

## LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE PARAGUAY (1989-2015)

Camilo FILÁRTIGA CALLIZO\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Contexto histórico.* III. *Las reglas de juego.* IV. *Estructura de la competencia en el sistema de partidos: evolución y cambio en las principales dimensiones de análisis.* V. *Evolución de la oferta partidista: nivel de fragmentación, concentración y número efectivo de partidos a nivel presidencial y legislativo.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo describe y analiza la evolución del sistema de partidos paraguayo desde 1989. El objetivo es establecer en qué medida han cambiado las dimensiones centrales del sistema de partidos de este país, que ha vivido gran parte de su historia a la imagen de un único partido: el Colorado. La prolongada vigencia de gobiernos militares de rasgos autoritarios se extiende, casi sin interrupciones en Paraguay, entre 1940 y 1989. En esos 49 años, la institucionalidad electoral y el sistema de partidos tuvieron un denominador común: la preservación de un sistema hegemónico, con el protagonismo excluyente de un único actor en el conjunto de partidos existentes, el Partido Colorado, y la proscripción total por largos periodos en aquellos años de los demás partidos de oposición.

A partir de la instauración de la democracia en el país, se han hecho importantes esfuerzos por consolidar el sistema democrático. El fin del régimen autoritario en 1989 obligó a la sociedad paraguaya a aprehender los valores democráticos al mismo tiempo que se debía diseñar toda la institucionalidad requerida para hacer viable un sistema democrático, esto es, refundar la República. Al mismo tiempo de

\* Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Asunción, Paraguay.

construir las instituciones y establecer las reglas de juego democráticas, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1992, los paraguayos tuvieron que aprender el juego de la democracia sin tener un manual a disposición que indicara cómo debía jugarlo.

En los últimos veinticinco años, el sistema de partidos paraguayos se ha caracterizado por la influencia dominante ejercida por el Partido Colorado, ganador de cinco de las seis elecciones nacionales posdictadura y con mayorías recurrentes en el Congreso Nacional en todos estos periodos, con el Partido Liberal Radical Auténtico como indiscutible segunda fuerza política, pero sin la fuerza aparente para enfrentar por sí solo al Partido Colorado, debiendo recurrir a alianzas con terceros actores para tener chances electorales, en cuanto al tercer espacio, en estos años desde la caída del Régimen, ese lugar lo han ocupado distintas fuerzas políticas, a comienzos de la transición aparece el Encuentro Nacional, de perfil socialdemócrata, que reemplaza en el protagonismo de ese espacio al Partido Febrerista.

Posteriormente, Unace, creado por el extinto general Lino Oviedo y, en menor medida, Patria Querida, de tendencia de centro derecha, liderado en sus inicios y con gran influencia posterior de parte del empresario Pedro Fadul. Estos dos últimos partidos actualmente han mermado notablemente su protagonismo, hecho que se refleja en la escasa tenencia de bancas en el Congreso en relación con periodos anteriores, bajo protagonismo en el debate público y divisiones y quiebres internos que debilitan aún más estos partidos. Como contraste a esto, se presenta un fenómeno llamativo, que coincide con la asunción de Lugo al poder en 2008, y que representa la aparición de organizaciones partidarias de izquierda más organizadas y que incluso, en las últimas elecciones han accedido a un número de bancas en el Congreso como nunca antes se había dado en la transición democrática. Estas fuerzas políticas reemplazan en la actualidad en el escenario político a sectores más conservadores que han venido a menos y a los que se hace mención en el párrafo anterior.

La característica estable del sistema de partidos es la vigencia de un bipartidismo histórico. Entre ambos partidos tradicionales se concentran el 84% de los votos, con uno de ellos, el Colorado, con carácter predominante. El tipo de competencia electoral está dada por mayores niveles de pragmatismo y menor grado de polarización ideológica entre los partidos en pugna, lo que se evidencia en la presentación de plataformas electorales similares. En los partidos paraguayos

prima la lealtad al partido, la tradición y las costumbres por sobre una elección ideológica o programática. Si bien existen otros partidos en el sistema, la influencia o relevancia de estos frente a los partidos tradicionales es muy escasa. Tanto en estructura como en cantidad de afiliados o simpatizantes, la relevancia de estos actores es limitada. En gran medida, la influencia de los partidos menores se da en áreas urbanas y de manera muy incipiente con alguna estructura y cantidad de votos muy menor a nivel nacional.

La estructura de este capítulo es la siguiente. Primero, se analiza el contexto histórico que condiciona el desarrollo del sistemas de partido de Paraguay. Segundo, se detallan las reglas de juego a nivel nacional, para la elección del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Tercero, se describe la estructura de la competencia del sistema de partidos y se analizan las principales dimensiones del sistema de partidos (orientación de voto, fragmentación, concentración de voto y número efectivo de partidos y nivel de institucionalización del vínculo entre electores y partidos, polarización de las élites, entre otras). Finalmente, se presentan una serie de conclusiones respecto a la estabilidad del sistema bipartidista paraguayo.

## II. CONTEXTO HISTÓRICO

La creación de los dos primeros partidos políticos de Paraguay se remonta a 1887. Tras la derrota de Paraguay en la Guerra de la Triple Alianza, el país se vio forzado a buscar nuevas alternativas de manera de reconstruir lo que había quedado en ruinas, provocando una ruptura radical con el régimen anterior. Ese mismo año, se sancionó la que sería la primera Constitución Nacional. Esta ley fundamental de tinte liberal<sup>1</sup> es la más importante al reconocer, por primera vez, el principio de la soberanía popular con la organización del gobierno de acuerdo al sistema de separación de poderes del Estado —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, con la aparición de la figura jurídica del ciudadano con derechos y obligaciones, con la incorporación de la figura del sufragio (no universal puesto que mujeres e indígenas no tenían derecho al voto) y con la incorporación de libertades civiles.

---

<sup>1</sup> Esta Constitución estuvo inspirada principalmente en el pensamiento liberal de la Declaración de Virginia de 1776 y en la Constitución Argentina de 1853.

Ese texto constitucional contempla varios de los elementos que propiciarían el surgimiento, años más tarde, de los dos partidos con mayor caudal electoral y de los más antiguos de la región, el Partido Colorado y el Partido Liberal (Decoud, 1925). Es así que, hasta principios del siglo XX, no existían partidos políticos entendidos como “cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones y es capaz de colocar a través de elecciones, a candidatos para cargos públicos” (Sartori, 2009).

Los primeros partidos políticos paraguayos, el Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal más tarde denominado como Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), surgieron en un momento en el que el país necesitaba una reconstrucción institucional. La importancia de conformar un nuevo sistema de legitimación del poder político, de establecer una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad y de encontrar alternativas para canalizar uno de los mayores problemas sociales que afectaba a varios sectores de la sociedad paraguaya, como era la venta de las tierras públicas (Morinigo, 1995), dio lugar al nacimiento de estas agrupaciones.

Los partidos se fueron conformando en torno a élites provenientes de un sector social parecido, que disputaban el control del poder. Nacen bajo las influencias ideológicas del liberalismo de la época, pero con un contenido más nacionalista y populista, la ANR, y un contenido más propiamente liberal, el PL. El Partido Colorado estaba representado por el sector conservador de la clase alta que se había beneficiado con la venta de tierras públicas. El Partido Liberal, sin embargo, conformado por el sector progresista de la clase alta, campesinos pertenecientes a grupos políticos, industriales y ganaderos afectados por la venta de dichas tierras.

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

En esta misma década, con el gobierno del Partido Liberal, se inicia el periodo de mayor cuestionamiento a la democracia liberal, con el argumento de que no era apropiada para promover el desarrollo económico y los cambios sociales que requería el país. El Partido Liberal intentó encaminar las transformaciones dentro del marco de la Constitución de 1870, pero fue rebasado en su esfuerzo. La Guerra del Chaco constituyó en ese contexto un paréntesis dentro del propio desmoronamiento del orden liberal. Esta fase se concretó con la Revolución de 1936, conducida por el coronel Rafael Franco, quien fuera fundador del Partido Revolucionario Febrerista y, posteriormente, con la adopción de una nueva Constitución en 1940 (Scavone Yegros, 2010).

A partir de este momento, el Estado adoptó un protagonismo estratégico, abandonando posicionamientos neutrales y tomando intervención decidida en la economía y en la promoción de derechos sociales. Entre 1936 y 1954, con el agregado de las Fuerzas Armadas como factor determinante en el equilibrio de poder, la convivencia política estuvo dominada por la intolerancia y el sectarismo. En esta etapa no se alcanzó ni el despegue económico ni la transformación sustancial de las condiciones de vida de la población. La Revolución febrerista de 1936 constituyó una sublevación militar que derrocó al gobierno en turno y marca el fin de la era liberal y el inicio de un largo periodo de regímenes, varios de ellos, militares. Las Fuerzas Armadas emergen como principales actores de la estructura política del Estado y se deroga la Constitución Nacional vigente desde 1870.

La vida política del Paraguay ha estado cruzada por dos grandes etapas. La primera que abarca entre 1870 y 1904, años en los que el Partido Colorado gobierna sin interrupciones. Y, la segunda, de 1904 a 1936, un periodo donde gobierna de manera ininterrumpida el Partido Liberal. En ambos casos, el lugar de la oposición fue muy complicado y su ejercicio bien limitado. Los conflictos sociopolíticos ocurridos desde la conformación de los partidos tradicionales (1887-1947) generaron un ambiente de inestabilidad e incertidumbre en Paraguay. Tanto así que entre 1870 y 1954 llegaron al poder 43 presidentes, lo que devela el grado de inestabilidad política de esa etapa.

A fines de la presidencia de Higinio Morínigo (1940-1948), uno de los tantos militares que llega al poder, anula la Constitución y prohíbe el funcionamiento libre de los partidos políticos, se desarrolla una de las guerras civiles más violentas que tuvo el Paraguay. Los

protagonistas fueron, por un lado, los aliados (Partido Liberal, Partido Febrerista, el Partido Comunista y gran parte de las Fuerzas Armadas) y, por otro, el ejército *pynandi*<sup>2</sup> de civiles colorados y la porción restante de las Fuerzas Armadas, en donde estos últimos resultaron vencedores. Posterior a este acontecimiento, se instaura nuevamente el Partido Colorado con distintos presidentes que ejercen periodos de corta duración, hasta la llegada al poder, mediante un golpe de estado, del general Alfredo Stroessner en 1954.

El régimen de Stroessner pudo permanecer en el poder durante 35 años porque, de manera muy hábil, logró combinar los intereses de tres estamentos: las Fuerzas Armadas, del que él era representante; la Asociación Nacional Republicana y la estructura gubernamental. Stroessner era, a la vez, el jefe de los tres sectores de poder. A diferencia de muchos otros dictadores, Stroessner no creó una nueva estructura política o partido para gobernar sino se valió del Partido Colorado para ese fin. Realizó una lenta pero continua tarea de adecuación y eliminación de sus opositores. De hecho, no estar afiliado al Partido Colorado afectaba a toda una sociedad permeando no sólo la vida sociopolítica sino la económica y por sobre todo, la privada. El partido fue legitimador del régimen ante la sociedad civil y sobre todo la vía de acceso a los cargos públicos y a las Fuerzas Armadas.

Con el Partido Colorado en el poder se instaló un sistema de partido hegemónico, que funcionó sin la participación de los partidos de oposición hasta casi diez años después de haberse iniciado su gobierno, tiempo en el cual el dictador entiende que para dar sostenibilidad al régimen debía instalar una “dictadura con espacio institucional político”. Bajo este esquema, en la década de 1960, el régimen decide llamar a los partidos políticos a participar en el Poder Legislativo y en las elecciones nacionales. Regía aún la Constitución autoritaria de 1940 y las leyes represivas impedían manifestaciones y reuniones públicas y la participación era fuertemente controlada (Colazo, 1990).

En el vértice de este sistema autoritario se situaba el único líder, quien con mano dura mantuvo firme el pacto entre parte de la sociedad civil y la milicia en donde las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado compartían el control del Estado (Caballero, 1998). El funcionamiento de este sistema de partido hegemónico autoritario se valía de una ley electoral que disponía de un sistema de mayoría con

---

<sup>2</sup> En guaraní, la segunda lengua oficial, *pynandi* significa “pies descalzos”.

prima para la elección de miembros del Congreso y la Junta Municipal, es decir, el ganador se llevaba el 66% de las bancas sin importar la proporción de votos que obtuviera. El 33% correspondía a las fuerzas minoritarias. Estas fuerzas tenían una posibilidad de ejercicio mínimo, por lo que poco a poco se fueron convirtiendo en cómplices del régimen por insignificantes privilegios. Bajo este sistema electoral, se realizaron las elecciones posgolpe de 1989, por lo que el primer gobierno de la democracia mantuvo las mismas reglas de juego, establecidas en la Constitución Nacional de 1967 en plena dictadura *stronista*.

Aunque en el largo periodo de dictadura *stronista* las elecciones se realizaban periódicamente cada cinco años, el fraude electoral era una rutina. Llenaban las actas de escrutinio con cifras imaginarias por lo que en muchos casos, votaba más gente de la que había en la localidad, inclusive los muertos. Tanto el Partido Colorado, como agentes del gobierno *stronista*, ejercían fuertes controles y presiones el día de las elecciones, sobre los representantes de los demás partidos de oposición que pretendían trabajar en las mesas electorales, impidiendo la conformación normal de cada mesa electoral y el control cruzado en el escrutinio final.

Por todos estos aspectos, el sistema era excluyente y represivo. El ejercicio de poder autocrático y autoritario sirvió para reprimir la disidencia. La tortura y el asesinato a dirigentes políticos de oposición —sobre todo los que comulgaban o eran sospechosos de comulgar con una ideología de izquierda—, líderes sindicales y campesinos eran prácticas muy conocidas y la exclusión de los círculos de poder para aquellos militares y colorados caídos en la desgracia era otra forma de castigar la deslealtad. No había respeto a los derechos civiles y políticos más elementales y tampoco garantías individuales de ningún tipo.

En 1967 se reunieron nuevamente los Convencionales Constituyentes —donde la mayoría estaba constituida por el Partido Colorado y la minoría por el Partido Liberal— para enmendar el artículo que establecía la reelección por un periodo más, reemplazando por el peligroso: “y podrá ser reelecto” (Caballero, 1998). Este hecho marca un quiebre, que a la larga debilitó al régimen político. A mediados de la década de 1970, los partidos políticos que venían participando y activando públicamente dejaron de hacerlo. Un sector importante del Partido Liberal Radical, tomando el nombre de Liberal Radical Auténtico, se niega a un nuevo intento de enmienda constitucional para imponer el “vitaliciado” (Colazo, 1990).

En 1979, este sector liberal, junto al Partido Revolucionario Febrerista, la Democracia Cristiana y un sector colorado disidente desde el exilio denominado el Mopoco (Movimiento Popular Colorado), forman lo que se conoce como el Acuerdo Nacional, que sin dudas constituye la única oposición de partidos agrupados dentro del país, con reconocimiento internacional. En la década de 1980, las dictaduras en América Latina habían llegado a su fin mientras que en Paraguay seguía operando, convirtiéndose en la dictadura más longeva de la región.

En cuanto a las causas que allanaron el camino para la caída del régimen *stronista* se pueden mencionar las siguientes. La primera, la fuerte abstención del Partido Liberal, quienes consideraban que si seguían participando perderían el liderazgo contra la dictadura dando espacio a otros grupos. Además, el estancamiento económico de los últimos años previos al fin de la dictadura que frenó la posibilidad de mantener la prebenda y los privilegios. La segunda razón se vinculó con la larga duración de la dictadura. El Paraguay estaba atravesando por un auge económico con los nuevos rubros agrícolas, como el trigo y la soja y el impulso a las actividades ganaderas. Pero fundamentalmente por la firma del Tratado de Itaipú, entre Brasil y Paraguay. Su puesta en marcha generó el ingreso de un flujo importante de divisas al país, produciendo un acelerado desarrollo de infraestructura reavivando el sector de la construcción. Esta situación mantenía en silencio a gran parte de la población y servía de “anestesia” ciudadana frente a los hechos de terrorismo estatal. Los problemas internos, como la división de bandos y descontentos dentro del partido en el poder, propiciaron la caída del régimen.

En febrero de 1989, un golpe militar, encabezado por el general Andrés Rodríguez, consuegro de Stroessner, puso fin a la dictadura. Rodríguez cumplió así un papel relevante en el periodo de transición democrática. Abolió la pena de muerte, retiró la ley marcial que regía desde hacía más de 30 años ininterrumpidamente, legalizó los partidos de oposición y, en 1992, comenzó la Asamblea que finalmente promulgó una nueva Constitución vigente hasta la actualidad, que reemplazaba a la de 1967 (tabla 1).

El general Andrés Rodríguez fue elegido presidente de la República apoyado por el Partido Colorado en las elecciones de 1989. Un indicio de buena fe de Rodríguez fue no aceptar tomar el poder por un periodo presidencial de seis años, sino terminar el mandato de



Stroessner, del que faltaban cuatro años. Por otra parte, mantuvo tres postulados básicos que cumplió: la recuperación de las libertades en el país, la instauración del progreso democratizador con posibilidades iguales para todos los ciudadanos y la convocatoria de una Asamblea General Constituyente para la elaboración de una genuina Constitución democrática. Se permitió que el Partido Comunista Paraguayo participara del proceso político emergente; el surgimiento de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y se eliminó la censura a la prensa. La legitimidad del nuevo régimen político que sustituyó a la dictadura *stronista* se realizó no solo desde dentro del sistema, sino que alcanzó su legitimidad posterior sin alterar las reglas de juego del proceso electoral diseñado en plena dictadura. En sus orígenes, las elecciones del 1o. de mayo de 1989, tres meses después del golpe, se realizaron con las mismas reglas que daban fundamento a una dictadura que también utilizaba el rito electoral como justificación aparente del poder. No hubo ni siquiera una sensación de ruptura. La ciudadanía comprendió que no existía un cambio sustancial sino simplemente una recomposición de nombres, por eso es que el efecto más dramático de éste estreno de la transición fue el de haber permitido la continuidad del viejo esquema, con lo cual la ruptura entre el antes y el después de la caída de Stroessner quedó absolutamente diluida (Morinigo, 2002).

En 1991 se llevaron a cabo las primeras elecciones municipales para escoger intendentes, donde el Partido Colorado perdió algunas ciudades, incluyendo Asunción, alcanzando un magro 43.4% de los votos, mucho menos de lo que estaba acostumbrado. También en ese año, con el apoyo logístico y de recursos humanos de las fuerzas militares y de un grupo de consulta brasileño, en las elecciones del 1o. de diciembre de 1991 para la conformación de la Asamblea Constituyente, los colorados obtuvieron 122 (de los 198) escaños y una mayoría absoluta en la Asamblea. Las 76 bancadas restantes fueron distribuidas entre la oposición de la siguiente manera: el PLRA obtuvo 55.

*Tabla 1*  
 Resultados de las elecciones presidenciales. 1989-1998

| Partidos          | 1989             |                             | 1993                             |                           | 1998                  |                             |
|-------------------|------------------|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------|-----------------------|-----------------------------|
|                   | Candidatos       | votos<br>%<br>votos         | Candidatos                       | Votos<br>%<br>votos       | Candidatos            | votos<br>%<br>votos         |
| ANR               | Andrés Rodríguez | 894,374<br>74.35            | Juan Carlos Wasmosy <sup>b</sup> | 468,213<br>40.9           | Raúl Cubas            | 884,294<br>53.75            |
| PLRA              | D. Laino         | 240,600<br>20.00            | D. Laino                         | 376,868<br>32.9           | D. Laino <sup>d</sup> | 700,835<br>42.60            |
| EN                |                  |                             | G. Caballero                     | 271,421<br>23.7           |                       |                             |
| Otros             |                  | 43,630 <sup>a</sup><br>3.60 |                                  | 8,161 <sup>c</sup><br>0.8 |                       | 12,406 <sup>c</sup><br>0.75 |
| En blanco y nulos |                  | 24,222<br>2.01              |                                  | 48,120<br>1.7             |                       |                             |
| Total             |                  | 1,202,826<br>100            |                                  | 1,172,783<br>100          |                       | 1,597,535<br>100            |

<sup>a</sup> En esta categoría se incluyen los candidatos de los siguientes partidos: Aniamiano D. Estigarribia del PLR con 14,849 votos (1.23 %), Fernando Vera del PRF con 11,041 votos (0.91%). Secundino Nuñez del PDC con 8,116 votos (0.67%), Carlos Ferreira Ibarra del PL con 5,051 votos (0.42%), el candidato del PLRU con 3,545 votos (0.29%) y el candidato del PH con 1,028 votos (0.08%).

<sup>b</sup> Candidato de ANR-PC.

<sup>c</sup> Se incluyen: Eduardo María Arce del PT con 2,025 votos (0.2%), Ricardo Canese del CDS con 1,998 (0.2%), Abraham Zapag Bazas del PL con 1,155 votos (0.1%), Joel Atilio Casal del MAPN con 1,091 votos (0.1%), Leandro Jesús Prieto del MPSP con 1,042 votos (0.1%) y Gustavo Bader Ibañez del PNS con 850 votos (0.1%)

<sup>d</sup> Candidato de PLRA-PEN.

<sup>e</sup> Se incluyen: Luis Campos del PRF con 8,090 votos (0.49%) y Gustavo Bader Ibañez del Partido Blanco con 4,316 votos (0.26%).  
 Fuente: elaboración propia a partir de Alcántara Sáez (2003) y Alcántara Sáez y Freidenberg (2006).

Asimismo, el recién formado movimiento independiente Constitución Para Todos (CPT) consiguió 19 bancas; el Partido Revolucionario Febrerista (PRF) 9.140 (1.2%) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC) 6.313 (0.8%) de los votos respectivamente, obteniendo una cada uno. Entre los factores que contribuyeron a la abrumadora victoria del partido oficial, se debe destacar la apatía general del electorado, reflejada en la baja concurrencia de votantes (de 1,438,543 votantes inscritos sólo votaron 743,546, que representa el 51.7%); la fragmentación de la oposición y la organización deficitaria del partido de oposición más fuerte, el PLRA, cuya fuerza electoral disminuyó del 33.3% en las elecciones municipales a solamente 27% en las elecciones para la Asamblea Constituyente.

El proceso de reforma constitucional, que concluyó con la aprobación del nuevo texto el 22 de junio de 1992 por la Asamblea Constituyente, apenas introdujo modificaciones al texto de 1967 (la creación del puesto de vicepresidente electo por mayoría simple). En ella, el Partido Colorado tuvo una amplia mayoría recuperándose de la derrota sufrida en las elecciones municipales de 1991 en las que ganó la alcaldía de Asunción la coalición electoral “Asunción para Todos”, consolidándose la figura independiente de Carlos Filizzola y su movimiento, y como volvería a ocurrir en las siguientes elecciones municipales de noviembre de 1996 en las que venció el candidato de la coalición opositora formada por el Encuentro Nacional y el Partido Liberal Radical Auténtico, Martín Burt.

Las elecciones generales de 1993 fueron las primeras elecciones que no contaron con candidaturas militares, bajo la nueva Constitución que incorporaba ya un nuevo diseño de la institucionalidad electoral donde apareció un nuevo competidor frente a los tradicionales (ANR y PLRA), el Encuentro Nacional. Sin embargo, ese año, el Partido Colorado, nuevamente, se proclamó victorioso con la figura del ingeniero y empresario Juan Carlos Wasmosy. La elección de Wasmosy fue quizá la primera incursión de un candidato considerado *outsider* que utilizó la estructura del Partido Colorado para llegar a la Presidencia de la República.

Durante la campaña electoral un militar, Lino Oviedo, contaba cada vez más con mayor visibilidad, desoyendo los artículos del Código Electoral y de la Constitución que prohibían a los militares incursionar en política. Un indicador de esta presencia se manifiesta en las propias palabras de Oviedo en plena campaña: “Llore quien lllore,

chille quien chille, las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado cogerán por los siglos de los siglos”. A pesar del triunfo electoral, el Partido Colorado no logró alcanzar la mayoría en la Cámara de Diputados ni en el Senado.

Entre los factores que pueden explicar la preferencia electoral decreciente para el partido oficialista, uno de los más importantes fue la purga del padrón electoral. La opinión generalizada de que la concurrencia menor de votantes en la contienda presidencial se debía al fraccionalismo interno, no fue corroborada en la elección de mayo. De hecho, se emitieron 456,627 votos para la selección del binomio partidario en las internas coloradas del 27 de diciembre de 1992 mientras que en la elección presidencial de 1993, la ANR obtuvo 468,213 votos. Dicho de otro modo, se emitieron tan solo 11,486 votos más para la chapa colorada en las elecciones nacionales de mayo que en su propia interna.

Wasmosy nombró al general Oviedo como comandante del Ejército ese año. Para poder gobernar, el presidente tuvo que alcanzar acuerdos importantes con los partidos de oposición, lo que tuvo su repercusión también en el Congreso a través de un “Pacto de Gobernabilidad”. Uno de los acuerdos más significativos fue el de enero de 1994, a partir del cual se estableció el consenso entre ambos poderes para el nombramiento de los jueces tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Electoral. Su propio proceso de puesta en marcha generó un serio conflicto de poderes en abril del mismo año entre el Poder Legislativo y el Judicial al estimar aquél que éste bloqueaba su creación. En otro orden de cosas, Wasmosy tuvo que enfrentarse a importantes movilizaciones de campesinos que clamaban por la reforma agraria, dirigidas fundamentalmente por la Organización Campesina del Norte, las que inflamaron la acción de los dos principales sindicatos del país: la Central Nacional de Trabajadores y la Central Unitaria de Trabajadores. También continuaba el enfrentamiento con Oviedo, quien acumulaba cada vez más poder a través de su posición en las Fuerzas Armadas.

A lo largo de 1995, en el seno del propio Partido Colorado, se gestó un conflicto a la hora de la nominación de jueces para el Tribunal Supremo. Los partidarios de Lino Oviedo se vieron derrotados, ya que no consiguieron colocar a sus candidatos en el alto tribunal. La tensión llegó hasta tal punto que el general Oviedo promovió un golpe de estado en abril de 1996, tras la reiterada petición presidencial

para que dimitiera como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. Esta intentona golpista fracasó gracias a la presión internacional tanto de los socios de Mercosur como de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Rápidamente, este suceso mostró los nuevos beneficios para la estabilidad democrática que significaba la pertenencia a los marcos de integración subregional, un aspecto que hasta ese momento no se había percibido por las élites políticas y la opinión pública en general.

Las elecciones municipales del 17 de noviembre de ese año, también fueron un paso adelante en la democratización del país. Una serie de procesos judiciales contra Oviedo le impidieron ser candidato en las elecciones de 1998 pese a haber ganado la nominación del propio Partido Colorado en unas elecciones primarias celebradas en septiembre de 1997 frente al también tradicional candidato colorado Luis María Argaña que ya había perdido la nominación de su partido ante Wasmosy cinco años antes. En marzo de 1998, Oviedo fue condenado a diez años de prisión por un Tribunal Militar Extraordinario por intento de golpe de estado en abril de 1996, tras la autorización por parte de la Corte Suprema de que los militares retirados podían ser juzgados por tribunales militares.

En la elección interna de 1997 se dio una fuerte puja entre tres candidatas, que lideraban corrientes internas: la del ingeniero Faccetti (candidato del presidente Wasmosy y de la familia de los “barones de Itaipú”, enriquecidos durante la construcción de la represa); la del veterano Luis María Argaña (un político de larga tradición durante la antigua dictadura y dentro de su propio partido) y, finalmente, la del propio Oviedo, que rompió con los esquemas. Si bien fue el líder más votado en esa convención del partido, su liderazgo demostró la profunda heterogeneidad que mostraba este partido con sectores fuertemente antimilitares y, a su vez, escindidos entre el apoyo al presidente saliente, que había propugnado con claridad políticas neoliberales, y al otro líder civil que era Luis María Argaña más partidario de una visión estatista de la política.

Si bien ya entrados en democracia, la institucionalidad nunca se llegó a consolidar, y el periodo de 1993 a 1999, fue caracterizado por delicados momentos en donde la democracia se puso a prueba, desde intentonas de golpe de estado, hasta el asesinato en 1999 del vicepresidente de la República en aquel momento, el doctor Luis Ma. Argaña, caudillo importante de un sector interno del coloradismo, que dividió durante mucho tiempo al partido de gobierno en aquellos

años. En 1998, una alianza entre movimientos internos del coloradismo enfrentados entre sí, pero aliados para las elecciones nacionales, logra ganar las elecciones de ese año, la dupla Cubas-Argaña se impone holgadamente.

El general Lino César Oviedo tuvo un protagonismo excluyente en la política paraguaya en la década de 1990, fundando dentro del Partido Colorado un movimiento político, que luego se convirtió en partido, y que tuvo una importante trascendencia: el Partido Unión Nacional de Colorados Éticos (Unace). El Unace además se constituye en uno de los partidos ideológicos que surgen en el Paraguay a partir de la década de 2000. Tras este partido, luego se fundarían otros partidos ideológicos como Partido Patria Querida, el Partido País Solidario, el Partido del Movimiento al Socialismo (PMAS) o, más recientemente, el Partido Tekojoja.

Las elecciones del 10 de mayo de 1998 se celebraron bajo un clima confuso, en el que se contempló hasta las últimas semanas la posibilidad de su aplazamiento, aunque el nivel de participación del electorado alcanzó cerca del 80%. Dieron el triunfo a la candidatura formada por Raúl Cubas Grau, como candidato presidencial, y Luis María Argaña, como vicepresidente, ambos del Partido Colorado. Cubas había sido ministro de finanzas y hombre de confianza del general Oviedo y derrotó a la candidatura de la opositora “Alianza Democrática”, que presentaba como candidato presidencial a Domingo Laíno, del Partido Liberal Radical Auténtico y como vicepresidente a Carlos Filizzola, de Encuentro Nacional.

Prácticamente no hubo una campaña electoral formal. Los 120 días establecidos por el Código Electoral para hacer campaña no fueron tales. En la ANR, dependían de si Lino Oviedo era o no el candidato y la Alianza esperaba que la propia implosión de los colorados los llevara al poder. En este escenario, se realizó la campaña electoral más barata desde la caída de la dictadura y se llevaron a cabo las elecciones más limpias y libres de la historia del país. Los resultados dieron nuevamente el poder al Partido Colorado con un nivel del 54% de los votos, consiguiendo la oposición articulada a través de la coalición “Alianza Democrática” cerca del 43%.

Paralelamente, el Partido Colorado reinstauró su mayoría absoluta en ambas cámaras del Poder Legislativo. El Partido Revolucionario Febrerista, de corte socialdemócrata, desapareció ya que no obtuvo ni siquiera el 1% de los apoyos. El triunfo de Cubas abrió un periodo de

incertidumbre tanto en el seno de las relaciones cívico-militares como al interior del Partido Colorado, que trascendía al propio gobierno, al que llegaron los dos principales contendientes en la interna del partido. En este sentido, se pudo constatar inmediatamente una alianza entre los colorados argañistas y la oposición para frenar una eventual amnistía en favor de Oviedo.

Cubas reforzó su posición política personal al integrar en su primer gabinete a personajes de su propio círculo, entre ellos tres hermanos y un sobrino. La amnistía de Cubas a favor de Oviedo, a través del Decreto 117, abrió otra crisis que impregnó el final de 1998 al declararla nula la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El Congreso, controlado por una mayoría de liberales, encuentristas y la fracción argañista del Partido Colorado inició inmediatamente los trámites para un juicio político. El presidente de la Corte Suprema afirmó en febrero de 1999 que el propio Cubas había roto con el Estado de derecho al no acatar la sentencia del tribunal. De esta manera se enfrentaban los poderes Ejecutivo y Judicial poniendo nuevamente en riesgo a la frágil democracia paraguaya.

El asesinato de Luis María Argaña el 23 de marzo precipitó una grave crisis política que aceleró el juicio político iniciado en el Congreso contra Raúl Cubas, quien presentó su dimisión en un clima de fuerte presión de la comunidad internacional. La crisis se fue resolviendo a pesar de la fuerte movilización social de los estudiantes y la huelga general convocada por las centrales sindicales, CUT y CNT. La ciudadanía tomó las calles y la plaza frente al Congreso. El presidente del Senado y titular del Congreso, el colorado argañista Luis Gonzalo Macchi, pasó a ocupar la Presidencia de la República. El presidente estableció un gobierno multipartidista que por primera vez rompía la hegemonía colorada en la política paraguaya y que recogía en su seno una extraña mezcla de cualificados seguidores del ex dictador Alfredo Stroessner con políticos del Encuentro Nacional y del Partido Liberal. Más tarde, la Corte Suprema anunció que este presidente debía terminar el periodo de cinco años de Cubas Grau.<sup>3</sup>

La precaria legitimidad de origen del nuevo presidente, le permitió hacerse cargo de la situación, pero nunca logró los apoyos necesarios para una buena administración, ni siquiera en su propio partido, que sufría una profunda división interna. Tampoco González Macchi

---

<sup>3</sup> Véase sentencia núm. 191 del 27 de abril de 1999.

ayudó a estabilizar la situación política. Su mandato estuvo plagado de denuncias sobre corrupción, que incluyeron la utilización de un auto robado como vehículo presidencial y el desvío de fondos de bancos privados intervenidos por el Estado. Enfrentó seis procesos de juicio político y, aunque los sorteó con éxito, el último de ellos casi lo deja fuera del cargo.

La Corte Suprema de Justicia decidió convocar a elecciones para el cargo de vicepresidente de la República por el periodo constitucional 1998-2003. La campaña fue menos polémica y más tranquila que la de 1998. Se notó cierto cansancio electoral tanto en las autoridades como del electorado. El 64% de participación en las elecciones del 2000 fueron mucho menos que los niveles de 89% de la elección presidencial de 1998. Finalmente, Argaña obtuvo el 47% de los votos, mientras que Franco ganó sólo por una diferencia de 0.8%.

En las elecciones presidenciales del 27 de abril de 2003 se presentó el candidato del Partido Colorado, Nicanor Duarte Frutos, frente a los candidatos del Partido Liberal Auténtico, Julio César Franco y de Patria Querida, Pedro Fadul. Los resultados dieron un margen de victoria de casi 15 puntos porcentuales a Duarte, alcanzando el 38.7% de los votos, aunque con sospechas de fraude por parte de Transparencia Internacional. Bajo el lema de “Venimos para cambiar la historia del Paraguay”, pronunciado el día de asunción, Duarte comenzó su presidencia (tabla 2).

Sus objetivos de campaña eran encauzar una transformación profunda de la política y la economía; la lucha contra la corrupción y la impunidad, la recuperación de la confianza en las instituciones y la promoción de un nuevo modelo económico basado en la agroindustrialización que combatiera la pobreza e inequidad social. El objetivo de generar una “Mesa de Concertación Patriótica” integrada no sólo por dirigentes de los sectores políticos, sino de organizaciones gremiales, sindicales y ciudadanas en general, guió al nuevo gobierno nacional con el objetivo de conseguir un marco propicio de gobernabilidad.



*Tabla 2*  
 Porcentaje de votos obtenidos para cada partido político  
 Elecciones Generales de 2003, 2008 y 2013

|                                     | 2003                       |           | 2008                   |           | 2013                           |           |
|-------------------------------------|----------------------------|-----------|------------------------|-----------|--------------------------------|-----------|
|                                     | Candidato a presidente     | Votos [%] | Candidato a presidente | Votos [%] | Candidato a presidente         | Votos [%] |
| Partido/Movimiento                  |                            |           |                        |           |                                |           |
| Partido Colorado (ANR)              | Nicanor Duarte Frutos      | 37.1      | Blanca Ovelar          | 30.7      | Horacio Manuel Cartes Jara     | 45.83     |
| Partido Liberal Radical Auténtico   | Julio César Franco         | 24        |                        |           |                                |           |
| PDC-APC                             |                            |           | Fernando Lugo          | 40.8      |                                |           |
| Avanza País                         |                            |           |                        |           | Mario Anibal Ferreiro Sanabria | 5.88      |
| Alianza Paraguaya Alegre            |                            |           |                        |           | Efraín Alegre Sasain           | 36.92     |
| Partido Humanista Paraguayo         |                            |           |                        |           | Carlos Ferreira Franco         | 0.18      |
| Unión Nacional de Ciudadanos Éticos |                            |           |                        |           | Lino César Oviedo              | 0.81      |
| Patria Querida                      | Pedro Fadul                | 21.3      |                        |           | Miguel Carrizosa Galiano       | 1.12      |
| UNACE                               | Guillermo Sanchez Bufantti | 13.5      | Lino Oviedo            | 22        |                                |           |
| Partido Blanco                      |                            |           |                        |           | Ricardo Martín Almada          | 0.11      |
| Partido de los Trabajadores         |                            |           |                        |           | Eduardo María Arce Shaerer     | 0.12      |
| Concertación Nacional Frente Guasu  |                            |           |                        |           | Anibal Carrillo Iramain        | 3.30      |
| Partido Patria Libre                |                            |           |                        |           | Atanasio Galeano               | 0.10      |
| Movimiento Kuña Pyrenda             |                            |           |                        |           | Lilian Soto Badaui             | 0.16      |

Fuente: elaboración propia.

El 24 de octubre de 2003, el Partido Colorado y el bloque opositor acordaron iniciar juicio político a seis de los nueve magistrados. Éstos habían llegado al cargo a su vez por un acuerdo de gobernabilidad firmado a inicios de la década de 1990 y que establecía cuotas a cada partido. Para muchos se trataba de una Corte hecha a medida del poder político de turno. Fue la misma Corte que confirmó al senador González Macchi como presidente del país ante la acefalía del poder. Entre las acusaciones de mal desempeño contra los magistrados salientes figuraba el haberse declarado vitalicios, el haber alterado el proceso de selección de jueces y el haber utilizado su cargo para su conveniencia. En este contexto, el Senado de la República resolvió el 12 de diciembre de 2003 por mayoría absoluta separar de sus cargos a dos miembros de la Corte Suprema de Justicia por mal desempeño de funciones.

En la Cámara de Diputados se repitió la alianza entre la ANR y algunos sectores de la oposición, pero con mayorías holgadas: Víctor Bogado (ANR) fue elegido presidente con 44 votos quedando Francisco Rivas (PLRA) segundo con 30 votos, el colorado disidente Edmundo Rolón tercero con 4 votos, y hubo dos votos en blanco. Luis Neumann (liberal disidente) y Lino Agüero (País Solidario) son los nuevos vicepresidentes. En el ámbito económico, el 15 de diciembre de 2003, Duarte finalmente consiguió poner fin a las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), y aprobó un acuerdo de crédito para Paraguay por un valor de US\$ 73 millones con el objetivo de apoyar el programa económico del gobierno.

En 2008 surge la figura del obispo Fernando Lugo como candidato a la Presidencia de la República. Un *outsider* que consigue articular una coalición con partidos de izquierda y de centro-derecha denominada “Alianza Patriótica para el Cambio”. Ese mismo año fue elegido presidente de Paraguay sacando de la sombra a estos grupos políticos, colocándolos como la tercera fuerza. Existen varios factores que influyeron directamente en este giro de timón. En primer lugar, tras largos años de permanencia colorada en el poder, la ciudadanía clamaba por un cambio. La fuerza del Partido Colorado se fue debilitando acentuada por las constantes denuncias de corrupción. Sumado a esto, la crisis interna que sufría el partido que ya se había manifestado con Cubas (1998-1999) pero que colapsa durante el gobierno de Duarte Frutos. En segundo lugar, el 89 por ciento de la población es católica y la investidura de obispo, de alguna manera, inspiró confian-

za y esperanza en los distintos sectores sociales consiguiendo incluso el voto de un importante número de simpatizantes colorados, hecho nunca antes registrado al menos en números significativos.

En este contexto surgen varios partidos ideológicos de izquierda como el P-mas y el primer movimiento político feminista —Kuña Pyrenda— que conforma una lista y se presenta a elecciones presidenciales. Esto constituye una novedad para una sociedad tan conservadora como la paraguaya ya que por primera vez un grupo político incorpora en el debate cuestiones vinculadas con la legalización del aborto, entre otros temas. Con relación al sistema electoral, se pueden hacer las siguientes consideraciones. En Paraguay no contamos con una ley específica de partidos políticos pero estas instituciones han estado reguladas jurídicamente por la Constitución Nacional sancionada en 1992 y las leyes electorales. En este sentido, es importante mencionar que una de las piedras fundamentales sobre las cuales se basó el sistema democrático paraguayo pos Stroessner tuvo que ver con el diseño institucional-electoral, que se fundamenta en la carta magna de 1992. Las reglas de juego electoral previas a la Constitución de 1992, no estaban en condiciones de garantizar resultados confiables, y por tanto la legitimidad democrática se resentiría.

En 2013, luego de la derrota en las elecciones generales de 2008, el Partido Colorado inició un trabajo interno de reorganización importante. El fracaso electoral significó una crisis sin precedentes para los Colorados, que desde el primer día posterior a la derrota trabajaron de forma sostenida para recuperar el poder en las siguientes elecciones generales. La figura de Horacio Cartes, potentado empresario, aparece en ese contexto, como un candidato atractivo, proveniente de fuera de la política se entendía que a los ya disciplinados votos colorados se le agregarían muchos independientes, con lo cual la victoria estaría asegurada. Cartes va sorteando instancias internas previas en el partido, asegurando primero la posibilidad de competir por la candidatura presidencial por el partido sin haber estado afiliado durante el tiempo que disponen los estatutos del mismo, posteriormente triunfa en las internas partidarias frente al oponente Javier Zacarias Irun por amplio margen, quedando allanado el camino para presentarse formalmente como candidato colorado.

En la oposición, luego del juicio político a Lugo, el panorama era de división y de gran rencor y desconfianza entre liberales y partidos de izquierda e independientes aglutinados en la APC, incluso entre los

mismos partidos y movimientos pertenecientes a la Alianza Patriótica se dio una ruptura llegando al punto de que siete partidos y movimientos disconformes con las decisiones y el liderazgo de Fernando Lugo, optan por crear la plataforma Avanza País y presentar como candidato a presidente de la República a Mario Ferreiro, conocido comunicador y presentador en televisión de noticieros y shows. Por su parte, el Frente Guazu postula como candidato a Aníbal Carrillo, médico, de reconocida trayectoria gremial y de lucha contra la dictadura *stronista*. El Partido Liberal Radical Auténtico, integra una chapa en alianza con el pequeño Partido Demócrata Progresista (PDP) conformada por Efraín Alegre y Rafael Filizzola, ambos ex ministros del gobierno de Lugo, y de una gestión destacada.

Los resultados finales no sorprendieron demasiado, Horacio Cartes del Partido Colorado logra el 45.8% de votos, todavía debajo de aquel histórico 54% obtenido por la dupla Cubas Argaña en 1998, pero por encima de los votos obtenidos por Lugo (41%) en 2008 y superando ampliamente a los votos obtenidos por la candidata colorada, Blanca Ovelar (30%) en dicho año. A diferencia de lo que ocurrió en 2008, en 2013 el Partido Colorado llega unido en torno a un candidato fuerte, atractivo, con un discurso en parte renovador en cuanto a la gestión pública, pero dejando escapar cada tanto un guiño al pasado autoritario, con algunas muestras de cierta nostalgia de tiempos pasados. No hubo ni por asomo, un éxodo de votos colorados hacia otras candidaturas, como sí ocurrió en 2008 y que, fue en parte, un factor determinante para el triunfo de Fernando Lugo.

El triunfo colorado en dichas elecciones fue total, manteniendo el control del Poder Legislativo, recuperando gobernaciones perdidas y ganando en gobernaciones históricamente pertenecientes al PLRA, como es el caso de Concepción. En cuanto al Partido Liberal Radical Auténtico, su candidato, Efraín Alegre obtuvo el 36.92% de los votos. El PLRA, pierde a manos del coloradismo, cuatro gobernaciones que estaban bajo su administración, además de las de Concepción, Misiones, San Pedro y Caaguazú.

### III. LAS REGLAS DE JUEGO

En 1990 se promulga el primer Código Electoral por lo que previo al mismo los mecanismos de elección y toda la burocracia que cualquier

elección requiere se canalizaba, primero, a través de la Junta Electoral Central y luego a través del Congreso. La Constitución Nacional de 1992, incorpora en su sección V a la Justicia Electoral y define su competencia para la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y los títulos de quienes resulten elegidos.

La “Constitución del 92” es la que establece la nueva arquitectura electoral en el país posdictadura. Respecto al Tribunal Superior de Justicia Electoral, la Constitución dispone su conformación por tres miembros, ordenando su elección y remoción por los mismos mecanismos dispuestos para los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Entre los años 1995 y 1996, la Ley núm. 635 reglamentó el funcionamiento del TSJE, integrado por representantes de los partidos políticos que participaron del pacto de gobernabilidad. La Constitución, redactada por una histórica Asamblea Constituyente, estableció la democracia representativa, participativa y pluralista. El sistema institucional dispone que el Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República, elegido junto con un vicepresidente por un periodo de cinco años, sin poder ser reelegidos (artículo 229). El presidente y el vicepresidente de la República son elegidos conjunta y directamente por el pueblo por mayoría simple de votos (artículo 230).

En 1996, el Código Electoral sufre una modificación y es el que sigue vigente, creándose además un nuevo Registro Cívico Permanente. Ese año se dan, por primera vez, elecciones efectivamente democráticas en la historia del Paraguay. Se contó por primera vez con tribunales electorales imparciales, fruto de la nueva Constitución Nacional y de los cambios operados en las normativas electorales, por lo que se utilizaron padrones saneados y hubo una gran organización el día de los comicios.

En cuanto al Poder Legislativo, la Cámara de Diputados está integrada por un mínimo de ochenta miembros, elegidos directamente por la ciudadanía (artículo 221), por representación proporcional, distribuyendo los restos por el método D’Hondt. Los diputados son elegidos en circunscripciones departamentales (que al menos eligen a un diputado). El Tribunal Superior de Justicia Electoral es el que determina el número de escaños que corresponde a cada departamento de acuerdo con el número de electores.

La Cámara de Senadores está compuesta como mínimo por cuarenta y cinco miembros elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional (artículo 223). Los ex presidentes de la República, electos democráticamente, son miembros vitalicios del Senado, salvo que hubiesen sido sometidos a juicio políticos y hallados culpables y tienen voz pero no voto (artículo 189). Las elecciones al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Departamentos son coincidentes en la misma jornada cada cinco años y no así las elecciones municipales que, celebrándose también cada cinco años, se realizan en la mitad del periodo de mandato de las otras instancias.

#### IV. ESTRUCTURA DE LA COMPETENCIA EN EL SISTEMA DE PARTIDOS: EVOLUCIÓN Y CAMBIO EN LAS PRINCIPALES DIMENSIONES DE ANÁLISIS

##### 1. *Orientación del voto de los electores a nivel presidencial y legislativo*

El poder ha estado en la mayor parte del periodo en manos de una sola fuerza política: el Partido Colorado. La alternancia del Poder Ejecutivo, como resultado de un proceso electoral, no se ha dado sino hasta 2008, año en el que la concertación nacional encabezada por Fernando Lugo se alía al Partido Liberal Radical Auténtico, a algunos movimientos sociales y a otros partidos de oposición minoritarios para hacer frente entre todos al Partido Colorado en las elecciones presidenciales de ese mismo año. Esa coalición que se reunió bajo el nombre de Alianza Patriótica para el Cambio (APC) quiebra la hegemonía colorada luego de sesenta años. La alternancia mencionada se da a nivel del Poder Ejecutivo ya que en el Congreso, se mantuvo el predominio de los partidos tradicionales.

El proceso de reformas y cambios introducidos en la normativa legal y electoral logró el objetivo de transformar el sistema de partidos en un sistema mucho más competitivo que el anterior, ello se puede notar comparando los resultados de las elecciones de 1989 a 1993 (con normas electorales y padrones aun poco confiables) y los resultados que se registran en las elecciones posteriores a estos años (1998, 2003, 2008) y, la última en 2013, con reglas de juego electorales competitivas. Entre las elecciones de 1998 y 2003 se dio un 36% de volatilidad electoral agredada.

En las elecciones de 2008, trepó a un 50%, con un Partido Colorado desgastado luego de 54 años de ejercicio del poder ininterrumpidos y una candidatura que no logró convencer internamente y un Partido Liberal Radical Auténtico, que había cedido la candidatura a la Presidencia de la República a favor del obispo Fernando Lugo. Este candidato, un *outsider* que irrumpe en la política paraguaya a fines de 2006, fue impulsado por referentes políticos de partidos de oposición, que veían en su figura un potencial candidato atractivo para captar el voto de sectores independientes y de izquierda y centro-izquierda.

En cuanto a los partidos que ocuparon el denominado “tercer espacio”, resulta notable la decadencia de los mismos en cuanto a los votos obtenidos. En el caso del Partido Patria Querida, de un histórico 21% obtenido en 2003 bajó estrepitosamente a un 2.37% en 2008, para luego obtener en 2013 apenas un 1.13%. Este caso es llamativo, pues la imagen política que habían generado desde la gestión legislativa era de las más respetadas entre la ciudadanía. En cuanto al Partido Unace, el retroceso no fue tan acelerado, pero el resultado final fue casi idéntico, ya que obtuvo el 13% de los votos en 2003, lo que en 2008 se transformó en un 22%, bajando a un 0.8% en las últimas elecciones de 2013.<sup>4</sup>

La evolución del sistema de partidos paraguayo supone dos grandes etapas. La primera es la “dictatorial”, comprendida entre 1954-1989. La segunda es la etapa de “transición democrática”, de 1989 hasta nuestros días. A pesar del golpe de estado, perpetrado por Andrés Rodríguez en 1989, consuegro del dictador, el Paraguay desarrolla la transición gobernado por el mismo partido y el mismo sistema de la dictadura hasta bien entrada la transición democrática. Abente (2010: 296) plantea la siguiente interrogante: ¿cómo conciliar la democracia con el principio de continuidad del Partido Colorado en el poder?

Esta contradicción central marcó todo el periodo del mandato de Rodríguez. Tanto es así que las elecciones del primero de mayo de 1989, tres meses después del golpe, se realizaron con las mismas reglas del juego que daban fundamento a una dictadura para la cual las elecciones no eran más que una fachada democrática. No hubo ni siquiera una sensación de ruptura. La ciudadanía comprendió que

---

<sup>4</sup> La muerte del general. Oviedo en febrero de 2013, a tan sólo dos meses de las elecciones generales, fue clave para la caída de este nuevo partido.

lo más dramático de este estreno de la transición fue haber permitido la continuidad del viejo sistema (Morinigo, 2002).

Las elecciones presidenciales de mayo de 1993 ratificaron la posición mayoritaria del Partido Colorado al ganar la Presidencia de la República con su candidato, Juan Carlos Wasmosy. A pesar del triunfo electoral, el Partido Colorado no logró alcanzar la mayoría ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado. Entre los factores que pueden explicar la preferencia electoral decreciente para el partido oficialista, uno de los más importantes fue la purga del padrón electoral. La necesidad de asegurar condiciones para un juego limpio obligó a la puesta en marcha de dos leyes de caducidad del Registro Cívico Permanente, una en 1989 y la otra en 1995, a fin de reconstruir el padrón.

La opinión generalizada de que la concurrencia menor de votantes en la contienda presidencial se debía al fraccionalismo interno, no fue corroborada en la elección de mayo. De hecho, se emitieron 456,627 votos para la selección del binomio partidario en las internas coloradas del 27 de diciembre de 1992 mientras que en la elección presidencial de 1993, la ANR obtuvo 468,213 votos. Dicho de otro modo, se emitieron tan solo 11,486 votos más para la chapa colorada en las elecciones nacionales de mayo que en su propia interna. En 1997, el escenario político se concentró en la interna política del Partido Colorado, protagonizada por el general Oviedo, inmerso en un proceso judicial por su participación directa en el intento de golpe de estado en 1996 al presidente Wasmosy; por Argaña y, finalmente, por el ingeniero Faccetti, candidato de Wasmosy. Las elecciones internas de la ANR se realizaron en diciembre de ese año, dando como ganador al general Oviedo.

El gobierno resolvió proceder con el juicio a Oviedo, pero en la jurisdicción militar, que lo condenó a diez años de prisión. El militar se encontraba prófugo en ese momento y prometió competir desde la prisión militar, pero apeló la sentencia del Tribunal Militar ante la Corte Suprema de Justicia. En marzo de 1998, la Corte denegó su pedido y confirmó la prisión dictada por la justicia militar, inhabilitando a Oviedo como candidato presidencial. En este escenario, lo reemplazó su candidato a vicepresidente, el ingeniero Raúl Cubas. A su vez, Argaña se convirtió en el aspirante a la vicepresidencia de la República por el Partido Colorado.



*Tabla 3*  
 Evolución de la composición de la Cámara de Diputados

| Partido         | 1989 | 1993 | 1998 | 2003 | 2008 | 2013 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| ANR-PC          | 48   | 38   | 47   | 37   | 30   | 44   |
| PLRA            | 21   | 33   | 33*  | 21   | 27   | 27   |
| PRF             | 2    | -    | -    |      |      |      |
| PLR             | 1    | -    | -    |      |      |      |
| PEN             | -    | 9    | -    |      |      | 2    |
| MPQuerida       |      |      |      | 10   | 3    |      |
| UNACE           |      |      |      | 10   | 15   | 2    |
| PP Solidario    |      |      |      | 2    |      |      |
| APC             |      |      |      |      | 2    |      |
| TEKOYOYA        |      |      |      |      | 1    |      |
| MPT             |      |      |      |      | 1    |      |
| ADB             |      |      |      |      | 1    |      |
| Fuerza Guazú    |      |      |      |      |      | 1    |
| PPQ             |      |      |      |      |      | 1    |
| PCH             |      |      |      |      |      | 1    |
| AP              |      |      |      |      |      | 2    |
| Total           | 72   | 80   | 80   | 80   | 80   | 80   |
| Fragmentación   | 0.47 | 0.59 | 0.49 | 0.69 | 0.71 | 0.58 |
| NEP legislativo | 1.89 | 2.45 | 1.97 | 3.18 | 3.42 | 2.39 |

\* Escaños obtenidos por el PLRA-PEN

Fuente: Alcántara Sáez (2003), Alcántara Sáez y Freidenberg (2006) y Tribunal Electoral.

En 1998, una alianza entre movimientos internos del coloradismo enfrentados entre sí, pero aliados para las elecciones nacionales, logró ganar los comicios generales de ese año. La dupla Cubas-Argaña se impuso holgadamente, con un 54% de los votos frente a un 43% obtenido por la dupla de la alianza PLRA PEN, Laíno-Filizzola. La oposición

dilapidó en estas elecciones su mayoría legislativa y varias de las gobernaciones conquistadas en 1993. La derrota pagó un alto precio en la oposición, desactivando por completo el liderazgo que Laino mantuvo durante años en el PLRA, pasando esta organización de ser un partido disciplinado en torno a un liderazgo que concentraba, a una multiplicidad de liderazgos y facciones internas en disputa permanente por la hegemonía del partido que permanece hasta la actualidad.

En 1998 se inicia uno de los periodos más oscuros de la transición en Paraguay y en el cual la democracia se puso seriamente en riesgo. En 1999, con el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña y la consecuente serie de protestas de opositores y adherentes a Lino Oviedo que culminan con la masacre del marzo paraguayo, empiezan a temblar los cimientos de un partido que se habría mostrado muy firme. Este episodio finalizó con la renuncia de Cubas en dicho año. Ante la renuncia del presidente Cubas, y la ausencia del vicepresidente Argaña (asesinado), siguiendo la cláusula de renuncia y acefalía prevista en la Constitución Nacional, asumió el presidente del Congreso, Luis Ángel Gonzalez Macchi, perteneciente al movimiento Reconciliación Colorada de Argaña y se convocaron elecciones nacionales para elegir al vicepresidente.

Los problemas estructurales que la carta magna presentaba para dicha situación, lo cual se sumaba al de por sí enrarecido clima político, producto de la muerte del vicepresidente de la República y la culminación abrupta de un gobierno legítimamente elegido en 1998. La cláusula de acefalía presidencial estipulaba para este caso una línea de sucesión y no la elección de un sucesor. Sin embargo, para el caso de acefalía vicepresidencial en los primeros tres años de mandato, sí contemplaba la elección de un sucesor. Correspondía elegir un nuevo vicepresidente para acompañar a un presidente no electo para el cargo. Un liderazgo presidencial débil, vacilante, y las constantes presiones de sectores internos de ambos partidos tradicionales, con hechos groseros de corrupción en la administración pública, marcan esos años de gobierno de González Macchi.

*Tabla 4*  
 Evolución de la composición del Senado

| Partido      | 1989 | 1993 | 1998 | 2003 | 2008 | 2013 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|
| ANR- PC      | 24   | 20   | 24   | 16   | 15   | 19   |
| PLRA         | 11   | 17   | 20*  | 12   | 14   | 13   |
| PRF          | 1    | -    | -    |      |      |      |
| PEN          | -    | 8    | -    | 1    |      | 1    |
| PB           | -    | -    | 1    |      |      |      |
| MPQuerida    |      |      |      | 7    |      |      |
| Unace        |      |      |      | 7    | 9    | 2    |
| PPS          |      |      |      | 2    | 1    |      |
| PPQ          |      |      |      |      | 4    |      |
| Tekoyoya     |      |      |      |      | 1    |      |
| PDP          |      |      |      |      | 1    | 2    |
| Fuerza Guazú |      |      |      |      |      | 5    |
| AP           |      |      |      |      |      | 2    |
| Total        | 36   | 45   | 45   | 45   | 45   | 44   |

\* Escaños obtenidos por el PLRA-PEN.

Fuente: Alcántara Sáez (2003), Alcántara Sáez y Freidenberg (2006), Tribunal Electoral y página web del Congreso Nacional.

En 2003, el Partido Colorado se impone nuevamente en las elecciones nacionales con la candidatura de Nicanor Duarte Frutos quien, asume la presidencia con amplio respaldo de los partidos políticos. Sin embargo, el resultado electoral con el que se consagra presidente ha sido el peor de los que registró un candidato del Partido Colorado. Duarte Frutos ganó las elecciones con el 37.1% de los votos, contra el 53.8% obtenido por Raúl Cubas en 1998, el 39.9% de Wasmosy en 1993 y el 74.3% conseguido por Andrés Rodríguez en 1989. Este hecho constituye una prueba más de que en realidad el partido se encontraba bastante debilitado, en gran medida fruto de un feroz internismo que produjo, entre otras cosas, la fuga de uno de esos sectores internos y sus seguidores que fundan el Partido Unión Nacional de Colorados Éticos y que respondían al ex general Lino Oviedo, expulsado del Partido

Colorado, luego del asesinato del vicepresidente de la República Luis Ma. Argaña unos años antes.

Para dicho momento, el actor partidario que desde 1993 se había ganado el lugar como tercera fuerza, el Encuentro Nacional, se veía bastante debilitado, fruto del apoyo y la participación en el gobierno de González Macchi (1998/2003). El tercer espacio fue ocupado por el Partido Patria Querida, liderado por Pedro Fadul, un empresario devenido en político, que se constituyó en una fuerza política representativa de la derecha, quizás una de las primeras expresiones, en transición, de partido con un claro rasgo ideológico. A pesar de su inexperiencia y la falta de estructura partidaria, el PPQ alcanza un histórico 21% en aquellas elecciones, quedando apenas 3% por debajo del candidato del PLRA Julio César Franco.

Meses después de asumir, el apoyo de la ciudadanía a Duarte Frutos iba en aumento a pesar de haberse encontrado por muy poco frente a un fracaso electoral. El cambio en los niveles de apoyo al presidente en porcentaje equivale al 70% del total de la población (Lachi, 2008). Las razones de esta vuelta de timón aún deben ser indagadas. Pese a un inicio de gestión auspicioso, el gobierno de Duarte Frutos se vió condicionado por el comportamiento del propio presidente, que inició una campaña desesperada por acumular mayores espacios de poder, e incluso tentar la reforma constitucional a fin de buscar la reelección presidencial.

Esta ambición por concentrar el poder se extendió al control por parte del Poder Ejecutivo de la Corte Suprema de Justicia, que incluso le otorgó una medida cautelar que permitió a Duarte Frutos asumir la presidencia del Partido Colorado, siendo al mismo tiempo presidente de la República, algo taxativamente prohibido por la Constitución Nacional. Este hecho originó una reacción ciudadana extraordinaria, con manifestaciones espontáneas para protestar contra la manipulación del Poder Judicial y la ambición de concentración de poder por parte del presidente de la República.

Duarte Frutos, sorprendido, decidió pedir permiso al Partido Colorado y entregar la presidencia interina a su mano derecha, José Alderete. La intención de Duarte Frutos de imponer a su candidata en las internas del Partido Colorado para las elecciones presidenciales de 2008 y su intención de candidatearse como senador número uno en abierta contravención a los estipulados en la Constitución, marcaron el final del Partido Colorado en el poder en ese momento.

## 2. *La ansiada alternancia de 2008*

El 20 de abril de 2008, el ex obispo Fernando Lugo, apoyado por una coalición de partidos opositores denominada Alianza Patriótica para el Cambio (APC), fue electo presidente logrando finalmente la ansiada alternancia en el poder luego de 61 años de gobierno ininterrumpido del Partido Colorado. Fernando Lugo, obtuvo el 41% de los votos, Blanca Ovelar (ANR), 30%, y Lino Oviedo del Unace, 22%. Con esta alternancia, el Paraguay experimenta por primera vez en sus casi doscientos años de historia independiente, el traspaso democrático y pacífico del poder de un partido a otro.

También existen otros factores en 2008 que contribuyen en la caída del Partido Colorado, que se había logrado mantener durante más de seis décadas en el poder. Analizar el motivo por el cual las personas votan de una manera y no de otra requiere considerar variadas situaciones y condiciones. Es evidente que, después de muchos años, se da un cambio importante en el comportamiento electoral del votante que hace que se interrumpa, de momento, una hegemonía partidaria en el poder que llevaba largos 61 años.

Dos factores principales lo explican. El Partido Colorado llegó dividido y debilitado a las elecciones, con una candidata impuesta por Duarte Frutos, y que además no gozaba del respaldo pleno de las bases del partido. En este sentido, se estima que cerca de 200,000 votos colorados beneficiaron el triunfo de Fernando Lugo. La oposición llegó realmente unida en torno a la figura de Lugo y sectores independientes lo apoyaron decididamente, estirando un importante caudal de votos colorados descontentos.

El trabajo preelectoral de la Alianza opositora resulta digno de destacar en un escenario como el paraguay, donde la práctica política ha estado monitoreada por los colorados. Los operadores de la Alianza se encargaron de diseñar una estructura para el día “D” con presencia de veedores, miembros de mesa, apoderados en todos los puntos del país, en cada mesa de votación para el control voto a voto. En este terreno, el Partido Colorado había sido siempre el que había controlado toda esta maquinaria en todas las elecciones anteriores.

El gobierno de Lugo estuvo marcado desde el inicio por un discurso reivindicativo en materia social hacia sectores históricamente excluidos. La democracia social y participativa era el rasgo que el go-

bierno de Lugo pretendió imponer priorizando acciones en materia de políticas públicas orientadas a la salud, la educación, la vivienda y la asistencia social. De hecho, uno de los ejes programáticos de la Alianza Patriótica para el Cambio fue la necesidad de combinar el desarrollo económico con la equidad social. Acciones tales como el fortalecimiento del gabinete social, dándole un protagonismo excluyente frente a otras secretarías y/o ministerios.

La instauración progresiva de la gratuidad en los centros de salud públicos así también en materia de salud pública es de destacar el aumento en la inversión pública realizada entre 2008 y 2010 con un incremento del 77% así como otras acciones en materia de educación pública como la promulgación, en 2009, de la Ley 4088, que declara la gratuidad de la educación media y que benefició a 184,000 estudiantes aproximadamente.

Contrario a esto, las permanentes tensiones con el vicepresidente Federico Franco y el PLRA, originados por falta de mayores espacios de poder concedidos a los liberales, así como también la misma inexperiencia política de Lugo, que hacía dilatar exageradamente la toma de decisiones en muchos casos, hizo que la relación entre Lugo y su principal sostén político en el gobierno, el PLRA, se fuera desgastando. El proceso orientado hacia una mayor democracia participativa, que Lugo y la APC pretendían consolidar, representaba eventualmente una amenaza para el propio sistema de partidos y sus dirigentes, acostumbrados a dirimir las cuestiones de Estado con un solo actor partidario (ANR) o a lo sumo compartiendo el poder con el Partido Liberal Radical Auténtico.

Las tensiones con la clase política fueron en aumento. La casi inexistente fuerza del Ejecutivo en el Congreso Nacional, integrado en su mayoría por legisladores del Partido Colorado y el Partido Liberal, que si bien formaba parte del gobierno, en muchas ocasiones no actuaba como tal. Esta manera de liderar ponía en aprietos al Ejecutivo en sus intentos de hacer aprobar leyes y a su vez generaba la permanente amenaza de un juicio político al presidente, se habla de unas 24 amenazas de juicio político a Lugo en sus cuatro años de gestión.

En junio de 2012, y luego de un enfrentamiento entre policías y campesinos, conocido como la masacre de Curuguaty, con saldo fatal de 17 personas muertas, entre policías y campesinos, el Congreso Nacional procedió a enjuiciar políticamente al presidente Lugo, apelando al artículo 225 de la Constitución Nacional y destituyéndolo por

mal desempeño de funciones. Asumió en su lugar Federico Franco, vicepresidente de la República, quien completó el mandato de Lugo hasta las elecciones generales de abril de 2013.

*Tabla 5*  
 Partidos electos en cada Gobernación Departamental.  
 Elecciones 2008 y 2013

| Departamento  | Partido político electo 2008   | Partido político electo 2013 |
|---------------|--------------------------------|------------------------------|
| Concepción    | PLRA                           | ANR                          |
| San Pedro     | PLRA                           | ANR                          |
| Cordillera    | PLRA                           | PLRA                         |
| Guairá        | ANR                            | ANR                          |
| Caaguazú      | PLRA                           | ANR                          |
| Caazapá       | ANR                            | ANR                          |
| Itapúa        | ANR                            | ANR                          |
| Misiones      | PLRA                           | ANR                          |
| Paraguarí     | ANR                            | ANR                          |
| Alto Paraná   | ANR                            | ANR                          |
| Central       | PLRA                           | PLRA                         |
| Ñeembucú      | ANR                            | PLRA                         |
| Amambay       | PLRA                           | PLRA                         |
| Canindeyú     | ANR                            | ANR                          |
| Pdte. Hayes   | ANR                            | Alianza Pasión Chaqueña      |
| Alto Paraguay | Alianza Departamental Boquerón | ANR                          |

Fuente: base en datos de TSJE (2013). Cerna (2014).

V. EVOLUCIÓN DE LA OFERTA PARTIDISTA: NIVEL DE FRAGMENTACIÓN,  
CONCENTRACIÓN Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS A NIVEL  
PRESIDENCIAL Y LEGISLATIVO

1. *Orientación del voto*

El sistema de partidos hegemónico es aquel en el que un partido no permite una competencia oficial por el poder ni una competencia de facto (Sartori, 2009). En la dictadura *stronista* existían otros partidos, pero no podían competir con el partido hegemónico en pie de igualdad. No se producía la alternancia, dado que ni siquiera se contemplaba la posibilidad de la rotación en el poder. Si bien existían otros partidos y estos ocupaban bancas en el Congreso, la democracia era de fachada, al no existir libertades políticas plenas para la participación y el disenso con el régimen de turno, sumando a ello elecciones controladas y amañadas para forzar la elección de Stroessner. Esta dinámica hegemónico-autoritaria caracterizó al sistema de partidos en Paraguay hasta la caída de la dictadura en 1989.

El papel de partido hegemónico lo desempeñaba el Partido Colorado, produciéndose, además, una simbiosis entre partido y Estado. En tiempos de Stroessner, todos los funcionarios públicos o de colectividades locales tenían que estar obligatoriamente afiliados al partido. La afiliación era requerida cada vez que una persona debía cobrar su sueldo o pedir algún subsidio. Uno de los eslóganes famosos del Partido Colorado era: “Quien no está con nosotros está en contra de nosotros”, lo que marcaba el grado de intolerancia existente. Una vez caída la dictadura, los demás partidos políticos que habían estado agrupados en el “Acuerdo Nacional” entran a competir al juego democrático con mayores garantías, entre ellos el Partido Febrerista, el Demócrata Cristiano, Mopoco, Partido Comunista Paraguayo y el Partido de los Trabajadores.

Sin embargo, pese a la irrupción de otros protagonistas partidarios, la tendencia general se concentró entre ambos partidos tradicionales y fue el “tercer espacio” el disputado por estas agrupaciones minoritarias. El escenario político-partidario en el Paraguay se mantiene inalterable en cuanto a la preferencia electoral, repartiéndose entre colorados y liberales, el 80% del electorado. En relación con el tercer espacio, se puede notar una movilidad en el comportamiento



electoral muy interesante, teniendo en cuenta que desde caída la dictadura hasta la actualidad, distintos partidos y movimientos políticos (incluso de signo ideológico marcadamente diferente) se han posicionado como favoritos en ese espacio del espectro político, no pudiendo consolidarse ninguno de ellos, ni aumentado su caudal electoral.

En 1991, irrumpe el movimiento independiente “Asunción para todos”, triunfando en las elecciones municipales y confirmando la prevalencia, en aquellos tiempos, de un voto más crítico en la comuna capitalina. De este movimiento, surgen años más tarde las principales figuras de lo que sería el Partido Encuentro Nacional que se posicionó claramente como la tercera opción política disputando incluso las elecciones generales en 1993 y las de 1998 (en alianza con el PLRA) y perdiendo mucha fuerza ya posteriormente. En 2001 y 2002, aparecen el Partido Patria Querida, y el Partido Unace, quienes se reparten el protagonismo de ese tercer espacio por el término de 10 años hasta las elecciones de 2013 en donde ambas fuerzas políticas tuvieron un revés importante a nivel nacional tanto en las presidenciales como así también en el número de bancas ganadas para el Congreso.

## *2. Nivel de institucionalización del vínculo entre electores y partidos*

En una estructura democrática, la presencia de partidos institucionalizados y la relación con el electorado no sólo es un elemento articulador fundamental durante el periodo electivo y constitutivo de gobierno, sino también durante el propio gobierno. Los partidos políticos constituyen entonces, un papel clave en la representación política de una sociedad. Si bien, existe un marco democrático relativamente estable, la cuestión actual con América Latina está centrada en el debate sobre la calidad de dicha representación, la cual es cuestionada desde distintos sectores de la sociedad civil, a partir de las funciones y los roles que hoy desempeñan los partidos y actores políticos.

La desafección política se ha convertido en un hecho recurrente en la región; el individuo deviene apolítico, y la actitud ante el Estado de quien recibe un servicio, no es precisamente de participación política, sino de una genérica actitud reivindicativa, que espera asistencias sin querer imponer decisiones (Dalton, 1998). América Latina, por un lado, se ha fortalecido en la vinculación partidos-Estado, pero por otro, se ha debilitado en cuanto al vínculo partido-sociedad. Recien-

temente, esta última vinculación se logra en momentos puntuales, de retorno de democracias, manifestaciones en contra de posibles consolidaciones de régimen o propuestas antipolíticas. Podríamos decir que hoy los partidos se encuentran cada vez más institucionalizados pero también son más remotos a la sociedad, son más privilegiados pero así también, menos legítimos (Campo y Ramos Rollón, 1998).

Sin embargo, el nivel de institucionalización entre los partidos y los electores es relativamente alto, ya que esto está determinado por un contexto específico. La dictadura que sufrió el Paraguay en manos de Stroessner transformó al Partido Colorado (ANR) en un único vínculo mediante el cual la ciudadanía se relacionaba con el Estado. Por ejemplo, si uno deseaba ser maestra de una escuela o ingresar a las Fuerzas Armadas, debía estar afiliado al partido. Permeó todos los sectores de la sociedad y mediante una red de control como la de “las seccionales”, que desarrolló el Partido Colorado en todo el país. El PLRA, o Partido Liberal, ha sido el gran partido de oposición, organizado en comités políticos en el interior del país.

El estudio de Nichols (1968) constituye uno de los primeros intentos para analizar, utilizando el método de encuestas, los partidos políticos en Paraguay. Para Nichols (1968), los partidos en el Paraguay “no son asociaciones de intereses sino comunidades” siguiendo una distinción propuesta por Duverger, en la que los partidos-comunidades se caracterizan por la lealtad primordial de sus miembros, mientras que los partidos-asociaciones “promueven la búsqueda de un interés común”. La influencia de la tradición, expone Nichols (1968), es lo determinante en el comportamiento político de los paraguayos, aun cuando la gran mayoría de los encuestados consideraron que la mejor estrategia para aumentar el número de miembros de un partido consiste en desarrollar “una ideología que abarque todos los aspectos de la vida social”.

En este caso “la ideología no es, sino una justificación de las demandas dentro de la comunidad” y consiste básicamente en “una rusticación para la comunidad”. De otra manera, afirma el autor, no se podría explicar el escaso éxito de los partidos más ideologizados —el Partido Febrerista y el Demócrata Cristiano— en atraer a los afiliados o simpatizantes de los partidos tradicionales (Morinigo y Silvero, 1986). La relación política entre el partido y los ciudadanos e incluso de éstos con el Estado, se caracteriza por una relación que nace

del vínculo personal, producto de la vigencia de relaciones familiares, amistosas, nacidas por compartir un mismo grupo deportivo, religioso, vecinal o comunitario. La ciudadanía reconocida jurídicamente para que sea efectiva pasa por la relación entre socios vinculados por un sentimiento de lealtad y reciprocidad, que según el grado de compromiso, se puede situar incluso por encima de la ley (Morinigo, 2002).

### 3. *Nivel de polarización de las élites*

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

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

*Tabla 6*  
Polarización ideológica de las élites legislativas

| Periodo   | Grado de polarización |
|-----------|-----------------------|
| 1993-1995 | 5.25                  |
| 1998-2003 | 5.47                  |
| 2003-2008 | 5.86                  |

Fuente: PELA (1996- 2014).

Tanto ANR como el PLRA, no se encuentran en extremos opuestos en cuanto a ideologías refiere (tablas 6 y 7). En todo caso, tienen ideologías y propuestas muy similares, siendo los liberales ligeramente menos conservadores que los colorados. Prácticamente la diferencia está en los grupos a los que benefician durante sus gobiernos. Se presentará a continuación un cuadro comparativo en donde, en una escala de 1 a 10, el 1 significa “izquierda” y 10 “derecha”, se ha considerado como partido de izquierda a aquel que obtiene una media, en una de las dos legislaturas analizadas, menor o igual a 3.5 en la escala de ubicación ideológica del partido y como partido de derecha a aquel con una media mayor o igual a 7.5 en dicha escala (PELA 1996-2014).

*Tabla 7*

COMPARATIVO DE POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA ENTRE EL PLRA Y LA ANR

| Periodo   | Grado de polarización ideológica PLRA | Grado de polarización ideológica ANR |
|-----------|---------------------------------------|--------------------------------------|
| 1993-1998 | 5.86                                  | 7.36                                 |
| 1998-2003 | 6.06                                  | 7.85                                 |
| 2003-2008 | 5.56                                  | 6.80                                 |

Fuente: PELA (1994- 2014).

La polarización de las élites de los partidos no ha variado drásticamente con el correr de los años. El PLRA se encuentra en una posición intermedia, teniendo más aceptación ante partidos políticos de izquierda, feministas y posibles alianzas. La ANR no ha mostrado indicios de abrirse a otros partidos, aunque tampoco lo necesitan ya que son dueños de los votos de la mayor cantidad de electores que cuenta el país (tabla 7). Asimismo, la orientación ideológica que tienen no ha variado, sino todo lo contrario, actualmente con el gobierno de Horacio Cartes, se encuentra más propicio hacia la derecha que hacia la izquierda.

## VI. CONCLUSIONES

Haciendo un análisis de los 25 años de democracia en el Paraguay, tanto en el aspecto electoral como en cuanto al sistema de partidos,

se han producido cambios importantes que acompañan un proceso democrático que pretende consolidarse hacia un escenario de mayores garantías y acceso a derechos elementales para todos los ciudadanos sin distinción. En el ámbito electoral, podemos mencionar un avance notable en cuanto a las reglas de juego (códigos, leyes, disposiciones, registro cívico) que garantizan a los distintos competidores de cada proceso eleccionario normas claras e iguales para todos. Más allá de esto, la realidad indica el favoritismo indiscutible que el Partido Colorado sigue teniendo en cada proceso eleccionario, sea a nivel de gobiernos locales o nacionales (presidenciales o legislativos).

En cuanto a la oferta electoral para el ciudadano, teniendo en cuenta las dos últimas elecciones (2008 y 2013) un aspecto importante a destacar en este punto, es la mayor variedad con la que cuenta hoy el elector, al momento de sufragar. Sólo en las últimas elecciones de 2013, a nivel del Poder Ejecutivo, el elector tenía a su disposición cuanto menos seis candidaturas (ANR, PLRA, PPQ, Avanza País, Frente Guazu, Unace, Kuna Pyrenda) pertenecientes a distintos partidos y con ideologías marcadamente contrapuestas, presentándose por primera vez en la historia política paraguaya, una plataforma política claramente feminista (Lilian Soto, Kuna Pyrenda) con propuestas que apuntaban directamente a promover la igualdad de género.

Un tema que se evidenció en la campaña de 2013 fue el trato desigual que los medios de comunicación de masas asignaron a algunas candidaturas. Esto se hizo notar en los tres grandes debates televisivos, en los cuales participaron sólo los tres o cuatro candidatos mejor posicionados (con base en encuestas encargadas por los mismos medios) dejando de lado la invitación a candidaturas con menor arrastre electoral, como el caso del Movimiento Kuna Pyrenda, invisibilizando con esto la imagen y propuestas de dicho espacio político y distorsionando las reglas de juego transparentes y en igualdad de condiciones para todos los candidatos, dando una señal negativa para la democracia, la de invisibilizar las propuestas de espacios que representan a las minorías.

El otro aspecto que se debe tomar en cuenta es en relación con el financiamiento de los partidos y de los gastos de campañas, ya que la falta de control sobre este aspecto, inclina la balanza hacia aquellos candidatos y espacios políticos con mayor poder de recaudación, lo que en un escenario político pequeño y con el protagonismo tan excluyente de dos partidos grandes representa demasiadas ventajas

frente a otros espacios más pequeños y con menor capacidad de obtener recursos para las campañas. Actualmente, no se ejerce un control estricto sobre los partidos, si bien ya existe la Ley 4.743/12 de financiamiento político que tiene por objeto regular la actividad financiera de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, en un escenario como el actual donde el crimen organizado y el narcotráfico están incursionando con fuerza en la política.

En cuanto al sistema de partidos, si bien se mantiene la hegemonía de un actor político, como lo es el Partido Colorado, la derrota en 2008 y la alternancia producida en consecuencia, demostró asimismo que la oposición bien organizada en torno a un candidato fuerte puede superar al coloradismo. Un cambio positivo en la oferta política fue la aparición desde 2008 de espacios ideológicos de izquierda, que si bien están lejos de poner en riesgo la supremacía colorada o liberal a nivel nacional, han conseguido en el plano legislativo una cantidad de bancas importantes con respecto a lo ocurrido años atrás y han modificado sustancialmente el cuadro de las élites parlamentarias en el Paraguay, tradicionalmente conservadoras.

Esta aparición protagónica de los sectores de izquierda tiene relación con la presidencia de Fernando Lugo, quien designó en espacios claves de su gobierno a referentes de dichos sectores (Ministerio de Salud, Yacyretá, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría de Emergencia Nacional, Gabinete Social, Gabinete Civil, Secretaría de la Función Pública), con lo cual han logrado protagonismo y poder durante dicho lapso de tiempo para organizar mínimamente las bases. Al surgimiento más organizado y protagónico de los sectores de izquierda se debe agregar el debilitamiento o la casi desaparición de otros espacios políticos más afines al espectro ideológico de centro-derecha o de derecha claramente, como son los casos del Partido Patria Querida y el Partido Unace, que de haber tenido un rol protagónico presentando candidaturas a la Presidencia de la República y ocupando, con suceso en algunos casos, un número importante de bancas en el Congreso, pasaron a convertirse en espacios políticos, casi en extinción.

Todos estos cambios ocurridos no lograron modificar la característica más notoria del sistema de partidos, el de ser un sistema bipartidista, en el cual, uno de los competidores, el Partido Colorado sigue contando con fuerza propia suficiente para ganar elecciones. A diferencia de ello, PLRA requiere de construir alianzas para tener posibilidades de éxito electoral. Desde el plano legislativo, se refuerza

esta característica teniendo en cuenta la composición histórica del Congreso y el peso real que tienen los demás partidos minoritarios al obstaculizar iniciativas que sean impulsadas conjuntamente por los partidos tradicionales. Esta situación, en el corto tiempo, difícilmente podrá ser revertida.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (2006), “Desarrollo nacional, cambios de gobiernos y procesos electorales en México, América Central y el Caribe”, en PARAMIO, Ludolfo, ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, FREIDENBERG, Flavia y DÉNIZ, José (eds.), *Reformas Económicas y consolidación democrática 1980-2006*, México, Síntesis, pp. 309-434.
- ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro (2012), *Enfoques para el estudio de los sistemas de partido*, Asunción, Universidad de Centro Americana UCA.
- CABALLERO, Esteban (1998), “Elecciones y Democracia en el Paraguay, 1989-1996”, en RIAL, Juan y ZOVATTO, Daniel (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- CABALLERO, Esteban (2003), “Partidos políticos y sistema electoral”, en *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*, Asunción, Cird.
- CERNA, Sarah (2014), *El triunfo del pragmatismo colorado: un balance del primer año de gobierno de Horacio Cartes*, Asunción.
- COLAZO, Carmen (1990), *Los partidos políticos en Paraguay*, Asunción, CIDSEP.
- DALTON, Russell (1998), *Citizen Politics in Western Democracies*, New Jersey, Chatham House Publications.
- DECOUD, Héctor Francisco (1925), *Sobre los escombros de la guerra. Una década de vida nacional*, Buenos Aires, Talleres Nacionales.
- DEL Campo, Esther y RAMOS ROLLÓN, María Luisa (1998), “La paradoja partidista: institucionalización y representación de los partidos políticos latinoamericanos”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, pp. 32-45.
- DUARTE, Rocio (2013), “Límites de la democracia electoral en Paraguay”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 33 (1), pp. 303-324.

- DUARTE, Rocio (2012), “Variaciones del comportamiento electoral en Paraguay”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 60, pp. 117-138.
- GUNTHER, Richard, SANI, Giacomo y SHABAD, Goldie (1986), *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y Evolución*, Madrid, Siglo XXI.
- MORINIGO, Nicolás (2002), “Transición circular. Paraguay 1989-2002, la transición que nunca acaba”, *Revista Novapolis*, vol. 1, pp. 4-21.
- MORINIGO, Nicolás (1995), *Vocabulario político*, Asunción, Expo-Libro RP Ediciones.
- MORINIGO, Nicolás y SILVERO, I. (1986), *Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay*, Asunción, Fundación Naumann, Universidad Católica de Asunción.
- NICHOLS, Byron A. (1968), “Las expectativas de los partidos políticos en Paraguay”, *Revista Paraguaya de Sociología*, núm. 13, diciembre, pp. 37-59.
- SARTORI, Giovanni (2009), *La democracia en 30 Lecciones*, México, Taurus.

#### *Bases de datos*

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

#### *Siglas de partidos políticos*

|       |  |
|-------|--|
| ANR   | Asociación Nacional Republicana                    |
| PLRA  | Partido Liberal Radical Auténtico                  |
| AP    | Concertación Avanza País                           |
| PA    | Alianza Paraguay Alegre                            |
| PHP   | Partido Humanista                                  |
| UNACE | Union Nacional de Ciudadanos Éticos                |
| PPQ   | Patria Querida                                     |
| PEN   | Encuentro Nacional                                 |
| PB    | Partido Blanco                                     |
| PEA   | Movimiento Pueblo en Acción                        |
| PT    | Partido de los Trabajadores                        |
| MDIP  | Movimiento Democrático Independiente Participativo |
| MUD   | Movimiento Unidad Democrática                      |



|         |   |
|---------|---|
| UDV     | Para la Victoria  |
| PJ      | Partido Juventud  |
| PSD     | Partido Social Demócrata                                  |
| PVP     | Partido Verde   |
| PL      | Partido Liberal   |
| MNPP30A | Movimiento Nacional Pluralista Participativo 30 de Agosto |
| FG      | Concertacion Nacional Frente Guasu                        |
| MII     | Movimiento Independiente Institucional                    |
| PPL     | Partido Patria Libre                                      |
| MKP     | Movimiento Kuña Pyrenda                                   |
| PDP     | Partido Democratico Progresista                           |
| MICA    | Movimiento Independiente Constitucionalista en Alianza    |