

La transformación que no ha podido ser.
La institucionalización del sistema de partidos de
Paraguay.

Federico Acosta y Lara

Universidad de la República - Uruguay

federico.acostaylara@outlook.com

Docente: Dr. Daniel Buquet

Curso: Partidos y sistema de partidos

Resumen

El grado de institucionalización del sistema de partidos ha sido tradicionalmente considerado importante para la calidad democrática de un país. En este trabajo se busca indagar sobre el carácter institucionalizado del sistema de partidos de Paraguay en dos dimensiones que le son constitutivas: la estabilidad de la competencia y el arraigo de los partidos en la sociedad. Se muestra que el sistema paraguayo es estable y está altamente arraigado, aunque el papel que los vínculos programáticos tienen en este proceso resulta poco claro ya que si bien la polarización ideológica de las élites es muy baja, existen diferencias entre la ideología de los votantes.

1. Introducción

Este trabajo se plantea el objetivo de indagar sobre la institucionalización del sistema de partidos paraguayo desde mediados de los años 1990 a la actualidad. Entendiendo la multidimensionalidad del concepto, se analizarán dos dimensiones que han sido consideradas por la literatura como relevantes: la estabilidad de los resultados electorales - tanto en términos temporales como territoriales - y el arraigo del sistema de partidos en la ciudadanía. El hecho de que un sistema de partidos esté institucionalizado se ha considerado clave para la calidad democrática y en muchas ocasiones se lo ha aparejado a un incremento del vínculo programático entre electores y ciudadanos (Mainwaring, 1995).

Aquí se mostrará que, más allá de momentos críticos, el sistema paraguayo es estable en el tiempo. Las reglas electorales no han cambiado sustancialmente desde 1992, cuando se aprobó la Constitución de la transición democrática. La competencia electoral es relativamente estable, los dos partidos históricos, la Asociación Nacional Republicana - ANR - y el Partido Liberal Radical Auténtico - PLRA - han sido desde la transición los principales competidores políticos, a pesar de terceras fuerzas circunstanciales. Además, el sistema de partidos está altamente nacionalizado, por lo que la competencia también es estable a nivel territorial. Se mostrará también que el arraigo de los partidos en la sociedad es fuerte, con altas tasas de asistencia a reuniones partidarias y extraordinarias tasas de afiliación a los partidos.

Se muestra aquí que la diferenciación programática entre políticos es baja, indicando que el debate ideológico probablemente no ocupa un lugar central en la discusión política. Sin embargo, también se muestra que los votantes de los partidos tradicionales se diferencian ideológicamente entre sí, a pesar de que la literatura ha señalado la alta presencia de vínculos particularistas y afectivos (Lachi, 2008) como determinantes de la competencia entre partidos. Quedan así puertas abiertas a estudios más profundos sobre la vinculación entre partidos y electores en Paraguay.

El presente artículo se estructura como sigue: posterior a este, un segundo apartado se utilizará para contextualizar históricamente el sistema de partidos de Paraguay, esquematizando brevemente algunos hitos que se consideran importantes para

entender la configuración actual del mismo. Un tercer apartado se tratará sobre la dimensión de institucionalización del sistema y revisará la literatura más relevante sobre el tema. En un cuarto apartado se definirá las dimensiones a estudiar para el caso paraguayo y se presentarán los indicadores oportunos. La quinta sección se reserva para la discusión de los resultados y las conclusiones.

2. La configuración del sistema de partidos

El proceso independentista paraguayo fue diferente al de muchos países latinoamericanos, fue rápido y menos traumático. El poco interés en términos económicos del territorio paraguayo para la Corona española, y el hecho de que Buenos Aires estuviese ocupada en sus propios asuntos, implicó que Paraguay declarase su autonomía administrativa de ambos centros de poder tempranamente en 1811, y proclamase su carácter de República independiente en 1813 (Soler, 2007). El Reglamento de Gobierno de 1813, sin hacer mención a partidos políticos y de contenido autoritario, sirvió como marco normativo para el gobierno de José Gaspar de Francia durante los primeros 26 años de vida del Estado paraguayo. El estilo absolutista y antiliberal se mantuvo en la reforma de 1844, ya bajo la dirigencia de Carlos Antonio López, y en la reforma electoral de 1856 ¹ (Bareiro y Soto, 2006). Este régimen político, como ya fue descrito, antiliberal y de escasa competencia, duraría hasta 1864, cuando, bajo la presidencia de Francisco Solano López, se produzca la Guerra de la Triple Alianza.

La Guerra de la Triple Alianza, o Guerra Grande, duró de 1864 a 1870, y tuvo consecuencias humanas, sociales y económicas devastadoras y el sistema político se reconfiguró completamente. En 1870 se aprobó la primera Constitución propiamente dicha bajo el influjo de los ganadores de la Guerra. En ella, los aliados impusieron el liberalismo político y económico y establecieron las condiciones para el surgimiento de agrupamientos políticos. En 1887 se fundan los primeros partidos políticos del país: la Asociación Nacional Republicana - ANR-Partido Colorado -, y el Partido Liberal - actualmente Liberal Radical Auténtico o PLRA-. Si bien entre ambos existían diferencias ideológicas, eran más bien marginales. La ANR predicaba ideas más nacionalistas, mientras el PL era

¹La reforma electoral de 1856 consagró el voto solo para propietarios, la potestad presidencial para definir su sucesor y, debido a que ninguno de los hijos del Presidente López cumplía la edad mínima establecida para ejercer como primer mandatario, la reducción de este requisito (Bareiro y Soto, 2006).

más cercano al liberalismo clásico (Filártiga Callizo, 2016). Tampoco se diferenciaban en las bases sociales sobre las que se sustentaban. La competencia política fue en realidad una confrontación entre las élites nacionales, polarizadas en torno al resultado de la Guerra, por el control del poder estatal (Soler, 2007). Fue una época caracterizada por la inestabilidad política², las dinámicas excluyentes hacia la oposición y las constantes guerras civiles (Filártiga Callizo, 2016).

En 1932, una nueva guerra, La Guerra del Chaco o Guerra chica, enfrentó a Paraguay y Bolivia en una disputa por territorios del Chaco Boreal, resultando victorioso Paraguay. Las consecuencias económicas de la guerra fueron, otra vez, nefastas y le sucedieron una serie de golpes de Estado que terminaron con el General Felix Estigarribia y luego Higinio Morínigo (PLRA) al frente de la nación y la imposición en 1940 de una nueva constitución antiliberal y corporativa a tiempo que paralelamente se consolidaba el poder político militar (Soler, 2007) y se recrudecía la represión³ (Bourscheid, 2016).

Para 1946, ya finalizada la Guerra Mundial, Morínigo intentó fallidamente una liberalización del régimen, pero, tras una breve primavera democrática, en la que se legalizaron todos los partidos políticos, el resultado fue una nueva guerra civil que terminaría de configurar el escenario político paraguayo de las siguientes décadas. En la Revolución del 47 se enfrentaron por un lado los partidos Liberal, Febrerista y Comunista y buena parte de las Fuerzas Armadas, y por el otro el ejercito civil del Partido Colorado, conocido como *pynandí* -pies descalzos en guaraní- y el resto de las FF.AA (Filártiga Callizo, 2016). Luego de otro período de alta inestabilidad, en 1954, un nuevo golpe de Estado promovió al poder al General Alfredo Stroessner. La inestabilidad política se terminó, pero dio lugar a un régimen autoritario que duró 35 años, el más largo de la historia paraguaya. El dictador Stroessner articuló hábilmente su gobierno sobre la interacción de tres instituciones: las Fuerzas Armadas, la ANR y el Gobierno. Esta articulación de instituciones permitió al dictador y a su partido expandir una red clientelar y represiva por todo el territorio nacional, donde las seccionales del Partido Colorado cumplían roles fundamentales al ser centros de represión política y también

²Entre 1908 y 1912 se sucedieron 7 presidentes (Soler, 2007) al tiempo que de los 18 presidentes que ejercieron entre 1904 y 1936, solo 8 accedieron al poder por elecciones y solo tres de ellos terminaron su mandato (Bareiro y Soto, 2006).

³La disidencia política fue criminalizada, el Partido Liberal prohibido por decreto y se autorizó a aplicar la pena de muerte para los delitos políticos contra el gobierno (Bourscheid, 2016).

agencias de empleo y servicios sociales (Uharte Pozas, 2012).

Con la cooptación del Estado y la represión política, el Partido Colorado se constituyó como partido hegemónico. Si bien Stroessner se preocupó por darle una fachada democrática al régimen, al punto de que se celebraban elecciones cada cinco años, la competencia política era completamente artificial. La ley electoral dictaba que al ganador de las elecciones se le adjudicaba automáticamente dos tercios del Congreso, por lo que la oposición política, al ocupar el tercio restante, legitimaba al gobierno dictatorial con escasos beneficios a cambio. Además, la persecución política, los asesinatos, las desapariciones y el fraude electoral eran moneda corriente, asegurando la victoria colorada más allá de cualquier duda (Filártiga Callizo, 2016).

2.1. Transición democrática y (algunas) nuevas reglas de juego

En lo económico, Paraguay tuvo también diferencias sustanciales con el resto de la región. El modelo agroexportador impuesto en el siglo XIX no fue nunca alterado por políticas de desarrollo industrial planificadas desde el Estado como en otros países latinoamericanos, más allá de las modificaciones tecnológicas como la introducción de la agricultura intensiva, especialmente de soja, y los ingresos producto de la triangulación de comercio y la construcción de las represas hidroeléctricas (Arce, 2011). Esto implicó que las profundas crisis de comienzo de los 80s que caracterizaron las transiciones democráticas en la región fueran menos profundas en Paraguay que en otros países, pero también que, dado que no hubo modelo ISI a colapsar ni transición neoliberal a llevar a cabo, los procesos de reformas estructurales (Cavarozzi y Casullo, 1991) y alinamiento o desalineamiento programático presentes en otros sistemas de partidos de la región (Roberts, 2013) no sucedieron en Paraguay. Los partidos históricos que condujeron el Estado durante casi todo siglo XX, condujeron también la transición democrática a partir de 1989.

En 1989 el General Andrés Rodríguez -consuegro del dictador Stroessner- provocó un rápido proceso de apertura y liberalización política (Uharte Pozas, 2012). En lo institucional, la Constitución de 1992 introdujo formalmente los principios democráticos y alteró el equilibrio de poderes y las reglas de juego, permitiendo el acceso a la oposición a espacios políticos de relevancia. La Constitución del 92 reconoce el derecho de los

ciudadanos a asociarse y organizarse en partidos políticos, que tendrán como su máxima autoridad su convención nacional electa por el voto de directo de los afiliados a los partidos en elecciones internas. Para estas elecciones internas, y solo para estas, se establece una cuota de género del 20 %, la más baja de la región (Bareiro y Soto, 2006).

La nueva Constitución determinó que la elección presidencial se realiza por mayoría simple, Paraguay no se suscribió a la tendencia latinoamericana de reformas electorales hacia sistemas de doble vuelta (Gallo, 2009). La reelección presidencial no está permitida y todas las elecciones a nivel nacional son simultáneas y cada cinco años, mientras que las elecciones subnacionales se realizan a mitad de período. Además pasaron a permitirse las coaliciones electorales, anteriormente prohibidas (Bourscheid y Stumpf González, 2019).

En cuanto al Legislativo, actualmente el sistema es de representación proporcional. Se eligen, en listas cerradas y bloqueadas, 80 diputados en 18 circunscripciones (17 departamentos y la ciudad de Asunción) y 45 senadores en una única circunscripción nacional. La distribución de las bancas se hace según el sistema D'Hondt. En el Senado, tienen además lugar un lugar vitalicio los expresidentes de la República electos democráticamente y que no hayan sido juzgados y hallados culpables en juicio político. Por otro lado, el voto es obligatorio, y desde el año 2012 el registro electoral es automático para los paraguayos con 18 años de edad cumplidos.

La nueva constitución también afectó el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, configurando un presidencialismo moderado en el que el presidente perdió la capacidad de disolver al legislativo y de promulgar Decretos Leyes (López, 2015). En términos de Mainwaring y Shugart Shugart y Mainwaring (1997) fueron restringidos los poderes constitucionales del presidente⁴, disminuyendo el grado de influencia directa del mismo sobre las políticas públicas -aumentando el del Congreso- o al menos afectando la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que con las nuevas reglas de juego su relacionamiento pasó a ser determinante en la capacidad de acción presidencial en términos de políticas.

⁴Según el BID, Paraguay está en los lugares más bajos de poder presidencial frente al Congreso en la región (Abente, 2007)

2.2. El sistema de partidos post-transición

Como se ha mencionado, la política paraguaya durante el siglo XX estuvo signada por una fuerte tradición autoritaria. Los partidos tradicionales se alternaron el en gobierno por medios no democráticos - el Partido Liberal entre 1904 y 1940, la ANR desde 1948 en adelante -, con algunos interregnos de gobierno militar. Los mismos partidos fueron protagonistas de la transición democrática, al punto que la ANR conservó el gobierno nacional, tras un proceso de crisis de poder al interior del partido (Abente, 2012). Este mismo sistema debió adaptarse a competir bajo un nuevo conjunto de reglas democráticas.

La forma en que el sistema de partidos paraguayo podía procesar esa adaptación fue objeto de análisis desde poco después de la transición. Abente (1996) consideró que el resultado podría adoptar una de tres formas posibles: consolidarse como un sistema de partido predominante, de bipartidismo competitivo o de pluralismo limitado. A la luz de los hechos la última posibilidad parece ser la realizada. A la competencia entre los partidos tradicionales se incorporaron terceras fuerzas, aunque en general de existencia o relevancia transitoria - ya sea en la derecha ideológica como la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos, al centro como el Partido Encuentro Nacional y el Partido Patria Querida, o a la izquierda como el Frente Guazú y Avanza País - (Bourscheid y Stumpf González, 2019).

En 1993, bajo las nuevas reglas impuestas por la Constitución recientemente aprobada, los paraguayos eligieron por voto popular un nuevo gobierno. Con el 42 % de los votos se impuso el candidato oficialista de la ANR, Carlos Wasmosy. El PLRA obtuvo el 33.2 % de los votos y la tercera fuerza de turno, el PEN, alcanzó el 24 %. La victoria de la ANR se repitió en las elecciones de 1998, cuando alcanzó el 53.7 % de los votos, a pesar que el PLRA y el PEN se presentaron bajo una alianza electoral.

Sin embargo, un año después de las elecciones, el sistema se enfrentó a una crisis institucional inusitada que cuestionó los preceptos básicos sobre los que se articuló la transición democrática (Yore, 2002) en lo que se conoció como *Marzo Paraguayo*. El contexto de escalada de la violencia política tuvo sus puntos álgidos en el asesinato del vicepresidente Luis María Graña por un grupo paramilitar, que condujo a manifestaciones multitudinarias, represión y muertos⁵. A pesar de esto, en las elecciones de 2003 se impuso

⁵Una análisis y revisión más detalla de los hechos se puede leer en López (2011).

nuevamente la ANR con el 37 % de los votos. El 2 resume los resultados electorales de las elecciones generales durante el período democrático.

Cuadro 1: Resultados - Elecciones generales 1993-2018

Partido	Elección (% de votos)					
	1993	1998	2003	2008	2013	2018
ANR	39,91	53,75	37,18	31,02	45,68	46,42
PLRA	32,13		24,03			
PEN	23,14		0,57			
Alianza Democrática		42,61				
UNACE			13,5	22,04	0,81	
Patria Querida			21,15	2,37	1,12	
Alianza Patriótica para el Cambio				41,12		
Alianza Paraguay Alegre					37,11	
Avanza País					5,65	
Frente Guasú					3,29	
Gran Alianza Nacional Renovadora						43,03
Partido Verde Paraguayo						3,24
Otros	0,5	0,74	0,55	0,63	0,67	2,42
Participación	69,03	80,5	64,3	65,6	68,5	60,9

Fuente: elaboración propia

No fue hasta 2008 cuando por primera vez se produjo una alternancia en el partido de gobierno. La oposición logró coordinar efectivamente, formando la Alianza Patriótica para el Cambio, que nucleó electoralmente al PLRA, el PDC - partido al que pertenecía el candidato presidencial de la coalición, Fernando Lugo -, el PEN, el Partido Febrerista Revolucionario y otros partidos menores de centro e izquierda - y superar en votos a la ANR, afectada electoralmente por la competencia por derecha de la UNACE, el partido del General Oviedo, acusado de la autoría intelectual del asesinato del Vicepresidente Graña, de responsabilidad en la masacre del Marzo Paraguayo y de intento de golpe de Estado en 1996, aunque sobreseído de todos los cargos a la fecha de la elección.

El devenir del gobierno de Fernando Lugo excede el alcance de este artículo. Empero, a estos fines es importante mencionar que representó el punto álgido de un proceso que se inició con el Marzo Paraguayo. El conflicto ideológico, otrora ausente, pasaría a ocupar lugares centrales en la discusión política, contraponiéndose proyectos de desarrollo económico y de carácter redistributivo con una intensidad nunca vista en la política paraguaya, pero que duró tanto como el propio gobierno de Lugo (Scheffer y Lachi,

2020). El proceso electoral que sucedió a la destitución de Lugo vio nuevamente triunfador a la ANR, beneficiada electoralmente por la casi desaparición electoral de la UNACE y una oposición más fragmentada. Las secciones siguientes buscarán profundizar en las transformaciones del sistema de partidos paraguayo en la era post transición democrática. Para esto se introducirá el principal concepto a explorar, la institucionalización del sistema de partidos, y sus dimensiones fundamentales, para después mostrar empíricamente su la evolución temporal.

3. La institucionalización del sistema de partidos

El concepto de institucionalización aplicado a los sistemas de partidos⁶ fue acuñado por Mainwaring y Scully (1995) en atención a las particularidades de los sistemas latinoamericanos que históricamente se han desarrollado en contextos de alta inestabilidad socio-económica y política. Los autores consideraron que para que un sistema de partidos se considere institucionalizado, debe cumplir cuatro condiciones (Mainwaring y Scully, 1995):

- 1 Estabilidad de las reglas, de la competencia y la regularidad en la aplicación de las normas ⁷.
- 2 Los partidos relevantes deben tener raíces relativamente profundas y estables en la sociedad, lo que contribuye a generar regularidad en la competencia y de vínculos con el electorado en términos de posicionamiento ideológico.
- 3 Los principales actores políticos del sistema otorgan legitimidad al proceso electoral y aceptan que las elecciones son la vía de acceso al poder.
- 4 Los partidos son autónomos de liderazgos ambiciosos u otras organizaciones o movimientos, contando con recursos propios y procedimientos autónomos para distribuir el poder al interior del partido .

Los autores sostienen que el grado de institucionalización de un sistema de partidos tiene implicaciones en el funcionamiento y la estabilidad de los regímenes democráticos. Los sistemas con cierto grado de institucionalización, si bien no aseguran resultados democráticos satisfactorios, tienen la ventaja en comparación con sistemas poco institucionalizados en que fomentan la moderación, no alientan el extremismo,

⁶Hace algunas décadas, Sartori (1976) clasificó a los sistemas de partidos entre *consolidados* y *no consolidados*, atendiendo a la regularidad en los patrones de competencia y de la continuidad de las partes componentes del sistema.

⁷Huntington (1968, p.4) consideró que la institucionalización "es el proceso mediante el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad",

facilitan la formación de coaliciones y vuelven más predecible el funcionamiento del sistema (Mainwaring y Scully, 1995).

Compartiendo esta relevancia de los efectos de la institucionalización de los sistemas sobre el desenvolvimiento de la política democrática, otros autores han discutido esta conceptualización. Por ejemplo, Payne (2006) considera como dimensiones constitutivas del concepto a la estabilidad de la competencia, la existencia de estructuras estables, la legitimidad popular de los partidos y las elecciones, y el arraigo de los mismos en la sociedad y (M. P. Jones, 2005) incorporan además la intensidad de la identificación partidista. Randall y Svåsand (2002) consideran dimensiones relevantes el grado de competitividad del sistema, la alternancia en el poder y la relación entre los partidos y el Estado en términos de reconocimiento y financiamiento.

Como se ha visto, la estabilidad de la competencia es un denominador común de la literatura sobre institucionalización, aunque el concepto ha abarcado diferentes dimensiones. Por un lado, en general se refiere a la estabilidad de la competencia en término de los resultados electorales (M. P. Jones, 2005; Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring y Torcal, 2005) aunque hay quienes además hablan de la estabilidad de las reglas de juego, es decir, de las instituciones políticas y el sistema electoral (Hicken y Kuhonta, 2015; Rose y Mishler, 2010) o de la estabilidad de los apoyos electorales de los partidos a lo largo del territorio nacional (M. P. Jones, 2005). Otra dimensión comúnmente compartida por la literatura es el arraigo de los partidos políticos en la sociedad. Ha sido aproximada ya sea por la edad de los partidos (Mainwaring y Scully, 1995; Payne, 2006), por la confianza o legitimidad declarada por los ciudadanos (M. P. Jones, 2005; Zucco, 2015), o estudiando aspectos estructurales y actitudinales de los mismos (Randall y Svåsand, 2002).

Sin embargo, el hecho de considerar los vínculos ideológicos en el sistema como condición necesaria para la institucionalización ha sido objeto de diferencias. Payne (2006) por ejemplo destaca la importancia de la programaticidad de los sistemas, pero la considera una dimensión exógena a la institucionalización. Mainwaring y Scully (1995) en cambio introducen a la dimensión ideológica en análisis de la institucionalización, aunque consideran que es un componente tanto de la estabilidad de la competencia como del arraigo de los partidos en la sociedad. En este sentido, los autores definen que una

alta preeminencia de una vinculación personalista, en desmedro de vínculos ideológicos, implican una dificultad para los procesos de institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995). Posteriormente, Mainwaring (2018) desarrollaría sobre esta última característica, y sostendría que los vínculos entre los sistemas políticos y los electores pueden ser de carácter ideológico, afectivo o clientelar. Lo primordial para el autor pasaría a ser la estabilidad del comportamiento electoral y la predictibilidad de los patrones de interacción entre los partidos (Mainwaring, 2018), para lo que la estabilidad en los vínculos con el electorado es fundamental.

Por último, dando una discusión conceptual sobre la institucionalización, Luna (2014) fragmenta el concepto en dos dimensiones: la estabilidad y el carácter de los vínculos partidos-ciudadanos. El autor encuentra que existen tanto sistemas de partidos estables y altamente programáticos como estables y de baja programaticidad, que lograron estabilizarse mediante otro tipo de vínculos con el electorado (Luna, 2014). La siguiente sección se tratará sobre explorar la institucionalización del sistema de partidos paraguayo luego de la transición democrática en dos dimensiones claves: la estabilidad del sistema y el arraigo del mismo.

4. Paraguay, ¿Un sistema institucionalizado?

En su clasificación de los sistemas de partidos latinoamericanos según su grado de institucionalización, Mainwaring y Scully (1995) pusieron a Paraguay en una categoría residual que llamaron de *partido hegemónico en transición* (Mainwaring y Scully, 1995, p.17). Indicaron que una parte importante de la identificación de los ciudadanos con los partidos tradicionales resultaba del particularismo en el uso de los recursos públicos, que las organizaciones sociales estaban subordinadas a los mismos, y que la competencia electoral estaba limitada por el carácter hegemónico del partido de gobierno. Los autores destacaron también que el sistema tenía posibilidades de institucionalizarse una vez aumentara la competencia democrática y se debilitara la estructura clientelar de los partidos (Mainwaring y Scully, 1995). Con una perspectiva temporal más amplia, los siguientes indicadores permitirán juzgar las predicciones de los autores en las dos dimensiones definidas anteriormente como relevantes para la institucionalización de los sistemas de partidos: la estabilidad y el arraigo del sistema.

4.1. La estabilidad del sistema

La primera dimensión del concepto de institucionalización, la estabilidad del sistema, será considerada en dos sentidos, el temporal y el territorial. Para el primero, en la 4.1 se utiliza como proxy la volatilidad electoral medida por el índice de Pedersen⁸ (Pedersen, 1979) tanto endógena - entre partidos estables en el sistema - como exógena - que involucra partidos nuevos - (Powell y Tucker, 2014; Torcal y Lago, 2015). Esta es la aproximación tradicional utilizada en la literatura sobre institucionalización (Luna, 2014). Aquí además se agregará la evolución temporal de la fragmentación del sistema, medida por el número efectivo de partidos legislativos⁹ en la cámara baja (Laakso y Taagepera, 1979), que ha sido tradicionalmente relevante para definir la dinámica de la competencia entre los actores (Cox, 1997; Mainwaring, 1995; Sartori, 1976; Tsebelis, 2000) y también ha sido considerada al estudiar los procesos de institucionalización (Buquet y Chasquetti, 2014; Payne, 2006). Recuérdese que el sistema electoral paraguayo define la elección presidencial por un sistema de mayoría simple que, si la coordinación electoral es efectiva, hace esperar un sistema con dos partidos recibiendo votos (Cox, 1997; Duverger, 1959). En segundo lugar, en la 2 se presentan datos de la estabilidad de los apoyos electorales de los partidos en el territorio, siguiendo a M. Jones y Mainwaring (2003) se muestra el Índice de Nacionalización del Sistema de Partidos¹⁰ para las elecciones nacionales y las departamentales¹¹.

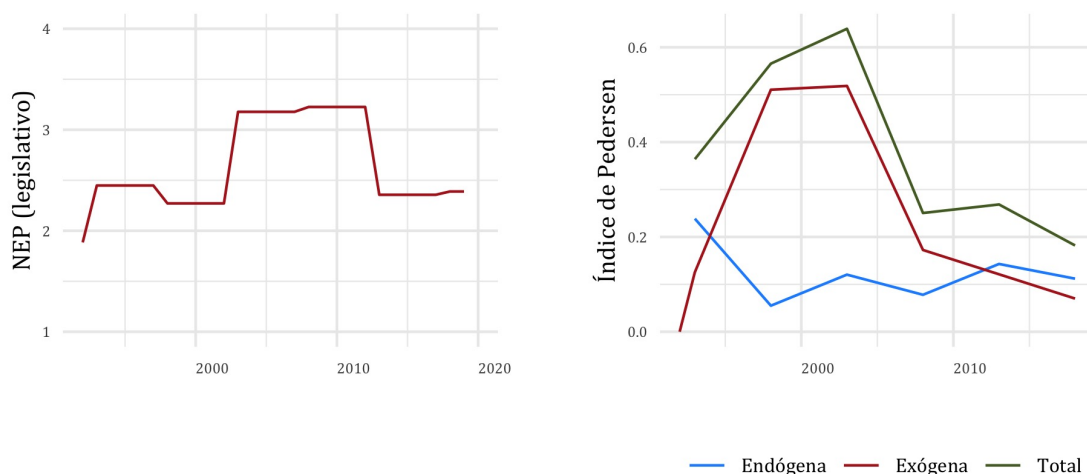
⁸Según propone (Pedersen, 1979), la volatilidad electoral se calcula como el cambio neto de votos entre partidos (p_i) en dos elecciones consecutivas ($t - 1$ y t): $V(t) = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |p_{i,t} - p_{i,t-1}|$

⁹ $NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n V_i^2}$, donde V son los votos recibidos por el partido i en la elección, en este caso las bancas ganadas (Laakso y Taagepera, 1979)

¹⁰La fórmula propuesta por M. Jones y Mainwaring (2003) es un índice de Gini invertido: $INP = (1 - Gi) = 1 - [(\sum_{i=1}^n X_i Y_{i+1}) - (\sum_{i=1}^n X_{i+1} Y_i)]$

¹¹Los datos electorales utilizados para el índice de nacionalización son datos abiertos de la Justicia Electoral de Paraguay: <https://tsje.gov.py/datos-abiertos-2022.html>. Los datos necesarios para calcular la volatilidad electoral son de Cohen (2018). La fragmentación del sistema es la computada por Pérez-Liñán, Schmidt, y Vairo (2019). Para calcular la polarización de los legislativos se utilizaron datos de PELA-USAL (2021). Los datos de actitudes individuales provienen de las encuestas de el Barómetro de las Américas - LAPOP: www.vanderbilt.edu/lapop. Los datos de afiliación a los partidos se encuentran en Cabello (2016) El análisis fue hecho en el entorno R (R Core Team, 2021). En el cálculo de los indicadores se utilizaron los paquetes *esaps* (Schmidt, 2021) y *electoral* (Albuja, 2022). Para la graficación se utilizó el paquete *ggplot2* (Wickham, 2016).

Figura 1: **Indicadores de Estabilidad. Fragmentación y Volatilidad del sistema.**



El primer gráfico, que muestra la evolución del número efectivo de partidos legislativos, indica que la fragmentación se ubicó entre 1.8 y 3.3 partidos efectivos a lo largo del período. Las cámaras bajas que correspondieron a las elecciones de 2003 y 2008 fueron considerablemente más fragmentadas que las anteriores. Las elecciones del 2003 tuvieron la novedad de la comparecencia del Partido Patria Querida, que quedó en tercer lugar luego de los dos partidos tradicionales. Otra novedad fue el surgimiento del partido UNACÉ - Unión Nacional de Ciudadanos Éticos - con escindidos del Partido Colorado, que alcanzó la nada despreciable cifra de 13 % de los votos.

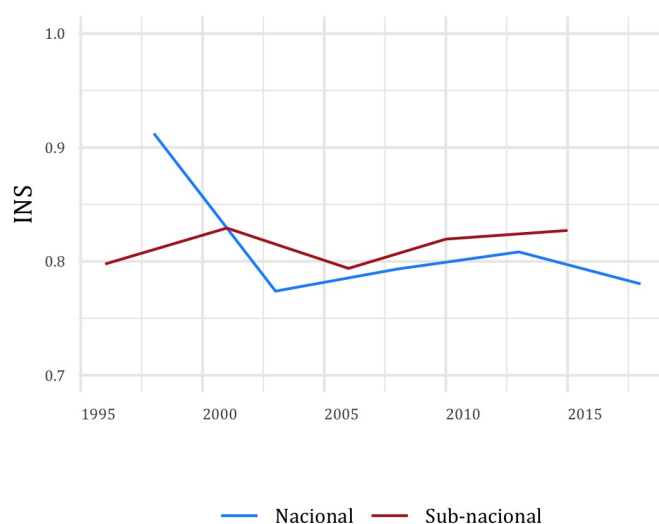
Las elecciones del 2008, como se ha dicho, fueron las más distorsivas de la dinámica histórica del sistema paraguayo. Por primera vez desde la transición democrática la ANR quedó en segundo lugar, con el 31 % de los votos, ganando la elección la Alianza Patriótica para el Cambio integrada por el PLRA y otros partidos menores, pero llevando como candidato a Fernando Lugo, del Partido Demócrata Cristiano. En estas elecciones además, la UNACÉ obtuvo el 22 % de los votos.

Los cambios anteriormente descritos se pueden ver en los indicadores de volatilidad electoral. La volatilidad exógena fue realmente alta en el período, mientras que la endógena se mantuvo relativamente estable. Claramente, con los resultados electorales a la vista, esto no implica renovaciones radicales de la oferta electoral, sino que la novedad

se da en las alianzas que conformaron partidos ya establecidos en el sistema. El PRLA en el 1998 se presentó en una alianza con el Partido Encuentro Nacional, en el 2003 se presentó bajo su propia etiqueta, pero en 2008 conformó la coalición Alianza Patriótica, en el 2013 encabezó la Alianza Paraguay Alegre y en el 2018 la Gran Alianza Nacional Renovadora. Salvo en 2008, cuando el PLRA ocupó un segundo lugar detrás de una figura de gran popularidad como fue Fernando Lugo, los demás intentos de acumulación de votos para derrotar a la ANR han sido infructuosos y siempre encabezados por el Partido Liberal.

Los índices de nacionalización en la 2 muestran en cambio una marcada estabilidad a lo largo del tiempo. El sistema de partidos paraguayos está altamente nacionalizado. El INS ronda los 0,8 puntos (en una escala donde 1 implica una igualdad total de apoyos electorales en todas las unidades territoriales, en este caso departamentos, y 0 una concentración absoluta de votos en una sola unidad), evidenciando alta homogeneidad de apoyos partidarios a lo largo del territorio que además es estable para todo el período estudiado.

Figura 2: **Índice de nacionalización del sistema de partidos**



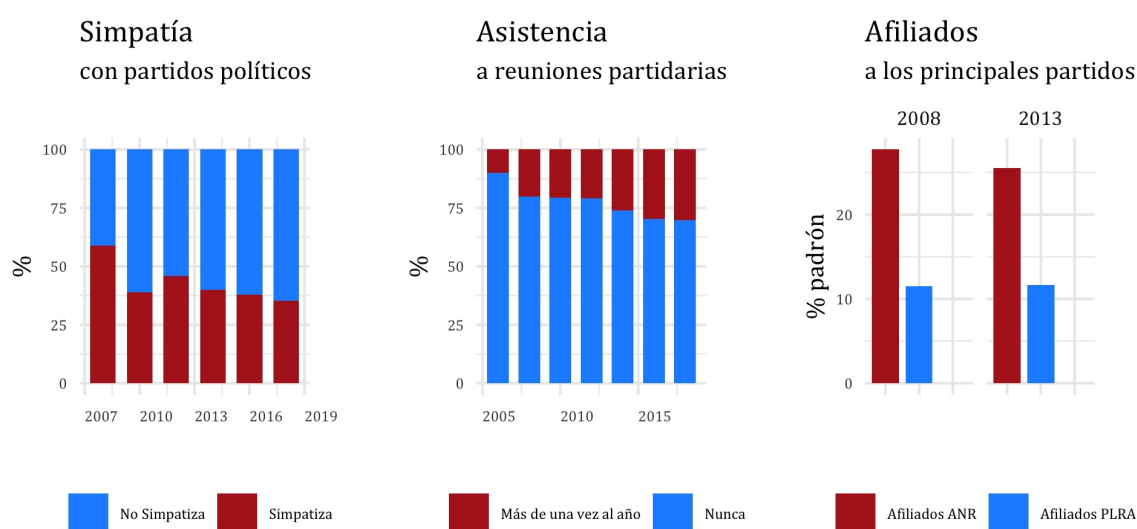
4.2. El arraigo del sistema

La segunda dimensión trata de la vinculación entre los ciudadanos y el sistema. Para esto, en primer lugar se busca aproximar el arraigo de los partidos políticos por

la simpatía que generan en el electorado Zucco (2015), el grado de militancia de los ciudadanos en los partidos, estimado a través de la frecuencia en la que asisten a reuniones partidarias, y el porcentaje de electores afiliados a los partidos principales. Además, buscando aproximar el carácter de ese vínculo, si es o no de tipo ideológico, se mostrará la polarización ideológica del sistema (Dalton, 2008) medida a nivel legislativo.

Hay varias cuestiones interesantes a destacar en la 3. Primero, que más de un cuarto de los ciudadanos afirman tener algún grado de simpatía por los partidos políticos, aunque la tendencia es decreciente, hacia menor simpatía, con un marcado salto entre las mediciones 2007 y 2010. Sin embargo, el porcentaje de ciudadanos que asisten a reuniones de algún partido político al menos una vez por año es alto y creciente. En las últimas observaciones superó el 25 %, siendo el porcentaje más alto entre los países de latinoamérica. Es considerable también la cantidad de afiliados a los partidos históricos. Más del 25 % del padrón electoral estaba afiliado a la ANR en 2008, y el 11 % al PLRA, porcentajes que no cambiaron con la ampliación del padrón luego de las modificaciones en el registro de 2012 que ya fueron mencionadas.

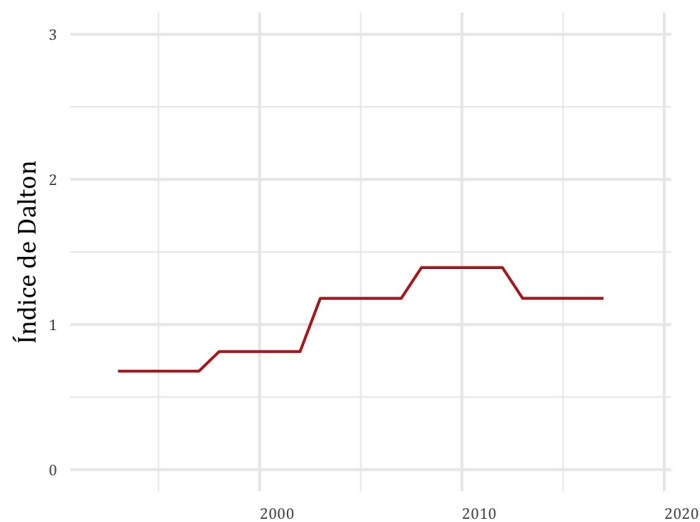
Figura 3:



Por último, la 4 muestra la evolución de la polarización legislativa calculada por la fórmula de Dalton (2008). En este caso es muy baja. En una escala de 0 a 10 puntos donde 0 indicaría idéntica posición ideológica en la escala izquierda-derecha de todos los legisladores y 10 la situación de que haya grupos iguales en cada extremo de

la distribución, se sitúa en promedio cercano a 1 punto para el período. Este gráfico indica una alta homogeneidad ideológica, al menos aquella que puede ser reflejada por su autoubicación en el eje izquierda-derecha, entre los políticos paraguayos. Si bien la tendencia parecía ser hacia un aumento de la polarización ideológica, la misma se quebró en las elecciones de 2013.

Figura 4: **Polarización ideológica de la cámara baja**



4.3. Explorando las diferencias entre votantes

A continuación se presenta un modelo probit que busca estimar si existen diferencias la probabilidad de que un elector pertenezca al grupo de los votantes de alguno de los dos partidos históricos según una serie de características socio-demográficas y políticas. Los modelos se estimaron utilizando datos de LAPOP 2018.

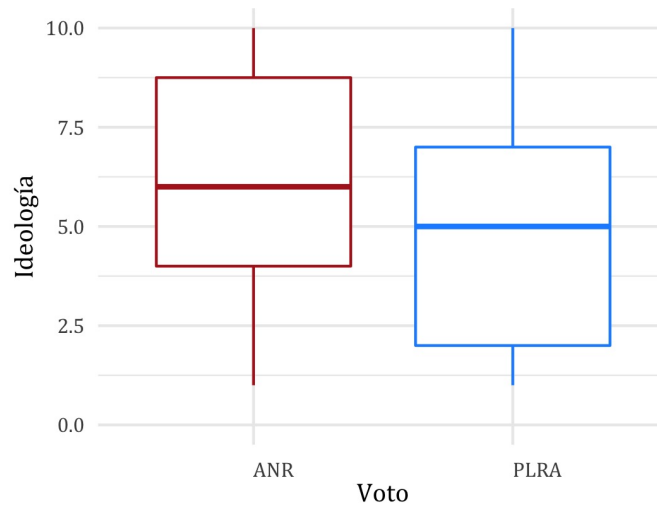
Cuadro 2: **Diferencia entre votantes. (VD: Voto ANR)**

Variable	Coef	(Sd.dev)
Intercept	0.669*	(0.307)
urbano	0.036	(0.110)
sexo_mujer	0.201*	(0.107)
edad	0.001	(0.003)
ingresos	0.004	(0.011)
ideología	0.083***	(0.018)
democracia	-0.152*	(0.070)
clientelismo	-0.069	(0.049)
Observations	717	
Log Likelihood	-403.275	
Akaike Inf. Crit.	822.550	

Fuente: elaboración propia

El modelo arroja resultados interesantes. En primer lugar, las variables sociodemográficas utilizadas *edad* e *ingresos* no resultaron estadísticamente significativas. Si lo hizo al 90% de confianza la variable *sexo_mujer*, que indica que la probabilidad ser votante de la ANR aumenta si se es mujer. Entre las variables políticas no resultó estadísticamente significativa la variable *clientelismo*, que mide cuanto dice aprobar el ciudadano el uso de prácticas clientelistas por parte de los partidos. Si se reportó estadísticamente significativa al 95% la variable *democracia*, indicando que la probabilidad de votar a la ANR decrece cuanto más insatisfecho se está con la democracia. De la misma manera, la variable *ideología* resultó estadísticamente significativa, implicando que el situarse más a la derecha en el espectro ideológico aumenta las probabilidades de votar a la ANR. La 5 ilustra las diferencias entre las distribuciones ideológicas de los votantes de ambos partidos. Como es visible, la dispersión de ambos grupos es grande, sin embargo, tanto la mediana como el primer y tercer cuartil de la distribución se sitúan más a la izquierda para los votantes del PLRA que para los de la ANR.

Figura 5: Distribución de las posiciones ideológicas de los votantes



5. Resultados y conclusiones

Junto de Uruguay y Colombia, el sistema de partidos paraguayo tiene los partidos más antiguos en la región. Si bien históricamente estos partidos se han alternado en el poder siguiendo pautas alejadas de la democracia, la transición de principios de los 90s estableció por primera vez una dinámica de competencia bajo reglas democráticas que se sostiene hasta hoy en día. Los partidos se han ceñido a estas reglas, y las elecciones han sido la forma de acceder al poder desde entonces. En este trabajo se buscó discutir el carácter institucionalizado del sistema de partidos atendiendo a dos dimensiones constitutivas del concepto: la estabilidad del sistema y el arraigo del mismo.

Por un lado, vistos los datos presentados, se puede sostener que el sistema paraguayo ha sido relativamente estable durante el período de estudio. Primero, porque las reglas electorales no han cambiado desde la constitución del 92. Segundo, porque los partidos tradicionales, ANR y PLRA fueron y siguen siendo los principales competidores políticos. La volatilidad electoral elevada en ocasiones responde a la creación de coaliciones opositoras a la ANR, de limitada vida, y al surgimiento y desaparición de terceras fuerzas circunstanciales. Esto es entendible desde las reglas electorales. Como es sabido el sistema de mayoría simple favorece la conformación de sistemas bipartidistas (Duverger, 1959).

La inexistencia de una doble vuelta obliga a los partidos a coordinar, y de no hacerlo, los votantes serán quienes coordinen (Cox, 1997). Tercero, los partidos también son estables en cuanto a la distribución geográfica de sus votos, el sistema está muy nacionalizado.

Por otro lado, el sistema también está fuertemente arraigado en la ciudadanía. Las tasas de asistencia a reuniones políticas y afiliación a los partidos son récord en la región a pesar de que la simpatía declarada hacia los partidos ha venido decayendo con el transcurso de los años. Más interesante es definir qué tipo de vínculo es el tienen los partidos con sus votantes. En primer lugar, vale decir que la posibilidad de forjar un vínculo personalista está bastante limitada por la Constitución nacional, al prohibirse la reelección en el nivel nacional y limitársela en el departamental, aunque hay casos de partidos cuyo caudal electoral dependió de la figura dirigente, como el de la UNACE y Oviedo. En segundo lugar, los vínculos clientelistas han sido reportados por la literatura del caso en reiteradas ocasiones (Lachi, 2008; Nickson, 2017; Rodas, 2008), y han constituido parte de la explicación de la estabilidad de los apoyos electorales a los partidos paraguayos conjuntamente a la vinculación afectiva basada en tradiciones familiares de apoyo y pertenencia a una colectividad política (Scheffer y Lachi, 2020).

Por último, la vía de vinculación programática parece haber sido poco explotada por los partidos. Como se ha mostrado, los legisladores exhiben poca diferenciación ideológica entre ellos, esto es, el sistema está poco polarizado. Como Lachi (2008); Scheffer y Lachi (2020) han reportado, el debate ideológico ha sido escaso en la mayor parte del período democrático, excepto por el período de la presidencia de Fernando Lugo, luego de la cual disminuyó. Los datos aquí presentados apoyan las conclusiones de Scheffer y Lachi (2020), mostrando que el proceso de polarización del sistema, que tuvo un crecimiento en las elecciones de 2003 y 2008, posteriormente decayó. Sin embargo, cuando las diferencias se buscan entre los votantes de los dos partidos históricos, esta es más pronunciada, y se ha mostrado que es una variable que impacta en la probabilidad de votar a uno u otro partido.

Si bien en general en la literatura se ha considerado que la institucionalización del sistema de partidos se da de mano al alineamiento programático de los mismos, Paraguay presenta un caso sobre el que es necesario profundizar. El sistema de partidos paraguayo es estable en términos de competencia y altamente arraigado a la sociedad, aunque,

en principio, los vínculos entre ciudadanos y partidos no parecen guiarse por cuestiones programáticas. Sin embargo, otras vías de vinculación, donde los elementos tradicionales o afectivos y las prácticas particularistas tienen probablemente un papel protagonista, han logrado estabilizar la competencia política paraguaya en un marco democrático donde la alternancia en el gobierno es plausible. De cara a las elecciones de 2023, los partidos opositores al gobierno de Mario Abdo Benítez se nuclearán en lo que han dado a llamar *Concertación por un Nuevo Paraguay*, donde el PLRA tiene el rol principal. Como los datos electorales lo muestran, una coordinación de la oferta electoral de la oposición es condición necesaria para la posibilidad de alternancia. Tal vez una nueva alternancia, al igual que hizo la anterior, vuelva la discusión ideológica al centro del debate político.

Referencias

- Abente, D. (1996). Un sistema de partidos en transición. el caso del paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, 27(96), 179–197.
- Abente, D. (2007). Paraguay en el umbral del cambio. *Revista de ciencia política*, 27(ESP), 221–233.
- Abente, D. (2012). Estatalidad y calidad de la democracia en paraguay. *América Latina Hoy*, 60, 43–66.
- Albuja, J. (2022). electoral: Allocating seats methods and party system scores. Descargado de <https://CRAN.R-project.org/package=electoral> (R package version 0.1.3)
- Arce, L. (2011). insertando al paraguay en el rompecabezas regional:¿ una pieza sin montar? 460. *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*, 411.
- Bareiro, L., y Soto, L. (2006). Regulación jurídica de los partidos políticos en paraguay. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 739–66.
- Bourscheid, J. I. (2016). Implicaciones de la violencia política para la estructuración del bloque histórico hegemónico en el paraguay: estudio comparado de las guerras civiles de 1904 y de 1947. *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*(7), 1–28.
- Bourscheid, J. I., y Stumpf González, R. (2019). Transición y precarización democrática paraguaya: los efectos de la baja calidad institucional y del comportamiento político negativo. *Colombia Internacional*(98), 31–65.
- Buquet, D., y Chasqueti, D. (2014). Sistemas de partidos y democracia en américa latina: una relación compleja. *Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política,“¿ Qué Ciencia Política para qué Democracia.*
- Cabello, C. (2016).
- Cavarozzi, M., y Casullo, E. (1991). Los partidos políticos en américa latina hoy: ¿consolidación o crisis? En M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (Eds.), *Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina* (pp. 85–112).
- Cohen, M. (2018). Replication Data for: Electoral Volatility in Latin America.
- Cox, G. W. (1997). *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge University Press.
- Dalton, R. (2008). The quantity and the quality of party systems: Party system polarization, its measurement, and its consequences. *Comparative political studies*, 41(7), 899–920.
- Duverger, M. (1959). *Political parties: Their organization and activity in the modern state*. Metheun & Co. Ltd.
- Filártiga Callizo, C. (2016). La estabilidad del sistema de partidos de paraguay (1989-2015)..
- Gallo, A. (2009). El sistema de doble vuelta electoral y los tres elementos de la relación representativa. análisis del empleo del balotaje en américa latina (1978-2008). *Revista Mexicana de Estudios Electorales*(8), 11–53.
- Hicken, A., y Kuhonta, E. (2015). Party and party system institutionalization in the philippines. *Party System Institutionalization in Asia: Democracies, autocracies, and the shadows of the past*, 307–27.
- Huntington, S. (1968). *Political order in changing societies*. Yale University Press.
- Jones, M., y Mainwaring, S. (2003). The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and an application to the americas. *Party politics*, 9(2), 139–166.

- Jones, M. P. (2005). *The role of parties and party systems in the policymaking process*.
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). “effective” number of parties: a measure with application to west europe. *Comparative political studies*, 12(1), 3–27.
- Lachi, M. (2008). El debate ideológico en la era lugo. *RIVAROLA, Milda. Ciudadanía y partidos políticos. Protagonistas del proceso electoral*, 13–32.
- López, M. (2011). En defensa de “la democracia”. el marzo paraguayo de 1999. En *Vi jornadas de jóvenes investigadores*.
- López, M. (2015). La democracia en paraguay: un breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de fernando lugo méndez. *Revista enfoques*, 8(13), 89–106.
- Luna, J. P. (2014). Party system institutionalization: do we need a new concept? *Studies in Comparative International Development*, 49(4), 403–425.
- Mainwaring, S. (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de estudios políticos*(88), 115–144.
- Mainwaring, S. (2018). Party system institutionalization in contemporary latin america. *Party systems in Latin America: Institutionalization, decay, and collapse*, 34–70.
- Mainwaring, S., y Scully, T. (1995). *Building democratic institutions: Party systems in latin america*. Stanford University Press Stanford.
- Mainwaring, S., y Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41, 141–173.
- Nickson, R. A. (2017). El lento proceso de la descentralización en paraguay: El papel del clientelismo. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*(16), 5–24.
- Payne, M. (2006). Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática. *JM Payne, G. Zovatto y DM Mateo (coords.)(2006). La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*, 165–196.
- Pedersen, M. N. (1979). The dynamics of european party systems: changing patterns of electoral volatility. *European journal of political research*, 7(1), 1–26.
- PELA-USAL. (2021). Proyecto Élite Latinoamericanas. Universidad de Salamanca (1994-2021).
- Pérez-Liñán, A., Schmidt, N., y Vairo, D. (2019). Presidential hegemony and democratic backsliding in latin america, 1925–2016. *Democratization*, 26(4), 606–625.
- Powell, E. N., y Tucker, J. A. (2014). Revisiting electoral volatility in post-communist countries: New data, new results and new approaches. *British Journal of Political Science*, 44(1), 123–147.
- R Core Team. (2021). R: A language and environment for statistical computing [Manual de software informático]. Vienna, Austria. Descargado de <https://www.R-project.org/>
- Randall, V., y Svåsand, L. (2002). Party institutionalization in new democracies. *Party politics*, 8(1), 5–29.
- Roberts, K. M. (2013). Market reform, programmatic (de) alignment, and party system stability in latin america. *Comparative Political Studies*, 46(11), 1422–1452.
- Rodas, R. Q. (2008). Clientelismo político y cambio institucional. *Novapolis*(3), 31–44.
- Rose, R., y Mishler, W. (2010). A supply-demand model of party-system institutionalization: The russian case. *Party Politics*, 16(6), 801–821.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party system: A framework for analysis*. Cambridge University Press.
- Scheffer, R. R., y Lachi, M. (2020). Sin relación aparente. partidos políticos e ideología

- en paraguay. *Postdata*, 25(2), 486–518.
- Schmidt, N. (2021). esaps: Indicators of electoral systems and party systems. Descargado de <https://CRAN.R-project.org/package=esaps> (R package version 0.2.2)
- Shugart, M. S., y Mainwaring, S. (1997). Presidentialism and democracy in latin america: Rethinking the terms of the debate. En *Presidentialism and democracy in latin america* (pp. 12–54).
- Soler, L. (2007). Claves históricas del régimen político en paraguay. lópez y stroessner. *Diálogos-Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História*, 11(1-2), 19–54.
- Torcal, M., y Lago, I. (2015). Volatilidad endógena y exógena: Una nueva medida de institucionalización. *Institucionalización del sistema de partidos en América Latina: Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona: UNL/Anthropos, 60–77.
- Tsebelis, G. (2000). Veto players and institutional analysis. *Governance*, 13(4), 441–474.
- Uharte Pozas, L. M. (2012). El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias. *América Latina Hoy*, 60, 17–42.
- Wickham, H. (2016). *ggplot2: Elegant graphics for data analysis*. Springer-Verlag New York. Descargado de <https://ggplot2.tidyverse.org>
- Yore, M. (2002). Presidencialismo moderado y gobierno de coalición. emergencia y fracaso de una experiencia inédita. *Nova Polis*, 1, 37–61.
- Zucco, C. (2015). Estabilidad sin raíces: La institucionalización del sistema de partidos brasileño. En M. Torcal (Ed.), *Sistemas de partidos en américa latina. causas y consecuencias de su equilibrio inestable* (pp. 78–107). Anthropos-UNL Santa Fe.