistencia, el bipartidismo asimétrico demuestra cierta vulnerabilidad en el nivel presidencial, en el cual, periódicamente lo

desafían figuras carismáticas, con trayectorias políticas cortas y sin estructura partidaria —salvo Oviedo—. Caballero Vargas (1993), Fadul (2003), Oviedo (2008) y Cubas (2023) consiguieron, en cada oportunidad, atraer más de un quinto del electorado.

Esas candidaturas sedujeron a franjas del electorado desencantadas con la oferta tradicional del momento. De acuerdo con su perfil y mensaje, atrajeron sectores distintos, unos más acomodados, otros más populares, algunos urbanos, otros más rurales y así sucesivamente. Fuese o no la intención, dejaron la impresión de que entorpecieron la posibilidad de una alternancia pues restaron sobre todo votos de la oposición y limaron solo tangencialmente la base colorada. El caso de Oviedo fue singular, pues su candidatura escindida de la ANR recuperó no solo electores, sino cuadros y estructura, siendo, a la postre, decisiva para la derrota de la formación matriz. En todo caso, a pesar de los porcentajes similares, vecinos al quinto, las candidaturas del “tercer espacio” no representan a grupos o regiones estables, con una identidad definida.

En cambio, el bipartidismo es sólido, enraizado, con pocas fisuras en el nivel local, que se expresa en las elecciones congresales, sobre todo de diputados, y gobernaciones. Allí saca el máximo provecho a los pilares que sostienen el poder local de los partidos: estructura permanente de militantes y líderes locales, con un conocimiento preciso del terreno y que, como en el caso de la ANR, actúan como intermediarios entre los ciudadanos y el Estado; rostros políticos conocidos, que resultan familiares en la papeleta tras construir lazos de confianza con los votantes; flujo adecuado de recursos, indispensables para la intensificación del proselitismo durante la campaña; inserción asociativa, que da presencia al partido en el tejido de las comunidades y localidades.

Partidos más nuevos pueden tener algunos de esos atributos, pero, casi nunca, todos a la vez, lo que les dificulta la extensión electoral, sobre todo fuera de las grandes ciudades (en las urbes más pobladas surgen lógicas menos comunitarias y más impersonales, donde los medios de comunicación clásicos o las redes sociales sirven para promover más fácilmente figuras poco conocidas en el inicio de las campañas).

El desafío de CN fue un rompecabezas que la Concertación no supo resolver. Sin embargo, la experiencia indica que las posibilidades de

enraizamiento de esos partidos son estrechas. Resulta más sencilla la incursión exitosa en una campaña, que se juega en el corto plazo de una determinada coyuntura, que el sostenimiento de un proceso político de largo aliento. Esas terceras fuerzas se hallan en una desventaja estructural frente al bipartidismo.

En efecto, en todos los niveles, el bipartidismo cuenta con la plataforma institucional para mantenerse un lustro, hasta la siguiente cita electoral. Posee el control de los ejecutivos nacional, departamentales y de casi todos los municipales; cuenta con la preeminencia en los legislativos de esos niveles. Por lo tanto, dispone de liderazgos activos en el conjunto del territorio y la inmensa mayoría los cargos públicos, en general atribuidos siguiendo un criterio partidista. Esa combinación le permite asegurar el dominio de las otras instituciones o Poderes del Estado, cuyas cabezas suelen designarse a partir de cuotas partidarias que, por implícitas, no son menos reales. En cambio, las nuevas formaciones, aun cuando debuten con ímpetu, no acceden a esos espacios, les cuesta ofrecer oportunidades a su militancia, mantener presencia en el escenario público y hasta conservar una cierta unidad (la bancada de CN se desintegró incluso antes de que los parlamentarios jurasen en los cargos, varios legisladores sumándose al bloque oficialista).

Más allá, la emergencia de CN, más que el partido como tal, plantea un reto considerable al bipartidismo. Puso de manifiesto un cortocircuito de las dos principales formaciones con el Paraguay desarrollado, joven y urbano, pero insatisfecho con su modernización tensa, marcada por el empleo precario, la inseguridad, las deficiencias de los servicios públicos, la escasa apertura a nuevas expresiones. La elección de 2023 mostró la búsqueda de alternativas y nuevas vías. El resultado de los comicios no ha resuelto ese desafío. Solo lo ha dejado pendiente.

Por último, los comicios de 2023 ratifican la división del electorado en tres tercios, sin duda imperfectos, pero reconocibles y estables. Se requiere recuperar la mirada de conjunto, sobre los inscritos y no únicamente sobre los votantes. El primer tercio corresponde a los abstencionistas. En el siglo XXI, su peso es de 35,5% (36,8% en 2023). La coyuntura influye poco, al menos ninguna ha sido lo suficientemente atractiva como para movilizarlos. En este segmento, ciertamente variado, existe una sobrerrepresentación de

jóvenes, de sectores populares, áreas rurales y ciudadanos sin identificación partidaria fuerte. El tercio menor es el de electores de la ANR, pues casi corresponde a un cuarto (25,8% en promedio y 27% en 2023). Empero cuenta a su favor la concentración en una sola sigla, la lealtad de su base en la sucesión de los comicios, una alta consistencia del apoyo en todos sus niveles electivos en cada proceso y una presencia nacional sin vacíos territoriales o sociales. Por último, las fuerzas rivales del Partido Colorado representan 38.6% del cuerpo electoral (36,2% en 2023). Son el conglomerado mayor. Sin embargo, se dispersa entre los votantes del liberalismo, como el principal y más permanente integrante, de terceras fuerzas, importantes, pero inestables, y de organizaciones minoritarias. Estos tercios imperfectos y estables dibujan los contornos de la política paraguaya desde el retorno a la democracia.

2. El sistema político y la democracia: la paradoja paraguaya

La estabilidad del sistema político confirmada en 2023 resaltó en el convulso e inestable contexto latinoamericano del “ciclo de la pandemia” con elecciones polarizadas, de desenlaces difíciles de prever, con irrupción de candidaturas inesperadas, tendencia a la disminución de la participación y cuestionamientos a los procesos y las autoridades electorales, que pusieron bajo estrés a gobiernos e instituciones y agravaron la inconformidad e inquietud ciudadanas.

El gobierno de Peña se enrumba en continuidad con las administraciones coloradas. Privilegia las políticas de libre mercado, equilibrios macroeconómicos, seguridad jurídica de la propiedad y la inversión, favorables al sector privado y exportador; aborda la cuestión social como un derivado del crecimiento económico y con bonos para los sectores vulnerables; acentúa la perspectiva conservadora en asuntos de sociedad (familia, papel de la mujer, etc.); prolonga los alineamientos de la diplomacia, cercanos a Estados Unidos, pero enfocados sobre todo en las relaciones con sus vecinos del Mercosur. Conformó un equipo de ministros y colaboradores que combinó personal de perfil tecnocrático, cercano al suyo, y numerosos cuadros políticos de HC, incluyendo a quienes regresaron a los cargos que ocuparon durante la presidencia de Cartes.

Con respecto a sus predecesores, cuenta con una gobernabilidad reforzada, gracias a la holgada mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso, apuntalada con congresistas que abandonaron las distintas carpas opositoras desde el inicio mismo de la legislatura. De paso, ese refuerzo mitigó las complicaciones de la habitual división del Partido Colorado —si bien la corriente contrapuesta al cartismo carece de liderazgo claro y también sufrió fugas—. Esa ventaja numérica tiene efectos relevantes para definir la composición de los órganos jurisdiccionales e instituciones que nombra el Parlamento, en particular vinculados con el Poder Judicial. Los primeros nombramientos señalaron el ánimo de utilizar plenamente esa posición hegemónica. Asimismo, la ANR ejerce un control territorial sin precedentes por sus triunfos en las municipales de 2021 y en las gobernaciones en 2023. Se le suma un entorno socioeconómico auspicioso, con tasas de crecimiento revigorizadas, la mayoría de los indicadores en verde y tranquilidad social. En más de treinta años, la ANR nunca había jugado en una cancha tan despejada.

Empero, hay novedades. Por primera vez en el siglo XXI, el presidente colorado no es el jefe del partido ni de la fracción mayoritaria. Ungido como candidato por Cartes, Peña posee una base de poder y de autonomía propia limitada. Los términos de esa relación y la delimitación de los roles se decantarán a lo largo de la gestión, más allá de un inicio armónico. La gama amplia de posibles desenlaces constituye una de las incertidumbres del mandato, tanto más que falta un precedente evidente (el caso de 1998 es manifiestamente distinto: Raúl Cubas se convirtió en la candidatura de Oviedo por interpósita persona, en el reemplazo obligado a semanas de los comicios, en tanto que Peña ganó las primarias y fue la figura de la campaña).

En el campo opositor la crisis es aguda. La caída de 2023 lo obligó a recomponer liderazgos y proyectos desde una posición de debilidad. En el liberalismo, la dirección de Alegre quedó cuestionada por la tercera derrota consecutiva, tanto más que, en lugar de acumular fuerzas, perdió impulso. La disputa por la sucesión después de una década creó un escenario de crisis y fragmentación. Igualmente, crítica es la situación del FG, desprovisto de la figura cohesionadora de Lugo, hasta ahora su único líder, y de PPQ. Ambos partidos cedieron espacios en el Congreso. Enfocadas en controversias internas, estas organizaciones pierden fuelle para actuar de

contrapesos más eficaces de la gestión colorada. El único vencedor relativo, CN, mostró su fragilidad, pues su bancada parlamentaria se disgregó aun antes de las primeras sesiones.

Más allá de los aspectos de la disputa política, la democracia tiene desafíos significativos. Requiere salir del entrapamiento de la calidad mediocre. Las mediciones internacionales le asignan puntajes bajos, con pocas evoluciones, señal tanto de la ausencia de crisis serias como de mejorías consistentes. Así, en el primer cuarto del siglo XXI, Paraguay ha sido considerado una “democracia de desempeño bajo” (IDEA Internacional, 2021: 10), una “democracia electoral”, en el octavo puesto en América del sur (V-Dem, 2023: 46 y 47), incluso rebajado a “régimen híbrido” (EIU, 2022: 14).

El indicador de integridad electoral tampoco se sitúa alto, a pesar de que los comicios han transcurrido sin problemas técnicos serios, en un ambiente pacífico —a pesar de la creciente implantación del crimen organizado— y pocos inconvenientes en el reconocimiento de los resultados. La observación internacional ha considerado el proceso de 2023 como “transparente” y juzgó que la “administración electoral a nivel central demostró profesionalidad y transparencia”, más allá del señalamiento de deficiencias que se arrastran desde hace varios comicios (Misión de Observación Electoral de la UE, 2023: 1). Saka, principal plataforma de observación electoral nacional arribó a conclusiones similares, a pesar de que el TSJE se negó a acreditarla, sin impedir el despliegue de los voluntarios. En el balance de la jornada electoral, el consorcio dio color verde de aprobación a 81% de las mesas que observaron y amarillo a 12,3%, reservando el rojo para el 6,8% (Saka, 2023: 81). Pese a esas coincidencias, Cubas denunció un fraude sin aportar pruebas y organizó movilizaciones, sin que se plegara el resto de la oposición (empero, su prolongada detención después de las manifestaciones, que generó escasas reacciones en la sociedad y hasta en su propio electorado, indicó más la atonía que la fortaleza de la democracia).

Paraguay ha perdido la capacidad para impulsar reformas políticas o electorales de contenido democrático, consensuadas entre el oficialismo y la oposición, acompañadas por la sociedad. De alguna manera, se asienta aún sobre los pactos de la transición, sin hallar fórmulas para progresar

o darles más densidad. Solo a modo de ejemplo, se puede citar el tema de la representación política femenina. En 1996, el país adoptó la cuota del 20% en las candidaturas, colocándose en las posiciones de avanzada en la región. Lo que fue de vanguardia lucía un cuarto de siglo después insuficiente y rezagado, y Paraguay pasó a la retaguardia por la cantidad de parlamentarias.

La fragilidad reformista también se vincula con otra evolución de los partidos. Confiados en su control de las instituciones y la relativa estabilidad política, han relegado a un lugar secundario el acercamiento con la sociedad civil y han perdido interés en recoger sus inquietudes o prioridades para centrarse en sus juegos internos y el equilibrio de sus facciones.

La ciudadanía descontenta se distancia de la democracia, con números bajos en América Latina. Según el Latinobarómetro de 2023, el apoyo a la democracia es de 40% contra 48% de media regional; la predisposición para apoyar un régimen autoritario de 27%, el segundo más alto, 10 puntos más que el promedio. La satisfacción con la democracia llega solo al 19%, casi diez puntos debajo de la media. El informe de la encuesta concluye: “Paraguay es el país con las actitudes más autoritarias de la región” (Latinobarómetro, 2023: 25).

Este escenario pinta una paradoja en el país de las tierras coloradas. La elección de 2023 muestra la continuidad del bipartidismo y pocas novedades. La permanencia de la ANR en el poder durante más de siete décadas, con un paréntesis de un lustro, ofrece la imagen de una superficie pulida, de acomodo y aprobación. Sin embargo, aún sin canales, bullen insatisfacciones hondas, molestias profundas y predisposición para explorar alternativas.

Bibliografía

ABC Color, “TSJE pide a ANR sustituir a directora del Registro Electoral” (1 de abril de 2022), <<https://www.abc.com.py/nacionales/2022/04/01/tsje-piden-a-anr-sustituir-a-directora-del-registro-electoral-candidata-de-hc/>>

Abente, D., *La democracia del desencanto* (Asunción: El lector, ABC, 2019).

_____, “Después de la dictadura (1989–2008)”, en I. Telesca (coord.), *Nueva historia del Paraguay* (Montevideo: Sudamericana, 2020), págs. 329-348.

Aguirrezabal, I., *La democracia paritaria en América Latina: tres dimensiones explicativas del proceso* (Madrid: Marcial Pons, 2021).

Alderete, R., “Evolución de la inversión directa en Paraguay 2007–2021”, *Análisis de coyuntura - economía y sociedad*, 74 (2022), págs. 14-17.

Andrada, L., “Entrevista a”, en H. Rubín, *Nuestro único líder: 11 entrevistas de Humberto Rubín* (Asunción: Ñandutí Vive, 1988), págs. 31-54.

Benjamín, A., “Elecciones y partidos en el Paraguay de la transición”, *Revista Mexicana de Sociología*, 52/4 (1990), págs. 83-98.

_____, “Elecciones municipales y democratización en el Paraguay (1991)”, *Nueva Sociedad*, 117 (1992), págs. 48-57.

Ati Snead, “Encuesta de opinión pública – opción electoral”, *Última Hora* (28 de febrero de 2023), págs. 6-7.

Banco Mundial, *Finanzas al servicio de la recuperación equitativa* (Washington: Banco Mundial, 2022).

Bareiro, L., “Democracia representativa en el Paraguay por primera vez”, en S. Romero Ballivián (dir.), *Democracia y elecciones en Paraguay* (Asunción: IDEA Internacional, 2023), págs. 9-54.

Benítez, R., “El paraguayo que forma fila”, *Última Hora* (9 de julio de 2023), pág. 23.

Boccia, A., “Campaña chata, final emocionante”, *Última Hora* (22 de abril de 2023), pág. 14.

_____, “Hartazgo versus aparato”, *Última Hora* (29 de abril de 2023), pág. 18.

Brenes, D., “Voto preferente” en *Diccionario electoral* (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 2017), págs. 1216-1220.

Caballero, E., “Errores y tropiezos de la izquierda”, *Última Hora* (9 de abril de 2023), pág. 4.

Comisión de Justicia y Verdad de Paraguay (CVJ), *Informe final* (Asunción: CVJ, 2008).

Cheresky, I. (comp.), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina* (Buenos Aires: Manantial, 2007).

Congo, J., “Narrativas desinformantes del movimiento provida contra el Plan de Transformación Educativa”, en J. Acuña et al., *Ruido* (Asunción: La Precisa, 2023), págs. 149-176.

Cuenca, C., “El agujero en la bandera”, *Última Hora* (16 de diciembre de 2022), pág. 16.

Duarte, J., “Paraguay Cubas: ¡son las formas, estúpido!”, en J. Sánchez y I. González (eds.), *Reflexiones sobre política paraguaya* (Asunción: Tereré cómplice, 2019), págs. 76-79.

Duarte, L., “Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia”, *Revista de Ciencia Política*, 33/1 (2013), págs. 303-324.

Economist Intelligence Unit (EIU), *Democracy Index 2021: The China challenge* [Índice de Democracia 2021: El desafío de China] (Londres: EIU, 2022).

Ferreiro, A., “Perspectivas de la transición en Paraguay”, *Nueva Sociedad*, 102 (1989), págs. 58-60.

Filártiga, C., “La estabilidad del sistema de partidos de Paraguay (1989-2015)”, en F. Freidenberg (ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015* (México: UNAM, Instituto Nacional Electoral, 2016), págs. 193-233.

Fregosi, R., *Le Paraguay au XXème siècle* [El Paraguay del siglo XX] (París: L’Harmattan, 1997).

Freidenberg, F., “La reina de las reformas: las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina”, en F. Freidenberg y B. Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos políticos en América Latina (1978-2015)* (Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, UNAM, OEA, 2016), págs. 31-91.

Freidenberg, F. y J. Suárez-Cao (eds.), *Territorio y poder (nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina)* (Salamanca: Universidad de Salamanca, 2014).

Frutos, J. y H. Vera, “Introducción”, en J. Frutos y H. Vera (comps.), *Elecciones 1998, tradición y modernidad* (Asunción: Medusa, 1998), págs. 13-49.

Gargarella, R., *El derecho como una conversación entre iguales (qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran -por fin- al diálogo ciudadano)* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2021).

Gómez, L., “Disputando el espacio digital: Paraguay y las elecciones generales 2023 en redes sociales” en S. Romero Ballivián (dir.), *Democracia y elecciones en Paraguay* (Asunción: IDEA Internacional, 2023), págs. 489-534.

Guereña, A. y L. Rojas, *Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay* (Asunción: Oxfam, 2016).

Hermet, G., *Les désenchantements de la démocratie* [El desencanto de la democracia] (París: Fayard, 1993).

_____, A. Rouquié y J. Linz, *Des élections pas comme les autres* [Unas elecciones sin precedentes] (París: PFNSP, 1978).

Huntington, S., “La tercera ola de la democracia” en L. Diamond y M. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia* (México: UNAM, 1996). págs. 3-23.

Ibarra, G., “El financiamiento político en Paraguay: dimensiones clave y notas de un diagnóstico del financiamiento político” en S. Romero Ballivián (dir.), *Democracia y elecciones en Paraguay* (Asunción: IDEA Internacional, 2023), págs. 323-356.

IDEA Internacional, *Una introducción al voto electrónico* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2012).

_____, *El estado de la democracia en las Américas 2021* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2022).

Laje, A., *La batalla cultural: reflexiones críticas para una nueva derecha* (México: Harper Collins, 2022).

Lara, J., “Paraguay”, *Nueva Sociedad*, 144 (1996), págs. 16-22.

Latinobarómetro, *Informe 2021, adiós a Macondo* (Santiago: Latinobarómetro, 2022).

_____, *La recesión democrática de América Latina* (Santiago: Latinobarómetro, 2023).

Linz, J., *La quiebra de la democracia* (México: Alianza 1990).

López, M., “Cambio, alternancia y permanencia política: entre el golpe y la quema (2008-2019)”, en I. Telesca (coord.), *Nueva historia del Paraguay* (Montevideo: Sudamericana, 2020), págs. 349-370.

Martínez Escobar, F., *Bases partidarias en el municipio de Repatriación* (Asunción: Democracia Reka, 2018), págs. 11-89.

_____, “¿30 años de la democracia en Paraguay? El cuoteo político y la expulsión de los militares de la política”, en J. Sánchez y I. González (eds.), *Reflexiones sobre política paraguaya* (Asunción: Tereré cómplice, 2019), págs. 40-42.

Martini, C., “Paraguay, ¿comienza la democracia?”, *Nueva Sociedad*, 161 (1999), págs. 13-18.

Misión de Observación Electoral de la UE (MOE UE), *Paraguay 2023 – Informe final* (Asunción: MOE UE, 2023).

Neri Fariña, B., *La decadencia stronista* (Asunción: El lector, ABC, 2014)

Nickson, A., “Una oportunidad para Paraguay (los desafíos de Fernando Lugo)”, *Nueva Sociedad*, 216 (2008), pág. 4-16.

_____, “El régimen de Stroessner (1954–1989)”, en I. Telesca (coord.), *Nueva historia del Paraguay* (Montevideo: Sudamericana, 2020), págs. 295-328.

Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994).

O’Donnell, G., *El Estado burocrático autoritario* (Buenos Aires: Belgrano, 1996).

ONU Mujeres y Unión Interpalamentaria (UIP), *Mujeres en la política: 2023*, <<https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2023/03/women-in-politics-map-2023>>, fecha de consulta: 18 de octubre de 2023.

Penfold, M.; J. Corrales; G. Hernández, “Los invencibles: la reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, 34/3 (2014), págs. 537-559.

Pérez Talia, M., *El cambio de los partidos políticos en el gobierno y en la oposición* (Asunción: Intercontinental, 2022)

Przeweroski, A., *Democracy and the Market (Political and Economic Reforms in East Europe and Latin America)* [Democracia y el Mercado (Reformas políticas y económicas en Europa del Este y América Latina)] (Cambridge: Cambridge U.P., 1991).

Reuters, COVID-19 Global tracker [COVID-19 Rastreador mundial], <<https://www.reuters.com/graphics/world-coronavirus-tracker-and-maps/>>, fecha de consulta: 20 de septiembre de 2023.

Richer, H., “Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya”, *Nueva Sociedad*, 241 (2012), págs. 4-10.

Riera, E., “Entrevista a”, en H. Rubín, *Nuestro único líder: 11 entrevistas de Humberto Rubín* (Asunción: Ñandutí Vive 1988), págs. 9-30.

Riquelme, M. A., *Stronismo, golpe militar y apertura tutelada* (Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE), 1992).

Rodríguez, Juan Carlos (1989). “Paraguay: nueva aritmética gobierno – oposición” en *Nueva Sociedad*, 102, p. 20 – 23.

_____, “Paraguay, mansa transición democrática” en *Nueva Sociedad*, 127, p. 18 – 22.

Romero Ballivián, S. (comp., 2007), *Atlas electoral latinoamericano* (La Paz: Corte Nacional Electoral, 2007).

_____, *Elecciones en América Latina* (La Paz: IDEA Internacional, Tribunal Supremo Electoral, 2021).

_____, “Las reformas políticas y electorales en América Latina”, en F. Freidenberg (ed.), *Las reformas políticas a la representación en América Latina* (México: UNAM, 2022), págs. 383-446.

Romero Pereira, “Entrevista a”, en H. Rubín, *Nuestro único líder: 11 entrevistas de Humberto Rubín* (Asunción: Ñandutí Vive, 1988), págs. 209-239.

Rouquié, A., *L'État militaire en Amérique Latina* [El Estado militar en América Latina] (París: Seuil, 1982).

Ruíz Díaz, E., “El proyecto Soledad”, *Última Hora* (7 de agosto de 2022), pág. 10.

Saka, *Observación electoral ciudadana nacional* (Asunción: Saka, 2023).

Seifart, Á. R., “Entrevista a”, en H. Rubín, *Nuestro único líder: 11 entrevistas de Humberto Rubín* (Asunción: Ñandutí Vive, 1988), págs. 137-162.

Soler, L., “Golpe de Estado y derechas en Paraguay”, *Nueva Sociedad*, 254 (2014), págs. 73-83.

Soto, C., “Paraguay bajo el signo del estancamiento”, *Nueva Sociedad*, 176 (2001), págs. 11-16.

Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), *Juventudes: cifras de la participación en las elecciones generales y departamentales* (Asunción: TSJE, 2023).

_____, *Normativa política y electoral paraguaya* (Asunción: TSJE, 2017).

_____, *Última Hora*, “A 14 días de internas, Tesoro libera USD 14 millones para aguinaldo a pobres” (17 de noviembre de 2022), pág. 8.

_____, “5033 precandidatos no cumplieron con la Ley de Financiamiento político” (11 de diciembre de 2022), pág. 4.

_____, “Me convertí en el mayor opositor de Marito” (22 de diciembre de 2022), pág. 2.

_____, “Soledad plantea más presencia de la Vice en políticas públicas” (24 de diciembre de 2022), pág. 6.

_____, “Internas del PLRA arrojan muy poca renovación en lista para el Senado” (4 de enero de 2023), pág. 4.

_____, “El oficialismo ganó 218 seccionales y 50% en la Junta” (7 de enero de 2023), pág. 3.

_____, “Matriz no impidió el desborde del gasto salarial en los últimos años” (5 de febrero de 2023), pág. 15.

_____, “Peña se niega a un mano a mano con Efraín y se cancela el debate” (9 de marzo de 2023), pág. 3.

_____, “Euclides descarta voto útil, aunque está abierto al diálogo” (18 de marzo de 2023), pág. 6.

_____, “Marito se muestra cada vez más distante de la campaña colorada” (9 de abril de 2023), pág. 3.

_____, “Peña apela al aparato estatal y a la estructura partidaria” (22 de abril de 2023), pág. 2.

_____, “Bancos e industrias fueron los que más aportaron al Fisco en el 2022” (1 de agosto de 2023), pág. 14.

_____, “DDJJ del clan Zacarías muestran activos de más de USD 10 millones” (20 de agosto de 2023), pág. 9.

Unión Interpalamentaria (UIP), *Historical data on women in national parliaments* [Datos históricos sobre las mujeres en los parlamentos nacionales], <<https://data.ipu.org/historical-women>>, fecha de consulta: 18 de octubre de 2023.

V-Dem, *Reporte la democracia 2023 (resistencia frente a la autocratización)* (Santiago: V-Dem, Universidad Católica de Chile, 2023).

Valdés, L. y J. Ruíz, “Los órganos encargados de la administración electoral”, en D. Nohlen; L. Valdés; D. Zovatto (comps.), *Derecho electoral latinoamericano* (México: Fondo de Cultura Económica, 2019), págs. 414-443.

Villalba, S. M., “Participación política electoral indígena en Paraguay”, en Democracia Reka, *Formas de participación política de mujeres, jóvenes e indígenas en comunidades rurales* (Asunción: Democracia Reka, 2018), págs. 91-153.

_____ y J. Galeano, *Territorios de exclusión 2021: medición de la exclusión social en Asunción y cinco departamentos de Paraguay* (Asunción: Arandura, 2021).

Wahman, M. “Nationalized Incumbent and Regional Challengers: Opposition and Incumbent Party Nationalization in Africa”, *Party Politics*, 23/3 (2017), págs. 309-322.

Weber, M., *Estado y sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1964).

Zovatto, D., *Reforma político – electoral e innovación institucional en América Latina*, (México: Tirant lo Blanch, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018).

_____, “El superciclo electoral latinoamericano 2021 – 2024”, *Diálogo Político*, 2 (2022), págs. 8-19.

Sobre el autor

Salvador Romero Ballivián, de nacionalidad boliviana, obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París.

Ha ocupado en dos oportunidades la Presidencia y la vocalía del Tribunal Supremo Electoral, así como la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz. Fue el primer director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras. Dirigió el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL/IIDH). Integró la Misión Electoral Especial, creada por el Acuerdo de paz en Colombia. Fue secretario ejecutivo del acompañamiento técnico a los procesos electorales de México de 2018 y 2021, organizado por CAPEL/IIDH y los organismos electorales. Es director de IDEA Internacional en Paraguay desde 2022.

Entre sus libros destaca Elecciones en América Latina, considerada una obra de referencia en la materia. Textos suyos sobre asuntos políticos, con énfasis en democracia, elecciones, partidos y ciudadanía, han sido publicados en libros, revistas y periódicos en América Latina y Europa.

Ha dictado clases en diferentes grados en las principales universidades de Bolivia, así como en programas cortos en varias universidades de América Latina. Ha sido conferencista en más de un centenar de eventos internacionales. Ha participado en misiones internacionales de observación electoral en alrededor de una veintena de países de América y África.

Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental con 34 estados miembros, fundada en 1995 con el mandato de apoyar la democracia sostenible en todo el mundo.

Qué hacemos

Desarrollamos investigaciones favorables a las políticas y análisis relacionados con elecciones, parlamentos, constituciones, digitalización, cambio climático, inclusión y representación política, todo ello bajo el paraguas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Evaluamos el desempeño de las democracias a través de nuestro singular Índices del estado global de la democracia y el Observador de la democracia.

Ofrecemos desarrollo de capacidades y asesoramiento experto a los actores democráticos incluyendo a los gobiernos, los parlamentos, los funcionarios electorales y la sociedad civil. Desarrollamos herramientas y publicamos bases de datos, libros, y guías en varios idiomas sobre temas que van desde la participación electoral hasta las cuotas de género.

Acercamos a los actores estatales y no estatales para establecer diálogos y compartir aprendizajes. Nos hemos consagrado con promover y proteger la democracia mundial.

Dónde actúa idea internacional

Nuestra sede se encuentra en Estocolmo. Contamos con oficinas regionales y nacionales en África, Asia-Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe. IDEA Internacional es Observador Permanente de la ONU y está acreditada como institución en la Unión Europea.

Nuestras publicaciones y bases de datos

Tenemos un catálogo con más de 1.000 publicaciones y más de 25 bases de datos en nuestro sitio web. La mayoría de nuestras publicaciones se pueden descargar de forma gratuita.

[<https://www.idea.int>](https://www.idea.int)

El libro analiza la evolución democrática, electoral y partidaria de Paraguay desde la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner. Se interesa en los logros de la modernización política e institucional de la democracia, así como en los límites y el estancamiento de su dinámica; en el enraizamiento de un bipartidismo asimétrico de raíz decimonónica y los intentos por desafiarlo; en la estabilidad de un régimen que, sin embargo, no despierta la confianza ni el apego ciudadano a sus instituciones, procedimientos y actores. Las dinámicas sociopolíticas de Paraguay constituyen un importante caso de estudio sobre el reto de afianzar el terreno de las democracias de calidad frágil y las tensiones entre estructuras partidarias sólidas y ejercicios ciudadanos débiles.

En otras palabras, esboza las líneas centrales de esas relaciones para estudiar las permanencias y las transformaciones del sistema político, destacando sus consecuencias e implicaciones para la democracia. Como a menudo, las construcciones institucionales, la sucesión de los procesos electorales y la configuración de los sistemas de partidos terminan diciendo mucho sobre los modos de funcionamiento de la política, la estructura social y las pautas culturales de la ciudadanía. La obra integra los aportes de la historia, la sociología y la ciencia política con un abordaje fundamentalmente comparativo.

ISBN: 978-91-7671-697-7 (versión en PDF)

ISBN: 978-91-7671-698-4 (versión impresa)

