

## ELECCIONES MUNICIPALES DE 2015 EN PARAGUAY: CAMBIOS SIMBÓLICOS Y CONTINUIDADES SUSTANCIALES\*

*The 2015 municipal elections in Paraguay: Symbolic changes and substantive continuities*

Tomáš Došek, Marcos Pérez Talía y Liliana Rocío Duarte Recalde\*\*

**Resumen:** Este artículo describe los resultados electorales de los comicios municipales de 2015 en Paraguay. Se examinan las principales tendencias y se ponen en perspectiva comparada histórica, destacando, en particular, los cambios respecto a las elecciones anteriores de 2010. El trabajo argumenta que en términos de resultados agregados se mantuvo la predominancia de los partidos tradicionales y la debilidad de los terceros partidos. El proceso electoral evidenció un retroceso de la Asociación Nacional Republicana (ANR) en varias de las grandes ciudades del país, el fortalecimiento del Partido Liberal Radical Auténtico en el departamento Central, el más poblado del país, y un creciente uso de alianzas electorales como estrategia para enfrentar a la ANR. Asimismo, los votantes parecen ser cada vez más críticos, tener mayor capacidad de evaluar a los incumbentes y castigar el mal desempeño de los gobernantes locales.

**Palabras clave:** elecciones municipales, Paraguay, Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado, Partido Liberal Radical Auténtico

**Abstract:** This article describes the electoral results of the 2015 municipal elections in Paraguay. It analyses the main tendencies, putting them in a comparative historical perspective, in particular with respect to the previous elections held in 2010. It argues that despite important continuities in terms of aggregate electoral results (predominance of traditional parties and weakness of third parties), *Asociación Nacional Republicana* (ANR) suffered an important setback in major cities, *Partido Liberal Radical Auténtico* strengthened its presence in the *Departamento Central*, the most populous in the country, and the opposition political actors made more frequently and successfully use of electoral alliances as way to compete with the ANR. Also, the voters seem to be ever more critical, with a growing capacity to evaluate the incumbents and punish local mayors' bad performance.

**Keywords:** municipal elections, Paraguay, National Republican Association-Colorado Party, Authentic Radical Liberal Party.

---

<?> \* Artículo recibido el 26/01/2016, aceptado 26/04/2016. Los autores agradecen los comentarios de los revisores anónimos de la Revista Uruguaya de Ciencia Política. Tomáš Došek agradece al Núcleo Milenio para el Estudio de la Estatalidad y la Democracia en América Latina (RS130002), desarrollado con aportes de la Iniciativa Científica Milenio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile.

<?> \*\*Tomáš Došek es estudiante de Doctorado en Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Marcos Pérez Talía es estudiante de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Liliana Rocío Duarte Recalde es investigadora asociada al Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción" y a la organización E+E "Economía y Estadísticas para el Desarrollo", Paraguay.

## 1. Introducción

Días antes de las elecciones municipales del 2015, el Presidente de la República Horacio Cartes manifestó su intención de “teñir de rojo la República del Paraguay con municipios colorados” (ABC Color 2015, 02/04/2014)<sup>1</sup>. Estas palabras fueron pronunciadas en el encuentro que Cartes mantuvo con dirigentes de su partido el 3 de noviembre, fecha en la que se recuerda el nacimiento del General Alfredo Stroessner – quien gobernó el Paraguay entre 1954 y 1989 – en una localidad cercana a Ciudad del Este (ex Puerto Presidente Stroessner). Reivindicaciones de la dictadura y de la figura de Stroessner son comunes en Paraguay hasta la actualidad y son congruentes con el persistente control político que ha ejercido la Asociación Nacional Republicana sobre el territorio paraguayo desde la transición a la democracia en 1989.

Tras la alternancia al frente del Poder Ejecutivo alcanzada en el año 2008, las elecciones generales de 2013 reconstituyeron el histórico dominio electoral de la ANR en el país. En ese sentido, las elecciones municipales de 2015 pusieron a prueba hasta qué punto este partido era capaz de mantener ese dominio incontestado en diferentes niveles del sistema de partidos a través del tiempo y en qué medida la oposición, principalmente el Partido Liberal Radical Auténtico, era capaz de enfrentar a los colorados y de concretar alianzas que desafiaran el poder territorial de la ANR. Asimismo, estas elecciones desafiaron nuevamente la capacidad para construir alternativas estables y competitivas por parte de terceros partidos no tradicionales.

Este artículo argumenta que el país efectivamente se mantuvo teñido de rojo, dado que la ANR confirmó su gran presencia territorial y consiguió casi el 60% de las Intendencias. Sin embargo, los colorados perdieron algunas de las comunas más pobladas y emblemáticas del país, incluyendo la capital de Asunción, mientras que los liberales reforzaron su predominio en el departamento Central, el más poblado del país. Las terceras fuerzas pudieron conquistar, sea solas o en alianza, algunas de las Intendencias más importantes del país, pero en términos numéricos y de presencia territorial no constituyen una alternativa considerable a los dos partidos tradicionales. De hecho, el más importante de ellos, el Frente Guasú (FG), presentó candidatura solo en un tercio de las municipalidades y logró elegir solo dos Intendentes.

El trabajo se estructura en tres partes. Primero, se revisa la división política del país y la importancia de los gobiernos municipales, resaltando sus competencias administrativas. Asimismo, se presentan los principales elementos del sistema electoral local. Segundo, se examina brevemente el sistema de partidos paraguayo y la historia de las elecciones municipales en el país tras la vuelta a la democracia en 1989, planteando algunos de los temas más importantes de la campaña electoral de 2015 y poniendo foco en la importancia de la contienda municipal para la vida política paraguaya. Tercero, se analizan los resultados electorales y se identifican las principales tendencias que sostienen el argumento central del artículo. Finalmente, el texto cierra con unas breves conclusiones que subrayan los principales hallazgos

---

<sup>1</sup> Tradicionalmente, en Paraguay el color rojo se identifica con la Asociación Nacional Republicana (ANR, o Partido Colorado) y el azul con el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

del estudio y propone algunas cuestiones pendientes en el estudio de la política local en Paraguay.

## **2. Gobiernos subnacionales y sistema electoral**

La Constitución Nacional del Paraguay promulgada en 1992 establece que Paraguay es un país unitario y descentralizado (Constitución Nacional, Art. 1) y que su territorio se encuentra organizado política y administrativamente en departamentos, municipios y distritos que disponen de autonomía política, administrativa y normativa, además de autarquía en la recaudación y manejo de sus recursos (Constitución Nacional, Art. 156). Al mismo tiempo, los gobiernos departamentales son responsables de coordinar con las autoridades municipales la provisión de servicios que afecten simultáneamente a más de un municipio y fomentar la cooperación entre ellos (Constitución Nacional, Art. 163). Cada Municipio del país representa un distrito electoral, al igual que la capital de la República.

El gobierno municipal es ejercido por la Intendencia Municipal y por la Junta Municipal. La Intendencia es encargada de la administración general del municipio. La Junta, compuesta por Concejales Municipales, funciona como órgano normativo, contralor y deliberante. Los recursos gestionados por las municipalidades provienen de gastos corrientes, ingresos de capital, y recursos de financiamiento y donaciones, así como participación en tributos en regalías de otros niveles de la administración del Estado (Ley 3966/10, Art. 144). La rendición de cuentas administrativa se realiza ante la Contraloría General de la República (CGR) (Ley 3966/10, Art. 203). Se establece constitucionalmente que los ingresos o rentas de las municipalidades no pueden ser dispuestos ni expropiados por ninguna otra institución del Estado o ente autónomo (Constitución Nacional, Art. 170).

Entre las funciones de las municipalidades se encuentran responsabilidades relacionadas a la planificación, urbanismo y ordenamiento territorial, a la construcción y mantenimiento de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, a la regulación y fiscalización del tránsito y de servicios de transporte público, a la protección de recursos naturales y del medio ambiente, a la organización de espectáculos públicos, a la preservación del patrimonio histórico y cultural, a la prestación de servicios de salud y control de condiciones higiénicas y de salubridad de bienes y servicios proveídos, a la promoción y provisión de servicios educativos, culturales y deportivos, al fomento del desarrollo productivo local, así como del desarrollo humano y social (Ley 3966/10, Art. 12). No obstante, en términos comparados, Paraguay se encuentra entre los países menos descentralizados en la región (Daughters y Harper 2007).

La elección de las autoridades municipales se realiza mediante sufragio directo y universal, pudiendo presentarse como candidatos todos los ciudadanos legalmente habilitados, cuyas funciones se extienden durante el período de cinco años. Los Intendentes son electos por mayoría simple de votos de los electores registrados en el padrón de cada distrito, pudiendo ser reelectos al cargo una sola vez de manera

alternada o en el período inmediatamente siguiente, siempre que presenten renuncia a su cargo tres meses antes de la fecha marcada para las elecciones. La composición de las Juntas Municipales, por su parte, es definida de manera proporcional, en comicios directos, mediante la presentación de listas cerradas por cada partido o movimiento; los miembros de las Juntas pueden ser reelectos de manera ilimitada. Los electores emiten un voto (“boletín de voto”) por separado para Intendente y para Concejal Municipal.

De manera regular, se establece que las elecciones municipales deben realizarse treinta meses después de las elecciones generales, entre los meses de octubre y noviembre del año correspondiente. La definición de candidatos a Intendentes y Concejales por parte de partidos y movimientos, a su vez, se realiza mediante elecciones internas, las cuales deben llevarse a cabo un día domingo entre ciento veinte y noventa días antes de los comicios municipales (Ley 834/96, Art. 154).

Si bien no está permitida la formación de partidos políticos regionales, el Código Electoral permite la conformación temporal de movimientos políticos regionales que busquen presentar candidaturas a Intendentes y Juntas Municipales (Ley 834/96, Art. 16). La presentación de candidaturas también puede realizarse en representación de alianzas transitorias entre partidos políticos, que deberán ser reconocidos por el Tribunal Electoral de su circunscripción (Ley 834/96, Art. 49).

La organización de las elecciones es competencia del TSJE, encontrándose entre sus responsabilidades la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de todo el proceso electoral (Constitución Nacional, Art. 273; Ley 834/96, Art. 235).

### 3. Contexto político y campaña electoral

#### *3.1 Sistema de partidos paraguayo: del bipartidismo al multipartidismo limitado*

El sistema de partidos de Paraguay es uno de los más antiguos, dado que sólo los principales partidos de Uruguay y Colombia son de más larga data. Los dos partidos tradicionales del Paraguay, la ANR y el PLRA, fueron fundados en 1887 (Abente Brun 1996). Ambos partidos se turnaron en el poder casi exclusivamente desde finales del siglo XIX hasta la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989. Tras el derrocamiento de la dictadura stronista por el golpe militar del general Andrés Rodríguez, se inició el proceso de transición y las elecciones inaugurales en 1989.

Durante la década de 1990 se dio una mayor apertura del sistema y el surgimiento de nuevas fuerzas políticas como el Partido Encuentro Nacional (PEN) en 1991. Luego de las elecciones nacionales de 1989, se celebraron las elecciones municipales de 1991 y los comicios nacionales de 1993 tras la promulgación de una nueva constitución en 1992. El cambio más fundamental ocurrió a finales de la década de 1990 y principios de la siguiente con el llamado “marzo paraguayo”<sup>2</sup> de 1999. En

2 Se trata de un conjunto de sucesos que incluyen el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, las consecuentes movilizaciones ciudadanas, la renuncia del presidente Raúl Cubas Grau y su salida a Brasil y a la fuga del ex general Lino Oviedo a Argentina. Ver Duarte Recalde (2012) o Nolte (2010) para mayores

este contexto surge no sólo la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE, en 2002)<sup>3</sup>, sino también el Partido País Solidario (PPS, en 2000), de tendencia socialdemócrata, y el Partido Patria Querida (PPQ, en 2001), de orientación socialcristiana (Uhartre Pozas 2012: 23-24; Lachi 2009).

En los comicios nacionales de 2008, la Alianza Patriótica para el Cambio, integrada por un conjunto de partidos de izquierda y los liberales, se impuso con la candidatura presidencial de Fernando Lugo (Frente Guasú) sobre la candidata de la ANR, Blanca Ovelar. Así se puso fin a los 61 años de gobierno colorado y se dio la alternancia en el cargo presidencial. Sin embargo, Lugo no logró terminar su mandato. En 2012, una abrumadora mayoría (de ANR y PLRA) en ambas cámaras del Congreso votó a favor de su destitución vía juicio político. Las elecciones presidenciales de 2013 reconfiguraron nuevamente el mapa tradicional político paraguayo, volviendo a los patrones de competencia más bipartidista (Meilán 2014; Cerna Villagra y Solís Delgado 2014; Došek y Pérez Talia 2015) y resultando ganador Horacio Cartes (ANR). Los dos partidos tradicionales también volvieron a dominar la Cámara de Diputados, sumando casi el 90% de todos los legisladores.

### *3.2 Breve revisión de las elecciones locales*

Desde la transición a la democracia en el año 1989 se han celebrado seis elecciones municipales en los años 1991, 1996, 2001, 2006, 2010 y 2015. Los primeros comicios locales se celebraron en mayo de 1991 en contexto “de vigencia de libertades públicas - especialmente de prensa, asociación y reunión”, lo cual “permitió crear condiciones más igualitarias para los participantes” (Arditi 1992b: 48).

Las elecciones de 1991 introdujeron tres cambios importantes en la dinámica político-electoral (Arditi 1992b: 49-50). Primero, se confeccionó un nuevo padrón electoral que permitió reemplazar el heredado de la dictadura stronista. Segundo, las elecciones se celebraron de acuerdo al nuevo Código Electoral, implementado a partir de 1990. Éste creó el Fuero (Jurisdicción) Electoral vinculado al Poder Judicial, incorporó la figura de las candidaturas independientes e introdujo la posibilidad de elegir los Intendentes en voto popular, lo cual nunca antes se dio en la historia del país. Por último, se dieron otras modificaciones de los procedimientos electorales que parcialmente sirvieron para “disminuir las posibilidades de fraude e incentivar la credibilidad de la ciudadanía y las fuerzas políticas participantes” (Arditi 1992b: 50).

Uno de los elementos más importantes de las primeras elecciones municipales fue el triunfo de Carlos Filizzola, candidato del movimiento ciudadano “Asunción para Todos”, en la capital Asunción, dando cuenta de un extraordinario avance de la oposición. El PLRA registró un significativo avance en términos de apoyo electoral, aunque el número de Intendentes y Concejales electos fue relativamente limitado. No obstante, los liberales pudieron conseguir algunas Intendencias im-

---

detalles al respecto.

3 UNACE surgió como escisión del sector de la ANR nucleado alrededor de la figura de Lino Oviedo. El desprendimiento ocurrió luego que ANR no reconociera la victoria de Oviedo en las internas de 1997 (Duarte Recalde 2012). Muchas de sus figuras regresaron a la ANR luego de la muerte de Oviedo en 2013, entre ellas sus dos hijos.

portantes del país. En términos agregados, los liberales mejoraron su rendimiento electoral de 20,33% de votos en las elecciones presidenciales de 1989 al 32,02%<sup>4</sup> de votos en los comicios locales de Intendentes de 1991 (Tabla 1). Contrariamente, el Partido Colorado disminuyó su apoyo para los mismos cargos de 74,22% a 41,68%. Los resultados de 1991 revelaron los apoyos *reales*, cuando los comicios se dieron en condiciones más democráticas y competitivas gracias a las reformas institucionales introducidas entre los dos procesos electorales y dejaron en evidencia que el apoyo de casi tres cuartos del electorado a la ANR era irreal.

Las siguientes elecciones en 1996 ya fueron organizadas por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, creado por la nueva Constitución en 1992 pero en funcionamiento desde 1995 (Caballero Carrizosa 1998)<sup>5</sup>. Los resultados confirmaron la configuración bipartidista del sistema de partidos. Los dos partidos tradicionales reunieron casi el 85% de los votos, mientras que el tercer partido (PEN) alcanzó sólo el 4,64% (2 Intendentes)<sup>6</sup>. El apoyo a la ANR rondó el 50% y los liberales obtuvieron aproximadamente un tercio de todos los votos. Sin embargo, estos apoyos se transforman en un muy desproporcional 73,30% (162) y 21,72% (48) de las Intendencias.

Los comicios locales de 2001 marcaron básicamente la misma tendencia con porcentajes muy parecidos para ambos partidos tradicionales. La ANR alcanzó el 49,23% correspondiente a 146 Intendencias y el PLRA obtuvo el 34,07% equivalente a 66 Intendentes<sup>7</sup>. El apoyo al PEN disminuyó (tras la escisión y creación del PPS) al 3,36%, dando cuenta de un gradual debilitamiento de este partido, aunque en términos absolutos consiguió tres Intendentes. Sin embargo, el PPS emergió con el 5,86% de los votos, básicamente gracias a la candidatura de Carlos Filizzola en Asunción, aunque ésta no fue exitosa, dado que Filizzola perdió frente al candidato colorado, Enrique Riera. De esta manera, el PPS no obtuvo ninguna Intendencia.

---

4 A falta de datos oficiales del TSJE, los resultados provienen de Ardití (1990) y Ardití (1992a), respectivamente, y se refieren a porcentajes sobre el total de los votos emitidos (ver Tabla 1).

5 Antes de la creación del TSJE existía la llamada Junta Electoral Central como el organismo electoral del país.

6 Los resultados provienen de TSJE (2002). No obstante, estos números difieren de los datos de Caballero Carrizosa (1998).

7 Los datos para las elecciones de 2001 son tomados de TSJE (2002).

Tabla 1. Resultados electorales para intendentes en Paraguay (1991-2015)

	1991		1996		2001		2006		2010		2015	
	Votos	Inten- dentes	Votos	Inten- dentes	Votos	Inten- dentes	Votos	Inten- dentes	Votos	Inten- dentes	Votos	Inten- dentes
ANR	412529 (41,68%)	155 (76,35%)	735089 (48,55%)	162 (73,30%)	595939 (49,23%)	146 (66,36%)	683631 (49,62%)	152 (66,09%)	783818 (45,41%)	135 (56,72%)	1022449 (45,80%)	148 (59,20%)
PLRA	316882 (32,02%)	41 (20,20%)	542013 (35,80%)	48 (21,72%)	412360 (34,07%)	66 (30,00%)	438680 (31,84%)	68 (29,57%)	563405 (32,64%)	86 (36,13%)	727061 (32,57%)	75 (30,00%)
PRF	32966 (3,33%)	0									115107 (5,16%)	1 (0,40%)
PEN			70249 (4,64%)	2 (0,90%)	40615 (3,36%)	3 (1,36%)						
PPS			70932 (5,86%)			0						
UNACE							76097 (5,52%)	3 (1,30%)	74761 (4,33%)	4 (1,68%)	22769 (1,02%)	3 (1,20%)
PPQ							82031 (5,95%)	1 (0,43%)	106468 (6,17%)	1 (0,42%)		
FG											56302 (2,52%)	2 (0,80%)
Otros	188438 (19,04%)	7 (3,45%)	103616 (6,84%)	9 (4,07%)	49148 (4,06%)	5 (2,27%)	61197 (4,44%)	6 (2,60%)	129261 (7,49%)	12 (5,04%)	177399 (7,95%)	21 (8,40%)
Votos válidos	950815 (96,07%)	1450967 (95,83%)	1450967 (95,83%)	1168994 (96,58%)	1168994 (96,58%)	1168994 (96,58%)	1341636 (97,38%)	1341636 (97,38%)	1657713 (96,05%)	1657713 (96,05%)	2121087 (95,02%)	2121087 (95,02%)
Votos en blanco	19647 (1,99%)		29637 (1,96%)		16845 (1,39%)		19638 (1,43%)		16431 (0,95%)		32961 (1,48%)	
Votos nulos	19240 (1,94%)		33441 (2,21%)		24608 (2,03%)		16484 (1,20%)		51829 (3,00%)		78166 (3,50%)	
Votos emitidos	989702		1514045		1210447		1377758		1725973		2232214	
Participación	71,55%		83,31%		54,19%		49,95%		56,94%		56,55%	

Nota: Los porcentajes de votos para los partidos políticos son calculados respecto del total de los votos emitidos. La categoría "Otros" incluye candidatos independientes, movimientos, alianzas y otros partidos pequeños. Fuente: Elaboración propia con los datos de Arditi (1992a) para 1991; TSJE (2002) y Rivarola (2009) para 1996; TSJE (2002) para 2001; TSJE (2007) para 2006; TSJE (2010) para 2010; para 2015 se toman los datos disponibles en la web del TSJE (<http://tsje.gov.py>). Sin embargo, los datos de Caballero Carrizosa (1998) para 1996 difieren de los resultados del TSJE (2002).

Las elecciones municipales de 2006 confirmaron la continuidad del esquema bipartidista y con los apoyos a la ANR y el PLRA casi iguales que en 2001. Los colorados recibieron el 49,62% de los votos (152 Intendentes) y los liberales el 31,84% (68 de Intendentes)<sup>8</sup>. Nuevamente, en el caso de la ANR los porcentajes de los votos no se corresponden con los porcentajes de intendentes sobre el total de 230 Intendencias. En esta contienda emergieron electoralmente a nivel municipal la UNACE y el PPQ. Ambos obtuvieron más del 5% de los votos, aunque UNACE fue más eficiente al conseguir tres Intendencias y Patria Querida solo una, pese al ligeramente mayor caudal electoral. El PEN, siguiendo la tendencia de las elecciones nacionales de 2003 prácticamente desapareció al alcanzar menos del 1% de los votos (aunque consiguió una intendencia).

Los comicios de 2010 se dieron dos años después de la alternancia en la presidencia con la llegada de Lugo en 2008 y cuando ocurrió el peor resultado de la ANR en elecciones nacionales tras la vuelta del país a la democracia. Sin embargo, a nivel local los colorados perdieron el terreno de manera muy limitada y se mantuvieron dominantes, al alcanzar el 45,41% de los votos y 135 intendencias<sup>9</sup>. Ciertamente, es en el número de intendentes electos donde más se notó el descenso, perdiendo 17 intendencias de las 152 obtenidas en 2006. En cambio, el PLRA prácticamente mantuvo igual el apoyo en términos porcentuales, pero obtuvo 86 Intendencias frente a 68 del 2006. Los apoyos de UNACE y PPQ nuevamente rondaron el 5%, pero juntos sumaron solo cinco Intendentes. En estas elecciones apareció también por primera vez el Frente Guasú, una concertación de partidos de centro-izquierda e izquierda, surgida tras el quiebre de la coalición electoral que impulsó la candidatura de Lugo. El FG superó el 1% de los votos y obtuvo dos Intendencias. El FG también absorbió, entre otros, al PPS. Asimismo, creció el número de Intendentes electos como candidatos de una alianza electoral, anunciando uno de los fenómenos más interesantes del 2015.

El apoyo electoral de la ANR no se vio afectado significativamente en los comicios locales de 2003 y 2008. De esta manera, la dinámica electoral municipal difiere del nivel nacional<sup>10</sup>, donde los colorados perdieron su respaldo de manera importante tanto en la contienda legislativa como en la presidencial, en la cual la ANR finalmente perdió el cargo de presidente (Tabla 2). Esta situación se debe probablemente a diversas razones. Tal vez más importante, la escisión del sector oviedista de los colorados y la fundación de UNACE fue el fenómeno que más votos le restó a la ANR<sup>11</sup>. Además, en las elecciones presidenciales de 2003, la candidatura de Pedro Fadul (PPQ) reunió bastante apoyo; el candidato de Patria Querida superó el 20% de votos, pese a que finalmente ganó Duarte Frutos de la ANR<sup>12</sup>. Sin embargo, tanto

8 Los resultados de los comicios de 2006 provienen de TSJE (2007).

9 Los números del proceso electoral de 2010 son tomados de TSJE (2010).

10 Ver Došek y Pérez Talia (2015) para mayores detalles sobre la incongruencia del sistema de partidos en la primera década de 2000.

11 Ver Abente Brun (2009) respecto de los cálculos del presidente colorado Nicanor Duarte Frutos y equivocada lectura de la situación.

12 Por su parte, UNACE presentó a Guillermo Sánchez Guffanti en 2003 y a Lino Oviedo en 2008 que alcanzaron 13,48% y 21,93% (TSJE 2003 y 2008) respectivamente. Según Abente Brun (2014: 312),

UNACE como PPQ fueron incapaces de penetrar territorialmente el país y recibir mayores apoyos en los comicios locales a falta de recursos, ausencia de organización partidista y el carácter personalista de los partidos, sobre todo en caso de UNACE<sup>13</sup>.

**Tabla 2. Apoyo de la ANR (2001-2015)**

	2001 (Muni.)	2003 (Nac.)	2006 (Muni.)	2008 (Nac.)	2010 (Muni.)	2013 (Nac.)	2015 (Muni.)
ANR	49,23%	33,77%	49,62%	31,13%	45,41%	38,32%	48,80%

Nota: Los porcentajes de votos son calculados respecto del total de los votos emitidos. Para la elecciones nacionales de 2003, 2008 y 2013 se trata de resultados para la Cámara de Diputados.

Fuente: TSJE (2003) para 2003; TSJE (2008) para 2008; para 2013 la página web del TSJE (<http://tsje.gov.py/e2013/resultados-elecciones-2013-diputados.html>). Para las elecciones municipales ver Tabla 1.

### 3.3 Campaña electoral municipal de 2015

La campaña electoral para las elecciones municipales de 2015 fue marcada por al menos cuatro elementos. Primero, los comicios locales se celebraron tras la vuelta de la ANR a la presidencia del país en la figura de Cartes. De esta manera, se esperaba ver cómo evolucionaría el apoyo de los colorados en la contienda municipal, bastante estable en el tiempo, tras un mediano repunte en los resultados nacionales de 2013 (Tabla 2). Asimismo, los porcentajes de apoyo también darían cuenta de las chances de los liberales, de la capacidad de superar la derrota presidencial de 2013 y de ser competitivo en 2018. Por consiguiente, los comicios se constituían en una especie de termómetro sobre el apoyo de los dos principales partidos en el momento actual y de cara a las siguientes elecciones nacionales de 2018.

Segundo, y vinculado al primer punto, desde una perspectiva multinivel del sistema político se subrayaba la importancia de las elecciones para dos figuras, Horacio Cartes y Mario Ferreiro, este último candidato del Partido Revolucionario Febrerista (PRF) para la Intendencia de Asunción que contaba con el apoyo del PLRA y otros partidos de oposición agrupados en la alianza Juntos Podemos. Por un lado, Cartes apoyaba activamente a los candidatos colorados en todo el país y particularmente en Asunción y también influía en la estrategia de la campaña electoral. De hecho, el búnker de la campaña de la ANR fue en la casa presidencial. Al mismo tiempo, las elecciones fueron interpretadas por parte de la opinión pública y por la oposición liberal como un “plebiscito” sobre la gestión de Cartes (Última Hora, 16/11/2015; Lainformación 2015; ABC Color, 10/11/2015) o un “referéndum” por el propio presidente de la república (Ruiz Olazar 2015), aunque esta visión fue rechazada por algunos representantes del propio oficialismo colorado (Radio UNO 2015). Por otro lado, se especulaba sobre la posible candidatura presidencial de Fe-

en 2008 “Oviedo se alzó con los votos colorados que se oponían a Nicanor Duarte Frutos y a su manejo de la interna partidaria” y no logró restar apoyos a Lugo como esperaba el presidente saliente colorado.

13 Además, en 2013 Oviedo murió en un accidente aéreo durante su campaña presidencial, dos meses y medio antes de los comicios. Los líderes de UNACE pactaron rápidamente con el PLRA un acuerdo de apoyo al candidato presidencial liberal Efraín Alegre.

rreiro en caso que este obtuviera un buen resultado en la contienda local y llegara a ser intendente<sup>14</sup>.

Tercero, la campaña fue marcada por diversos escándalos, casos de corrupción (Ruíz Díaz 2015) e imputaciones judiciales. Tal vez los casos más emblemáticos fueron los vinculados a dos Intendencias del departamento Central: Limpio y Lambaré. Respecto del primero, en Limpio se iba presentar un candidato-Intendente liberal, Ángel Gómez Verlangieri, al cargo de Concejal. Sin embargo, en el transcurso de la campaña se publicó un vídeo pornográfico que muestra al Intendente teniendo relaciones sexuales con una empleada de la municipalidad en su oficina. Posteriormente, Gómez Verlangieri fue impugnado por la ANR (y después también imputado por “presunta coacción sexual” (ABC Color, 23/11/2015) y no se pudo presentar ni como Concejal suplente de su hijo, Juan Gómez (ABC Color, 23/10/2015). La candidatura liberal para el cargo del Intendente fue ocupada por el hermano de Gómez Verlangieri, Optaciano. El propio Intendente saliente se vio obligado a renunciar antes del traspaso oficial del mando al nuevo Intendente colorado, Carlos Palacios Ocampos (ABC Color, 23/11/2015).

Con relación al segundo, en Lambaré ganó en la elección interna colorada el candidato-Intendente Roberto Cárdenas, quien buscaba su tercer mandato y quien fue cuestionado por irregularidades y escándalos de corrupción, dos veces imputado (ABC Color, 23/10/2015 y 20/10/2015) y procesado, se presentó como candidato pese al orden de captura en su contra (ABC Color, 20/10/2015). La Fiscalía imputó también al candidato liberal Armando Gómez (junto con su esposa)<sup>15</sup> por “reducción, lavado de dinero y obstrucción a la restitución de bienes” (Última Hora, 16/11/2015). Por tanto, los únicos dos candidatos que se presentaron para la elección del Intendente fueron de los partidos tradicionales y estaban imputados, con posibilidad de ir a la cárcel. En ambos casos los ciudadanos optaron por alternancia.

Por último, gran parte de la campaña y el interés en ella se centró en la capital de Asunción como “la madre de las batallas” (ADN 2015; ABC Color, 21/12/2014; Lainformación 2015; Ruíz Díaz 2015) por su importancia en términos electorales, por la presencia del candidato incumbente y el papel del presidente Cartes en la campaña asuncena (Ruíz Díaz 2015)<sup>16</sup>. La campaña perfiló dos candidatos fuertes. Por un lado, el candidato incumbente, Arnaldo Samaniego (ANR), hermano de la presidenta saliente de la ANR, Lilian Samaniego, aliada leal del presidente del país. Por otro lado, Mario Ferreiro, conocido conductor y periodista de la radio y ex candidato presidencial de 2013 por la concertación Avanza País, unida alrededor del PRF.

Asimismo, el presidente Cartes se jugó tanto personalmente como con el financiamiento a favor de la candidatura y la reelección del candidato colorado, Ar-

---

14 Todavía durante la campaña el propio Ferreiro rechazó esta opción (ABC Color, 26/07/2015). Sin embargo, tras ser electo la puso en duda pero no la rechazó tan tajantemente (Vollenweider 2015).

15 Su candidatura generó rechazo por parte de los candidatos a Concejales incluso en su propio partido (Última Hora, 16/11/2015).

16 Asunción representa un distrito difícil para los candidatos incumbentes (todos se quedaron por un solo período) y normalmente complica la carrera política de los que pasaron por el cargo de Intendente (Ruíz Díaz 2015).

naldo Samaniego (Ñandutí 2015; ABC Color, 15/11/2015). La victoria colorada en Asunción ciertamente simplificaría el camino hacia la reelección presidencial de la ANR en 2018<sup>17</sup>. Por parte de Ferreiro, se especulaba que en caso de un buen resultado electoral, éste podría volver a ser “presidenciable” en las elecciones de 2018, en una alianza con el PLRA (EFE 2015). Este ambiente se reforzaba con las contradictorias predicciones de los resultados difundidas por las encuestas de opinión pública que diferían considerablemente según quién las realizaba (La Nación 2015) y según se acercaban los comicios el panorama se mostraba cada vez más pesimista para los colorados (Ruíz Díaz 2015).

#### **4. Resultados electorales**

Los resultados de los comicios municipales de 2015 muestran una significativa continuidad respecto del anterior proceso electoral de 2010 en términos agregados. El sistema de partidos a nivel municipal es básicamente bipartidista, con escasa presencia de terceros actores importantes. Casi el 90% de los municipios tendrá un Intendente colorado o liberal para el período de 2015-2020. Al mismo tiempo, se dio alternancia en algunas de las principales Intendencias del país sobre todo entre los colorados y los liberales (o sus aliados). Estos comicios también registraron una mayor presencia de alianzas electorales del PLRA y su número en los nuevos gobiernos municipales.

La participación electoral fue prácticamente igual para elegir a Intendentes y Concejales. De todo el padrón habilitado de 3947574 depositaron la papeleta para la elección de Intendentes 2232214 personas y para Concejales 2232474, lo cual equivale en ambos casos a 56,55% de votos<sup>18</sup> (Tabla 3). Estos porcentajes son prácticamente iguales a los de 2010 y mayores a los registrados en Chile o Costa Rica, pero menores que en Uruguay (Došek 2016). El voto en blanco y nulo evidenció mayores diferencias entre los dos cargos. Mientras para Intendentes su suma alcanzó el 4,98% (1,48% y 3,50% respectivamente), el porcentaje para Concejales totalizó el 7,43% (2,16 y 5,27%, respectivamente) de todos los votos depositados. Sin embargo, en ningún municipio los votos en blanco o nulos sobrepasaron el 0,5% del total de las papeletas sufragadas<sup>19</sup> y, por ende, el (posible) voto protesta o descontento ha sido relativamente limitado.

17 La reelección de la misma persona (sea inmediata o no) está prohibida en Paraguay. Por tanto, el candidato muy probablemente no sería Cartes. Aunque en la opinión pública surgió la discusión sobre una reforma para permitir la reelección inmediata, el propio Cartes descartó una reforma constitucional (ABC Color, 23/01/2014).

18 Los números agregados incluyen los resultados de las elecciones de la municipalidad de Carmelo Peralta, donde se celebraron comicios complementarios el 6 de diciembre debido a los incidentes que se produjeron en la fecha original de noviembre. Por esta razón, los números aquí utilizados difieren de los que están disponibles en la página web del Tribunal Superior de Justicia Electoral (<http://tsje.gov.py/resultados-2015.html>).

19 Ciertamente, los mayores porcentajes se registraron en municipios donde se presentó un sólo partido (ANR) como son Guazú Cuá, Escobar o Maciel.

**Tabla 3. Resultados electorales municipales de 2015**

	Intendentes				Concejales			
	Votos	%	Inten- dentes	%	Votos	%	Conce- jales	%
ANR	1022449	45,80	148	59,20	864323	38,72	1366	51,74
PLRA	727061	32,57	75	30,00	612178	27,42	798	30,23
PRF	115107	5,16	1	0,40				
FG	56302	2,52	2	0,80	99053	4,44	105	3,98
UNACE	22769	1,02	3	1,20	75956	3,40	74	2,80
PDP	16615	0,74	2	0,80	40622	1,82	33	1,25
PPQ					37319	1,67	31	1,17
PEN					36592	1,64	19	0,72
P.Pop. Tekojoja					20530	0,92	19	0,72
APT	10497	0,47	2	0,80	5865	0,26	17	0,64
Otros	150287	6,73	17	6,80	274166	12,28	178	6,74
Votos válidos	2121087 (95,02%)				2066604 (92,57%)			
Votos en blanco	32961 (1,48%)				48322 (2,16%)			
Votos nulos	78166 (3,50%)				117548 (5,27%)			
Votos emitidos	2232214				2232474			
Participación	56,55%				56,55%			

Nota: Los porcentajes de votos para los partidos políticos son calculados respecto del total de los votos emitidos. La categoría "Otros" incluye candidatos independientes, movimientos, alianzas y otros partidos pequeños. Fuente: Elaboración propia con los datos disponibles en la web del TSJE (<http://tsje.gov.py>).

En 2015 se eligieron nuevos gobiernos en 250 municipalidades, 12 más que cinco años atrás<sup>20</sup>. En cada municipio se eligió en papeletas separadas un Intendente y entre 9 y 24 Concejales para un mandato de cinco años (2015-2020). Los 24 Concejales se eligieron sólo en la capital de Asunción; el resto de los municipios eligió 9 o 12 Concejales de acuerdo a la pertenencia al grupo primero y segundo o tercero y cuarto, que se establecen según el criterio del tamaño del presupuesto y se actualizan por decreto antes de cada elección. Finalmente, en 124 municipalidades se eligieron nueve Concejales y en 125 se seleccionaron 12 Concejales (TSJE 2015).

Los partidos paraguayos tienen que organizar obligatoriamente las elecciones internas de las candidaturas para Intendentes y Concejales<sup>21</sup>. Tras una reciente refor-

20 Las elecciones se dieron en doce nuevos municipios (Sgto. José Félix López, San Alfredo, Paso Barreto, Liberación, Nueva Toledo, Tres de Mayo, Dr. Raúl Peña, Tavapy, Zanja Pyta, Karapai, Yvy Pytá, Yvyrarovana) y en Carmelo Peralta se celebraron elecciones complementarios el 6 de diciembre debido a los incidentes que se produjeron en la fecha original de noviembre.

21 La infografía con los nombres de todos los "intendentes" se encuentra ABC Color (2015).

ma para evitar la doble votación, éstas se realizan de manera simultánea (ABC Color, 02/04/2014), organizadas por los propios partidos con un limitado apoyo logístico del TSJE. En cierta manera se trata de un “termómetro” para los partidos, al dar cuenta del número de sus afiliados y su participación en la selección de las candidaturas (DW 2015a). Las internas tuvieron lugar el 26 de julio en todo el país con la participación de 303 agrupaciones: 26 partidos políticos, 93 movimientos políticos y 184 concertaciones (Burguez 2015)<sup>22</sup> y, además, seis partidos eligieron sus nuevas autoridades<sup>23</sup>. La participación electoral de los militantes en la ANR y el PLRA alcanzó aproximadamente la mitad y un tercio de los empadronados, respectivamente (ABC Color 20/08/2015 y 28/07/2015). Los resultados de la selección de candidaturas en términos generales cumplieron con las expectativas que se tenían sobre los candidatos favoritos, aunque se dieron algunas pocas sorpresas (Lezcano 2015). Asimismo, en varios municipios la renovación de las candidaturas (coloradas o liberales) se dio pese a malas gestiones de los gobiernos incumbentes o escándalos de corrupción (ABC Color, 27/07/2015).

En términos agregados, el Partido Colorado obtuvo el 45,80% (1022449) de los votos y el Partido Liberal Radical Auténtico el 32,57% (727061) del total de votos. De todos los demás partidos, solo el PRF superó el cinco por ciento, al alcanzar el 5,16%. Sin embargo, esto se debió básicamente al triunfo de Mario Ferreira como nuevo Intendente de Asunción. Los otros dos partidos con cierta presencia a nivel nacional, UNACE y FG, recibieron 1,02% y 2,52%, respectivamente. Estos porcentajes significan un claro retroceso de UNACE que en 2010 había obtenido más del 4% y también del PPQ que había recibido cinco años atrás más de 100 mil votos y en 2015 ganó algo más de 3 mil (menos del 0,5% del total de votos).

El Partido Colorado ganó la Intendencia en 148 municipalidades, lo cual representa casi el 60% de los ejecutivos locales. Por su parte, el PLRA se quedó con 75 Intendentes, equivalentes al 30% de su totalidad. En comparación con 2010, la ANR mejoró levemente – diez municipalidades en términos absolutos y casi tres puntos porcentuales en términos relativos, tomando en cuenta el aumento del número de las municipalidades. Por tanto, los Intendentes de los dos partidos tradicionales gobernarán en 223 de las 250 municipalidades (89,2%) donde se presentaron estos partidos. Asimismo, los liberales cerraron acuerdos de alianzas electorales o apoyaron a candidatos del Frente Guasú en varias municipalidades (Última Hora, 03/05/2015; ABC Color, 26/02/2015). Éstas se concentraron en los departamentos de Caazapá, Guairá, Itapúa, Boquerón y, en menor medida, en Ñeembucú o Alto Paraguay. De esta manera, el PLRA obtuvo varios otros Intendentes propios o aliados, candidatos de alianzas. En cambio, en otras municipalidades el PLRA se quedó sin candidatos propios (o en alianzas), debido a que expulsó sus candidatos que renunciaron a su partido (Última Hora, 07/09/2015) o éstos fueron impugnados por la justicia electoral (Martínez 2015).

---

22 En las elecciones mismas participaron además unas 33 alianzas electorales, lo cual arroja un número total de 336 organizaciones en la contienda electoral (Morínigo 2015).

23 Se trató de la ANR, el PEN, el PPQ, el Partido Popular Tekojoja (PPT), el Partido Social Demócrata (PSD) y el Partido Movimiento Patriótico Popular (PMPP). En la selección de autoridades más competida y seguida en la ANR ganó el diputado Pedro Alliana, aliado del presidente Cartes (ABC Color 2015m). Las nuevas autoridades asumirán en marzo de 2016.

Los partidos pequeños registraron magros resultados. UNACE, pese a su retroceso con respecto al 2015 en términos de presencia territorial obtuvo tres Intendentes (Ñacunday, Santa Fe del Paraná, Katuete). FG consiguió dos Intendentes (San Pablo, Carlos Antonio López), uno más que en 2010. Por su parte, el Partido Democrático Progresista (PDP) alcanzó a colocar también dos Intendentes (Salto de Guaira, Tomás Romero Pereira), al igual que el FG sumando una nueva Intendencia respecto de 2010. El ya mencionado PRF obtuvo la Intendencia de Asunción con el apoyo principalmente del PLRA y también otras agrupaciones más pequeñas. Asimismo, Partidos del Movimiento Patriótico Popular ganó la Intendencia de Lima. El resto de los Intendentes provienen de movimientos o alianzas electorales locales o departamentales, en su mayoría *ad hoc* sin estabilidad en el tiempo.

Los partidos también difirieron en la cobertura territorial de sus candidatos a Intendentes. Ésta refleja la presencia y fuerza territorial de los partidos y se puede calcular utilizando el Índice de Cobertura Territorial (ICT)<sup>24</sup> (Caramani 2004). El Partido Colorado tiene un ICT de uno, al colocar candidatos en todos los distritos, además de nunca participar de una alianza electoral. El PLRA alcanzó un ICT de 0,812, al presentar candidatos en 203 de las 250 municipalidades. De manera invertida respecto de la existencia de las alianzas, los liberales tuvieron poca presencia propia en los departamentos de Boquerón, Caazapá o Presidente Hayes al presentar su candidato en menos de la mitad de las respectivas municipalidades de estos departamentos.

Los partidos más chicos tienen menor alcance nacional. El Frente Guasú tiene el ICT de 0,344. Sus candidatos tienen mayor presencia en los departamentos contiguos de San Pedro y Caaguazú, en más de 60% de los distritos. Por su parte, Unión Nacional de Ciudadanos Éticos alcanzó el valor de 0,276 de ICT y concentró sus candidatos sobre todo en tres departamentos: San Pedro, Alto Paraná y también en Presidente Hayes. Esto da cuenta de que los dos partidos comparten una alta presencia en San Pedro pero en cierto grado difieren en el resto de su base territorial. Los otros partidos y movimientos no lograron colocar sus candidatos ni en el 10% de las municipalidades.

Los partidos políticos también muestran diferencias en la eficiencia de sus candidaturas. Ésta se puede captar con un simple Índice de Éxito Electoral (IEE)<sup>25</sup>. De acuerdo a estos cálculos, la ANR es el partido más eficiente, dado que su IEE es de 0,59, esto es, para los 148 Intendentes necesitó 250 candidaturas. Por su parte, el PLRA transformó las 203 candidaturas individuales en 75 Intendentes, lo cual corresponde al IEE de 0.37. Entre los partidos pequeños, el PDP tuvo IEE de 0.18 (2 Intendentes de 11 candidaturas), UNACE logró IEE de 0,04 (3 de 69) y el FG puntuó en 0.02 (2 de 86). La mayoría de las alianzas locales presentaron una sola

24 El ICT es un sencillo indicador que capta el ratio de los distritos (en este caso municipalidades) donde un determinado partido presentó un candidato respecto al total de los distritos en el país y sus valores van de cero (en ningún distrito) a uno (en todos los distritos).

25 El IEE se calcula dividiendo el número de las candidaturas exitosas (intendentes electos) entre la totalidad de las candidaturas. De manera similar al ICT, los valores se mueven entre cero (ningún candidato fue electo intendente) y uno (todos los candidatos fueron exitosos).

candidatura y varias consiguieron la Intendencia. A su vez, una de las que colocó candidatos en más de un municipio, Alianza para Todos, consiguió dos Intendencias de cuatro candidaturas (IEE de 0.5).

En términos de Concejales, el escenario fue más fragmentado. El Partido Colorado obtuvo el 38,72% (864323) de los votos y el Partido Liberal Radical Auténtico el 27,42% (612178) del total de votos. Estos porcentajes se tradujeron en 1366 (51,74%) y 798 (30,23%) Concejales titulares, respectivamente. Los partidos pequeños se distribuyeron de manera más equitativa los cargos legislativos locales. Frente Guasú obtuvo el 4,44% de los votos y 105 Concejales. UNACE recibió el 3,40% de las papeletas y 74 Concejales. El Partido Democrático Progresista alcanzó el 1,82% y 33 Concejales. Los siguientes tres partidos no consiguieron cargos de Intendentes pero lograron presencia legislativa en las municipalidades. El PPQ recibió 1,67% del voto y 31 Concejales, prácticamente equiparando al PDP. El PEN alcanzó el 1,64% del voto que se transformaron en 19 Concejales. Por último, el Partido Popular Tekojoja obtuvo también 19 Concejales aunque para ello necesitó solo el 0,92% del voto. Los restantes 195 Concejales se repartieron entre alianzas y movimientos locales y departamentales.

Los niveles de reelección de los Intendentes alcanzaron números comparables a Uruguay o Chile. De los 92 incumbentes que se presentaron para permanecer en su cargo, 65 fueron reelectos. Solo 27 de ellos no lograron preservar la Intendencia. Esto equivale a una tasa de reelección de 69,89%, dando cuenta de una importante ventaja de los candidatos que ostentan el poder. En el resto de las municipalidades se dio, por un lado, alternancia sin que se presentara el incumbente (42 casos) y reelección del mismo partido pero con otro candidato (104 casos). Finalmente, dentro de las 12 nuevas municipalidades, la ANR se llevó siete, el PLRA cuatro y el último se quedó en manos de la Alianza 3 de Mayo Diferente y su candidato Arnaldo Andrés Aquino, perteneciente al PLRA.

La alternancia se dio también en algunas municipalidades emblemáticas y se registraron importantes pérdidas tanto de la ANR como del PLRA. Como ya se mencionó, la ANR perdió la capital de Asunción donde gobernó desde 2001. Más aún, su candidato incumbente, Arnaldo Samaniego, hermano de la Presidenta de la ANR, Lilian Samaniego, no logró revalidar su mandato, pese a haberse proclamado ganador al final de la jornada electoral. La ANR tampoco defendió sus mandatos en otras ciudades grandes o capitales departamentales como Lambaré, Fernando de la Mora, Encarnación, Salto del Guairá, Mariscal Estigarribia, Villa Hayes, Caacupé o Mariano Roque Alonso. En todas estas municipalidades menos Encarnación, Mariscal Estigarribia, Caacupé o Mariano Roque Alonso sufrió además la derrota el candidato incumbente.

El PLRA perdió de manera más importante las ciudades de Limpio y Luque, en el departamento Central, o Hernandarias, en Alto Paraná, todos a costa de la ANR. En Limpio se presentó el candidato incumbente, pero no se reeligió. En Luque, el candidato del PLRA no fue el Intendente en ejercicio. No obstante, en el mismo departamento, el más poblado del país y, por ende, el más importante en términos electorales, los liberales recuperaron Lambaré, Fernando de la Mora y

Mariano Roque Alonso, a costa de los candidatos incumbentes del Partido Colorado. De esta manera, el PLRA reforzó su predominio dado que ganó en 13 de los 19 municipios, quedando los restantes en las manos de los Intendentes colorados. Asimismo, retuvo ciudades como Pedro Juan Caballero, Caaguazú o Itauguá. Por su parte, la ANR logró quedarse con ciudades importantes como Ciudad del Este (aunque con impugnación de resultados por parte del PLRA), San Lorenzo, Capiatá o Coronel Oviedo.

En Asunción ganó el ya mencionado ex periodista y candidato del PRF Mario Ferreiro, apoyado sobre todo por el PLRA y otros partidos más pequeños en la concertación Juntos Podemos. Los partidos alternativos se hicieron también con algunas otras Intendencias importantes. En Salto de Guairá llegó al poder Miguel Ángel Benítez por el Partido Democrático Progresista. En Encarnación ganó Alfredo Luis Yd, apoyado por la Alianza Encarnación al Frente, pero perteneciente al PPQ. A su vez, en Mariscal Estigarribia obtuvo la victoria Elmer Vogt, candidato de la Alianza Todos por Mariscal Estigarribia, pero también miembro de PPQ.

La presencia de las mujeres fue también bastante limitada. De hecho, de los 250 nuevos Intendentes sólo 26 son mujeres, esto es el 10,4%. Estas Intendentas fueron elegidas de un total de 77 candidatas (Nodal 2015a). Las Intendentas están distribuidas de manera relativamente homogénea entre los departamentos, aunque aparte de Asunción, no habrá ninguna mujer gobernando en los municipios de Misiones, Amambay, Canindeyú y Boquerón. En cambio, sobresalen los departamentos de Itapúa y Paraguarí donde habrá cinco y cuatro Intendentas en el período 2015-2020. En términos absolutos, 17 de las Intendentas que gobernarán pertenecen la ANR, lo cual equivale al 65,38%. Sin embargo, en términos relativos los porcentajes son casi iguales al PLRA. En la ANR, el 11,49% de todos los Intendentes son mujeres (17 de 148) y en el PLRA el 9,33% (7 de 75) son mujeres. Las dos restantes Intendentas pertenecen al Frente Guasú (en Carlos Antonio López) y a la Alianza Juntos para la Victoria Troche (en Capitán Mauricio José Troche).

La competencia en la mayoría de los municipios refleja el patrón agregado del bipartidismo. En casi 80% de los casos, el número efectivo de partidos (NEP), medido con la clásica fórmula de Laakso y Taagepera (1979), no supera el 2,2. En cinco municipios se presentó únicamente el Partido Colorado (Desmochados, Escobar, Guazú Cuá, Maciel y San Salvador). La competencia fue más fragmentada, superando el NEP de tres en Ñacunday, Vaquería y San Lorenzo. Ciertamente, la conformación de alianzas electorales que incluye los partidos más importantes (menos la ANR) ayuda a disminuir la fragmentación de la competencia en los municipios.

## **5. Conclusiones**

La competencia político-electoral a nivel local en Paraguay sigue manteniendo un formato bipartidista, de manera similar a las elecciones municipales anteriores y de modo muy parecido a la política a nivel nacional. Los dos partidos tradicionales controlan con sus propios candidatos casi el 90% de las Intendencias. Además, el

Partido Liberal Radical Auténtico concretó varias alianzas con los partidos pequeños de centro o de izquierda y consiguió así la participación en otros gobiernos más, sea con candidatos propios o con candidatos de estos terceros partidos. Ciertamente, esta mayor presencia de alianzas y su relativo éxito es una de las novedades de estos comicios y puede sugerir una estrategia de los liberales y, posiblemente, el FG de cara a las elecciones nacionales de 2018.

Las elecciones municipales de 2015 también evidencian que pese al hecho de que el sistema de partidos sigue siendo controlado por los dos partidos tradicionales, la dinámica de la política local no siempre es igual a la nacional y la participación de las grandes figuras de esa esfera es beneficiosa. En este caso, el presidente de la república, Horacio Cartes, se convirtió en el “*campaign manager*” de los colorados (Paraguay 2015) y su presencia ayudó a nacionalizar la competencia y, según algunos autores, convirtió los comicios locales en una especie de referéndum sobre su gestión (Nodal 2015b; Última Hora, 16/11/2015; Lainformación 2015; Ruiz Olazar 2015; ABC Color, 10/11/2015). La mayoría de los comentarios periodísticos interpretaron los resultados como una derrota de la ANR (Paraguay 2015; DW 2015b; EFE 2015; ABC Color, 16/11/2015; Univisión 2015)<sup>26</sup>. Sin embargo, el partido del presidente mantiene gobierno en cuatro de las ciudades más grandes del país, varias Intendencias importantes en el departamento Central (Capiata, Luque, Limpio, San Lorenzo) y controla casi el 60% de las municipalidades, aunque gobernará sólo aproximadamente el 50% del electorado. El PLRA retrocedió en número de Intendencias propias respecto a 2010, pero reforzó su presencia en el departamento Central y logró establecer importantes alianzas en otras ciudades.

Pese a estos números, la interpretación de los resultados dentro de la propia ANR y sus figuras más importantes fue bastante (auto)crítica. Las críticas asumieron diversas formas. El mismo presidente tomó su parte, pero al mismo tiempo apuntó a la dirigencia colorada como la principal responsable de “insistir en figuras cuestionadas” (ABC Color, 23/11/2015). De esta manera, Cartes buscó distanciarse de los resultados y mantener su liderazgo, además de rechazar la idea que anteriormente planteó que las elecciones municipales eran un referéndum sobre su gestión. Asimismo, repitió que no estaba buscando la reelección (ABC Color, 20/11/2015). El presidente electo de la ANR, Pedro Alliana, también destacó la necesidad de la autocrítica, subrayando la responsabilidad de cada uno de los candidatos, la falta de respuestas a los ciudadanos y diálogo dentro del partido (ABC Color, 19/11/2015). Por último, Luis Gneiting, gobernador colorado del departamento de Itapúa, criticó la ausencia de un “liderazgo a nivel nacional” y el foco de los líderes de la ANR solo en su territorio particular (ABC Color, 19/11/2015). En términos más generales, las elecciones dan importantes señales de que los electores, al menos en algunas localidades, evalúan y castigan a los gobernantes, independientemente de su color político (ABC Color, 16/11/2015).

Los terceros partidos no logran penetrar el sistema de partidos paraguayos. Esto se debe no solo al obvio predominio de los dos partidos tradicionales, sino también a una importante ausencia de recursos y las consecuentes dificultades de

26 Para una visión más matizada, ver Balbuena (2015).

construir maquinaria partidista, sin hablar de las identidades partidistas. En este sentido, UNACE perdió su presencia territorial en términos de candidatos con relación a 2010, pese a mantener casi el mismo número de Intendentes. FG amplió su base pero no la logra convertir en mayores éxitos electorales. De la misma manera como el FG, PDP también aumentó de uno a dos sus Intendentes propios. Partidos como PEN, PSD o PPQ no consiguieron ningún Intendente individualmente, aunque sí varios en alianzas locales. Estos partidos también tuvieron mejor rendimiento en términos de Concejales. En suma, parecería que los partidos pequeños tienen que participar de alianzas locales para enfrentar a los respectivos incumbentes o esperar los errores y el desgaste de los partidos tradicionales.

El estudio de las elecciones municipales en Paraguay presenta también ciertos desafíos. Se trata de un área de estudio poco trabajado, con pocas investigaciones realizadas y datos (desagregados) disponibles de manera limitada para las elecciones pasadas. Esto complica las comparaciones entre las elecciones y construcción de series de datos de más largo plazo. Ciertamente, se trata de campo de investigación donde se requieren de mayores investigaciones sobre temas tan diversos como es la estructura organizativa de los partidos en el territorio, sus estrategias electorales y formación de alianzas o la presencia y éxito de candidatas mujeres en la política local.

## Bibliografía

- Abente Brun, Diego (1996) "Un Sistema de Partidos en Transición. El Caso del Paraguay". En Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Eds.). *La Construcción de Instituciones Democráticas: Sistema de Partidos en América Latina*. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica, pp. 245-262.
- Abente Brun, Diego (2009) "Paraguay: The Unraveling of One-Party Rule". *Journal of Democracy* 20(1): 143-156.
- Abente Brun, Diego (2014) "Después de la dictadura". En Telesca, Ignacio (Coord.) *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus, pp. 295-313.
- ADN (2015) "Surge un candidato alternativo en las elecciones municipales de Paraguay". *Agencia de Datos y Noticias*. Disponible online: <http://www.adnagencia.info/item/4303-surge-un-candidato-alternativo-en-las-elecciones-municipales-de-paraguay.html> [Consultado 15/12/2015].
- Alcántara, Manuel (2013) *Sistemas políticos de América Latina. Volumen I. América del Sur*. Madrid: Tecnos.
- Arditi, Benjamín (1990) "Elecciones y partidos en el Paraguay de la transición". *Revista Mexicana de Sociología* 52(4): 83-98.
- Arditi, Benjamín (1992a) *Adiós a Stroessner. La reconstrucción de la política en el Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudio y RP Ediciones.
- Arditi, Benjamín (1992b). "Elecciones municipales y democratización el Paraguay". *Nueva Sociedad* (117): 48-57.
- Balbuena, Milciades (2015) "¿Qué dejaron las elecciones municipales?". *Ejemplos de Noticia*. Disponible online: <https://ejemplar.com/actualidad/que-dejaron-las-elecciones-municipales> [Consultado 04/12/2015].
- Brezzo, Liliana M. (2014) "Reconstrucción, poder político y revoluciones (1870-1920)". En Telesca, Ignacio (Coord.). *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus, pp. 199-224.
- Burguez, Hernán (2015) "Asistencia técnica, logística y el Sistema TREP que brindará la Justicia Electoral a los partidos, movimientos y concertaciones". *Tribunal Superior de Justicia Electoral*. Disponible online: <http://tsje.gov.py/noticias/leer/4752-asistencia-tecnica--logistica-y-el-sistema-trep-que-brindara-la-justicia-electoral-a-los-partidos--movimientos-y-concertaciones.html> [Consultado 15/12/2015].
- Caballero Carrizosa, Esteban (1998) "Elecciones y democracia en el Paraguay 1989-1996". En Rial, Juan

- y Daniel Zovatto (Eds.). *Urnas y desencanto político. Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 605-640.
- Caramani, Daniele (2004) *The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cerna Villagra, Sarah Patricia y Juan Mario Solís Delgadillo (2014) “La reinención del Dinosaurio: Entre la Nostalgia y el Pragmatismo del Partido Colorado en Paraguay”. *Revista Debates* 8(1): 189-219.
- Daughters, Robert y Leslie Harper (2007) “Reformas de descentralización fiscal y política”. En Lora, Eduardo (ed.). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones, pp. 243-296.
- Došek, Tomáš (2016). “Los caminos divergentes a nivel subnacional de los sistemas de partidos más institucionalizados: Chile, Costa Rica y Uruguay en perspectiva comparada”. En Tuesta Soldevilla, Fernando (Ed.). *Representación política en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, en prensa.
- Došek, Tomáš y Marcos Pérez Talía (2015) “Sistema de partidos multinivel en Paraguay (1993-2015): predominio de los partidos tradicionales en la arena subnacional”. *Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Mendoza, Argentina, 12 al 15 de agosto.
- Duarte Recalde, Liliana Rocío (2012) “Variaciones en el Comportamiento Electoral en Paraguay”. *América Latina Hoy* 60: 117-138.
- DW (2015a) “Primarias en Paraguay: ¿nueva era?”. *Deutsche Welle*. Disponible online: <http://www.dw.com/es/primarias-en-paraguay-nueva-era/a-18598482> [Consultado 15/12/2015].
- DW (2015b). “Paraguay: Partido Colorado sufre duro revés electoral”. *Deutsche Welle*. Disponible online: <http://www.dw.com/es/paraguay-partido-colorado-sufre-duro-rev%C3%A9s-electoral/a-18852203> [Consultado 05/12/2015].
- EFE (2015). “El Partido Colorado sufre un duro revés al perder Asunción, principal feudo de votos”. *Agencia EFE*. Disponible online: <http://www.efe.com/efe/america/politica/el-partido-colorado-sufre-un-duro-reves-al-perder-asuncion-principal-feudo-de-votos/20000035-2764441> [Consultado 16/12/2015].
- La Nación (2015). “Samaniego le promete a Cartes que la ANR ganará en Asunción”. *La Nación Paraguay*. Disponible online: <http://www.lanacion.com.py/2015/10/30/samaniego-le-promete-a-cartes-que-la-anr-ganara-en-asuncion/> [Consultado 21/12/2015].
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979) “The «Effective» Number of Parties. A Measure with Application to West Europe”. *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.
- Lachi, Marcello (2009) “El debate ideológico en la era de Lugo”. En Rivarola, Milda, Marcello Lachi y Alejandro Vial. *Ciudadanía y partidos políticos. Protagonistas del Proceso Electoral 2008*. Asunción: Decidamos, pp. 39-67.
- Lainformación (2015) “Elecciones municipales en Paraguay medirán dos años de gestión de presidente Cartes”. *Lainformación.com*. Disponible online: [http://noticias.lainformacion.com/politica/elecciones-locales/elecciones-municipales-en-paraguay-mediran-dos-anos-de-gestion-de-presidente-cartes\\_7cKcJH5izIJ52trFnJ81y7/](http://noticias.lainformacion.com/politica/elecciones-locales/elecciones-municipales-en-paraguay-mediran-dos-anos-de-gestion-de-presidente-cartes_7cKcJH5izIJ52trFnJ81y7/) [Consultado 08/12/2015].
- Lezcano, Juan Carlos (2015) “Las internas te dan sorpresas”. *Diario ABC Color*. Disponible online: <http://www.abc.com.py/nacionales/las-internas-te-dan-sorpresas-1393380.html> [Consultado 29/11/2015].
- Martínez, Clide Noemí (2015) “Ñeembucú: impugnan a candidatos liberales”. *Diario ABC Color*. Disponible online: <http://www.abc.com.py/nacionales/neembucu-impugnan-a-candidatos-liberales-1409648.html> [Consultado 28/11/2015].
- Meilán, Xabier (2014) “Paraguay’s 2013 general election”. *Electoral Studies* 28(1): 362-366.
- Morínigo, Violeta (2015) “Más de 300 agrupaciones políticas fueron asistidas por la Dirección de Partidos y Movimientos Políticos”. *Tribunal Superior de Justicia Electoral*. Disponible online: <http://tsje.gov.py/noticias/leer/5213-mas-de-300-agrupaciones-politicas-fueron-asistidas-por-la-direccion-de-partidos-y-movimientos-politicos.html> [Consultado 28/12/2015].
- Nodal (2015a) “Paraguay: 25 mujeres asumirán intendencias en el país”. *Noticias de América Latina y el Caribe*. Disponible online: <http://www.nodal.am/2015/11/paraguay-25-mujeres-tomaran-intendencias-en-el-pais/> [Consultado 14/12/2015].

- Nodal (2015b) “Elecciones en Paraguay: el Partido Colorado sufre un duro revés y el nuevo intendente de Asunción aclara que no piensa en 2018”. *Noticias de América Latina y el Caribe*. Disponible online: <http://www.nodal.am/2015/11/elecciones-en-paraguay-el-partido-colorado-sufre-un-duro-reves-y-el-nuevo-intendente-de-asuncion-aclara-que-no-piensa-en-2018/> [Consultado 19/12/2015].
- Nolte, Detlef (2010) “Paraguay: The President in his General’s Labyrinth”. En Llanos, Mariana y Leiv Marsteintredet (Eds.). *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. New York y London: Palgrave Macmillan, pp. 147-164.
- Ñanduti (2015) “Asunción debate: Samaniego reconoce el apoyo de Cartes a su campaña”. *Radio Ñanduti*. Disponible online: <http://nanduti.com.py/2015/11/09/asuncion-debate-samaniego-reconoce-que-recibio-apoyo-de-cartes-para-su-campana/> [Consultado 20/12/2015].
- Paraguay (2015) “De las 10 ciudades más importantes, sólo en 4 ganó el Partido Colorado”. *Paraguay.com*. Disponible online: <http://www.paraguay.com/nacionales/de-las-10-ciudades-mas-importantes-solo-en-4-gano-el-partido-colorado-136485> [Consultado 08/12/2015].
- Radio UNO (2015) “Tuma: elecciones no serán un plebiscito a Horacio Cartes”. *Diario Hoy*. Disponible online: <http://www.hoy.com.py/nacionales/tuma-elecciones-no-seran-un-plebiscito-a-horacio-cartes> [Consultado 06/12/2015].
- Rivarola, Milda (2009) “Participación electoral en la transición paraguaya”. En Rivarola, Milda, Marcello Lachi y Alejandro Vial. *Ciudadanía y partidos políticos. Protagonistas del Proceso Electoral 2008*. Asunción: Decidamos, pp. 11-37.
- Ruiz Díaz, Estela (2015) “Lo que se juega en Asunción”. *Periódico Última Hora*. Disponible online: <http://m.ultimahora.com/lo-que-se-juega-asuncion-n943240.html> [Consultado 27/11/2015].
- Ruiz Olazar, Hugo (2015) “Cartes admite que las municipales serán un gran referéndum”. *Diario ABC Color*. Disponible online: <http://www.abc.com.py/edicion-impresal/politica/cartes-admite-que-las-municipales-seran-un-gran-referendum-1426690.html> [Consultado 09/12/2015].
- TSJE (2002) *Estadísticas de las Elecciones para Intendentes y Juntas Municipales 18 de noviembre de 2001*. Asunción: Tribunal Superior de Justicia Electoral.
- TSJE (2003) *Estadísticas electorales. Elecciones 2003*. Asunción: Tribunal Superior de Justicia Electoral.
- TSJE (2007) *Elecciones municipales 2006. Estadísticas electorales*. Asunción: Tribunal Superior de Justicia Electoral.
- TSJE (2008) *Elecciones generales y departamentales 2008. Memoria y estadísticas electorales*. Asunción: Tribunal Superior de Justicia Electoral.
- TSJE (2010) *Elecciones Municipales 2010. Memoria y Estadísticas Electorales*. Asunción: Tribunal Superior de Justicia Electoral.
- TSJE (2015) *Elecciones municipales 2015. Reseña informativa*. Asunción: Tribunal Superior de Justicia Electoral.
- Uharte Pozas, Luis Miguel (2012) “El proceso de democratización paraguayo: Avances y resistencias”. *América Latina Hoy* 60: 17-42.
- Univisión (2015) “Partido oficialista paraguayo, derrotado en elecciones municipales”. *Univision.com*. Disponible online: <http://www.univision.com/noticias/elecciones/partido-oficialista-paraguayo-derrotado-en-elecciones-municipales> [Consultado 04/12/2015].
- Vollenweider, Camila (2015) “Entrevista a Mario Ferreiro: «Asunción tiene la fortaleza necesaria para establecer vínculos de integración regional»”. *CELAG. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica*. Disponible online: <http://www.celag.org/entrevista-a-mario-ferreiro-asuncion-tiene-la-fortaleza-necesaria-para-establecer-vinculos-de-integracion-regional-2/> [Consultado 20/12/2015].