



Organización interna y reglas formales de los partidos tradicionales en Paraguay

CAMILO FILÁRTIGA CALLIZO

<camilo.filartiga@uc.edu.py>

Universidad Católica de Asunción

Paraguay

ORCID: 0000-0003-1714-6834

[Resumen] Este artículo aborda la organización interna de los dos principales partidos paraguayos, así como los cambios en las reglas formales en los últimos años. La irrupción de nuevos actores en la política paraguaya tuvo su impacto en la organización interna de los centenarios partidos que, pese a las transformaciones del contexto, continúan plenamente vigentes en la contienda electoral. El bipartidismo hegemónico, característico del sistema de partidos de Paraguay, continúa estable, casi inamovible, a las profundas transformaciones operadas en los sistemas de partidos de la región. Las recientes reformas electorales, con la implementación del desbloqueo de listas en las elecciones municipales de octubre de 2021, lejos de amenazar esta hegemonía, a juzgar por los resultados, parecería ser que la refuerzan.

[Palabras clave] Partidos políticos, organización interna, reglas formales, sistema electoral, voto preferente.

[Title] Internal organization and formal rules of traditional parties in Paraguay

[Abstract] This article deals with the internal organization of the two main Paraguayan parties and the changes in the formal rules in recent years. The irruption of new actors in Paraguayan politics impacted the internal organization of the centenary parties, which, despite the changes in the context, continue to be fully valid in the electoral contest. The hegemonic bipartisanship, characteristic of Paraguay's party system, remains stable, almost immovable, despite the profound transformations held in the party systems of the region. With the unblocking of lists in the municipal elections of October 2021, the recent electoral reforms, far from threatening this hegemony, judging by the results, would seem to reinforce it.

[Keywords] Political parties, internal organization, formal rules, electoral system, preferential vote.

[Recibido] 12/12/21 y [Aceptado] 09/05/22

FILÁRTIGA CALLIZO, Camilo. 2022. "Organización interna y reglas formales de los partidos tradicionales en Paraguay". *Elecciones* (enero-junio), 21(23): 187-210. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n23.06

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de partidos paraguayo mantiene la característica de su estabilidad a lo largo del tiempo. Más allá de la irrupción protagónica de partidos y movimientos del denominado tercer espacio a lo largo del proceso democrático, la vigencia territorial y ejercicio del poder efectivo de los partidos Asociación Nacional Republicana (ANR) y Liberal Radical Auténtico (PLRA) permanecen inmutables. Tal supremacía se confirmó en las recientes elecciones municipales celebradas en el país, en las cuales, de 261 intendencias, 221 quedaron en poder de los partidos tradicionales, agregando a esto la conformación mayoritaria de las juntas municipales distribuidas entre colorados y liberales.

Este artículo examina las reglas formales de los partidos tradicionales paraguayos, cómo se organizan internamente, qué incentivos están por detrás de sus dinámicas internas y cuáles han sido las transformaciones recientes implementadas en las reglas formales. La hipótesis sostenida en este trabajo es que, pese a las estructuras internas, disposiciones normativas y reglas formales en general, la dinámica interna de los partidos tradicionales paraguayos y las acciones desplegadas se ven fuertemente condicionadas por decisiones y acuerdos informales impuestos por actores o las y los líderes partidarios que controlan la organización en un momento determinado.

2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El interés en el tema planteado tiene que ver con la escasa producción a nivel local que atiende la dimensión interna de los partidos políticos, sus reglas de funcionamiento y mecanismos de toma de decisiones. Por otro lado, es pertinente su estudio en un momento en el que la credibilidad de los partidos políticos es severamente cuestionada y la sensación de desconfianza ciudadana o reprobación de estos va en paralelo a los altos niveles de afiliación que registran ambos partidos tradicionales y que, lejos de retroceder, van en aumento. Se plantea un tipo de estudio analítico-descriptivo. Para ello, se han consultado fuentes primarias, como datos oficiales de registros de partidos políticos, estatutos, datos electorales oficiales (Tribunal Superior de Justicia Electoral-TSJE) y entrevistas semiestructuradas —abiertas, en profundidad— a lideresas y líderes políticos de ambos partidos. Como fuentes secundarias, se ha consultado bibliografía internacional y nacional sobre partidos políticos.

El abordaje del trabajo es principalmente de tipo cualitativo, si bien se exponen elementos cuantitativos que serán presentados de manera descriptiva a modo ilustrativo. La recopilación y sistematización de la evidencia empírica que fundamentará el estudio se sustenta en técnicas que incluyen la revisión documental, el análisis bibliográfico y la descripción de datos estadísticos.

3. LA DISCUSIÓN TEÓRICA SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El interés por el estudio de los partidos políticos no es nuevo. Estos han sido de los primeros objetos de análisis al momento del nacimiento mismo de la ciencia política moderna, ejemplificados en los trabajos clásicos de Ostrogorsky (1902), Michels (1911) y Weber (1922).

Este subcampo de estudio de la ciencia política se afianza en la década del cincuenta, sesenta y setenta con trabajos como los de Duverger (1954), Ranney (1954), Neumann (1956), La Palombara y Weiner (1966), Lipset y Rokkan (1967), y Sartori (1976), entre otros, quienes sentaron las bases conceptuales fundamentales. Desde 1945 se han publicado aproximadamente 11.500 libros, artículos y monografías sobre los partidos y sistemas de partidos solo en Europa Occidental (MONTERO Y GUNTHER 2007, 17).

Como han señalado Strøm y Müller (1999, 5), la bibliografía académica que examina los partidos políticos es enorme. Pese a esta realidad, lo que conocemos sobre su organización interna es sorprendentemente escaso (KATZ Y MAIR 1992, 2). Si bien al inicio los trabajos citados de Ostrogorsky, Weber y Michels abordaron los aspectos organizativos —legando, incluso, conceptos que han sido profusamente utilizados como los de “ley de hierro de la oligarquía” y observaciones relacionadas con ella sobre la transformación de los fines de la organización (VILA NOGUEIRA 1997, 59)— posteriormente, sin embargo, este aspecto de los partidos políticos mereció mucha menos atención.

En la literatura paraguaya sobre partidos políticos prevalece el enfoque historicista por sobre el politológico. Son verdaderamente escasos los trabajos que aportan una mirada desde la estructura interna partidaria y las reglas formales. En esta línea, podrían mencionarse los trabajos seminales de la primera década de los años noventa, como los de Caballero Aquino y Livieres Banks (1993) y el de Carmen Colazo (1993).

En 2007, Lilian Soto y Line Bareiro publicaron un artículo titulado “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal”. Posteriormente, en 2017, Marcos Pérez Talia publicó “La institucionalización partidista y su relación con la calidad de la democracia: Paraguay y Uruguay en perspectiva comparada”. Persiste, sin embargo, la necesidad de profundizar en el estudio de las dimensiones internas partidarias, las reglas bajo las cuales actúan, y los mecanismos que hacen posible la participación política de mujeres y juventudes.

Este artículo aborda estas reglas formales y la organización interna de los dos principales partidos, como se mencionó anteriormente, aspectos poco atendidos aún en la ciencia política paraguaya, partiendo de los componentes históricos que posibilitaron el surgimiento de dichas asociaciones políticas hasta la actualidad. Asimismo, se analizan sus estructuras internas, mecanismos y reglas formales de funcionamiento.

4. 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,¹ el país se vio forzado a buscar nuevas alternativas para reconstruir lo que había quedado en ruinas, provocando una ruptura radical con el régimen anterior. Se estima que Paraguay perdió de 60 % a 70 % de la población total quedando literalmente deshecho su tejido económico, social, político y cultural (ARECES 2010).

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

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

Ambas agrupaciones políticas, fundadas a fines del siglo XIX, se sitúan entre los partidos políticos más antiguos del mundo en funcionamiento. Por lo tanto, Paraguay es, junto a Uruguay y Colombia, la excepción en América Latina en cuanto a la regla general de que los sistemas de partidos tienen un origen relativamente reciente y están compuestos de organizaciones efímeras en torno a personalidades (LEWIS 2016).

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, dio lugar al nacimiento de estas agrupaciones (MORÍNIGO 1995).

La vida política de Paraguay en la última parte del siglo XIX y primera mitad del siglo XX estuvo marcada por dos grandes etapas: la primera, de 1870 a 1904, años en los que el Partido Colorado gobernó sin interrupciones; y la segunda, de 1904 a 1936, periodo en el que gobernó el Partido Liberal de manera ininterrumpida.

En ambas etapas, el ejercicio de la oposición política fue limitado. En Paraguay, los partidos no integran un sistema político compartiendo el gobierno, en el sentido amplio de este último término, sino, más bien, existe un partido que controla el poder. Mientras que, el otro puede tener vigencia en tanto acepte simplemente aparecer como adherido al poder, ejerciendo una oposición muy limitada, sin posibilidades de alterar la posición que ocupan los partidos dentro del sistema. En el bipartidismo paraguayo, cuando un partido se encuentra en el poder, el otro se halla en la “llanura” (MORÍNIGO 1998).

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

A partir de 1939, Paraguay solo conoció el ejercicio despótico del poder político con la elección como presidente de la República del conductor militar de la guerra del Chaco, el Mcal. José Félix Estigarribia, que derogó la

Constitución de 1870 y promulgó por decreto la Carta Magna de 1940 de corte autoritaria. Luego, se pasó por el régimen dictatorial nacionalista de Higinio Morínigo, que se extendió por ocho años, para luego llegar a la dictadura de Alfredo Stroessner en 1954 y que se extendió por 35 años. Posterior a 1989, el mismo partido que había servido de soporte institucional a las dictaduras de Morínigo y Stroessner iniciaba la transición a la democracia, gobernando de forma ininterrumpida hasta 2008, año en que se cortó brevemente su hegemonía.

5. LA ORGANIZACIÓN INTERNA PARTIDARIA

En gran parte de los países de América Latina, los partidos cuentan con organizaciones poco estructuradas. Las burocracias no tienen recursos ni personal; los congresos, las asambleas internas y los otros órganos de gobierno se realizan para cubrir las apariencias o legitimar decisiones tomadas desde las cúpulas; y los estatutos suelen ser violentados, o, simplemente, ignorados (FREIDENBERG Y LEVITSKY 2007). En buena medida, los partidos políticos tradicionales en Paraguay se encuadran en esta caracterización.

Si bien en el caso de los partidos tradicionales, PLRA y ANR, se pueden observar estructuras y reglas formales previstas en sus respectivos estatutos, la realidad indica que muchas de las decisiones se toman por acuerdos informales, no comprendidos en los estatutos o disposiciones partidarias.

Existe en ambos partidos un amplio margen para la toma de decisiones que evaden los conductos formales previstos. Por lo tanto, un estudio de la organización interna partidaria no podría limitarse solo a la observación y análisis de estos mecanismos formales, sino que deben estudiarse las dinámicas y relaciones internas que se dan por fuera de los canales institucionales.

Los principales partidos de la región cuentan con vastas organizaciones, profundamente arraigadas, pero predominantemente informales. Estas organizaciones, que contienen desde redes de patronazgo y clientelismo hasta asociaciones de vecinos y barras de hinchas de fútbol, no se encuentran contempladas en los estatutos, son raramente registradas por las autoridades del partido y están fuera de la visión de los académicos (FREIDENBERG Y LEVITSKY 2007).

Siguiendo a Vilas Nogueira, los procesos internos representan un área oscura de la literatura sobre partidos. Importa no solo la organización formal del partido, sino también las líneas de conflicto que determinan los procesos de toma de decisiones y que solo en mayor o menor parte pueden ser reconducidas a la organización formal. El estudio sobre partidos deberá adentrarse en las estructuras y los procesos de decisión internos, concibiendo al partido como un conjunto de personas con frecuencia en interacción competitiva y conflictiva (VILAS NOGUEIRA 1997, 66).

6. CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES PARAGUAYOS

Como indica Pérez (2017), tanto el Partido Colorado como el Partido Liberal Radical Auténtico tienen una organización burocrática compleja, y una estructura formal y estable en el tiempo. Sus autoridades son electas por voto exclusivo de sus afiliadas y afiliados en elecciones periódicas mediante el sistema D'Hondt, según lo establece el Código Electoral paraguayo (Ley n.º 834/96).

Ambos partidos registran un alto nivel de afiliación partidaria que en los últimos años fue en aumento. Según datos de la Justicia Electoral, de 2007 a 2015 ambos partidos tradicionales han mostrado un incremento sostenido de sus afiliaciones. En el caso de la ANR, pasó de 1.659.814 personas en 2007 a 1.989.416 en 2012, para llegar a 2.220.358 en 2015 y registrar, finalmente, en febrero de 2020, 2.495.900. Por otro lado, el PLRA pasó de 820.000 afiliadas y afiliados en 2007 a 1.107.687 en 2012; 1.214.659 en 2015, para llegar finalmente a 1.489.187 en febrero de 2020 (LA NACIÓN 2020; ABC 2020) (Tabla 1).²

2 Véase <https://bit.ly/3LTU7QR> y <https://bit.ly/3sIFLkl>

TABLA 1
Evolución de la membresía partidaria

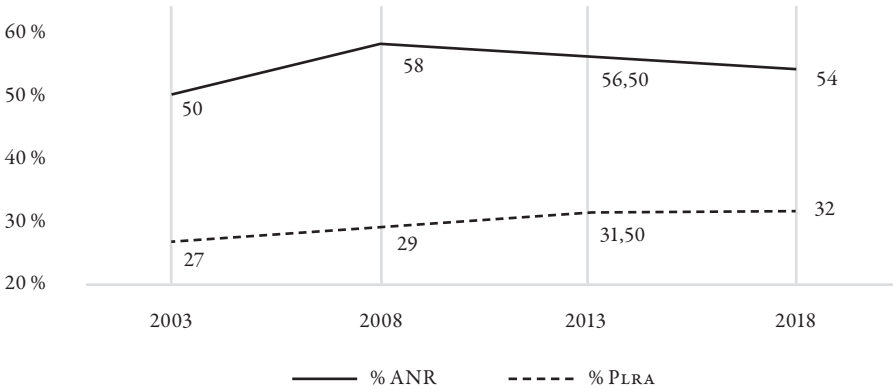
Partido	2007	2012	2015	2020
Asociación Nacional Republicana (ANR)	1.659.814	1.989.416	2.220.358	2.495.900
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	820.000	1.107.687	1.214.659	1.489.187

Elaboración propia a partir de datos de Justicia Electoral

Los partidos tradicionales de Paraguay son policlasistas y presentan una alta tasa de membresía partidista, incluso en comparación con los demás partidos de la región, lo cual constituye un indicador importante de sus niveles de institucionalización (PÉREZ 2017). En Paraguay, “uno nace —y no se hace— colorado o liberal” (CERNA Y SOLÍS 2017).

En este “bipartidismo histórico” se concentra aproximadamente el 86 % del electorado nacional (Gráfico 1). El tipo de competencia electoral está dada por mayores niveles de pragmatismo y menor grado de polarización ideológica entre los partidos en pugna, lo que se evidencia en la presentación de plataformas electorales similares. Entre los partidos políticos tradicionales paraguayos prima la lealtad al partido, la tradición y las costumbres por sobre una elección ideológica o programática (FILÁRTIGA 2016).

GRÁFICO 1
Peso del padrón partidario en comparación con el padrón nacional



Fuente: Pérez (2017)

7. LAS REGLAS FORMALES Y LA ESTRUCTURA INTERNA

7.1 ASOCIACIÓN NACIONAL REPUBLICANA (ANR)

En el preámbulo estatutario, el Partido Colorado se define como una nucleación de hombres libres que buscan promover el bienestar del pueblo paraguayo sobre la base de la igualdad, justicia y soberanía popular, manifestada en la forma republicana, democrática, participativa y representativa del Gobierno.

La máxima instancia de Gobierno es la Convención, que se constituye en autoridad suprema del partido (art. 7). La dirección general del partido es ejercida por la Junta de Gobierno (art. 22) y las seccionales, a quienes se les reserva la misión de difundir la doctrina partidaria e influir en la formación de la voluntad política de la nación (art. 56). En cuanto al alcance territorial de los principales órganos de dirección del partido, la Convención y la Junta de Gobierno son de alcance nacional, y las seccionales son organizaciones de nivel local.

La Convención está integrada por delegadas y delegados convencionales electos en cada una de las seccionales del país. Se reúnen de manera ordinaria cada cinco años (art. 17), siendo sus funciones principales la orientación política del partido, evaluar la gestión de la Junta de Gobierno y juzgar, absolver o expulsar a miembros de la Junta de Gobierno.

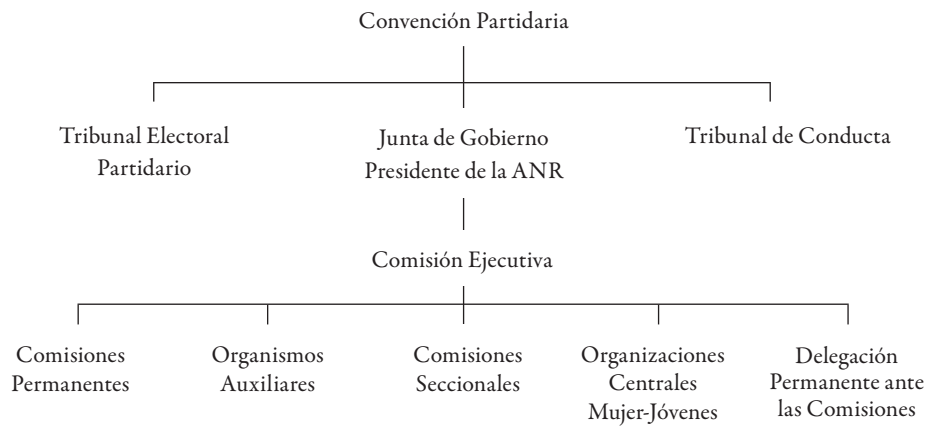
La Junta de Gobierno está compuesta por un presidente y noventa miembros titulares e igual número de suplentes. Duran cinco años en sus funciones y pueden ser reelectos (art. 22). Se requiere al menos un año de antigüedad para ser miembro (art. 23), y entre sus funciones principales se encuentran velar por los fines del partido, aprobar alianzas electorales únicamente a nivel departamental o distrital, administrar el patrimonio del partido (art. 26), entre otras.

Las comisiones seccionales son los órganos locales de base. Están integradas por un máximo de 36 miembros titulares e igual número de suplentes (art. 56), y se requiere una antigüedad mínima como afiliada o afiliado de un año para ser miembro (art. 57). Las seccionales deben hacer cumplir los estatutos del partido, aceptar afiliaciones y difundir la doctrina para la captación de nuevos afiliados (art. 62).

En cuanto a los órganos internos de control, el partido cuenta con lo siguiente: el Tribunal de Conducta, que juzga la conducta política de las y los

afiliados (art. 128), cuyas actuaciones podrán iniciarse de oficio o por denuncias (art. 132), y son elegidos por la Convención (art. 17 inc. f, 2). El Tribunal Electoral partidario que es el órgano encargado de la organización y supervisión de las elecciones que se celebran en el partido. Está compuesto por cinco miembros titulares e igual número de suplentes (art. 124). Estos son elegidos por la Convención y duran en sus funciones lo mismo que la Junta de Gobierno, pudiendo ser reelectos (art. 125) (Gráfico 2).

GRÁFICO 2
Organigrama interno ANR



Fuente: Web institucional del partido Asociación Nacional Republicana (ANR) Partido Colorado [www.anr.org.py]

7.2 PARTIDO LIBERAL RADICAL AUTÉNTICO (PLRA)

El artículo 1 declara que el Partido Liberal Radical Auténtico es genuinamente humanista y nacionalista, que el respeto a la Constitución es deber inexcusable del Gobierno y de sus ciudadanas y ciudadanos, y que aquellos gobiernos y ciudadanos que se apartasen de las normas constitucionales se colocan fuera de su amparo y protección.

En cuanto a su definición ideológica, el partido se adscribe a una línea democrática progresista, pluralista y policlasista, admitiendo la posibilidad de que en su seno puedan coexistir armónicamente distintas corrientes de opinión, con la sola limitación de que ajusten sus ideas al ideario programático del partido (art. 2).

El Gobierno del PLRA es ejercido por:

- a) Autoridades nacionales: Convención Nacional Ordinaria y Extraordinaria, el Directorio Nacional y el Comité Político
- b) Autoridades locales: Consejo Departamental, Comité Local y Subcomité

Al igual que la ANR, la Convención Nacional es la autoridad máxima partidaria (art. 19), el Directorio es la autoridad de conducción del partido (art. 37), y los Comités Locales se constituyen en la representación local partidaria con presencia a nivel nacional, incluso a nivel de distritos (art. 56). Tanto la Convención como el Directorio son de alcance nacional, y los Comités Locales son organizaciones territoriales.

La Convención Nacional está conformada por convencionales elegidos en los Comités Locales en elecciones simultáneas con las de las autoridades locales (art. 34). Se elige un convencional titular y suplente por cada mil votantes en el Comité Local (art. 35). La Convención define la línea política de acción partidaria o refrenda la línea asumida por el Directorio (art. 30) y también es la responsable de sancionar con la expulsión a miembros del partido (art. 31) (Gráfico 3).

El Directorio es un órgano colegiado integrado de manera plural y se constituye en la autoridad de conducción partidaria cuando la Convención no se encuentre reunida (art. 37). Está conformado por treinta miembros titulares e igual número de suplentes (art. 38). A su vez, los departamentos eligen a un titular y un suplente, excepto en los departamentos con mayor cantidad de afiliadas y afiliados, donde eligen a dos titulares y dos suplentes (art. 38). Se reúnen cada quince días de forma ordinaria y, extraordinariamente, cuando convoque el presidente o cinco miembros (art. 42). Entre sus funciones se encuentran conducir política e institucionalmente el partido, aprobar el plan estratégico, autorizar la organización de alianzas y concertaciones, entre otras (art. 45).

En cuanto al Comité Político, este está definido como órgano de conducción partidaria cuando no se encuentra reunido el Directorio (art. 52). Le compete atender los asuntos de urgencia, instruir a las bancadas parlamentarias, proponer el plan político, etc. (art. 5).

Los Comités, órganos partidarios territoriales con presencia a nivel nacional, están integrados por un presidente y un vicepresidente, un tesorero, un secretario de actas y relaciones, un secretario de organización, siete vocales y doce suplentes (art. 56). Estos se eligen por voto directo, aplicándose el sistema D'Hondt y duran cinco años y pueden ser reelectos (art. 57). Entre sus funciones se encuentran las de atender las inquietudes de las y los correligionarios, promover capacitación política y difundir el ideario-programa del partido (art. 62).

El partido cuenta con tres órganos de control:

- a) El Tribunal de Conducta, autoridad que juzga el comportamiento ético de sus afiliadas y afiliados (art. 67). Este está integrado por cinco miembros titulares e igual número de suplentes, y son designados por el Directorio (art. 68).
- b) La Contraloría General del partido tiene a su cargo el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes del partido (art. 77) y está bajo la dirección y responsabilidad del Contralor General y del Contralor Adjunto, designados por el Directorio (art. 79).
- c) El Tribunal Electoral Independiente, órgano interno encargado del control de los actos electorales celebrados en el partido, está integrado por cinco miembros titulares y suplentes designados por el Directorio (art. 85). Entre sus funciones se encuentran las de habilitar y depurar el padrón de afiliadas y afiliados, inscribir listas de candidatas y candidatos, organizar las elecciones internas, realizar el escrutinio y proclamar a las y los electos (art. 88).

GRÁFICO 3

Organigrama de conducción política del PLRA

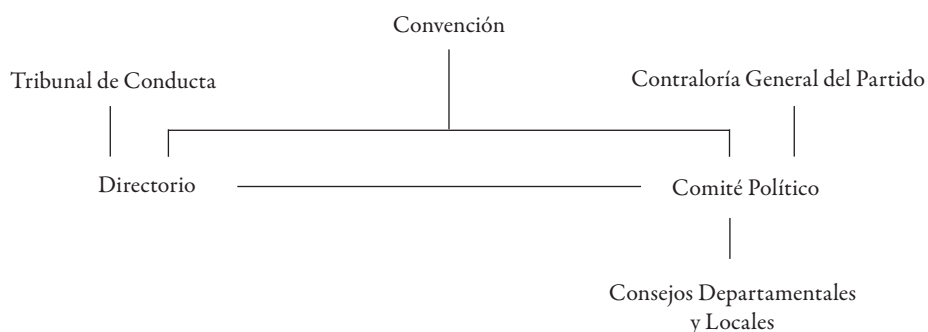


Gráfico extraído de la web institucional del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) [www.plra.org.py]

8. LA DINÁMICA INTERNA EN LOS PARTIDOS: PRINCIPALES REFORMAS ESTATUTARIAS (2011-2019)

8.1 ASOCIACIÓN NACIONAL REPUBLICANA (ANR)

La caída del Partido Colorado en 2008 generó una serie de efectos en la dinámica interna de los partidos tradicionales obligados a “modernizar” sus reglas a fin de ser atractivos para el electorado. Los debates planteados al interior del partido apuntaron, principalmente, a la selección de liderazgos, a integrar y fortalecer tribunales de control interno, a flexibilizar criterios para las afiliaciones, alianzas electorales con otros partidos y/o movimientos y a reducir, reformar o eliminar requisitos para candidaturas a cargos nacionales, entre otras.

El estatuto partidario fue objeto de importantes reformas en los últimos años. La principal de ellas se formalizó en la Convención partidaria de 2011, en la que decidieron reducir la antigüedad de afiliación de diez a un año como requisito para la candidatura. Esta reforma fue aplicada estando el Partido Colorado en la llanura, y necesitado de encontrar una figura poderosa que logre movilizar y entusiasmar a su electorado para competir con “chances” en las Elecciones Generales 2013. Así, Horacio Cartes, empresario tabacalero para quien fueron ajustadas las reglas internas a fin de hacer posible su candidatura, sería electo presidente de la República en las elecciones generales de 2013.

Años más tarde, esta reforma sería dejada sin efecto en la Convención Colorada de marzo de 2019, en la cual se decidió volver a la antigüedad de diez años como requisito excluyente para aspirar a una candidatura a presidente o vicepresidente por el partido. El criterio de la antigüedad y lealtad partidaria se volvió a imponer por sobre la experiencia modernizadora. Esa reforma fue calificada por los dirigentes colorados que la impulsaban como “modernizadora” y que posibilitaría la apertura del partido a la sociedad.³ Otros exponentes colorados más críticos apuntaban a sus impactos negativos. En este sentido, Ángel Roberto Seifart, exvicepresidente de la República (1993-1998) e histórico dirigente colorado, consideraba que la reforma traería profunda división interna en el partido.⁴

Posteriormente, se dieron otras convenciones, como la extraordinaria del 29 de octubre de 2016, que planteó la modificación de los artículos 10, 15, 20 (inc. b), 90, 106, 114, 115 y 141 del estatuto partidario, y la aprobación de alianzas o concertaciones. En este sentido, la de mayor importancia es la modificación operada al artículo 20, inciso b, abriendo la posibilidad de considerar alianzas electorales o concertaciones con otros partidos y movimientos políticos, delegando la decisión a la Junta de Gobierno. Esta decisión no es menor en el caso del Partido Colorado teniendo en cuenta el hecho de haber ganado, históricamente, las elecciones generales, sin recurrir a alianzas electorales formales con otros espacios o nucleaciones políticas. Para las Elecciones Generales de 2018, el Partido Colorado volvió a competir como partido de manera independiente. Los resultados finales, sin embargo, fueron muy ajustados, logrando una diferencia a favor de poco más de 95 mil votos (Tabla 2).

3 Véase <https://bit.ly/3FoKE1f>

4 Véase <https://bit.ly/3P8iNXB>

TABLA 2
Resultado de las Elecciones Generales 2018

Elecciones Generales 2018		
Partido	Votos	Diferencia
ANR	1.206.067	95.603 votos
Alianza Ganar	1.110.464	

Elaboración propia con datos oficiales del TSJE (REPÚBLICA DE PARAGUAY 2018)⁵

La posibilidad de que el Partido Colorado pueda establecer alianzas es, sin dudas, un “condimento” especial que tendrá su impacto en el sistema político paraguayo, alterando la estrategia e incentivos de los demás actores del sistema de partidos. Esta Convención de octubre de 2016 aprobó, además, la reelección del presidente, en aquel momento, Horacio Cartes, desconociendo la disposición constitucional que prohíbe taxativamente la reelección presidencial.⁶

Finalmente, la modificación planteada en 2011 respecto a la antigüedad exigida para candidatas y candidatos a presidentes y vicepresidentes del partido fue nuevamente dejada sin efecto en la Convención partidaria celebrada en marzo de 2019. En esta se dispuso a consideración el cambio de los artículos 23, 30, 57, 105, 110, 114, 118, 119, 121 y 122 del estatuto partidario, enfatizando en la exigencia de antigüedad y militancia partidaria como requisito tanto para ocupar cargos internos como de representación nacional.

Para ser miembro de la Junta de Gobierno y ocupar el cargo de la presidencia o vicepresidencia de esta, se exigen como mínimo diez años de afiliación (había quedado en un año) (arts. 23 y 30). Para acceder a la presidencia o vicepresidencia de la Comisión Seccional se requiere una antigüedad de por lo menos cinco años como afiliada o afiliado (art. 57). En el caso de la delegación convencional se requiere una antigüedad de cinco años (art. 105), y no estar cumpliendo

⁵ Véase <https://bit.ly/3yBVArh>

⁶ Art. 229. De la duración del mandato. Constitución de la República del Paraguay

condena por delitos comunes tipificados en el Código Electoral. Finalmente, para candidatas y candidatos a ser postulados para la presidencia o vicepresidencia de la República se exige como mínimo diez años de antigüedad (art. 110).

En el artículo 114 se establece una antigüedad de diez años como afiliada o afiliado para postularse a senador y reunir las condiciones establecidas en la Constitución Nacional. Son elegibles candidatas y candidatos a diputados y a parlamentarios del Mercosur quienes tengan como mínimo cinco años de antigüedad como afiliadas y afiliados. De acuerdo al artículo 118, son elegibles como candidatas y candidatos del partido a gobernador departamental los que, en ejercicio del derecho de sufragio pasivo, cuenten con, por lo menos, cinco años de antigüedad como las y los afiliados, y reúnan las condiciones establecidas en la Constitución Nacional y en el artículo 23 de estos estatutos.

En tanto, según el artículo 119, son elegibles como candidatas y candidatos a miembros de la Junta Departamental quienes tengan como mínimo tres años de antigüedad como afiliadas y afiliados, y reúnan las condiciones establecidas en la Constitución Nacional y el artículo 23 del estatuto. En el artículo 121 se indica que las candidatas y candidatos a intendentes municipales deben tener como mínimo tres años de antigüedad de afiliación y reunir las condiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal. El artículo 122 del estatuto partidario modificado habla de una antigüedad de tres años de afiliación para miembros de la Junta Municipal y que reúna las condiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal.

TABLA 3
Convenciones coloradas y principales reformas estatutarias

Año	Principales temas tratados	Gobierno/Presidencia del partido
2011	Reducción de la antigüedad en años de afiliación requerida para ocupar cargos partidarios internos y representar al partido en elecciones nacionales (de diez años a un año) (aprobado)	Gobierno: Fernando Lugo Presidencia del partido: Lilian Samaniego
2014	Alianza con otros partidos y movimientos políticos (rechazado) Unificación de elección de autoridades partidarias con las internas para elegir candidatas y candidatos a intendentes (aprobado) Aporte de 5 % del salario a todo colorado que ocupe cargos electivos (aprobado)	Gobierno: Horacio Cartes Presidencia del partido: Lilian Samaniego
2016	Reelección para presidente, vicepresidente y gobernadores (aprobado) Alianzas electorales con partidos y movimientos políticos (aprobado) Claros mensajes de “disciplina partidaria” para las y los legisladores y exigencia de apoyo incondicional al proyecto de reelección Designación de los integrantes de los tribunales partidarios y síndicos de la agrupación (aprobado)	Gobierno: Horacio Cartes Presidente del partido: Pedro Alliana (Movimiento Honor Colorado)
2019	Ampliación de antigüedad de afiliación exigida para cargos internos partidarios y cargos de representación nacional a diez años (aprobado)	Gobierno: Mario Abdo Benítez Presidente del partido: Pedro Alliana

Elaboración propia a partir de notas periodísticas y entrevistas con actores políticos del partido

Como puede apreciarse en la Tabla 3, de 2011 a 2019 se han celebrado cuatro convenciones importantes en el Partido Colorado. Los temas tratados denotan la influencia de quien ejerce el mandato en el Ejecutivo sobre las decisiones que puedan tomarse al interior del partido, aunque el presidente partidario sea de un movimiento opuesto al del presidente de la República, como ocurrió en la última Convención Colorada en marzo de 2019. Las convenciones de 2011 y 2016 permitieron a Cartes competir por la Presidencia de la República y, más adelante, lograr el apoyo partidario para avanzar con el plan de la reelección.

Posteriormente, cuando Horacio Cartes terminó su mandato, con Mario Abdo Benítez recién electo como presidente de la República, se volvió a modificar el requisito de la antigüedad, regresando a la disposición de los diez años dada en la Convención de marzo de 2019. De esta manera, vemos que las reglas formales partidarias no logran trascender en el tiempo para dotar de institucionalidad al partido y son modificadas según los intereses de actores partidarios coyunturales. Las principales decisiones internas que derivaron en la modificación de las reglas formales partidarias y otras decisiones fueron tomadas a fin de satisfacer demandas particulares del mandatario o su sector partidario (reducción de años de antigüedad de afiliación).

8.2 PARTIDO LIBERAL RADICAL AUTÉNTICO (PLRA)

En el Partido Liberal, en 2013, por decisión del directorio partidario se conformó una comisión interna para la reforma de los estatutos, integrada por dirigentes de los principales sectores internos partidarios (efrainistas, llanistas, wagneristas) y la juventud liberal. La comisión fue presidida por el Dr. Miguel Abdón Saguier, presidente del partido en ejercicio e histórico dirigente del liberalismo paraguayo. Además, formaban parte de dicha comisión la Dra. Pilar Callizo en calidad de vicepresidenta, el Dr. Octavio Airaldi, Salyn Buzarquis, Juan Manuel Benítez y otros dirigentes.

El proceso de reforma duró tres meses y tuvo una dinámica intensa de trabajo. Las reuniones se desarrollaban de forma semanal y el trabajo fue desarrollado de manera puntillosa, avanzando con aquellos puntos en los que había consenso y dejando para resolver más adelante aquellos puntos donde no había acuerdo. Las principales temáticas trabajadas fueron las de la representación de la juventud, de mujeres, la representación territorial, el diseño institucional de los órganos internos de control partidario, entre otras.

Según la Dra. Callizo, vicepresidenta de la Comisión, en entrevista realizada para esta investigación, se entregó al presidente del partido una versión final de los estatutos trabajados. Sin embargo, gran parte del trabajo no fue tenido en cuenta, y las modificaciones planteadas en términos de paridad de género y otras importantes reformas no fueron atendidas. Este antecedente evidencia la dinámica interna partidaria que ocupó al PLRA a partir de 2013, en un intento por modernizar sus reglas y ser más atractivo para la ciudadanía.

Al interior del partido, en los últimos años, se han dado amplias discusiones sobre la organización interna y sus reglas formales, llegando alguna de estas discusiones a transformarse en reformas puntuales, como la eliminación de la antigüedad para ser candidata o candidato a presidente, gobernador o intendente (art. 11, inc. d), cuya vía libre para eventuales *outsiders* se aprobó en septiembre de 2014. Con esto, el PLRA buscaba abrir las puertas del partido a un *outsider* atractivo, emulando lo hecho por el Partido Colorado unos años antes con la figura de Horacio Cartes.

En el mismo sentido, han modificado los estatutos en febrero de 2017, a fin de expulsar a afiliados, diputados y senadores que no siguieran los mandatos establecidos por la Convención Nacional. Esta batalla interna se libró en el marco de las negociaciones parlamentarias para aprobar la reelección presidencial por vía de la enmienda constitucional, de discutida legalidad constitucional (PÉREZ 2017).

Efraín Alegre, quien preside el PLRA desde aquel momento, tenía intenciones de postularse a la Presidencia para las Elecciones Generales 2018, y veía necesario reforzar los controles y amenazas contra la facción llanista del partido a fin de que votasen en contra de la reelección. En última instancia, el problema de la reelección no era solo una cuestión de ilegalidad, sino también que beneficiaba únicamente a Cartes y Lugo, al tiempo que contravenía la línea histórica del Partido Liberal en contra de la reelección presidencial (PÉREZ 2017).

9. A MODO DE CONCLUSIÓN

Los partidos políticos paraguayos nacen en un contexto particular de la historia nacional, como organizaciones dispuestas a canalizar las demandas de sectores políticos y sociales.

Desde sus inicios, son partidos policlasistas, que con el tiempo fueron consolidando una estructura con presencia a nivel nacional, sobre todo en el caso del Partido Colorado, y con un electorado, afiliado, que se estima ronda el 86 % del electorado nacional (FILÁRTIGA 2016).

Ambos partidos han sido los protagonistas excluyentes de la historia política paraguaya desde su fundación. El estudio sobre ellos ha sido profuso a nivel nacional desde una perspectiva histórica; sin embargo, el abordaje y

preocupación por el estudio sobre su funcionamiento, organización y estructura interna han sido llamativamente escasos en nuestro país, debiendo mencionar, quizás, como excepciones, los trabajos citados anteriormente.

En estos momentos, donde los partidos son cuestionados por no cumplir a cabalidad con los mandatos constitucionales y sus roles en democracia, es cuando más imprescindibles se hacen estos análisis a fin de desentrañar sus mecanismos y modos de proceder.

Según José Nicolás Morínigo (1998, 13-21):

El partido se convierte en un referente de identidad social. Por consiguiente, entre el partido “ideal” visualizado a través de sus estatutos, ideario y principios (reglas formales) y el partido “real” que se funda en la praxis concreta de los partidos, se produce un distanciamiento tan grande que el partido ideal simplemente tiene una función legitimadora de una opción tradicional.

Es lo que ocurre cuando uno revisa las reglas formales partidarias y luego las contrasta con el funcionamiento efectivo de los partidos, el modo en que votan sus representantes en el Congreso, cómo seleccionan sus candidaturas, cómo toman decisiones o cómo financian sus campañas, etc.

En Paraguay, los partidos políticos están estructurados de manera formal y compleja, con órganos internos de control, espacios de promoción para la participación de las juventudes y mujeres, y, en los últimos años, con intensa actividad interna de discusión y reforma de sus reglas formales. No obstante, se evidencian aspectos claves de una dinámica en los que priman los acuerdos informales sobre las reglas y disposiciones formales, o cuanto menos, estas son ajustadas a las necesidades coyunturales de quienes ejercen el poder en un momento determinado.

En muchas ocasiones, las decisiones y la manera en que estas se adoptan dentro de las organizaciones no dependen de los órganos de gobierno, sino de liderazgos coyunturales. Las carreras dentro del partido están determinadas por los contactos personales y las redes de patronazgo, y no por el aparato burocrático. A su vez, las organizaciones locales (comités o seccionales) no funcionan como sucursales de una organización nacional, sino que los militantes y dirigentes hacen las tareas particulares desde su casa o lugares de

trabajo, y el financiamiento se consigue de manera informal —usualmente ilegal— mediante el patronazgo, donaciones o recursos estatales (FREIDENBERG Y LEVITSKY 2007).

Esta tendencia se ha reflejado con claridad en las diversas entrevistas mantenidas con dirigentes políticos colorados y liberales. Entre ellos, un actual dirigente liberal expuso literalmente cuanto sigue:

El partido, toda esa etapa, empieza a tener un funcionamiento no formal, sino a través de los movimientos o los grupos que se van formando, y así es; flexibilizaron los estatutos para ingresar intendentes, gobernador, presidente y vicepresidente sin tener antigüedad.

Estas entrevistas con dirigentes de ambos partidos tradicionales permiten diagnosticar el funcionamiento de los partidos y la prevalencia de elementos informales característicos de ambas organizaciones, pese a contar con estructuras y reglas formales y, aparentemente, rígidas, las cuales terminan cediendo ante la influencia de liderazgos coyunturales que inciden a tal punto de lograr ajustar las reglas internas a sus pretensiones particulares.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC. 2020. “PLRA anuncia que cuenta con 1.489.187 afiliados”. *ABC*, Febrero 29. <https://bit.ly/3slFLkl>
- Areces, Nidia R. 2010. “De la Independencia a la Guerra de la Triple Alianza (1811-1870). Historia del Paraguay”. En *Historia del Paraguay*, coordinado por Ignacio Telesca. Asunción: Taurus.
- Bareiro, Line, y Lilian Soto. 2007. “Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay”. En *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, editado por Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orosco y José Thompson, 739-766. Ciudad de México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica.
- Caballero Aquino, Ricardo, y Lorenzo Livieres. 1993. *Los partidos políticos en América Latina. El sistema político paraguayo*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Cerna, Sarah, y Juan Mario Solís. 2017. “Los resortes colorados del poder: nacionalización de los partidos y el sistema de partidos paraguayo (1998- 2013)”. *Colombia Internacional*, (91): 151-184.
- Colazo, Carmen. 1993. *Los partidos políticos en el Paraguay. Estructura interna*. Asunción: CIDSEP, Universidad Católica.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Londres: Methuen and Co. LTD.
- Filártiga Callizo, Camilo. 2016. “La estabilidad del sistema de partidos en Paraguay”. En *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, editado por Flavia Freidenberg, 193-233. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg, Flavia, y Steven Levitsky. 2007. “Organización informal de los partidos en América Latina”. *Desarrollo Económico*, 46(184): 539-568.
- Katz, Richard, y Peter Mair. 1992. *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*. Londres: Sage.
- La Nación. 2020. “ANR suma a sus filas alrededor de 350 mil afiliados para las próximas elecciones”. *La Nación*, Julio 22. <https://bit.ly/3LTU7QR>
- Lewis, Paul H. 2016. *Partidos políticos y generaciones en Paraguay, 1869-1940*. Asunción: Editorial Tiempo de Historia.

- Montero, José, y Richard Gunther. 2007. “Los estudios sobre los partidos políticos”. En *Partidos Políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, editado por José Montero, Richard Gunther y Juan Linz, 15-45. Madrid: Editorial Trotta.
- Morínigo, Nicolás. 1995. *Vocabulario político*. Asunción: RP Ediciones.
- Morínigo, Nicolás. 1998. “Partidos políticos y comportamiento electoral. Infidelidad incipiente en un peculiar bipartidismo”. *Revista Paraguaya de Sociología*, (152): 13-46.
- Pérez, Marcos. 2017. “La institucionalización partidista y su relación con la calidad de la democracia: Paraguay y Uruguay en perspectiva comparada”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXII(229): 297-330.
- República de Paraguay. 2018. “Elecciones Generales 2018. Resultados oficiales. Cómputo definitivo”. *Justicia Electoral*. <https://bit.ly/3yBVArh>
- Strøm, Kaare, y Wolfgang Müller. 1999. “Political Parties and hard choices”. En *Policy, Office, or voters? How Political Parties in Western Europe make hard decisions*, editado por Kaare Strøm y Wolfgang Müller, 1-35. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vilas Nogueira, José. 1997. “La organización de los partidos políticos”. En *Curso de partidos políticos*, editado por Manuel Mella Márquez, 59-75. Madrid: Akal.

[Sobre el autor]

CAMILO FILÁRTIGA CALLIZO

Abogado, magíster en estudios políticos aplicados. Consultor en organismos internacionales en proyectos de democracia, gobernabilidad y Estado de Derecho. Miembro del Grupo de Investigación en Partidos y Sistema de Partidos de América Latina (GIPSAL-ALACIP). Es docente de las facultades de Derecho y Filosofía de la Universidad Católica de Asunción. Colabora como árbitro de revistas indexadas en ciencias sociales y jurídicas a nivel regional. Analista político. Preside la Asociación de Ciencia Política de Paraguay.

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.