

***La institucionalización partidista y su relación
con la calidad de la democracia:
Paraguay y Uruguay en perspectiva comparada***

***Party Institutionalization and Its Relationship
with the Quality of Democracy:
Paraguay and Uruguay in Comparative Perspective***

Marcos Ernesto Pérez Talia*

Recibido: 1 de septiembre de 2015

Aceptado: 9 de septiembre de 2016

RESUMEN

El objetivo de este artículo es explorar la relación entre la institucionalización de los partidos políticos y la calidad de la democracia. El argumento central de la investigación que lo nutre y que se focalizó en el estudio de los principales partidos políticos de Paraguay y Uruguay es que esta relación no siempre es directa y que, más allá de lo que sostienen algunos estudios politológicos, la institucionalización partidista no puede ser siempre considerada condición suficiente para elevar la calidad de la democracia. Para poner a prueba la hipótesis se analizaron los cinco partidos políticos más relevantes en términos de fuerza electoral de dos sistemas políticos latinoamericanos que presentan diferentes niveles de calidad de la democracia. Dicho análisis evidencia que la institucionalización partidista no coincide con el grado de calidad de la democracia, pues, de ser así, ambos países habrían mostrado altos valores de calidad de la

ABSTRACT

The aim of this article is to explore the relationship between the institutionalization of political parties and the quality of democracy. The main argument of the original research –focused on studying the main political parties in Paraguay and Uruguay– is that this relationship is not always direct and that, in spite of what some political studies hold, partisan institutionalization cannot always be considered a sufficient condition to build up the quality of democracy. To test the hypothesis we analyzed the five most relevant political parties in terms of electoral strength of two Latin American political systems having different levels of quality of democracy. The analysis shows that partisan institutionalization is not necessarily consistent with the level of democratic quality; otherwise, both countries would have shown high levels of quality of democracy, since they have similar levels of partisan institutionalization. Thus,

* Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Correo electrónico: <mptalia@gmail.com>.

democracia, ya que cuentan con niveles similares de institucionalización partidista. Así, para entender la relación entre los niveles de institucionalización partidista y la calidad de la democracia de los países habrá que revisar y examinar otros rasgos del funcionamiento de los partidos políticos, de otros actores y otros elementos del sistema político e incluso estudiar la trayectoria histórica del sistema político partidista.

Palabras clave: calidad de la democracia; partidos políticos; institucionalización partidista; Paraguay; Uruguay.

in order to understand the relationship between a country's level of partisan institutionalization and the quality of democracy, it seems necessary to review and examine different features of the functioning of political parties, different actors and elements of the political system, and even to study the historical path of the political party system.

Keywords: quality of democracy; party politics; party institutionalization; Paraguay; Uruguay.

Introducción

Los partidos políticos son actores centrales de los sistemas políticos democráticos, dado que desempeñan un importante papel como estructuras de intermediación funcional y territorial (Schattschneider, 1964: 23; Alcántara, 2004: 9). Los partidos políticos son grupos que compiten en elecciones y buscan que sus miembros accedan a cargos de representación popular (Sartori, 1976[2012]: 90). Sin ellos, resulta imposible el juego democrático. La razón de ser de los partidos políticos es garantizar con su presencia y su actuación el pluralismo político y la competencia electoral. Como sostiene Schattschneider (1964: 23), éstos son indispensables para la democracia.

De las diversas funciones que los partidos tienen como objetivo, la articulación y agregación de intereses se encuentran entre las fundamentales, dado que las sociedades poseen múltiples opiniones y demandas políticas que deben ser estructuradas, filtradas y canalizadas por los partidos para que el sistema político sea capaz de procesarlas (Cotarelo, 1985: 14). Sin embargo, el desempeño de los partidos en aras de alcanzar sus fines varía considerablemente entre uno y otro país (Basadeu y Stroh, 2008: 5) y no siempre ha sido evaluado con las mismas herramientas analíticas.

Si bien los partidos continúan realizando funciones centrales en los sistemas políticos, algunas de ellas no se llevan a cabo correctamente, como la de representación y articulación de demandas (Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2008: 24), lo cual incide sobre la percepción que los ciudadanos tienen sobre la democracia, en su consolidación (Dix, 1992: 489; Mainwaring, 1999: 341) o en la calidad democrática (Alcántara, 2004: 14).

Precisamente, en la literatura sobre consolidación democrática se pone de relieve no sólo la importancia de los partidos políticos, sino que éstos sean eficaces en el cumplimiento de sus funciones (Alcántara, 1994: 9). En concreto, la capacidad institucional de la democracia y la consolidación de un gobierno representativo de amplia base requieren de la institucionalización de las principales fuerzas políticas (Mainwaring, 1999: 341; Yarıdimci-Geyikci, 2013: 1). En este sentido, los partidos contribuyen a la estabilidad y buen funcionamiento del sistema, siendo determinantes, en muy buena medida, de un alto grado en la calidad del desempeño democrático (Alcántara, 2004: 14).

El objetivo de esta investigación es explorar la relación entre la institucionalización de los partidos políticos y la calidad de la democracia. Se trata de examinar en qué medida una mayor institucionalización partidista supone una mayor calidad de la democracia; es decir, el modo en que las actitudes y el comportamiento de los actores que integran un partido político se rutinizan; el nivel de desarrollo organizacional de ese partido y el nivel de enraizamiento de éste en la sociedad, todo lo cual se supone tendrá relación con la calidad de la democracia.

El principal argumento de esta investigación es que esta relación no siempre es directa y que más allá de lo que sostienen algunos estudios, la institucionalización partidista no puede ser considerada, en todos los casos, condición suficiente para la calidad de la democracia. Este trabajo pone en evidencia que no siempre en los sistemas políticos donde hay partidos institucionalizados, los niveles de calidad de la democracia son altos. Por el contrario, para entender malos resultados en la calidad de la democracia habrá que explorar otros rasgos del funcionamiento de los partidos políticos, de otros actores y de otros elementos del sistema político, incluso llevar a cabo un estudio de la trayectoria histórica del sistema político partidista en la búsqueda de claves explicativas, más allá de que los partidos presenten altos niveles de institucionalización partidista.

Para poner a prueba la hipótesis de esta investigación se analizaron los cinco partidos políticos más relevantes en términos de fuerza electoral y de concentración de votos de dos sistemas políticos latinoamericanos que cuentan con diferentes niveles de calidad de la democracia. Por un lado, Paraguay, que figura en los niveles bajos de la lista y, por el otro, Uruguay que se encuentra en los primeros lugares de la misma lista (Alcántara, 2008: 20; Barreda y Bou, 2010; Morlino, 2013: 62; Alcántara, 2013a: 16; Katz y Morlino, 2014: 136). El análisis de los cinco partidos con altos niveles de institucionalización evidencia que la institucionalización partidista no está necesariamente relacionada con los altos niveles de la calidad de la democracia. De haber sido positiva la relación, se debería haber encontrado altos niveles de calidad de la democracia en ambos países, ya que se dan valores similares de institucionalización partidista. Por el contrario, se encuentran diferentes grados de calidad de la democracia, a pesar de los niveles semejantes de institucionalización partidista.

La unidad de análisis son los partidos políticos que tienen fuerza electoral y predominio en la concentración de los votos¹ en la Cámara de Diputados de Paraguay y Uruguay, como se detalla en el cuadro 1:

Cuadro 1
Concentración electoral en las elecciones legislativas (diputados)

Paraguay	Porcentaje de escaños en la última elección (2013)	Uruguay	Porcentaje de escaños en la última elección (2014)
Partido Colorado (ANR)	56%	Frente Amplio	50%
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	35%	Partido Nacional	32%
		Partido Colorado	13%
Concentración	91%	Concentración	95%

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) de Paraguay y la Corte Electoral de Uruguay.

La selección de casos se da a partir de la técnica de sistemas similares con resultados diferentes, la que se produce escogiendo como objeto de investigación sistemas que son similares o idénticos en el mayor número de variables posibles,² con la excepción de la variable que caracteriza el fenómeno que se quiere examinar (Caïs, 2002: 25).

Institucionalización: la evolución de un concepto complejo

La aplicación del concepto de institucionalización³ a los partidos políticos se nutre de los estudios organizacionales, los cuales encuentran un importante referente en la obra de

¹ Para calcular la concentración electoral se sumó el porcentaje de escaños obtenidos por los principales partidos de Paraguay y Uruguay cuyo detalle aparece en el cuadro 1.

² De Paraguay y Uruguay se podría decir que poseen un cercano proceso colonial de raíz histórica que data de los tiempos del antiguo Virreinato del Río de la Plata y ambos ostentan uno de los sistemas de partidos más antiguos de Sudamérica cuyas democracias de partidos, con distintas características y matices cada una, sufrieron igualmente sañudas embestidas por parte de férreas dictaduras militares. Por tanto, sin perjuicio de las particularidades que distinguen a Paraguay y Uruguay como naciones diferentes, existen no obstante algunos patrones que los torna, de cierta manera, semejantes a los efectos de comparar su sistema de partidos a la luz de lo afirmado por Caïs (2002: 25).

³ Término normalmente caracterizado como polifacético, difícil de operacionalizar y en ocasiones propicio al argumento tautológico (Gunther y Hopkin 2007: 166), ampliamente utilizado pero deficientemente definido (Levitsky 1998: 77), con una aparente falta de elaboración de un conjunto de indicadores operativos (Yardimci-Geyikci, 2013: 3).

Selznick (1962). Para este autor la institucionalización debe ser abordada en una doble dimensión –interna y externa–, en donde el aspecto interno sería la rutinización de un sistema formal de reglas y objetivos y el aspecto externo sería el proceso que implica la internalización de valores. Por su parte, Huntington (1997: 22) plantea una conceptualización similar de la institucionalización y la aplica a las instituciones políticas en particular, partiendo de la idea de que la institucionalización es “el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos” y puede ser analizada a partir de cuatro dimensiones: i) adaptabilidad-rigidez; ii) complejidad-simplicidad; iii) autonomía-subordinación y, iv) coherencia-desunión. La definición de Huntington (1997) es una de las más empleadas en la literatura de la ciencia política, habiendo incluso autores que lo reconocen como el padre del concepto⁴ (Randall y Svåsand 2002: 5).

Con el paso del tiempo, otras instituciones y actores fueron analizados bajo la óptica de la institucionalización. Así surgió el interés por estudiar la institucionalización de los partidos políticos, que abarcó tanto a las organizaciones de partidos (Wellhofer, 1972; Janda, 1980; Panebianco, 1982; Dix, 1992; Levitsky, 1998; Randall y Svåsand, 2002; Duque, 2005; Basedau y Stroh, 2008; Ezrow, 2011; Bolleyer y Ruth, 2013; Mierzejewski-Voznyak, 2013; Yardimci-Geyikci, 2013), como a los sistemas de partidos (Mainwaring y Scully, 1996; Mainwaring, 1999; Mainwaring y Torcal, 2005; Payne, Zovatto y Mateo, 2006). Así, es posible, en general, identificar dos grandes orientaciones en el desarrollo teórico del concepto de institucionalización partidista (Duque, 2005): i) una caracterizada por la atención a la dimensión organizativa interna y estructural de los partidos políticos (Wellhofer, 1972; Panebianco, 1982) y, ii) otra de origen más reciente, que se ocupa de señalar el carácter multidimensional de la institucionalización partidista (Randall y Svåsand, 2002; Duque, 2005; Basedau y Stroh, 2008; Bolleyer y Ruth, 2013; Mierzejewski-Voznyak, 2013; Yardimci-Geyikci, 2013).

La propuesta más relevante en torno a la institucionalización de la organización partidista es la de Panebianco (1982), quien retoma la idea central de Selznick en cuanto a “infusión de valor” y reconoce dos dimensiones del concepto: i) autonomía con respecto al ambiente, cuando el partido desarrolla su capacidad para controlar directamente los procesos de intercambio con el ambiente y, ii) sistematicidad, que se refiere a la coherencia estructural interna de la organización (Panebianco, 1982: 118).

En la medida en que los estudios sobre la institucionalización partidista avanzaron, también se identificaron distintas limitaciones del alcance que tenía el enfoque puramente organizativo. Una nueva línea de trabajo, de fecha reciente y de carácter multidimensional, en cuyo enfoque destacan Randall y Svåsand (2002: 12), propone que la institucionalización debe ser entendida como el proceso por el cual el partido se establece tanto en términos de

⁴ Sin embargo, ha sido también sometida a una amplia discusión y diversidad de críticas a nivel conceptual (Sigelman, 1979), a nivel de variables (Peters, 2000: 9), el sentido de su relación causal (Levitsky 1998; Duque, 2005), etcétera.

patrones integrados de comportamiento y de actitudes o cultura, y que es útil distinguir entre los aspectos internos y externos relacionados con el proceso.

La revisión de la literatura pone en evidencia la falta de acuerdo en cuanto a los elementos necesarios para definir el concepto de institucionalización y la falta de consenso sobre los indicadores necesarios para poder observarla en la realidad. No obstante, como reconocen Randall y Svåsand (2002: 12), a pesar de las tensiones existentes entre las diferentes dimensiones de la institucionalización, los conceptos más interesantes y fructíferos de la ciencia política son multidimensionales, ambiguos y comportan tensiones, por lo que si esta objeción se aplica sistemáticamente, la disciplina tendría un juego de herramientas severamente reducida.

Relación entre calidad de la democracia e institucionalización

Los partidos continúan estructurando la competencia y dando forma a los resultados electorales; siguen creando el universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las élites en la comprensión de la realidad política, ayudan a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales; establecen acciones para la producción legislativa; proveen de cuadros a las instituciones y, con todo ello, hacen operativo al sistema político; es decir, continúan siendo los actores principales en la estructura de la dinámica política latinoamericana (Alcántara y Freidenberg, 2001: 33).

Ahora bien, ¿en qué medida necesita la democracia tener partidos políticos institucionalizados?, dado que existe una amplia aceptación de la institucionalización como un criterio clave que necesitan los partidos políticos para fortalecer la democracia (Randall, 2006: 2), como también para alcanzar un alto grado en la calidad del desempeño democrático (Alcántara, 2004: 14).

Mainwaring y Scully (1996) también se acercan a los partidos desde la dinámica de la competencia interpartidista y la forma en que funcionan como claves que afectan a la viabilidad de las democracias, pero no se refieren a las unidades partidistas. Se centran en el concepto de institucionalización del sistema de partidos como un factor importante para el mantenimiento de la democracia y la promoción de un gobierno efectivo, argumentando que, para que un sistema de partidos se institucionalice deben estar presentes las cuatro condiciones de su concepto de institucionalización.⁵ A pesar de que los autores se refieren a este fenómeno como “institucionalización del sistema de partidos”, las dimensiones que

⁵ Cuatro son las condiciones que, según Mainwaring y Scully (1996: 3-4), deben cumplirse para la institucionalización de un sistema de partidos: i) estabilidad en los patrones de competición interpartidista; ii) fortaleza de los vínculos de la sociedad con los partidos; iii) legitimidad de los partidos y, iv) estructuración de la organización partidista.

ellos identifican se relacionan más claramente con las características individuales de los partidos políticos, en lugar de las relaciones entre ellos, por lo que en consecuencia son más cercanos a la institucionalización de los partidos individuales (Yardimci-Geyikci, 2013: 2).

De igual manera, Randall (2006: 34) sostiene que la institucionalización partidista marca una diferencia importante, sobre todo en lo que se refiere a la existencia de una oposición efectiva. Un partido de oposición es más fuerte si es coherente, autónomo y tiene un amplio enraizamiento en la sociedad, es decir, si está institucionalizado. De igual manera, partidos institucionalizados de oposición cuentan con mayor capacidad y recursos de movilización para demandar la rendición de cuentas al gobierno (Gerling, 2012: 40). Sumado a ello, los partidos políticos deben, hasta cierto punto, incorporar los valores y procedimientos democráticos para poder cumplir satisfactoriamente con sus funciones (Randall, 2006: 32).

En la misma línea, Ezrow (2011) afirma que “la construcción de partidos políticos fuertes y bien institucionalizados es muy influyente para la salud y la longevidad de las nuevas democracias” (2011: 2) y que “cuando funcionan correctamente, los partidos representan a la sociedad en el proceso de la competencia electoral y en el ámbito legislativo. Los partidos redactan las plataformas en las convenciones nacionales y crean políticas públicas coherentes” (2011: 9).

Una propuesta para medir la institucionalización partidista

La institucionalización partidista surge como una importante herramienta de análisis de los procesos y situaciones mediante los cuales los partidos políticos adquieren diversos niveles de desarrollo (Duque, 2005: 106). En este trabajo, se opta por conceptualizarla y operacionalizarla, de acuerdo con Yardimci-Geyikci (2013), quien logra de alguna manera sintetizar las múltiples definiciones existentes (Wellhofer, 1972; Panebianco, 1982; Randall y Svåsand, 2002; Duque, 2005; Basedau y Stroh, 2008; Bolleyer y Ruth, 2013; Mierzejewski-Voznyak, 2013) y propone una serie de indicadores cuantitativos correspondientes que permiten operacionalizar dicho concepto. Este autor entiende por institucionalización partidista “el proceso por el cual un partido se establece en términos tanto de patrones integrados de comportamiento como de actitudes, dentro y fuera del partido” (Yardimci-Geyikci, 2013: 3).

Por tanto, las dimensiones de la institucionalización partidista que se identifican como clave son: desarrollo organizacional y raíces fuertes en la sociedad. Parte del argumento de que, internamente, cuanto más institucionalizado esté un partido, más alto será su nivel de desarrollo organizacional; mientras que, externamente, cuanto más institucionalizado esté un partido, más fuerte serán sus raíces en la sociedad (Yardimci-Geyikci, 2013: 3).

Para medir el desarrollo organizacional el primer indicador que se utiliza es la fuerza de la membresía partidista y se mide en función de dos fórmulas: una sistémica, que se obtiene

de la división entre el total de afiliados a los partidos del país y el número del electorado en general (total de afiliados país / electorado total), y otra partidista, que se obtiene dividiendo el número de afiliados de cada partido entre el electorado total (afiliados de cada partido / electorado total). El segundo indicador es la integridad territorial, medida por la presencia de la organización a nivel nacional a partir de su éxito electoral medido en escaños. El tercer indicador son los recursos financieros, que constituye un indicador clave del desarrollo de la organización y que se mide observando el mecanismo de financiación partidista.

Por otro lado, la medición de raíces fuertes en la sociedad implica la existencia de vínculos estables y persistentes entre los partidos y los ciudadanos, lo que indica que un partido político se encuentra bien institucionalizado cuando su existencia y legitimidad han sido reconocidas por su propio electorado, a cuyo efecto la medición es relativamente sencilla, ya que es posible emplear indicadores cuantitativos clásicos, como la volatilidad electoral, la identificación partidaria y la confianza en los partidos políticos (Yardimci-Geyikci, 2013: 3).

Medición de datos

La institucionalización partidista en Paraguay y Uruguay

Los niveles de institucionalización de los partidos políticos paraguayos –Asociación Nacional Republicana (ANR) y Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)– y uruguayos –Frente Amplio (FA), Partido Nacional (PN) y Partido Colorado (PC)– se analizan en seguida, conforme a las dimensiones que se han propuesto en esta investigación.

Membresía partidista

Este indicador mide el número de electores que pertenecen a los padrones partidarios de los partidos políticos. Los dos partidos políticos paraguayos (ANR y PLRA), que en conjunto concentran 91% de escaños en la Cámara de Diputados, presentan elevados niveles de afiliados partidistas en sus organizaciones. La ANR posee en carácter de militantes 56.5% y el PLRA casi un tercio de los votantes nacionales.⁶

⁶ Sin embargo, hay que tomar estos datos con precaución, pues algunas investigaciones afirman que estos números están inflados debido a la doble afiliación de muchos miembros (ABC Color, 2013), aunque, a los efectos de la presente investigación, ello no alteraría el objetivo propuesto.

Cuadro 2
Membresía partidista en Paraguay (2012)

Partido	Número de afiliados (NA)	Electorado nacional (EN)	Porcentaje NA/EN	Afiliados partidistas en función del electorado nacional (NA [total] / EN)
ANR	1'989,416 (2012)	3'516,273 (2013)	56.50%	88.00%
PLRA	1'107,687 (2012)	3'516,273 (2013)	31.50%	

Fuente: elaboración propia a partir Aquino (2012), con datos del TSJE.

En el caso uruguayo, los tres partidos políticos (FA, PN y PC) presentan menores niveles de afiliados partidistas, en comparación con los presentados por los dos partidos paraguayos señalados previamente. El Frente Amplio encabeza, con 8% del electorado nacional, seguido por el Partido Nacional, con 5%, y el Partido Colorado, con 3%.

Cuadro 3
Membresía partidista en Uruguay (2013)

Partido	Número de afiliados (NA)	Electorado nacional (EN)	Porcentaje NA/EN	Afiliados partidistas en función del electorado nacional (NA [total] / EN)
FA	220	2'653,416	8.00%	16.00%
PN	140	2'653,416	5.00%	
PC	90	2'653,416	3.00%	

Fuente: elaboración propia a partir de Bottinelli (2013), con datos de la Corte Electoral.

En primer lugar, hay que destacar que, a diferencia del caso paraguay, no existe en Uruguay un actor partidista hegemónico (como el Partido Colorado, que durante los 35 años de dictadura stronista logró romper el bipartidismo y consolidar de manera autoritaria su supremacía electoral, en detrimento de su histórico opositor, el Partido Liberal) (Abente, 1996), sino que se está ante uno de los sistemas de partidos más estables y más antiguos de toda la historia política mundial (Martínez Barahona, 2003: 326). Uruguay ha transitado desde el bipartidismo al multipartidismo (Buquet, 2009: 615), sin que asome un partido hegemónico y acaparador del electorado, situación que lleva a tener un sistema de partido más

estable y equilibrado (Buquet, Chasquetti y Morales, 1998: 7), lo cual queda reflejado en los datos del electorado partidista.

Integridad territorial

Este indicador hace referencia a la presencia de los partidos políticos a nivel nacional, lo que lleva a demostrar la expansión territorial de la organización de los partidos (Yardimci-Geyikci, 2013: 5). Una manera práctica de medir la presencia territorial de los partidos políticos es verificando la obtención de bancas en la Cámara de Diputados, a cuyo efecto se parte de la idea de que, si el partido político obtuvo al menos un escaño en el departamento, es porque existe allí una organización partidaria –mínima al menos– que realiza las funciones del partido en campaña (Key, 2006).

En Paraguay, el Partido Colorado es el único que posee escaños en los 17 departamentos más Asunción, mientras que el Partido Liberal Radical Auténtico cuenta con escaños en 14 departamentos más Asunción, lo que denota que ambos partidos son de alcance nacional y gozan de una vasta integridad territorial.

En Uruguay, el Frente Amplio y el Partido Nacional poseen escaños en los 19 departamentos, y el Partido Colorado posee escaños en ocho departamentos, lo cual trasluce –al igual que el caso paraguayo– que los partidos son de alcance nacional y poseen una vasta integridad territorial, aunque en menor medida el caso del Partido Colorado.

Recursos financieros

Para este indicador partimos de lo expuesto por Yardimci-Geyikci (2013: 6), en el sentido de que la financiación estatal proporcionada a los partidos políticos con recursos financieros estables torna favorable la institucionalización de los partidos. En el sistema de financiamiento en América Latina, la mayoría de los países cuenta con sistemas mixtos, donde convergen fondos de carácter público y privado, aunque existen diferencias importantes con referencia al tipo de financiación predominante (Zovatto, 2003: 62).

El financiamiento de los partidos políticos paraguayos tiene dos fuentes: la pública y la privada. El financiamiento público fue establecido en 1990 como un aporte consistente de 5% del jornal mínimo por cada voto obtenido en las elecciones para el Congreso. En 1993 se produce una modificación que elevó este aporte a 10% del jornal mínimo por cada voto y el Código Electoral del año 1996 aumentó de nueva cuenta este monto, que quedó establecido en 15% del jornal mínimo por cada voto obtenido para el Congreso. Este aporte está destinado al funcionamiento corriente del partido. El subsidio está concebido como

la devolución de los gastos en los que incurren los partidos para las campañas electorales. Consiste en montos relacionados con los resultados electorales obtenidos por los partidos y que deben ser justificados.

En relación con el financiamiento privado, la legislación establece la posibilidad de que los partidos determinen un aporte obligatorio para sus integrantes y sus representantes en cargos electivos. Las obligaciones de aporte de estos últimos (quienes desempeñan cargos electivos) tienen un límite establecido de 5% de la remuneración percibida. Los partidos pueden, además, recibir aportaciones externas que tienen como límite la prohibición de contribuciones de organizaciones relacionadas con sectores empresariales o sindicales, de personas y entidades extranjeras, de empresas del Estado o concesionarias del mismo, de aquellas dedicadas a los juegos de azar (artículo 68, Código Electoral) y de aportes individuales superiores a un monto determinado (artículo 281, Código Electoral). El aporte individual o de empresas no puede rebasar los 5,000 jornales mínimos (aproximadamente \$75,000 dólares).

Cuadro 4
Aportes del Estado paraguayo a los partidos

Partido	Monto del aporte estatal (Gs.)	Monto del subsidio electoral (Gs.)
ANR	28,752'893,700	40,954'465,914
PLRA	36,277'998,734	44,629'514,856
Patria Querida	11,794'474,668	1,434'537,200
UNACE	11,303'931,030	2,765'646,000
Encuentro Nacional	2,516'059,016	666'770,000

Fuente: elaboración propia a partir de *ABC Color* (2012).

Puede constatar que los dos partidos tradicionales –ANR y PLRA– poseen elevados niveles de ingresos estatales y muy superiores a los percibidos por los demás partidos políticos, lo cual conduce a la idea de que, en este indicador, ambos están institucionalizados.

En cuanto a los partidos políticos uruguayos, en 2009, con el consenso de todas las fuerzas políticas, se aprobó la Ley de Partidos (Ley 18.485), la que hace especial énfasis en la financiación. De esta forma, se establece un sistema mixto de financiación pública y privada tanto de las campañas como de los partidos, se imponen topes a las donaciones (\$300,000 pesos por donante), se define la distribución de las contribuciones estatales y se crean mecanismos de control (Alcántara, 2013b: 269). La ley estableció una financiación mixta, lo cual conduce a pensar que los partidos políticos tienden a estar institucionalizados.

Nivel de cambio partidario

En general, el índice de volatilidad electoral agregada ha sido utilizado ampliamente para calibrar el grado de institucionalización de los sistemas de partidos (Pedersen, 1979), dado que el mismo muestra la tendencia de un electorado de permanecer con un mismo partido o moverse hacia otro, aunque es más verosímil para ilustrar el grado en que los partidos en forma individual o en su conjunto son capaces de mantener una presencia estable en la sociedad (Mainwaring y Scully 1996; Wolinetz, 2006: 5).

Cuadro 5
Nivel de cambio partidario

Paraguay	Elección 2008	Elección 2013	Variación
ANR	30	44	14
PLRA	29	28	-1
Uruguay	Elección 2009	Elección 2014	Variación
FA	50	50	no varía
PN	30	32	2
PC	17	13	-4

Fuente: elaboración propia a partir de datos del TSJE de Paraguay y de la Corte Electoral de Uruguay

Los datos reflejan que en Paraguay la ANR y el PLRA mantienen fuertes y estables vínculos con la sociedad, sobre todo la primera, que en la última elección obtuvo 14 escaños más. Los datos de Uruguay igualmente señalan que los tres partidos poseen fuertes y estables vínculos con la sociedad, a raíz del bajo nivel de cambio partidario que ocurre de una elección a otra. De acuerdo con este indicador, los partidos señalados se encuentran institucionalizados.

La identificación partidaria

La identificación partidaria se refiere al grado en el que los votantes se identifican con un partido, por lo que puede definirse como el apego del público a los partidos políticos (Dalton y Weldon, 2007: 179). Es un excelente indicador que podría dar pistas concretas de la medida en que los partidos se las arreglan para formalizar alianzas sociales consistentes. El indicador puede ser analizado desde dos perspectivas: i) actitud general hacia los partidos políticos del sistema y, ii) identificación partidista individual hacia cada partido político (Yardimci-Geyikci, 2013: 7).

Cuadro 6

Grado de simpatía hacia partidos políticos de Paraguay (2012) y Uruguay (2012)

Respuesta / País	Paraguay	Uruguay
Sí	45.70%	53.40%
No	54.30%	46.60%

Fuente: elaboración propia a partir de LAPOP (2012). Pregunta realizada: “¿En este momento, simpatiza con algún partido político?”

Los datos demuestran que no existe demasiada diferencia en la respuesta dada a la pregunta sobre simpatía con algún partido político, ya que el entrevistado paraguayo respondió afirmativamente en 46% de los casos y el entrevistado uruguayo en 53%.

Cuadro 7

Simpatía partidista en Paraguay (2012)

ANR	PLRA	UNACE	Patria Querida	Encuentro Nacional
56.30%	34.40%	5.50%	0.90%	0.20%

Fuente: elaboración propia a partir de LAPOP (2012). Pregunta realizada: “¿Con cuál partido político simpatiza usted?”

En cuanto a la pregunta de con cuál partido simpatiza, se observa en Paraguay que la ANR obtiene 56.30%; el PLRA, 34.40% y el tercero, que es UNACE, se encuentra alejado con apenas 5.50%.

Cuadro 8

Simpatía partidista en Uruguay (2012)

Frente Amplio	Partido Nacional	Partido Colorado	Partido Independiente
65.50%	18.60%	14.60%	0.90%

Fuente: elaboración propia a partir de LAPOP (2012). Pregunta realizada: “¿Con cuál partido político simpatiza usted?”

En Uruguay, el Frente Amplio domina las preferencias con una simpatía de más de 60%, seguido de lejos por el Partido Nacional, con 18.6%, y el Partido Colorado, con 14.6%.

Legitimación pública

La medición de la confianza del público en los partidos políticos puede ofrecer un panorama general del grado en que los partidos políticos en su conjunto establecen relaciones fuertes con el electorado. En el mismo sentido, las actitudes positivas hacia los partidos políticos por parte del público aumentan la legitimidad de todos los partidos que actúan en el sistema, lo que los lleva, en última instancia, a convertirse en partidos institucionalizados (Yardimci-Geyikci, 2013: 8).

Cuadro 9

Confianza en los partidos políticos Paraguay (2012) y Uruguay (2012)

	1 Nada	2	3	4	5	6	7 Mucho
Paraguay	34.60%	16.20%	17.60%	12.30%	11.40%	4.10%	3.80%
Uruguay	22.00%	8.70%	15.00%	24.60%	16.50%	7.10%	6.10%

Fuente: elaboración propia a partir de LAPOP (2012). Pregunta realizada: “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?”

Los datos arrojan que existe una mayor confianza de los encuestados hacia los partidos uruguayos que hacia los paraguayos. Para el caso uruguayo la suma de las respuestas 5, 6 y 7 (que representa la máxima confianza) alcanza 29.7%, mientras que, en el caso de Paraguay, la suma de dichas respuestas alcanza 19.3%. Esto representa una diferencia de diez puntos porcentuales menos. La moda para el caso uruguayo es la respuesta 4, con 23.9%, y para el caso paraguay es la respuesta 1, que alcanza 33.8%.

Podría decirse que, a pesar de la desafección ciudadana que experimentan los partidos políticos en la actualidad, los partidos uruguayos tienen un nivel de aceptación un poco superior a los paraguayos, aunque la diferencia porcentual de 10 (suma de las respuestas 5, 6 y la máxima que es 7) tampoco es contundente como para concluir que uno está más institucionalizado que el otro.

Calidad de la democracia

El campo de estudio sobre política latinoamericana ha sido objeto de una importante transformación en los últimos tiempos. Desde el momento en que la democracia comenzó a expandirse por casi toda la región, los análisis de cambio de régimen ya no despertaron tanto interés. Por el contrario, el foco de atención se centró más bien en las características y el rendimiento de

las nuevas democracias, uno de cuyos temas de interés capital es la calidad de la democracia (Levine y Molina, 2007: 18; Barreda, 2013: 155). Al decir de Simón Bornschier:

[...] la euforia inicial por la difusión sin precedentes de la democracia en todo el mundo en la tercera ola de democratización ha dado paso a evaluaciones más sombrías de la calidad de la democracia en muchos de esos países. Comenzando con la famosa advertencia de O'Donnell (1994) sobre un nuevo tipo de democracia, la democracia delegativa, la atención ha virado de los factores que explican la transición hacia regímenes formalmente democráticos a aquellos factores capaces de señalar las diferencias en la calidad de la democracia (Bornschier, 2013: 46).

Si bien las aproximaciones conceptuales a la calidad de la democracia son muy variadas, se pueden identificar dos grandes grupos: i) el que incluye aproximaciones basadas en definiciones procedimentales de democracia, inspiradas especialmente en la noción de poliarquía de Dahl (2002);⁷ ii) el que comprende las definiciones que amplían el contenido de la democracia con aspectos sustantivos y finalistas. La democracia no sólo implica ciertos procedimientos para seleccionar y controlar el poder político, sino también objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, tales como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad⁸ (Barreda y Bou, 2010: 136; Barreda, 2013: 158).

Ciertamente, se está ante un tema claramente complejo que involucra una diversidad de variables y aspectos relacionados con el tejido institucional, diseños institucionales, marcos jurídicos, ciudadanos, finanzas, demandas, instituciones de diversa naturaleza, relaciones de dirección, subordinación, coordinación, políticas públicas, gestiones de gobierno, evaluaciones, capacidades, libertades, aspectos descriptivos, normativos, prescriptivos, cualitativos y cuantitativos y otros que en su conjunto afectan positiva o negativamente a la calidad de la democracia de los países (Rivas Leone, 2013: 27).

Como se afirmara pertinentemente, las definiciones procedimentales de la calidad de la democracia son mucho más fáciles de operacionalizar y de aplicar al análisis empírico (Barreda, 2013: 158). Sin embargo, “en pleno siglo XXI no basta alcanzar y consolidar a la democracia como tipo de régimen político, sino además garantizar estructuras, agendas y resultados como parámetros clave para poder hablar de una calidad democrática como nuevo parámetro propuesto por la ciencia política contemporánea” (Rivas Leone, 2013: 27).

Este trabajo pretende medir la calidad de la democracia a partir del enfoque no sólo procedimental, sino también del que observa contenido y resultado, por lo cual se asume

⁷ Véanse los trabajos de Corbetta y Pérez-Liñán (2001); Altman y Pérez-Liñán (2002); Mainwaring y Pérez-Liñán (2008).

⁸ Véanse los trabajos de Diamond y Morlino (2004); Hagopian (2005); Levine y Molina (2007); Gómez Fortes *et al.* (2010); Katz y Morlino (2014).

que una democracia de calidad es una democracia “buena”; es decir, una estructura institucional estable que hace posible la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos, lo que significa que una buena democracia es un régimen ampliamente legitimado que satisface completamente a los ciudadanos (calidad en términos de resultado), donde los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la integran gozan de libertad e igualdad, incluso en formas y grados distintos (calidad en términos de contenido) y donde los ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar en qué medida el gobierno se atiene a los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el Estado de derecho (calidad en términos de procedimientos) (Katz y Morlino, 2014: 120; Morlino, 2013: 43).

Se utilizará la medición de calidad de la democracia elaborada por Katz y Morlino (2014), la cual se adecua *in totum* a la idea conceptual de esta investigación y es abordada a través de ocho dimensiones o cualidades posibles de las democracias. Las primeras cinco dimensiones se refieren a los procedimientos, aunque también guardan relación con el contenido; su eje principal son las reglas. La primera cualidad procedimental es el Estado de derecho (ED).⁹ La segunda y tercera se refieren a dos formas de rendición de cuentas: electoral e interinstitucional (RC E y RC I).¹⁰ La cuarta y la quinta son los conceptos clásicos de participación (PP)¹¹ y de competencia (CP).¹²

⁹ El Estado de derecho es hacer cumplir las normas legales y el principio de imperio de la ley. Las subdimensiones básicas son: i) seguridad individual y orden civil; ii) Poder Judicial independiente y un sistema de justicia moderno; iii) capacidad institucional y administrativa para formular, implementar y hacer cumplir la ley; iv) lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder de las instituciones del Estado y, v) fuerzas de seguridad que respeten los derechos ciudadanos y estén bajo el control civil (Katz y Morlino, 2014: 121-122).

¹⁰ La rendición de cuentas, en general, es la obligación de los líderes políticos elegidos de responder a sus decisiones políticas cuando son preguntados por los ciudadanos-electores u otros órganos constitucionales. Puede ser *electoral* o *interinstitucional*. La primera de ellas es la que los electores pueden exigir a su funcionario electo y que el gobierno puede requerir de un gobernante en vista de ciertos actos que haya ejecutado. Tiene naturaleza periódica y depende de las diversas fechas de elecciones nacionales, locales y, de haberlas, incluso supranacionales. El votante decide y recompensa al candidato o bien lo castiga entregando el voto a otro candidato. Los actores involucrados en la rendición de cuentas electoral son el que gobierna y el que es gobernado y no son, por lo tanto, iguales desde el punto de vista político. La segunda de ellas es la responsabilidad que tienen los gobernantes de responder ante otras instituciones o actores colectivos investidos con la capacidad o el poder de controlar la conducta de las figuras de gobierno. A diferencia del anterior, los actores son, en su mayor parte, iguales a nivel político. La rendición de cuentas interinstitucional es relativamente continua y es formalizada sustancial o formalmente por la ley (Katz y Morlino, 2014: 123-124).

¹¹ La participación puede definirse como el conjunto total de comportamientos –convencionales o no convencionales, legales o en el límite de la ley– que permiten a los hombres y a las mujeres, en forma colectiva o individual, crear, revivir o fortalecer la identificación grupal o tratar de influir en el reclutamiento o en las decisiones de las autoridades políticas (representativas o gubernamentales) para mantener o cambiar la asignación de los valores existentes. Las metas de la participación son lograr o fortalecer la identidad o satisfacer un interés específico, es decir, la participación significa ser “parte de”, reavivar o reiterar un sentido de pertenencia o identificación con un grupo de un tipo diferente que intentar lograr la misma meta (Katz y Morlino, 2014: 126).

¹² La competencia existe cuando hay más de un actor político involucrado en los procesos de toma de decisiones políticas (Katz y Morlino, 2014: 127).

La sexta es la responsividad (R),¹³ es decir, la medida en la que el sistema responde a los deseos de los ciudadanos y de la sociedad civil, en general. Las dimensiones séptima y octava se refieren al contenido. La primera de ellas es el respeto pleno a los derechos, que se expande mediante la conquista de una serie de libertades (L). La segunda es la aplicación progresiva de una mayor igualdad política, social y económica (I).¹⁴

En relación con los resultados empíricos detallados en el cuadro anterior, observamos que Uruguay se encuentra entre los países con más alto rendimiento democrático, específicamente en lo más alto del cuadro, con un resultado total de 4.07, y que Paraguay, por el contrario, se encuentra en la zona de democracias de inferior calidad, con un resultado total de 2.80. A continuación se presentan algunas explicaciones a la paradoja en cuestión, descrita como “sistemas políticos con alta institucionalización partidista pero con diferentes calidades de la democracia”, que contradice lo sugerido por la literatura politológica.

Cuadro 10
Calidad de la democracia en América Latina (2011)

País	ED	RC E	RC I	PP	CP	R	L	S/I	Total
Uruguay	3.84	4.62	3.4	3.53	4.5	4.5	4.33	3.83	4.07
Costa Rica	3.78	4.65	3.84	3.29	4	4.5	4.25	3.47	3.97
Chile	3.85	4.62	3.66	3.48	4	3.25	4	3.3	3.77
Argentina	2.9	4.3	3.54	3.4	3.83	4	3.83	3.05	3.61
Brasil	2.83	4.23	3.9	3.43	4.33	3.88	3.5	2.5	3.57
Colombia	2.19	3.83	3.42	3.23	3.33	4.13	2.9	2.28	3.16
Bolivia	2.49	3.82	2.76	3.38	3.75	3.75	3	1.67	3.08
Ecuador	2.31	3.86	3.2	2.67	3.5	3.1	2.83	2.17	2.95
México	2.04	4.08	3.28	2.82	2.5	2.75	3	2.33	2.85
Paraguay	2.42	3.53	2.95	2.83	2.75	2.25	3.13	2.55	2.8

¹³ La responsividad del gobierno se corresponde a la capacidad gubernamental de satisfacer a los gobernados ejecutando sus políticas de forma tal que coincidan con sus demandas. En efecto, los juicios sobre responsabilidad implican que existe cierto conocimiento acerca de las demandas reales, y que la evaluación de la respuesta del gobierno está relacionada con la forma en que sus acciones cumplen o difieren de los intereses de sus electores (Katz y Morlino, 2014: 129).

¹⁴ La libertad y la igualdad son los dos valores principales de la democracia y es evidente que son elementos centrales en numerosas definiciones normativas de dicho concepto. En su mayoría, dichos valores pueden traducirse empíricamente en un conjunto de derechos civiles y políticos referidos a la libertad y de los derechos sociales referidos a la igualdad o la solidaridad (Katz y Morlino, 2014: 131).

(continuación)

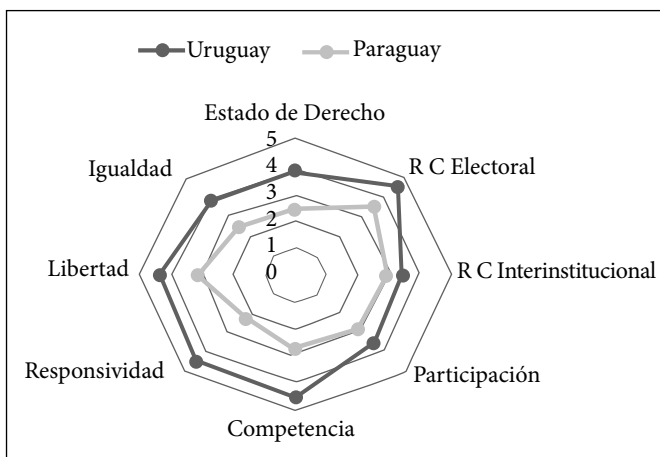
País	ED	RC E	RC I	PP	CP	R	L	S/I	Total
Perú	2.12	3.85	2.35	2.78	3.67	2.75	2.33	2.25	2.76
Venezuela	1.96	3.49	2.5	2.75	2.5	2.88	2.58	3	2.71
Nicaragua	1.97	3.41	2.68	2.96	3.17	2.5	2.08	2	2.6
El Salvador	2.09	3.7	2.64	2.11	2.5	2.88	2.17	2.17	2.53
Guatemala	1.88	3.57	2.51	2.34	3.17	2.63	2.08	1.42	2.45

Fuente: elaboración propia a partir de Katz y Morlino (2014).

Discusión del fenómeno

Si se mirase únicamente a los dos países estudiados, éste sería el mapa de la situación:

Gráfico 1
Calidad de la democracia de Paraguay y Uruguay



Fuente: elaboración propia a partir de Katz y Morlino (2014).

Nota: El círculo externo corresponde a Uruguay; el interno, a Paraguay.

Esta figura muestra el perfil completo de las democracias de Paraguay y Uruguay y, tal como puede observarse de inmediato, las dimensiones de responsividad y Estado de derecho son las características de peor puntuación en el caso de Paraguay, de donde se desprenden, al

menos en forma indirecta, algunos aspectos clave que podrían dar pistas sobre la paradoja de marras.

La respuesta a la pregunta de por qué Paraguay se encuentra entre los países de peor calidad democrática es, cuanto menos, compleja y de múltiples explicaciones y abordajes. La misma literatura especializada suele afrontar la problemática desde tres enfoques: i) socioeconómico, ii) institucional y, iii) de actores políticos (Barreda y Bou, 2010: 155). El presente trabajo pretende explicar la diferencia existente en los rendimientos democráticos, a partir de las trayectorias históricas de los actores políticos de ambos países. La idea es plantear una explicación más bien general, holística y de carácter exploratoria para hallar algunas claves explicativas, pero sin precisar su relevancia ni incidencia particular en cada dimensión del análisis de Katz y Morlino (2014).

Sistema de partidos antiguos con trayectorias diferentes

Uruguay y Paraguay, junto con Colombia, poseen los sistemas de partidos más antiguos de Sudamérica. En 1836 surgen los dos partidos políticos uruguayos que dominarán, por bastante tiempo y sin un tercer oponente a la vista, el espectro político del país. En el caso paraguayo, el bipartidismo tradicional surge en 1887, al calor de la nueva Constitución nacional, de corte democrático y liberal sancionada en 1870, impuesta y aprobada al término de la Guerra de la Triple Alianza (Cardozo, 2013). A pesar del inédito bipartidismo decimonónico en ambos países, los caminos históricos transitados por sus sistemas políticos devienen, sin embargo, diferentes.

La democracia uruguaya ha sido considerada históricamente una “democracia de partidos”, bastante inusual en América Latina, de las más antiguas del mundo y una de las más viejas de la región, que logró mantenerse desde comienzos del siglo xx, con sólo dos interrupciones autoritarias y a través de una sucesión de cambios significativos (Lanzaro, 2013: 236), con un sistema político basado en la dinámica de cooperación y competencia de sus partidos tradicionales, el Partido Nacional y el Partido Colorado. “La primera mitad del siglo xx muestra un país que –aunque con altibajos– se destaca en el concierto internacional por sus altos niveles de desarrollo social, político y económico, desempeños que lo llevaron a adoptar la denominación de ‘Suiza de América’” (Buquet, 2006: 11).

Se ha afirmado que “el carácter laico y liberal de las fracciones burguesas modernizadoras que fueron hegemonizando el bloque en el poder”, desde el comienzo del siglo xx, y el “gran excedente agropecuario exportable” fueron factores decisivos para que pudiera estabilizarse un proyecto denominado “capitalismo democrático” de tipo “nacional”, de alguna manera dependiente, pero capaz de integrar tempranamente a las capas medias y populares urbanas al sistema político y a un mercado interno de alcance nacional (De Sierra, 1998:

436). Otro aspecto clave que facilitó el proceso integracionista, igualador y democratizante fue la ausencia a comienzos del siglo xx de porcentajes altos de población de origen esclavo o indígena (De Sierra, 1998: 437).

Un aspecto importante que cabe resaltar es que, a lo largo de su historia democrática, Uruguay presenta un sistema de partidos enraizados con electorados estables. De hecho, el primer gran cambio fue la alternancia de 1958, cuando el Partido Nacional alcanza el gobierno nacional gracias a la unificación partidaria y a un contexto de descontento generalizado. El segundo gran cambio es en 1971, con la irrupción del Frente Amplio y el consiguiente cambio en el sistema de partidos (Selios y Vairo, 2012: 202).

En síntesis, se trata de un sistema de partidos plural y competitivo, longevo, que alcanza muy pronto un alto grado de institucionalización, con un bipartidismo constituido desde un principio como partidos populares *catch-all*, con fuerte implantación ciudadana, así como una densa red de *linkages* (Lanzaro, 2013: 237), que fueron capaces de convivir de manera plural con los “partidos de ideas”, es decir, el Partido Socialista, Comunista, etc. (De Sierra, 1998; Lanzaro, 2013).

Por el lado paraguayo, el camino inicial muestra igualmente un sistema bipartidista decimonónico, pero con menos condiciones favorables hacia una verdadera y competitiva “democracia¹⁵ de partidos” que el caso uruguayo. Es posible trazar el derrotero del sistema de partidos paraguayo desde sus albores hasta el advenimiento de la democracia en dos periodos:

Durante el periodo de 1870 a 1940, cuando surgieron los partidos que siguen predominando hasta hoy, se manifiestan ciertas características esenciales de una política oligárquica pero semicompetitiva.

Una elite pequeña de políticos y empresarios que controlaban las máquinas políticas conforme a tradiciones clientelistas dominaba el sistema político. La debilidad del aparato de Estado y la particular estructura social de las áreas rurales en la postguerra facilitaron el surgimiento a fines del siglo diecinueve de las máquinas políticas clientelistas. Esta matriz social permitió que las organizaciones de los colorados y los liberales actuaran como partidos de notables y al mismo tiempo desarrollaran un grupo grande de miembros de las masas con una estructura clientelista (Abente, 1996: 248-249).

¹⁵ Con razón o no, Paraguay suele ser considerado un país de fuertes raíces autoritarias (De Riz, 2008; Fassi 2010) y como muestra se observa que, en 205 años de vida independiente, cinco personas ostentan el récord de haber gobernado por 93 años, casi un siglo. De los 112 años de vida independiente restantes, apenas 11 presidentes terminaron su mandato, es decir, únicamente 47 años de gobiernos iniciados y finalizados por la misma persona electa. Y un tercer dato no menos interesante es que, en 205 años de vida independiente, solamente una vez hubo un traspaso de gobierno de un partido político a otro (ambos elegidos por las urnas), que ocurrió en fecha reciente, con Fernando Lugo (2008), aunque notablemente fue el único presidente destituido por juicio político.

En consecuencia, la naturaleza duradera de las lealtades políticas refleja cabalmente la estructura social del país.

A partir de 1940 hasta la caída de la dictadura stronista en 1989, en cuya etapa los partidos tuvieron que compartir el poder con los militares y es, sobre todo, durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) cuando se da el cambio significativo en el cual surge una relación simbiótica y autoritaria entre el Estado y el Partido Colorado. El aparato de gobierno se convirtió en propiedad exclusiva del partido, y tanto la policía como las fuerzas armadas se “partidarizaron” por completo. Tanto el acceso a los cargos burocráticos, a la policía y a las fuerzas armadas, como la permanencia en ellos se hicieron dependientes de ser miembro del Partido Colorado, lo cual fortaleció enormemente a dicho partido, mientras que, al mismo tiempo, décadas de represión debilitaron dramáticamente al Partido Liberal y cualquier atisbo de oposición (Abente, 1996; Fassi, 2010; Fretes, 2012; Uharte, 2012). En consecuencia, el sistema de partidos después de 1960 puede definirse mejor como un sistema hegemónico pragmático (Abente, 1996: 247) que registra, hasta finales del siglo XX, el número efectivo de partidos legislativos (NEPP) más bajo de toda América Latina (Alcántara, 2013b: 226).

Ahora bien, a diferencia del cambio sustancial ocurrido en el sistema de partidos paraguayo con la dictadura stronista mencionado más arriba, en Uruguay las cosas tuvieron otra tonalidad durante la dictadura que nace con el golpe de Estado de 1973, año en que se implanta un Estado burocrático-autoritario (Alcántara, 2013b: 241). Allí no ocurre un cambio drástico con los partidos políticos, como sí ocurriría en Paraguay. Al contrario, los mismos partidos políticos, con sus estrategias, su cultura y dinámica política, se constituyen en el centro de la explicación de la erosión y posterior dimisión del régimen autoritario, arribando así a la idea de que el proceso histórico uruguayo tiene en el sistema de partidos moderno o “partidocracia”, el factor explicativo central de la formación y desarrollo de su sistema democrático (Corbo, 2007: 28-29).

Después de la transición democrática de 1984 y del primer periodo postautoritario que se cierra con las elecciones de noviembre de 1989, el sistema político uruguayo, una vez procesado el diferendo del legado autoritario, entró en una etapa de normalización en la que se produjo la alternancia entre blancos (PN) y colorados (PC), con un trasfondo dominado por el continuo ascenso de la izquierda (FA) usufructuaria de una sociedad con una elevada capacidad movilizadora y reivindicadora. Por otra parte, en 1996 se produjo una reforma muy importante del régimen electoral, que acabó con una tradición de décadas y cuyos efectos no hicieron sino prolongar el dominio de la clase política de los partidos tradicionales en la presidencia tras las elecciones de finales de 1999, puesto que la izquierda ya se posicionó como la bancada más importante. La novedad que supusieron las elecciones internas en los partidos políticos celebradas en abril de dicho año (1999), produciendo

un solo candidato por partido, fue uno de los mecanismos institucionales más relevantes del momento con el que se cerró el siglo. En 2004 y tras haber gobernado por 14 años la intendencia de Montevideo, la izquierda llegó finalmente al poder, alcanzando dos éxitos electorales consecutivos que se consagraron no sólo con el control del Ejecutivo, sino también de la mayoría de las dos cámaras (Alcántara, 2013b: 242).

En Paraguay, sin embargo, la transición a la democracia fue menos “democratizante” que la uruguaya, y los análisis sobre el proceso de transición han sido fundamentalmente críticos, al considerarla una “transición desde arriba” (Arditi, 1990; Simón, 1998), con “topes relativamente bien delimitados” debido al estrecho vínculo entre los grupos de poder tradicional (Palau, 2008), con fuerte “presencia de actores principales del régimen autoritario en la conducción del Estado y del proceso de apertura” (Fretes, 2012: 72), con el único fin de “mantener el poder del Estado, controlando la transición y evitando el desarrollo de proyectos políticos y sociales alternativos” (Duarte, 2012: 118) y, sobre todo, con una sociedad civil frágil y con limitada incidencia en el proceso político, que se tornó incapaz de “construir ciudadanía” (Barreda y Bou, 2010: 154).

Aun así, en los casi treinta años de democracia se han introducido algunos cambios legales en su sistema político que se acomodan, al menos, a las mínimas exigencias de una democracia y se han llevado a cabo elecciones presidenciales y municipales periódicas con un saldo decididamente favorable al siempre poderoso Partido Colorado,¹⁶ que ha triunfado en cinco de las seis elecciones presidenciales y ha dominado claramente el escenario municipal desde 1991 hasta la actualidad (Dosek, Pérez y Duarte, en prensa), con un Partido Liberal en segundo lugar de las preferencias electorales y siguiéndole de cerca en las contiendas electorales, sin un tercer frente consolidado e institucionalizado a lo largo del tiempo.

Así, tanto el Partido Colorado como el Liberal han sido, hasta la actualidad, “determinantes en la consolidación de los vínculos entre el Estado y la población del país, reproduciendo las prácticas que les resultaban eficientes para el acceso al poder o mantenimiento del mismo”, siendo los principales captores del poder político y los recursos del Estado, utilizados para mantener las relaciones clientelistas que fundamentan su base política hasta el periodo estudiado¹⁷ (Duarte, 2012: 131), lo cual condujo a lo que Lachi (2009) denominó una época sin “pensamiento político relevante”, merced a que las élites partidarias tradicionales se encontraban incapacitadas para “identificar, debatir y encontrar las soluciones más adecuadas

¹⁶ Barreda y Bou mencionan al respecto que se trata de una “situación aparentemente paradójica: por un lado, el país ha padecido graves crisis de inestabilidad política; pero, por otro, el Partido Colorado ha sido capaz de sortear esta situación y ganar cuatro elecciones presidenciales seguidas” (Barreda y Bou, 2010: 139).

¹⁷ A propósito de lo expresado, Liliana Duarte Recalde manifiesta que: “El régimen autoritario moldeó en gran parte las tendencias políticas y los patrones de conducta que caracterizan a la praxis política paraguaya de la actualidad, incluida su dimensión electoral, mientras que su legado consiguió mantenerse vigente en el país a través de las esferas políticas, económicas, judiciales, e incluso culturales” (Duarte, 2012: 132).

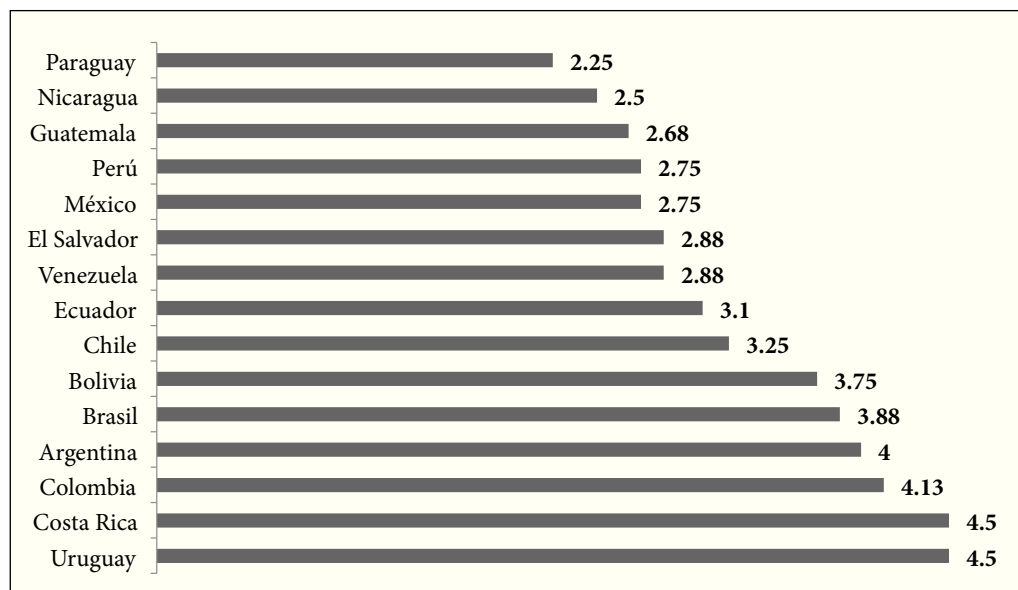
a los problemas del país, cerrado como estaba en sus estructuras clientelares partidarias y en sus luchas intestinas por la conquista del poder” (Lachi, 2009: 47).

Dimensiones que puntúan poco, pero expresan mucho

Las ocho dimensiones, con sus respectivas subdimensiones, que forman parte del análisis poseen una importante correlación y congruencia entre ellas (Katz y Morlino, 2014: 148) y llevar a cabo aquí una explicación detenida y acabada de los resultados de cada uno extra-limitaría los objetivos trazados; sin embargo, no se puede dejar de hacer mención, al menos concisamente, de las dos dimensiones de peor rendimiento en Paraguay: responsividad y Estado de derecho, que incluso han sido aludidas y destacadas por los mismos Katz y Morlino (2014: 141-147) en su investigación, con el fin de contextualizarlos en el marco de los partidos políticos paraguayos.

A propósito de la responsividad, presentamos el gráfico que compara los niveles de los países de América Latina y muestra a Uruguay en lo más alto y a Paraguay en lo más bajo de la puntuación.

Gráfico 2
Comparación de la responsividad



Fuente: elaboración propia a partir de Katz y Morlino (2014).

Los autores manifiestan que cuando se estudia la calidad de la democracia es frecuente hacer referencia a la responsividad del gobierno, es decir, a “la capacidad del gobierno de satisfacer a los gobernados mediante la ejecución de sus políticas en una forma que corresponda a sus demandas”. Afirman, a su vez, que la responsividad no es difícil de definir aunque sí lo es el análisis empírico y que tal vez “el método más eficaz para evaluar la responsividad es analizar la legitimidad del gobierno, es decir, la percepción que los ciudadanos tienen de responsividad, más que la realidad”. Lo miden a través de dos dimensiones básicas: i) percepción que los ciudadanos tienen de responsividad y, ii) los recursos que un gobierno tiene a su disposición para satisfacer las necesidades de su población (Katz y Morlino, 2014: 129-153).

Hechas esas aclaraciones conceptuales y metodológicas de la medición, es posible comprender el resultado negativo paraguayo. En cuanto a este país, mencionan los autores que:

[...] los malos resultados de Paraguay en esta dimensión pueden ser explicados principalmente por una cultura política en la cual la responsividad tiene poca relevancia y donde el clientelismo y los favores personales del caudillo del partido local se han visto, tradicionalmente, como más importantes que la administración profesional y eficiente. La falta de importancia que la responsividad tiene en las mentes de las élites políticas paraguayas implica consecuencias peligrosas: el respaldo a la democracia está entre los más bajos de la región, la mayoría de los ciudadanos comparte la opinión de que el país no es muy democrático, y menos de un tercio de ellos considera que la democracia funciona bien en el país (Katz y Morlino, 2014: 147).

Esto es congruente con lo expuesto en la sección anterior (Abente, 1996; Lachi, 2009; Duarte, 2012) y confirma lo estudiado por Barreda y Bou (2010), cuando afirman que una “destacada explicación de la baja calidad de la democracia paraguaya es de índole institucional: la relevancia del clientelismo”, el cual se encuentra “muy por encima del promedio latinoamericano” (Barreda y Bou, 2010: 156). Ello influye decididamente en la poca competencia que existe en el sistema de partidos paraguayo, favoreciendo principalmente al partido de gobierno, como también “incentiva el particularismo en la distribución de bienes y servicios públicos [...] y dificulta el desarrollo de relaciones de cooperación entre los que ocupan la posición inferior de la estructura clientelar (los clientes), lo que inhibe la acción colectiva de éstos en pro de sus intereses” (Barreda y Bou, 2010: 156).

La segunda peor dimensión de Paraguay es el Estado de derecho cuyo comparativo se refleja de la siguiente forma:

Cuadro 11
Estado de derecho en Paraguay

	Seguridad institucional y orden civil	Poder Judicial institucional y justicia moderna	Capacidad institucional y administrativa	Integridad	Fuerzas de seguridad bajo control civil	Total
Uruguay	14	15	14	14	14	3.84
Paraguay	10	5	1	1	11	2.42

Fuente: elaboración propia a partir de Katz y Morlino (2014).

La dimensión aludida posee cinco subdimensiones, de las cuales dos llaman la atención, por ser aquellas en las que Paraguay puntúa con la más baja calificación –1 de 15–, y son: a) capacidad institucional y administrativa y, b) Integridad. La primera guarda relación con un “enfoque en el sistema de gobernabilidad (parlamento y gobierno) capaz de garantizar la producción de leyes de alta calidad y su implementación a lo largo del país de un proceso de formulación de políticas transparentes que permita la participación de la sociedad civil, y la presencia de una burocracia estatal profesional, neutra, responsable y eficiente”; y la segunda, con un “enfoque en la existencia y la implementación de un marco legislativo integral para evitar y combatir la corrupción” (Katz y Morlino, 2014: 149).

En general, puede decirse que Paraguay dio pasos agigantados para “adecuar su cuerpo legislativo a los estándares mínimos de cualquier democracia liberal”, dando cobertura constitucional a un gran número de derechos fundamentales y suscribiendo convenios internacionales sobre esta materia. No obstante ello, “la brecha existente entre la letra de la ley y la vigencia de la misma es patente, de lo que se deriva inseguridad y desprotección jurídicas” (Barreda y Bou, 2010: 145).

En particular, sobre las dos subdimensiones aludidas de Estado de derecho, el mismo Morlino (2014), en otro informe sobre calidades de la democracia latinoamericanas, manifiesta que la ineficiencia y las irregularidades en la contratación, el funcionamiento y la estabilidad de la burocracia estatal y de la función pública es un problema típico de las democracias de nivel bajo, como la de Paraguay, además de las restricciones presupuestarias, las presiones políticas y la inestabilidad o inseguridad laboral atentan contra la profesionalización y la independencia de la función pública (Morlino, 2014: 78). Eso da carta libre a los partidos políticos que detentan el poder para manejar a su merced la contratación de recursos humanos y cumplir así con su clientela política.

Otro mal endémico que atenta contra el Estado de derecho es el elevado nivel de corrupción existente (Yore, 2000; USAID, 2008; De Riz, 2008; Barreda y Bou, 2010; Abente, 2012; Alcántara, 2013b; Morlino, 2014), aunque el fenómeno no es nuevo en la democracia paraguaya. En la dictadura stronista la corrupción fue asimilada como el “precio de la

paz”, merced a la “corrupción extendida en el sector público como reflejo de la corrupción generalizada en el sector privado y en amplios sectores de la sociedad paraguaya” (Yore, 2000). La corrupción en dicho periodo se utilizó como mecanismo eficaz para controlar al Partido Colorado y a las élites económicas que apoyaban y sustentaban a la dictadura; sin embargo, una vez caída la dictadura, la corrupción aumentó, se difundió y se volvió más “democratizada”, tornándose endémica, sistémica y presente en todos los poderes y niveles del gobierno (USAID, 2008: 1).

Pese a ello, no hay mecanismos jurídicos suficientes para lidiar con los casos de corrupción e incluso la transparencia y el acceso a la información son limitados (Morlino, 2014: 22), amén de que el sistema judicial es ineficiente y, en el mismo sentido, tiende a mantener lazos estrechos con los partidos políticos (Morlino, 2014: 78). Esta situación llevó incluso a caracterizar al Estado paraguayo, en un primer momento, como un Estado patrimonialista durante la dictadura stronista, siguiendo el concepto de Weber (1969) y, posteriormente, siguiendo la lógica de North (1981), como un Estado depredador (Abente, 2012: 63).

De esta forma, los partidos políticos paraguayos, que dominan el espectro político, no han tenido suficientes incentivos para mejorar la calidad de la democracia y, en consecuencia, han retrasado la ejecución de reformas institucionales que favorezcan cualquier tipo de mejora, como serían: reformas para fortalecer la transparencia y el control de la financiación de los partidos, para ampliar el régimen de incompatibilidades de los parlamentarios, para avanzar en el desarrollo de un servicio civil meritocrático o para lograr una mayor independencia judicial (Barreda y Bou, 2010: 158).

Su falta de incentivos, debido a la fortaleza, centralidad y resistencia de los mismos, viene dada por algunos factores:

- un bipartidismo profundamente arraigado en la estructura social del país;
- la necesidad de ser miembro de un partido para conseguir trabajo en el aparato estatal (patronazgo y clientelismo político);
- la manera como funcionan y se seleccionan los líderes y los candidatos partidistas, que se eligen en un proceso cerrado sólo para los militantes, lo cual en un contexto de presencia de fuertes facciones internas incentiva la incorporación de nuevos miembros por parte de las élites partidistas, con el fin de obtener una ventaja en la competición;
- estructuras partidarias cerradas con mecanismos escasos o nulos para la democracia interna y con un monopolio empírico de los líderes o aparatos partidarios en la selección de candidatos, acicateada por una exacerbada participación de los ciudadanos en la vida interna de los partidos por la falta de formas de democracia deliberativa y por la falta de mecanismos de participación popular en el proceso de toma de decisiones (Morlino, 2014: 80).

Conclusiones

Nuestra investigación estuvo orientada al objetivo de poner a prueba empíricamente la relación positiva entre institucionalización partidista y la calidad de la democracia (Alcántara, 2004: 14). Luego del análisis del nivel de institucionalización partidista de los partidos paraguayos y uruguayos seleccionados, se corroboró que éstos poseen niveles de institucionalización semejantes. Sin embargo, al verificar el nivel de calidad de la democracia de ambos países, a través del índice de Katz y Morlino (2014), se constató que ambos países difieren notablemente en sus resultados democráticos. Uruguay se encuentra entre los mejores en cuanto a calidad de la democracia y, por el contrario, Paraguay se ubica entre los últimos.

De esta manera, la institucionalización partidista no puede ser considerada, en todos los casos, condición suficiente para la calidad de la democracia. Tras su análisis comparativo, para entender la paradoja, llevamos a cabo una revisión histórica del sistema de partidos de ambos países y encontramos que, efectivamente, Uruguay, considerado históricamente como una “democracia de partidos”, posee mayores atributos “democratizantes” que Paraguay, que a lo largo del tiempo tuvo considerables dificultades a la hora de emprender un camino decididamente democrático.

Se ha visto cómo los partidos políticos se constituyen en importantes responsables de la situación en ambos casos, aunque claramente no son los únicos “culpables”. Es lógico pensar que una democracia como la uruguaya, con partidos enraizados con electorados estables (Selios y Vairo, 2012) dentro de un proceso integracionista, igualador y democratizante (De Sierra, 1998), plural y competitivo con fuerte implantación ciudadana, así como con una densa red de *linkages* (Lanzaro, 2013) es mucho más proclive a alcanzar buenos rendimientos democráticos, en comparación con una democracia como la paraguaya, joven aún y con profundas raíces autoritarias, poseedora de dos partidos “captadores del poder político y los recursos del Estado, utilizados para mantener las relaciones clientelísticas que fundamentan su base política” (Duarte, 2012: 131) que aún se encuentran incapacitados en la búsqueda de soluciones a los problemas del país (Lachi, 2009).

Los mismos partidos políticos paraguayos, a consecuencia de su fortaleza y centralidad, poseen pocos incentivos para mejorar la calidad de la democracia y, por tanto, hasta ahora han evitado ejecutar reformas institucionales que favorezcan cualquier tipo de mejora. Eso afecta decididamente a las dimensiones con las cuales se mida la calidad de la democracia, con la particularidad de obtener desastrosos resultados en dos dimensiones básicas para cualquier democracia: responsividad y Estado de derecho. Luego de un sucinto análisis sobre cada dimensión, se ha constatado cómo los partidos tienen un grado importante de responsabilidad en los magros números.

Es un círculo vicioso en el que los malos resultados de la calidad democrática paraguaya se producen por la falta de incentivos que encuentran los partidos políticos para mejorar

su democracia, los que, a su vez, tienen pocos incentivos para mejorar dado que, con este *statu quo*, ellos funcionan cómodamente con una importante fortaleza organizativa, con alta membresía partidista, pese a los bajos niveles de satisfacción de la democracia, y con pocas perspectivas de que surjan opciones capaces de arrebatárles sus espacios de poder.

Una explicación complementaria, en el caso de Paraguay, podría estar relacionada con lo que se ha denominado recientemente la “calidad de los políticos” (Alcántara, 2012). Este autor afirma que Uruguay es el país que cuenta con el mayor porcentaje de políticos profesionales en sus cámaras, frente a países como Paraguay, donde la presencia de políticos profesionales no supera 5% (Alcántara, 2012: 182). Esta nueva agenda de investigación, junto con la revisión de otros casos donde los partidos y los sistemas de partidos han sido tradicionalmente considerados como institucionalizados (por ejemplo, Honduras) y que cuentan con niveles de calidad de la democracia más bien bajos, podrían constituir líneas promisorias de investigación sobre la relación de la institucionalización de partidos políticos (y el papel de los mismos) con la calidad de la democracia.

Sobre el autor

Marcos Ernesto PÉREZ TALIA es doctorando en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina), máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (España), máster en Derecho, Economía y Políticas Públicas por el Instituto de Investigación Ortega y Gasset y la Universidad Complutense de Madrid, y abogado por la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay). Es profesor-adjunto de la Universidad Nacional de Rosario. Sus líneas de investigación son: democracia, calidad de la democracia, partidos políticos, derecho y economía. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “Elecciones municipales en Paraguay de 2015: cambios simbólicos y continuidades sustanciales” (coautor) (*Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2016); “Los contratos y su incumplimiento: una perspectiva económica” (*Revista Jurídica In-Pactum*, 2012); “Acerca de los daños extracontractuales y su indemnización. Un acercamiento económico” (*Revista Jurídica La Ley*, 2008).

Referencias bibliográficas

- ABC Color (2012) “Millones sobre los que no hay control” [en línea]. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/millones-sobre-los-que-no-hay-control-403983.html>>. [Consultado el 20 de junio de 2014].
- ABC Color (2013) “Múltiples afiliados de ANR y PLRA superarían los 700.000 votantes” [en línea]. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/multiples-afiliados-de-anr-y-plra-superarian-los-700000-votantes-534131.html>>. [Consultado el 20 de junio de 2014].
- Abente Brun, Diego (1996) “Un sistema de partidos en transición. El caso de Paraguay” en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.), *La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para Latinoamérica, pp. 245-264.
- Abente Brun, Diego (2012) “Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay” *América Latina Hoy* (60): 43-66.
- Alcántara Sáez, Manuel (1994) “De la gobernabilidad” *América Latina Hoy*, 8: 7-13.
- Alcántara Sáez, Manuel (2004) *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Alcántara Sáez, Manuel (2008) “Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina” *Revista de Derecho Electoral* (6): 7-49.
- Alcántara Sáez, Manuel (2012) *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- Alcántara Sáez, Manuel (2013a) “Los retos actuales de la política en América Latina” *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2(2): 9-30.

- Alcántara Sáez, Manuel (2013b) *Sistemas políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos.
- Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (2001) "Los partidos políticos en América Latina" *América Latina Hoy* (27): 17-35.
- Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán (2002) "Assesing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries" *Democratization*, 9(2): 85-100.
- Aquino, Adolfo (2012) "La ANR tiene 881.729 afiliados más que el PLRA en su padrón actualizado" *Ultimahora* [en línea]. 6 de noviembre. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/la-anr-tiene-881729-afiliados-mas-que-el-plra-su-padron-actualizado-n575101.html>>. [Consultado el 20 de junio de 2014].
- Arditi, Benjamín (1990) "Paraguay, se hace democracia al andar" *Nueva Sociedad* (107): 11-14.
- Barreda, Mikel (2013) "La calidad de las democracias latinoamericanas: medición y claves explicativas" en Mantilla Baca, Sebastián y Gerardo L. Munck (eds.), *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*. Quito: CELAEP, pp. 155-185.
- Barreda, Mikel y Marc Bou (2010) "La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos" *América Latina Hoy* (56): 133-161.
- Basedau, Matthias y Alexander Stroh (2008) "Measuring party institutionalization in developing countries: A new research instrument applied to 28 African political parties" *GIGA Working Papers* (69) [pdf]. Disponible en: <<file:///C:/Users/OEMUSER2/Downloads/SSRN-id1119203.pdf>>.
- Bolleyer, Nicole y Saskia Ruth (2013) "Party Organization in Latin America: Elite Investments in Party Institutionalization in New Democracies". Ponencia presentada en el Seminario de Investigación. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Bornschiefer, Simón (2013) "Trayectorias históricas y responsiveness del sistema de partidos en siete países de América Latina" *América Latina Hoy* (65): 45-77.
- Bottinelli, Oscar A. (2013) "Los que votan en las elecciones internas" *Factum Digital* [en línea]. 7 de junio. Disponible en: <<http://www.factum.uy/analisis/2013/ana130607.php>>. [Consultado el 20 de junio de 2014].
- Buquet, Daniel (2006) "Presentación" *América Latina Hoy* (44): 11-12.
- Buquet, Daniel (2009) "Uruguay 2008: de las reformas a la competencia electoral" *Revista de Ciencia Política*, 29(2): 611-632.
- Buquet, Daniel; Chasqueti, Daniel y Juan Andrés Morales (1998) *Fragmentación política y gobierno en Uruguay ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Cais, Jordi (2002) *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cardozo, Efraim (2013) *Breve historia del Paraguay*. Asunción: Servilibro.
- Corbetta, José y Aníbal Pérez-Liñán (2001) "Calidad de la democracia: un análisis de la trayectoria argentina" *Instituciones y Desarrollo* (10): 149-169.

- Corbo, Daniel J. (2007) “La transición de la dictadura a la democracia en Uruguay. Perspectiva comparada sobre los modelos de salida política en el Cono Sur de América Latina” *Humanidades*, VII(1): 23-47.
- Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay [sitio web]. Disponible en <<http://www.corteelectoral.gub.uy/>>.
- Cotarelo, Ramón (1985) *Los partidos políticos*. Madrid: Sistema.
- Dahl, Robert (2002) *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dalton, Russell J. y Steven Weldon (2007) “Partisanship and party system institutionalization” *Party Politics*, 13(2): 179-196.
- De Riz, Liliana (2008) “Los dilemas de la democracia paraguaya” en Paramio, Ludolfo (dir.), *Cultura política y alternancia en América Latina*. Madrid: Pablo Iglesias, pp. 115-126.
- De Sierra, Gerónimo (1998) “Sistema político, sistema de partidos y régimen electoral en el Uruguay” en Giusti Tavares, José Antonio y Raúl Enrique Rojo (orgs.), *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Río de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, pp. 433-463.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino (2004) “The quality of democracy. An overview” *Journal of Democracy*, 15(4): 20-31.
- Dix, Robert (1992) “Democratization and the institutionalization of Latin American political parties” *Comparative Political Studies*, 24 (4): 488-511.
- Došek, Tomáš; Pérez Talia, Marcos y Liliana Duarte Recalde (en prensa) “Elecciones municipales en Paraguay de 2015: cambios simbólicos y continuidades sustanciales” *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25.
- Duarte Recalde, Liliana (2012) “Variaciones en el comportamiento electoral en Paraguay” *América Latina Hoy* (60): 117-138.
- Duque Daza, Javier (2005) “La institucionalización partidista. Una propuesta de abordaje de las estructuras organizativas partidistas” *Estudios Políticos* (27): 103-127.
- Ezrow, Natasha (2011) *The Importance of Parties and Party System Institutionalization in New Democracies*. Discussion Paper. Colchester: Institute for Democracy & Conflict Resolution, Briefing Paper (IDCR-BP-06/11).
- Fassi, Mariana C. (2010) *Paraguay en su laberinto. Qué cambió con Fernando Lugo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Fretes Carrera, Luis (2012) “La consolidación democrática en Paraguay” *América Latina Hoy*, (60): 67-82.
- Gerling Sarabia, María Begoña (2012) *La institucionalización de los partidos de izquierda en América Latina: el caso del PT de Brasil, el FMLN de El Salvador y el MAS de Bolivia desde una perspectiva comparada*. México: El Colegio de San Luis Potosí, tesis de licenciatura.
- Gómez Fortes, Braulio et al. (2010) *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana*. Barcelona: Ariel.

- Gunther, Richard y Jonathan Hopkin (2007) “Una crisis de institucionalización: el colapso de UCD en España” en Montero, José; Gunther, Richard y Juan V. Linz (eds.), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta, pp. 165-205.
- Hagopian, Frances (2005) “Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile” *Política y Gobierno*, 12(1): 41-90.
- Huntington, Samuel P. (1997) *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Janda, Kenneth (1980) *Political Parties: A Cross National Survey*. Nueva York: Free Press.
- Justicia Electoral. República del Paraguay (2016) [sitio web]. Disponible en <<http://www.tsje.gov.py/>>.
- Katz, Gabriel y Leonardo Morlino (2014) “¿Cuáles son las calidades de la democracia en América Latina?” en *Memoria del I Congreso Peruano de Estudios Electorales*. Lima: JNE/ ESEG, pp. 117-158.
- Key, Jr., Valdimer O. (2006) *Southern Politics in State and Nation*. Knoxville: The University of Tennessee Press.
- Lachi, Marcello (2009) “El debate ideológico en la era Lugo” en Rivarola, Milda (ed.), *Ciudadanía y partidos políticos. Protagonistas del proceso electoral 2008*. Asunción: Decidamos, pp. 13-32.
- Lanzaro, Jorge (2013) “Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay (1910-2010)” *Opinião Pública*, 19(2): 235-269.
- LAPOP (2012) *Latin American Public Opinion Project* [base de datos]. Nashville: Vanderbilt University. Disponible en: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/>>.
- Levine, Daniel H. y José Enrique Molina, (2007) “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada” *América Latina Hoy* (45): 17-46.
- Levitsky, Steven (1998) “Institutionalization and Peronism. The concept, the case, and the case for unpacking the concept” *Party Politics*, 4 (1): 77-92.
- Mainwaring, Scott (1999) *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1996) *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para Latinoamérica.
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal (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.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán (2008) *Regime legacies and democratization: explaining variance in the level of democracy in Latin America, 1978-2004*. Kellogg Working Paper Series, 354. Kellogg Institute for International Studies.

- Mainwaring, Scott; Bejarano, Ana María y Eduardo Pizarro (2008) *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Bogotá: Norma.
- Martínez Barahona, Elena (2003) “Hacia una nueva alternativa de organización partidista. El caso uruguayo del Frente Amplio” en Alcántara, Manuel y Elena Martínez Barahona (coord.), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana, pp. 303-356.
- Mierzejewski-Voznyak, Melanie G. (2014) “Party politics after the colour revolutions: party institutionalisation and democratisation in Ukraine and Georgia” *East European Politics*, 30(1): 86-104.
- Morlino, Leonardo (2013) *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. San José: IDEA Internacional.
- Morlino, Leonardo (2014) *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. San José: IDEA Internacional.
- North, Douglas (1981) *Structure and Change in Economic History*. Londres: W.W. Norton.
- O’Donnell, Guillermo (1994) “Delegative democracy” *Journal of Democracy* (5): 55-69.
- Palau, Tomás (2008) “Transición a la democracia y hegemonía militar en el Paraguay” *Revista Paraguaya de Sociología*, 45(132-133): 183-205.
- Panbianco, Ángel (1982[1990]) *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza.
- Payne, J. Mark; Zovatto, Daniel G. y Mercedes Mateo Díaz (2006) *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: IADB e IDEA Internacional.
- Peters, B. Guy (2000) “Institutional theory: problems and prospects” *Political Science Series* (69).
- Pedersen, Mogens N. (1979) “The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility” *European Journal of Political Research*, 7(1): 1-26.
- Randall, Vicky (2006) “Party institutionalization and its implications of democracy”. Ponencia presentada en el IPSA Congress. Fukuoka, Japón, 9 a 13 de julio. Disponible en: <http://archives.cap.anu.edu.au/cdi_anu_edu_au/featured_articles/featured-articles_downloads/2006_08_CDI.News_AUG_SEP_FA_2_Randall.pdf>. [Consultado el 20 de junio de 2014].
- Randall, Vicky y Lars Svåsand (2002) “Party institutionalization in new democracies” *Party Politics*, 8 (1): 5-29.
- Rivas Leone, José Antonio (2013) “El debate en torno a la calidad de la democracia” *Reflexión Política*, 15(29): 22-32.
- Sartori, Giovanni (1976[2012]) *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schattschneider, Elmer E. (1964) *Régimen de partidos*. Madrid: Tecnos.
- Selios, Lucía y Daniela Vairo (2012) “Elecciones 2009 en Uruguay: permanencia de lealtades políticas y accountability electoral” *Opinião Pública*, 18(1): 198-215.

- Selznick, Philip (1962) *El mando en la administración*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Sigelman, Lee (1979) "Understanding political instability: an evaluation of the mobilization-institutionalization approach" *Comparative Political Studies*, 12(2): 205-228.
- Simón, José Luis (1998) "Sistema político, Estado y sociedad en el Paraguay del autoritarismo contemporáneo y en el de la transición y la integración democrática" en Giusti Tavares, José Antonio y Raúl Enrique Rojo (orgs.) *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Río de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, pp. 349-432.
- Uharte Pozas, Luis Miguel (2012) "El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias" *América Latina Hoy* (60): 17-42.
- USAID (2013) *Evolución de la corrupción - Paraguay* [pdf]. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Disponible en: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/evaluacion_de_la_corrupcion_py_2008.pdf>.
- Weber, Max (1969) *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wellhofer, Spencer (1972) "Dimensions of party development: a study in organizational dynamics" *The Journal of Politics*, 34 (1): 153-182.
- Wolinetz, Steven B (2006) "Party systems institutionalization: bringing the system back in" [pdf]. Ponencia preparada para la Annual Meeting of the Canadian Political Science Association. Disponible en: <<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2007/Wolinetz.pdf>>. [Consultado el 20 de junio de 2014]
- Yardimci-Geyikci, Sebnem (2013) "Party institutionalization and democratic consolidation: Turkey and Southern Europe in comparative perspective" *Party Politics* [en línea]. Disponible en: <<http://ppq.sagepub.com/content/early/2013/06/02/1354068813487110.full.pdf+html>>. [Consultado el 20 de junio de 2014].
- Yore, Myriam (2000) "La difícil lucha contra la corrupción" *Revista Probidad* (9): 146-150.
- Zovatto, Daniel (2003) "Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina" en Alcántara Sáez, Manuel y Elena Martínez Barahona (eds.), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana, pp. 35-118.