

ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES PARAGUAYOS

Camilo J. Filártiga Callizo

INTRODUCCIÓN

El interés por el estudio de los partidos políticos no es nuevo. Los partidos políticos 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 de los 50, 60 y 70 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 expresado Strom y

Muller (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.

El presente artículo enfatiza en la dinámica interna de los dos principales partidos paraguayos, su estructura y organización, así como los cambios estatutarios operados en los últimos años, a fin de comprender cómo funcionan internamente y los cambios más

relevantes realizados en sus reglas formales.

EL ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARAGUAYOS

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

En 1870, en medio de la ocupación de los ejércitos brasileiro y argentino, se sancionó la que sería la primera Constitución Nacional. 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 contemplaba varios de los elementos que propiciarían el surgimiento, años más tarde,

de los dos partidos con mayor caudal electoral y de los más antiguos de la región, el Partido Colorado y el Partido Liberal (Decoud, 1925).

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

La 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 del Paraguay en la última parte del s. XIX y primera mitad del s. XX ha estado marcada por dos grandes etapas. La primera, que abarca entre 1870 y 1904, años en los que el Partido Colorado gobernó sin interrupciones, y la segunda, de 1904 a 1936, período donde gobierna de manera ininterrumpida el Partido Liberal.

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

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

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

Los conflictos sociopolíticos, la inestabilidad e incertidumbre fueron la constante en el Paraguay en la primera mitad del s. XX, los golpes de Estado y las revoluciones eran el mecanismo natural de acceso al poder. Entre 1870 y 1954 llegaron al poder 43 presidentes, lo que devela el grado de inestabilidad política de esa etapa.

A partir del año 1940, en que se inicia el régimen dictatorial nacionalista de Higinio Morínigo, hasta el año 1989, en que es derrocado el dictador Alfredo Stroessner, el Paraguay solo conoció del ejercicio despótico del poder político. Posterior al año 1989 el mismo Partido Colorado que había servido de soporte a las dictaduras de Morínigo y Stroessner iniciaba la transición a la democracia, gobernando de forma ininterrumpida hasta el año 2008, en que se corta brevemente su hegemonía.

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 para legitimar decisiones tomadas desde las cúpulas y los estatutos suelen ser violentados o simplemente ignorados (Freidenberg, 2007). En buena medida los partidos políticos tradicionales en el Paraguay se encuadran en esta caracterización.

Si bien en el caso de los partidos tradicionales, Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y Asociación Nacional Republicana (ANR), se pueden observar estructuras y reglas formales previstas en sus respectivos estatutos, la realidad indica que muchas veces las decisiones se toman por acuerdos informales o que no están comprendidos en las reglas formales.

Existe en ambos partidos un margen amplio 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 necesariamente deben estudiarse las dinámicas internas que muchas veces no están comprendidas en los canales institucionales.

Los principales partidos de la región poseen 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 rara-

mente registradas por las autoridades del partido y están fuera de la visión de los académicos. (Freidenberg 2007).

Siguiendo a Vilas Nogueira (1997:66) los procesos internos representan un área oscura de la literatura sobre partidos. Importan no solo la organización formal del partido sino también las líneas de conflicto que determinan los procesos de toma de decisión 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).

Al observar lo que ocurre en el interior de los partidos encontramos la existencia de facciones fuertes o moderadas, dirigentes que rivalizan con otros, afiliados que participan más o menos en los procesos internos, etc. (Pérez, 2017).

Ello sugiere la existencia de una arena intrapartidaria, relativamente institucionalizada, en la que dichos actores disputan constantemente el mando y control de la organización partidista (Abal Medina, 2006). Por tanto, los partidos políticos deben ser analizados

como “sistemas políticos en miniatura con actores en lucha” (Kitschelt, 1994).

CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES PARAGUAYOS

Como indica Pérez T. (2017), tanto el Partido Colorado como el Partido Liberal Radical Auténtico poseen una organización burocrática compleja y una estructura formal y estable en el tiempo. Sus autoridades son electas por voto exclusivo de sus afiliados en elecciones periódicas, mediante el sistema D'Hondt, según lo establece el Código Electoral paraguayo (Ley 834/96).

Ambos partidos registran un alto nivel de afiliación partidaria que en los últimos años ha ido en aumento. Según datos de la Justicia Electoral, entre los años 2007 y 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 afiliados en 2015 y registrar finalmente en febrero de 2020 a 2.495.900 afiliados. Por otro lado, el PLRA, pasó de 820.000 afiliados en 2007 a 1.107.687 en 2012, 1.214.659 en 2015, para llegar finalmente a 1.489.187 afiliados a febrero de 2020³.

3 Véase: <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/07/22/anr-suma-a-sus-filas-alrededor-de-350-mil-afiliados-para-las-proximas-elecciones>; <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/2020/02/29/plra-anuncia-que-cuenta-con-1489187-afiliados/>

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

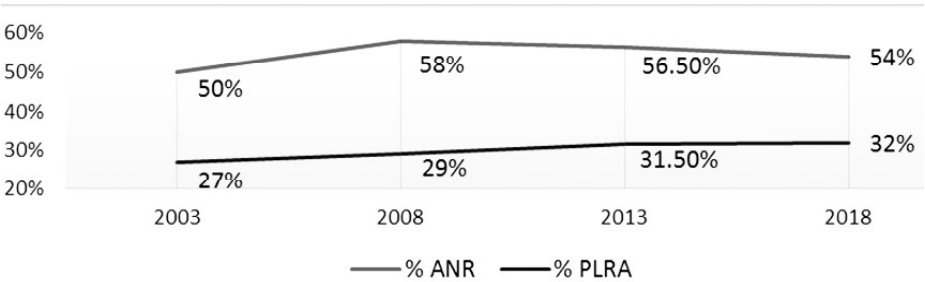
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Justicia Electoral.

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 partidista (Pérez Talia: 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. El tipo de competencia electoral está dado 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 priman la lealtad al partido, la tradición y las costumbres por sobre una elección ideológica o programática. (Filártiga Callizo: 2016).

Gráfico
Peso del padrón partidario en comparación con el padrón nacional



Fuente: Marcos Pérez Talia (2017).

ESTRUCTURA INTERNA. LAS REGLAS FORMALES

Asociación Nacional Republicana (ANR)

En el preámbulo estatutario el Partido Colorado se define como una nucleación de hombres libres que busca promover el bienestar del pueblo paraguayo sobre la base de la igualdad, la justicia y la 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 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 (art. 17), juzgar, absolver o expulsar a miembros de la Junta de Gobierno (art. 13), etc.

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 encuentra realizar los fines del partido, aprobar alianzas electorales únicamente a nivel departamental o distrital, administrar el patrimonio del partido (art. 26), etc.

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

En cuanto a los órganos internos de control, el partido cuenta con: 1) el Tribunal de Conducta, que juzga la conducta política de 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 celebren en el partido. Está compuesto por cinco miembros titulares e igual número de suplentes (art. 124) y son elegidos por la Convención y duran en sus funciones lo mismo que la Junta de Gobierno, pudiendo ser reelectos (art. 125).

El estatuto partidario ha sido objeto de reformas sustanciales en los

últimos años, sujeto a los intereses coyunturales de los administradores del poder de turno o las necesidades del propio partido; prueba de ello es la modificación del requisito de la antigüedad para poder ser candidato a Presidente o Vicepresidente de la Republica realizada en la Convención partidaria de 2011 estando el partido en la llanura y necesitando encontrar una figura poderosa que logre movilizar y entusiasmar al electorado colorado para competir con chances en las elecciones generales del 2013.

Esa figura fue Horacio Cartes, empresario tabacalero, para quien fueron ajustadas las reglas internas a fin de hacer posible su candidatura. En ese

sentido, el requisito de antigüedad de los diez años fue rebajado a uno, con lo cual el formalismo interno estaba cumplido y Cartes años después fue candidato electo para la presidencia de la República.

Esta reforma fue recientemente dejada sin efecto mediante la decisión de la Convención colorada de marzo de 2019 en la cual se decidió volver a la antigüedad de 10 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, por supuesto sujeto a cambios según quienes administren el poder de turno.

Organigrama Interno



Fuente: web institucional del partido: www.anr.gov.py

Partido Liberal Radical Auténtico

El art. 1º declara que el Partido Liberal Radical Auténtico es genuinamente humanista y nacionalista, que el respeto a la Constitución Nacional es deber inexcusable del gobierno de los ciudadanos y que aquellos gobiernos y ciudadanos que se apartaren de las normas constitucionales se colocan fuera de su amparo y protección.

En cuanto a su definición ideológica el partido 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. 2º).

El gobierno del PLRA es ejercido por:

Autoridades nacionales: Convención Nacional Ordinaria y Extraordinaria, el Directorio Nacional y el Comité Político.

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 eligen un convencional titular y un 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), también es la responsable de sancionar con la expulsión a miembros del partido (art. 31).

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 también a un titular y un suplente, excepto los departamentos con mayor cantidad de afiliados, que 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 las de conducir política institucionalmente el partido, aprobar el plan estratégico, autorizar la realización de alianzas y concertaciones (art. 45).

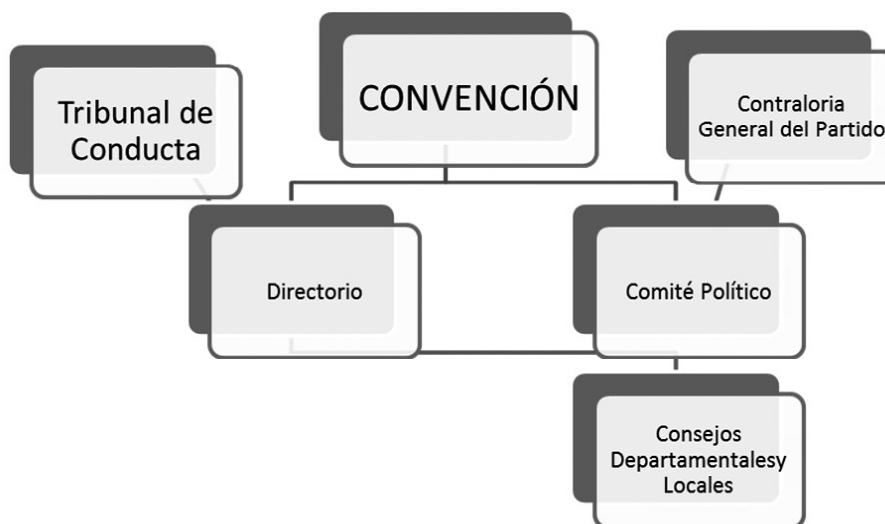
En cuanto al Comité Político es definido como órgano de conducción partidaria cuando no se encuentra reunido el Directorio (art. 52) y les compete atender los asuntos de urgencia, instruir a las bancadas parlamentarias y proponer el plan político (art. 5).

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). Se eligen por voto directo aplicándose el sistema D'Hondt. Duran cinco años y pueden ser reelectos (art. 57). Entre sus funciones se encuentran atender las inquietudes de los correligionarios, promover capacitación política y difundir el ideario-programa del partido (art. 62).

El Partido cuenta con tres órganos de control: 1) El Tribunal de Conducta, que es la autoridad que juzga el comportamiento ético de los afiliados (art. 67), está integrado por cinco miembros titulares e igual número de suplentes y

son designados por el Directorio (art. 68); 2) La Contraloría General del Partido, que tiene a su cargo el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes del partido (art. 77), está bajo la dirección y responsabilidad del contralor general y del contralor adjunto designados por el Directorio (art. 79); y 3) El Tribunal Electoral Independiente, que es el 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 habilitar y depurar el padrón de afiliados, inscribir listas de candidatos, organizar las elecciones internas, realizar el escrutinio y proclamar a los electos (art. 88), etc.

Organigrama de conducción política del PLRA



Fuente: Gráfico extraído de la web institucional del partido.

LA DINÁMICA INTERNA EN LOS PARTIDOS

Principales reformas estatutarias (2011-2019)

Partido Colorado

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 otros.

En el caso de la ANR, la modificación estatutaria más importante se da en la Convención del 2011 con la reducción de años de antigüedad exigidas para ser candidato, bajando de diez años a uno, reforma que permitió la candidatura de Horacio Cartes a la presidencia en las elecciones generales del 2013.

Esa reforma fue calificada por los dirigentes colorados que la impulsaban como “modernizadora” y que posibilitaría la apertura del partido a la sociedad⁴. Otros exponentes colorados, más críticos, apuntaban a 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 partido⁵.

Posteriormente otras convenciones, como la extraordinaria del 29 de octubre de 2016, plantearon 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 art. 20 inc. b, abriendo la posibilidad de considerar alianzas electorales o concertaciones con otros partidos y movimientos políticos, delegando en la Junta de Gobierno la decisión.

Esta decisión no es menor en el caso del Partido Colorado, teniendo en cuenta el detalle de haber ganado siempre las elecciones generales sin recurrir a alianzas electorales formales con otros espacios o nucleaciones políticas. Para las elecciones generales del 2018 volvieron a competir como partido de manera independiente. Los resultados finales, cuestionados por amplios sectores ciudadanos y partidos opositores, sin embargo revelan que el electorado paraguayo ha ido cambiando y que la autosuficiencia del Partido Colorado para ganar elecciones generales ya no asegura un resultado final holgado, como en años anteriores.

4 <http://www.paraguay.com/nacionales/para-diogenes-martinez-reforma-estatutaria-significa-modernizacion-60819/pagina/3>

5 <http://www.paraguay.com/politica-nacionales/seifart-considera-que-cambio-de-estatutos-producira-division-profunda-en-el-partido-colorado-60822>

Elecciones generales 2018		
Partido	Votos	Diferencia
ANR	1.206.067	95.603 votos
ALIANZA GANAR	1.110.464	

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del TSJE.

<https://tsje.gov.py/resultados-de-computo-definitivo—elecciones-generales-2018.html>

La posibilidad de que el Partido Colorado pueda establecer alianzas es sin dudas un condimento especial que tendrá su impacto para el sistema político paraguayo, alterando la estrategia de todos los 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 enfáticamente la reelección presidencial.

Finalmente, la modificación planteada en 2011 respecto a la antigüedad exigida para candidatos a Presidentes y Vicepresidentes del Partido fue nuevamente dejada sin efecto en la Convención partidaria realizada en marzo de 2019, en la cual se puso 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 los de representación nacional.

Para ser miembro de la Junta de Gobierno y presidente o vicepresidente

de la misma se exigen como mínimo 10 años de afiliación (había quedado en un año) (arts. 23 y 30). Para ser presidente o vicepresidente de Comisión Seccional se requiere una antigüedad de por lo menos 5 años como afiliado (art. 57); para ser delegado convencional se requiere una antigüedad de 5 años como afiliado (art. 105) y no encontrándose cumpliendo condena por delitos comunes tipificados en el Código Electoral; para candidatos a ser postulados para Presidente o Vicepresidente de la República se exigen como mínimo 10 años de antigüedad (art. 110).

El artículo 114 exige una antigüedad de 10 años como afiliado para postularse a senador y reunir las condiciones establecidas en la Constitución Nacional. Son elegibles candidatos a diputados y a parlamentarios del Mercosur los que cuenten como mínimo cinco años de antigüedad como afiliado. Por el artículo 118, son elegibles como 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 afiliados y reúnan las condiciones establecidas en la Constitución Nacional y en el art.

23 de estos estatutos.

El artículo 119 dice que son elegibles como candidatos a miembros de la Junta Departamental quienes cuenten como mínimo con tres años de antigüedad como afiliado y reúna las condiciones establecidas en la Constitución Nacional y el artículo 23 del Estatuto. El artículo 121 precisa que los candidatos a intendentes municipa-

les deberán tener como mínimo tres años de antigüedad de afiliación y reúna 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 reúna las condiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal.

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 10 años a 1 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 candidatos a intendentes (aprobado). Aporte de 5% de su 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 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 (Mov. HC).
2019	Ampliación de antigüedad de afiliación exigida para cargos internos partidarios y cargos de representación nacional, a 10 años (aprobado).	Gobierno: Mario Abdo Benítez. Presidente del Partido: Pedro Alliana.

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

Como puede apreciarse en la matriz, entre el 2011 y el 2019 se han realizado cuatro convenciones importantes en el Partido Colorado, en las que los temas tratados denotan la influencia determinante de quien ejerce el mandato en el Ejecutivo sobre las decisiones que puedan tomarse en el interior del partido, incluso aunque el presidente partidario sea de un movimiento opuesto al del Presidente de la República, como ocurrió en la última Convención colorada de marzo de 2019.

En este sentido, en las primeras tres Convenciones (2011, 2014 y 2016) se evidencia la influencia de Horacio Cartes, en ese momento en ejercicio de la presidencia, para que sean aprobadas reformas ajustadas a sus intereses particulares; primero, que le permitan competir y luego para instalar la reelección, pese a no estar admitida constitucionalmente. La influencia en este sentido de actores partidarios que no ejercen cargos al interior del partido pero que ostentan cargos de representación partidaria es muy importante (Presidente de la República, senadores, diputados, gobernadores).

Posteriormente, cuando Horacio Cartes deja el poder se evidencia nuevamente la influencia de actores partidarios por fuera del partido ajustando las disposiciones estatutarias a sus intereses, con la modificación realizada en la Convención de marzo 2019 por la cual amplían nuevamente la antigüedad requerida de afiliación mínima para cargos internos partidarios y cargos de representación nacional, estableciendo en 10 años la antigüedad requerida.

De esta manera las reglas forma-

les partidarias no logran trascender en el tiempo dotando de institucionalidad al partido, 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).

Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)

En el Partido Liberal en el año 2013, por decisión del Directorio partidario, se conformó una comisión interna para la reforma de los estatutos, que estaba integrada por dirigentes de los principales sectores internos partidarios (efrainistas, llanistas y wagneristas) y la juventud liberal. La comisión fue presidida por el Dr. Miguel Abdón Saiguier, presidente del partido en ejercicio e histórico dirigente del liberalismo paraguayo; formaban además 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, con una dinámica intensa de trabajo, las reuniones se realizaban de forma semanal y el trabajo fue realizado de manera puntillosa avanzando con aquellos puntos donde 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 indicó 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 en la comisión, pero, sin embargo, gran parte del trabajo realizado 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 del 2013, en un intento por modernizar sus reglas y ser más atractivo para la ciudadanía. Al interior del partido en los últimos años se dio lugar a amplias discusiones sobre la organización interna y sus reglas formales, llegando algunas de estas discusiones a transformarse en reformas puntuales, como ser por ejemplo la eliminación de la antigüedad para ser 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 de alguna forma lo hecho por el Partido Colorado, unos años antes con la figura de Horacio Cartes.

En el mismo sentido, han modificado en febrero de 2017 los estatutos para poder 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 reelec-

ción presidencial por vía de la enmienda constitucional, de discutida legalidad constitucional. (Pérez Talia, 2017).

Efraín Alegre, quien presidía el PLRA en aquel momento y tenía a su vez claras intenciones de postularse a la presidencia del país para las elecciones generales del 2018, 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 beneficiaba únicamente a Cartes y Lugo, al tiempo que contravenía la línea histórica del Partido Liberal en contra de la reelección presidencial. (Pérez Talia, 2017).

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 Callizo, 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 o la preocupación por el estudio sobre su funcionamiento, organización y estructura interna, mecanismos de selección

de liderazgos, financiamiento y otros han sido llamativamente escasos en nuestro país, debiendo mencionar quizás como excepciones trabajos como los de Cerna y Solís (2017) o Pérez (2016).

En estos momentos donde existen cuestionamientos de todo tipo sobre el rol que cumplen los partidos, su función real en democracia, es cuando más se hacen imprescindibles estos análisis a fin de desentrañar sus mecanismos y modos de proceder.

Según José Nicolás Morínigo (1998): *“El partido se convierte en un referente de identidad social, por consiguiendo 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 contrasta eso con el funcionamiento real de los partidos, el modo en que votan sus representantes en el Congreso, cómo se resuelven las candidaturas, de qué forma toman decisiones, quiénes lo hacen o cómo financian sus campañas, etc.

En el 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.

Sin embargo, se evidencian aspectos claves de una dinámica donde priman los acuerdos informales por sobre las reglas y disposiciones formales, o cuanto menos estas son ajustadas a las necesidades coyunturales de quienes detentan 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 personalistas o de los caciques regionales; las carreras dentro del partido están determinadas por los contactos personales y las redes de patronazgo y no por el aparato burocrático; 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 sus lugares de trabajo y el financiamiento se consigue de manera informal (usualmente ilegal) basado en el patronazgo, las donaciones o los recursos estatales. (Freidenberg; 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 antigüe-

dad, sí, tenemos sin antigüedad, o sea es un cambio importante”.

Estas entrevistas con dirigentes de ambos partidos tradicionales permiten diagnosticar el funcionamiento de los partidos y la prevalencia de elementos informales que son 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.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez y Freidenberg, Flavia, 2001. *Partidos políticos de América Latina*. Cono Sur, Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Barreda, Mikel y Bou, Marc (2010). "La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos", *América Latina Hoy*, N° 55, pp. 133-161.
- Caballero Aquino, Ricardo y Livieres, Lorenzo, 1993. *Los partidos políticos en América Latina*. El sistema político paraguayo, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.
- Caballero, Esteban (1998). "Elecciones y Democracia en el Paraguay, 1989-1996", en Rial, Juan y Zovatto, Daniel, *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Caballero, Esteban (2003). "Partidos Políticos y sistema electoral", en *Cultura política, Sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*, Asunción, CIRD.
- Cerna, Sarah (2014). *El triunfo del pragmatismo colorado: un balance del primer año de gobierno de Horacio Cartes*, Asunción.
- Cerna, Sarah Patricia y Solís, Juan Mario, 2017. "Los resortes colorados del poder: nacionalización de los partidos y el sistema de partidos uruguayo (1998-2013)", *Colombia Internacional*, N° 91, pp. 151-184.
- Colazo, Carmen, 1992. *Los partidos políticos en el Paraguay. Estructura interna*, Asunción, CIDSEP, Universidad Católica.
- Duverger, Maurice, 1964. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London, Methuen and Co. Ltd.
- Filártiga Callizo, Camilo. La estabilidad del sistema de partidos en Paraguay. En: Flavia Freidenberg (Eds.) *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016.
- Fretes, Luis, 2012. "La consolidación democrática en Paraguay", *América Latina Hoy*, vol. 60, pp. 67-82.
- Gómez Fleytas, José, 1970. "Ubicación histórica de los partidos tradicionales en el Paraguay", *Revista Paraguaya de Sociología*, año 7, N° 19, pp. 144-164.
- Lachi, Marcello y Rojas Raquel, 2018. "Correligionarios. Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo", 1ª Edición, Asunción, Centro de Estudios y Educación Popular Germinal y Arandurá Editorial.
- Pérez Talia, Marcos, 2017. "Cómo se organizan los partidos tradicionales en Paraguay", en: Sara Villalba y Sarah Cerna (eds.), *Tres décadas de democracia en Paraguay*. En prensa.