



ANÁLISIS

<https://doi.org/10.30545/academo.2025.n3.1279>

Calidad de la democracia en Paraguay: causas y desafíos

The quality of democracy in Paraguay: causes and challenges

Diego Abente Brun¹

¹ The George Washington University Elliott School of International Affairs. Washington, DC, Estados Unidos de América.

Resumen

Este artículo analiza las causas de la baja calidad de la democracia en Paraguay, un tema poco estudiado a pesar de su importancia. A partir de un marco teórico que distingue entre la naturaleza de la democracia y su calidad, el estudio se enfoca en tres dimensiones fundamentales: el respaldo público a la democracia, la calidad de la gobernanza y el desempeño socioeconómico. Basándose en datos de Latinobarómetro, LAPOP y The Economist Intelligence Unit, el análisis revela un persistente descontento ciudadano, deficiencias en los indicadores de gobernanza y un bajo rendimiento socioeconómico. El estudio identifica tres causas principales: la estructura socioeconómica de Paraguay, que ha producido una sociedad “invertebrada” y carente de actores colectivos; la influencia de partidos políticos clientelistas; y los bajos niveles de capital social. Aunque estas restricciones estructurales limitan las posibilidades de mejora y dificultan avances significativos en el corto plazo, el artículo argumenta que existe un margen para la acción colectiva transformadora, lo que podría abrir oportunidades para el fortalecimiento democrático en el futuro.

Palabras claves: Democracia, calidad, Paraguay.

Abstract

This article analyzes the causes of low democratic quality in Paraguay, a topic that has received limited scholarly attention despite its significance. Using a theoretical framework that distinguishes between the nature of democracy and its quality, the study focuses on three key dimensions: public support for democracy, the quality of governance, and socioeconomic performance. Drawing on data from Latinobarómetro, LAPOP, and The Economist Intelligence Unit, the analysis reveals persistent public dissatisfaction, deficiencies in governance indicators, and poor socioeconomic outcomes. The study identifies three main explanatory factors: Paraguay's socioeconomic structure, which has produced a fragmented and “invertebrate” society lacking collective actors; the pervasive influence of clientelist political parties; and low levels of social capital. While these structural constraints limit the prospects for improvement and hinder significant progress in the short term, the article argues that there remains potential for transformative collective action, which could create opportunities for strengthening democracy in the future.

Keywords: Democracy, quality, Paraguay.

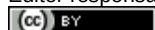
Correspondencia: dabente@gwu.edu

Artículo recibido: 05 de mayo de 2025; aceptado para publicación: 30 de julio de 2025; publicado: 12 de setiembre de 2025.

Conflictos de Interés: Ninguno.

Fuente de financiamiento: Ninguna.

Editor responsable: Herib Caballero Campos . Universidad Americana. Asunción, Paraguay.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons.

Página web: <http://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/academo/>

Introducción

El estudio de la democracia en América Latina ha sido objeto de un prolífico debate académico, centrado principalmente en las causas del colapso de los regímenes democráticos (O'Donnell, 1973; Linz & Stepan, 1996), las causas que explican la redemocratización (O'Donnell et al., 1986), los desafíos de la consolidación de las democracias (Mainwaring et al., 1992), y el desempeño comparativo entre democracias y regímenes autoritarios (Przeworski et al., 2000). Estas discusiones pioneras han sido fundamentales para comprender los procesos de transición y consolidación democrática en la región en el contexto de las "olas democráticas" que marcaron el final del siglo XX. Sin embargo, un fenómeno igualmente crucial pero menos explorado, la calidad de la democracia requiere más estudio. Este enfoque busca evaluar qué tan bien funciona la democracia en términos de legitimidad, gobernanza y desempeño socioeconómico.

La evaluación de la calidad de la democracia ha ganado relevancia en América Latina ya que ha puesto en evidencia las limitaciones de los sistemas democráticos para responder a las demandas ciudadanas, garantizar derechos fundamentales y promover el desarrollo inclusivo. Sin embargo, con excepción de Valdebenito (2022) y Tusell Collado (2023), los estudios existentes han sido publicados en la primera década de este siglo y se han centrado en aspectos descriptivos o comparativos, dejando de lado el análisis de las causas subyacentes que explican las variaciones en su calidad. Este vacío en la literatura resulta especialmente problemático en países como Paraguay, donde la democracia, aunque consolidada en términos formales, enfrenta desafíos significativos en términos de legitimidad, gobernanza y desempeño socioeconómico.

Paraguay representa un caso de estudio particularmente relevante para abordar esta problemática. A pesar de haber superado la dictadura de Alfredo Stroessner y de haber experimentado más de tres décadas de democracia, el país sigue enfrentando profundas limitaciones estructurales que afectan la calidad de su sistema democrático. Estas

limitaciones se reflejan en niveles persistentemente bajos de satisfacción y apoyo público a la democracia, indicadores deficientes de gobernanza y un desempeño socioeconómico que no logra responder a las necesidades de la población (Abente Brun, 2011).

Este artículo tiene como objetivo aportar al debate sobre la calidad de la democracia en Paraguay. La investigación se fundamenta en el marco conceptual desarrollado en un borrador de trabajo por Abente Brun (2007), que introduce el concepto de "sociedad invertebrada" como elemento central para explicar las dinámicas políticas y sociales del país. Sin embargo, este estudio amplía el alcance temporal del análisis, abarcando el período 2007-2024, expande la revisión de la literatura, y confirma la solidez del argumento teórico al replicarlo en un contexto más reciente.

El artículo se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, se presenta una revisión de la literatura que contextualiza la problemática, destaca las principales contribuciones teóricas al estudio de la calidad de la democracia, y distingue su naturaleza y sus dimensiones clave: legitimidad, gobernanza y desempeño socioeconómico. En segundo lugar, se examinan los indicadores disponibles sobre la calidad de la democracia en Paraguay, utilizando datos de Latinobarómetro, LAPOP y The Economist Intelligence Unit. Posteriormente, se analizan tres vínculos causales que explican las limitaciones de la democracia paraguaya: los estructurales, como la matriz socioeconómica; los institucionales, como la persistencia del clientelismo político; y el capital social entendido como confianza en las instituciones y actores. Finalmente, se presentan las conclusiones, que sintetizan los hallazgos y discuten sus implicaciones teóricas y de política pública.

En un momento en que la democracia enfrenta desafíos significativos en todo el mundo, este estudio busca no solo comprender las causas de la baja calidad democrática en Paraguay. Al hacerlo, se espera contribuir a un debate más amplio sobre las condiciones necesarias para fortalecer la democracia en América Latina y en otros contextos similares.

La calidad de la democracia como objeto de indagación teórica

El estudio sistemático de la calidad de la democracia como objeto de análisis amerita ser re-evaluado a la luz de los procesos de erosión democrática y de autocratización de la presente década. La mayoría de los estudios más relevantes o han quedado relativamente obsoletos o han sido reemplazados por nuevas agendas. El volumen titulado *La calidad de la democracia: teoría y aplicaciones* (O'Donnell et al., 2004) y otro editado por Diamond y Morlino (2005) llamado *Evaluando la calidad de la democracia* marcaron el inicio de esta discusión. Con posterioridad, Levine y Molina (2011) avanzaron el estudio de la materia. Por su parte, Diamond y Morlino (2005) desarrollan una lista de cinco indicadores procesales y tres sustantivos de la calidad de la democracia, aplicados al análisis comparado de casos en Europa, América Latina, Asia y África.

Sin embargo, mientras la mayoría de estos estudios han trabajado en la elaboración conceptual (O'Donnell, 2004; Diamond & Morlino, 2005) o en la comparación de la calidad de la democracia entre países (Hagopian, 2005; Levine & Molina, 2011), este estudio se centrará en los factores que explican la baja calidad de la democracia y en las condiciones bajo las cuales pueden ocurrir transformaciones significativas.

En el caso de Paraguay los estudios, escasos pero profundos de Barreda y Bou (2011), Pérez Talia (2017), y Bourscheid y Stumpf González (2019) se han centrado en estudiar sus características más que en sus causas.

Para abordar esta cuestión, es crucial comenzar precisando qué se entiende por calidad de la democracia, un concepto aún controvertido, y distinguir dos conceptos diferentes pero entrelazados, la *naturaleza* de la democracia (qué es la democracia) y su *calidad* (que tan buena es). Una democracia no puede ser más o menos democrática pero sí de mejor o peor calidad. La definición de la democracia es binaria, o en todo caso terciaria, si se incluyen las llamadas “híbridas”. Este análisis asume la existencia de la democracia en tal sentido y se propone analizar

la calidad del sistema democrático una vez que un país supera el umbral que separa al régimen democrático del autoritario. Para los fines de este artículo, el estudio de la calidad de la democracia se centrará en tres variables que engloban, en un grado razonable, todas las dimensiones mencionadas anteriormente, a saber: 1) Niveles de apoyo público al sistema (o legitimidad), 2) Calidad de la gobernanza (entendida como buen gobierno y, por lo tanto, efectividad), 3) Desempeño socioeconómico (lo que implica eficacia).

La primera variable se analiza utilizando los datos generados por Latinobarómetro y LAPOP. La segunda variable, más difícil de operacionalizar, recoge indicadores básicos de buen gobierno, independientemente de la orientación ideológica del régimen. Se basa en los datos del The Economist Intelligence Unit. La tercera variable, el desempeño socioeconómico, se mide a través de cuatro indicadores: el nivel de pobreza, el de desigualdad, el crecimiento del PIB per cápita, y el Índice de Desarrollo Humano.

La calidad de la democracia en Paraguay

Los índices disponibles de satisfacción con la democracia y apoyo a la misma exhiben guarismos bajos. Tanto las mediciones del Latinobarómetro como las de LAPOP muestran un persistente descontento con la democracia. Los datos del Latinobarómetro incluidos en la tabla 1 indican que en el último quinquenio y en promedio solo el 19% de la población se mostró satisfecha con la democracia y solo el 42 % la apoya como sistema de gobierno.

Los datos del Latinobarómetro son consistentes con los de LAPOP que presenta los resultados indicados en la tabla 2.

En cuanto a los indicadores de gobernanza se utilizan los indicadores de funcionamiento del gobierno del The Economist Intelligence Unit que los ubican en una posición baja, pero a la par con otros países de la región, como se observa en la tabla 3.

Finalmente, los indicadores de desempeño socioeconómico son igualmente bajos, como se observa en la tabla 4.

Tabla 1. Índices de satisfacción con y apoyo a la democracia 2020-2024.

País	Satis 2020 %	Satis 2023 %	Satis 2024 %	Satisf Avg %	Apoyo 2020 %	Apoyo 23 %	Apoyo 24 %	Apoyo Avg %
Paraguay	15	19	24	19.33	44	40	43	42.33
Ecuador	10	12	19	13.67	33	37	42	37.33
Bolivia	26	22	10	19.33	54	51	47	50.67
Perú	11	8	10	9.67	46	50	44	46.67
Colombia	17	17	20	18	43	48	48	46.33
Brazil	21	31	28	26.67	40	46	45	43.67
Venezuela	15	14	19	16	69	57	60	62
Chile	18	28	39	28.33	60	58	61	59.67
Argentina	20	37	45	34	55	62	75	64
Uruguay	68	59	63	63.33	74	70	70	71.33

Notas: Los datos presentados en esta tabla se tomaron directamente del Latinobarómetro 2024 Report: Resilient Democracy. Satis= Satisfacción con la Democracia. Apoyo= Apoyo a la Democracia. **Fuente:** Latinobarómetro (2024, p. 34,42).

Tabla 2. Apoyo a y satisfacción con la democracia en Paraguay.

Año	% que está satisfecho con la democracia	% que apoya a la democracia
2006	21	*
2008	22	64
2010	52	61
2012	50	69
2014	47	60
2016	36	52
2019	45	51
2021	34	52
2023	34	51

Nota: * No reporta valor para el año 2006. **Fuente:** El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el Pulso de la democracia en Paraguay (LAPOP Lab, 2023, p. 12, Gráfico 1.5).

Tabla 3. Indicadores de gobernanza (excluyendo el Estado de Derecho) para los países de América del Sur.

País	Puntaje General	Ranking Regional	I Proceso Electoral y Pluralismo	II Funcionamiento del Gobierno	III Participación Política	IV Cultura Política	V Libertades Civiles
Paraguay	5.92	13	8.33	5.36	6.67	1.88	7.35
Ecuador	5.24	16	8.75	5	5.56	1.88	5
Bolivia	4.26	20	4.33	3.93	5.56	1.88	5.59
Perú	5.69	14	8.75	5.71	5	2.5	6.47
Colombia	6.53	11	9.17	5.17	6.11	3.13	7.65
Brazil	6.49	10	9.58	5	6.11	5	6.76
Venezuela	2.25	23	0	10.7	5	3.13	2.06
Chile	7.83	3	9.58	7.86	6.67	5.63	9.41
Argentina	6.51	9	9.17	5	6.11	3.75	8.53
Uruguay	8.67	1	10	9.26	7.78	6.88	9.41

Nota: El puntaje general se calcula con base en cinco dimensiones: I) Proceso Electoral y Pluralismo, II) Funcionamiento del Gobierno, III) Participación Política, IV) Cultura Política, y V) Libertades Civiles. **Fuente:** The Economist Intelligence Unit (2024).

Tabla 4. Indicadores de desempeño socioeconómico promedio para el período 2020-2023.

País	Pobrez a Avg	Coefficiente de Gini Avg	Crecimien to GDP Avg	Índice de Desarrollo Humano (IDH)
Paraguay	21.0	43.83	2.97	0.73
Ecuador	32.07	46.2	6.13	0.75
Bolivia	16.25	42.25	4.27	0.69
Perú	36.13	41.37	5.17	0.76
Colombia	38.6	54.47	6.23	0.76
Brazil	23.53	51.27	3.57	0.76
Venezuela	38.8	44.7	-3.9	0.69
Chile	7.3	45	4.53	0.86
Argentina	12.57	41.93	4.7	0.84
Uruguay	6.77	40.53	3.57	0.82

Nota: Los niveles de pobreza se presentan según la línea de pobreza internacional de 5.50 USD por día para los años 2020, 2021 y 2022, con un promedio calculado para los tres años; estas cifras provienen del Banco Mundial. Según el Instituto Nacional de Estadística de Paraguay el índice de pobreza de 2022 fue 22.7 %. El coeficiente de Gini también se obtiene del Banco Mundial y se presenta para el mismo trienio con su respectivo promedio. Las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) para los años 2021, 2022 y 2023 también provienen del Banco Mundial. Finalmente, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que combina indicadores de salud, educación e ingreso per cápita, se toma del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se reporta para los años 2020, 2021 y 2022, junto con su promedio. En los casos donde no se dispone de información para todos los años, se ha incluido únicamente el dato más reciente disponible.

Fuente: Para pobreza, coeficiente de Gini, y crecimiento del PIB Banco Mundial (2024a). Plataforma de pobreza y desigualdad (PIP) y PNUD (2024). Informe sobre desarrollo humano 2023–24: Romper el estancamiento reimaginar la cooperación en un mundo polarizado.

Hacia una explicación: Estructura y Agencia

Este conjunto de datos sobre la calidad de la democracia en Paraguay plantea una serie de cuestiones importantes. En primer lugar, ¿por qué el desempeño de la democracia paraguaya, que pertenece a la misma "ola" que sus contrapartes, sigue estando tan alejado del patrón general de la región? Más específicamente, ¿por qué Paraguay ha tenido un desempeño tan inferior en comparación con el resto de los países de América del Sur? ¿Es posible aislar las variables que explican tales diferencias? Esta última es la tarea que pretendo abordar en este artículo.

Para responder a estas preguntas, este estudio

explora el impacto de tres variables: estructurales, institucionales y el nivel de capital social institucional. Las variables estructurales son la matriz socioeconómica en la medida en que ella configura la naturaleza de los actores en el juego. Las variables institucionales son: a) la naturaleza del sistema de partidos y las reglas históricas del juego. La variable capital social hace referencia a la confianza interpersonal y en las instituciones y no a la cultura política en el sentido tradicional.

Factores estructurales: La matriz socioeconómica y la "sociedad invertebrada"

Las variables socioeconómicas son importantes en la medida en que estructuran el tipo de actores que participan del juego político e influyen en la naturaleza de las transacciones políticas. La importancia aquí no radica, estrictamente, en la existencia, el tamaño y la organización de ciertas clases sociales, especialmente el proletariado (Rueschemeyer et al., 1992) o la clase media (Lipset, 1959), que se supone que encarnan valores democráticos o presionan por una apertura democrática. Desde la perspectiva de este estudio, la importancia de la estructura socioeconómica se encuentra en su capacidad para facilitar la emergencia de actores colectivos con intereses comunes y, por ende, en su potencial para organizar el juego político en torno a cuestiones programáticas y la provisión de bienes públicos.

En general, podemos distinguir dos tipos de matrices socioeconómicas. Las estructuras tradicionales se caracterizan por el predominio de una economía agroexportadora, una gran proporción de población rural, el reducido tamaño del sector industrial y la pequeña dimensión del sector administrativo, comercial y educativo orientado al mercado interno, sobre el cual se desarrolla la clase media. En este tipo de estructura, el sector más poderoso tiende a ser la élite terrateniente, mientras que el sector más grande es el campesinado fragmentado y desorganizado.

Las estructuras modernas implican un sector industrial más grande, con el consecuente desarrollo de una importante base de clase trabajadora, y un sector subsidiario de administración, comercio y servicios más amplio, que demanda una fuerza laboral más calificada y da lugar a otra base de clase.

Es cierto que el proceso de desindustrialización experimentado por algunos países en la década de 1990 como resultado de la implementación de ciertos modelos de reforma neoliberal ha modificado el panorama. En Paraguay, sin embargo, se produjo un proceso particular. Por una parte, el sector agrícola experimentó un rápido proceso de modernización con la introducción del cultivo de soja a gran escala y la ganadería de avanzada. Sin embargo, la histórica dicotomía latifundio-minifundio no solo se mantuvo, sino que se fortaleció. Y por la otra, ausente un sector industrial capaz de absorber mano de obra, la migración rural se concentró en las áreas periféricas y el sector informal.

Este escenario configura un tipo de juego diferente. Como argumenta Garretón Merino (2003, p. 14), “se podría decir que “por ‘modernidad’ entendemos el principio de afirmar la capacidad de los sujetos individuales y colectivos para la acción histórica... la

ausencia de ‘modernidad’ es la ausencia de sujetos”. Pero incluso sin equiparar la existencia de sujetos con la modernidad, mientras que los actores de élite sean omnipresentes a lo largo del tiempo, solo la transformación de sectores subalternos en actores colectivos ampliará la dimensión de la agencia desde el nivel individual al colectivo.

Un examen detallado de la fuerza laboral revela lo pequeña que es la proporción del sector formal capaz de construir organizaciones. Según el último informe del Banco Mundial (2024b, p. 18) solo un tercio de la fuerza de trabajo se encuentra en el sector formal. Así, dos tercios de la fuerza laboral no puede ser considerada “clase trabajadora” desde un punto de vista sociológico. Los datos del Instituto Nacional de Estadística apuntan en la misma dirección como se observa en la figura 1.

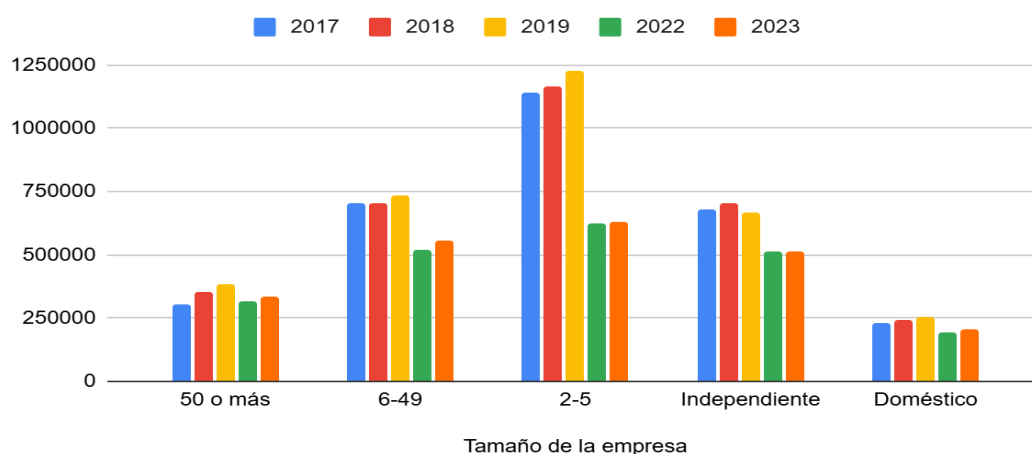


Figura 1. Estructura ocupacional en áreas urbanas del Paraguay.

Nota: Población ocupada de 15 y más años de edad en la ocupación principal por año, según área de residencia, tamaño de empresa y años de estudio (2017–2019); Población de 15 y más años ocupada por año y ocupación informal no agropecuaria, según tamaño de la empresa (2017, 2022 y 2023) (Instituto Nacional de Estadística, 2024).

Factores institucionales: Partidos políticos y reglas del juego

Partidos Políticos

La literatura especializada ha enfatizado que el número de partidos políticos y el grado de polarización entre ellos influyen en la estabilidad o inestabilidad de las democracias, y que las reglas electorales contribuyen a dar forma a estos sistemas. Sin embargo, un factor que no se discute con

frecuencia en la literatura contemporánea y que afecta la calidad de la democracia es el tipo de partidos.

Este tema preocupó a muchos de los clásicos. Max Weber (2019) distinguió entre partidos de clientela y partidos de cosmovisiones, es decir ideológicos; Maurice Duverger (1954) diferenció entre partidos de cuadros y partidos de masas; Otto Kirchheimer (1966) destacó la tendencia de los partidos de masas a

transformarse en partidos atrapalotodo; y Angelo Panebianco (1988) su tendencia a convertirse en partidos burocráticos y profesionales.

En Paraguay, como en la mayoría de los países latinoamericanos, los partidos políticos surgieron en el último tercio del siglo XIX y podrían caracterizarse mejor como partidos de notables, es decir, con una organización laxa centrada en el liderazgo y prestigio de ciertas personalidades.

Un desarrollo institucional clave es que la Constitución de 1870 consagró el sufragio universal. La única discusión fue sobre la edad mínima para votar: ¿debía ser 18 o 17 años? Los dos partidos tradicionales se establecieron en 1887, diecisiete años después, precedidos por una serie de clubes políticos que pueden considerarse proto-partidos, es decir nacieron bajo reglas del juego ya establecidas, y esas reglas los impulsaron a incorporar a la mayor cantidad de personas posible en sus filas. Como lo demuestra el análisis de dependencia de trayectoria de Pierson (2004), la secuencia de los acontecimientos tiene consecuencias a largo plazo, y este caso no fue la excepción. Lo "racional" para los partidos era socializar en su seno a un segmento lo más amplio posible de la población. Y eso fue exactamente lo que hicieron. Evolucionaron rápidamente de partidos de notables a partidos clientelistas.

Para consolidar su identidad y fortalecer su base, recurrieron a estrategias de marketing político propias del siglo XIX, incluyendo la adopción de un color, un himno, una polca, un héroe fundador de proporciones míticas y un panteón de santos partidarios. Los miembros de los partidos comenzaron a llamarse entre sí "correligionarios", es decir, personas que comparten la misma fe (Abente Brun, 1995; Lachi y Rojas Schefer, 2018).

Ninguno de estos factores institucionales, ni las estrategias adoptadas por los partidos para adaptarse a ellos, habrían sido tan exitosos sin unas condiciones socioeconómicas favorables. Para entonces, Paraguay era un país mestizo homogéneo, sin divisiones étnicas significativas que amenacen a la élite emergente. Además, su estructura productiva estaba compuesta por dos sistemas básicos: la

ganadería extensiva y la agricultura de subsistencia.

El sistema ganadero se basaba en la cría extensiva de ganado en grandes extensiones de tierra, con una fuerza laboral reducida compuesta por "peones", quienes tenían una relación de dependencia con los "estancieros". Por otro lado, vivían los "campesinos", dueños de pequeñas parcelas de tierra o simples ocupantes, dedicados a la agricultura de subsistencia. No se desarrolló una agricultura comercial intensiva en mano de obra. Algunos campesinos producían cultivos de exportación, como tabaco, algodón y aceite de *petitgrain*, vendidos a intermediarios que los canalizan hacia las casas de importación y exportación de Asunción, en su mayoría de propiedad de inmigrantes europeos o paraguayos de primera generación.

Este modelo económico de "latifundio-minifundio" creó un entorno fragmentado y de baja densidad social, ideal para el desarrollo de lazos clientelistas, ya que los ganaderos ricos, los intermediarios de "frutos del país" y los dueños de almacenes podían establecer fácilmente relaciones asimétricas y diádicas de clientelismo disfrazadas de lealtad partidaria.

Con el acceso al poder político, estos lazos verticales se reforzaron aún más, ya que los patrones adquirieron la capacidad de facilitar los trámites de sus clientes ante la justicia y la burocracia estatal. La falta de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones y la modesta expansión de la economía agroexportadora llevaron a cambios socioeconómicos y demográficos muy lentos, facilitando la supervivencia de los partidos tradicionales hasta bien entrado el siglo XX.

En las décadas de 1940 y 1950, un auge de la intervención estatal llevó al crecimiento del Estado y también al desarrollo sin precedentes del clientelismo basado en el aparato estatal. Durante la dictadura de Alfredo Stroessner, el sistema se perfeccionó mediante la fusión casi total entre partido y Estado, otorgando un gran poder a las organizaciones locales del partido, las "seccionales", que canalizan tanto las necesidades de los sectores más pobres como las aspiraciones de los menos pobres. Con el advenimiento de la democracia, estas prácticas

clientelares se extendieron (Setrini, 2025; Dosek, 2023).

Al tratar al Estado como un dispensador de beneficios, los partidos refuerzan el comportamiento rentista de otros poderosos actores socioeconómicos. En general, el sector empresarial organizado habla del libre mercado y de la eliminación de la intervención gubernamental en cada oportunidad posible. Sin embargo, en la práctica, busca constantemente la intervención del Estado en favor de sus intereses.

En resumen, la política se articula en torno a dos ejes principales: el de patrón-cliente (en el que se sustenta la estructura partidaria) y el de las corporaciones rentistas-Estado (donde los partidos actúan como mediadores). Sin embargo, en ambos casos, las demandas son esencialmente distributivas y se resuelven a expensas del Estado. Los partidos se convierten en intermediarios en la distribución de bienes y, dado que los fondos pertenecen al Estado, pueden permitirse ser generosos.

Así, tenemos un Estado que es simultáneamente depredador y presa. De una u otra manera, los ciudadanos comunes terminan siendo víctimas y testigos impotentes del equivalente funcional de una “tragedia de los comunes” (Oström, 1990), en la que el recurso común, un Estado central y débil, se

convierte en un coto de caza para depredadores y corre el riesgo de desmoronarse lentamente.

La tabla 5 ilustra la distinción entre estos tipos ideales de partidos clientelistas y los ideológicos, o de cosmovisiones como los define Weber (2019), en términos de la naturaleza de su base social de apoyo, su inclinación o sesgo político, y su perfil de identitario.

Capital Social

Un conjunto de estudios importantes ha enfatizado la importancia de una cultura de confianza interpersonal y en las instituciones como clave para comprender la existencia y calidad de los sistemas democráticos (Putnam, 1993; Fukuyama, 1995). En contraste, su ausencia sería perjudicial tanto para el desarrollo de la democracia como para su calidad.

Los datos para el caso de Paraguay muestran un nivel muy bajo para ambas dimensiones. Para el periodo 1996-2024, solamente el 12% de la población consideró posible confiar en la mayoría de las personas, por debajo del promedio para América Latina que es 15% (Latinobarómetro, 2024, p. 58). Igualmente, bajos son los hallazgos para la confianza en las instituciones promedio, como se observa en la tabla 6. Esto indica una profunda desconfianza social.

Tabla 5. Tipos de partidos y sus correlaciones con estructuras sociales y sesgos de política.

Correlatos	Base social de apoyo	Sesgo de política	Perfil de identidad
Partidos ideológicos	Colectivos	Redistributivo	Progresita, pro-trabajo; o conservador, pro-empresarial
Partidos clientelistas	Individuos	Distributivo	Populista, conservador, personalista

Tabla 6. Confianza ciudadana en instituciones públicas en Paraguay (2006–2023).

Año	Fuerzas Armadas	Municipalidad	Congreso Nacional	Corte Suprema de Justicia	Presidente	Partidos Políticos
2006	42	43	20	19	19	18
2008	36	35	13	13	12	12
2010	52	48	25	25	51	22
2012	44	45	27	27	41	21
2014	54	48	28	28	42	20
2016	58	49	18	27	28	17
2019	53	47	22	26	42	21
2021	52	45	25	25	43	20
2023	51	41	25	24	23	17

Fuente: El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el Pulso de la democracia en Paraguay (LAPOP Lab, 2023, p. 34, Gráfico 2.7)

Sin embargo, aunque los datos evidencian una correlación entre esta variable y la calidad de la democracia, los mismos no responden a la pregunta de la causalidad. ¿Es la escasa confianza la que influye en la baja calidad de la democracia o la baja calidad la que genera el escepticismo y la desconfianza?

Conclusiones

El principal hallazgo de este trabajo es que en el caso de Paraguay el nivel y patrón de desarrollo socioeconómico ha producido y sigue produciendo una “sociedad invertebrada”. Es una sociedad sin actores colectivos para sí mismos (aunque se podría argumentar que el campesinado es un actor colectivo en sí mismo). En tales entornos, prevalecen las relaciones verticales, el poder se ejerce dentro de un marco patrimonialista o clientelista, y la política gira en torno a la búsqueda y distribución de recompensas individuales. El clientelismo de los partidos no es más que una respuesta “racional” a ese entorno.

Al hacer un acercamiento más detallado, el papel de la dimensión institucional queda al descubierto. La temprana expansión del sufragio hizo que los partidos del siglo XIX sean más “populares” y, por lo tanto, más resilientes, y esto, combinado con la ausencia de nuevos actores socioeconómicos significativos, les ha permitido seguir siendo fuertes más de un siglo después de su fundación. Es por ello por lo que los partidos tradicionales nacen como estructuras de protección de privilegios, como partidos de notables, pero con el tiempo, y a medida que se expande el sufragio, evolucionan hacia máquinas clientelistas de búsqueda de poder. Este tipo de partido posee características que influyen en la baja calidad de la democracia y, dada la actual estructura socioeconómica, es poco probable que cambien pronto o de manera significativa.

Esta transición de partidos de notables de base reducida a partidos clientelistas de base amplia puede ser vista como el equivalente funcional de la transformación de los partidos modernos en partidos de burócratas y profesionales. A diferencia de dichos casos, sin embargo, la transición de partidos de notables a partidos clientelistas ilustra vívidamente el dilema de la democracia en Paraguay.

Por un lado, está claro que este tipo de partido posee características que influyen en la baja calidad de la democracia. Por otro lado, dado el actual esquema socioeconómico, es poco probable que los partidos cambien pronto o de manera significativa. El caso de Paraguay ilustra vívidamente este dilema. Por un lado, las condiciones estructurales e institucionales no solo explican las causas de la baja calidad de la democracia, sino que también dejan poco espacio para un cambio rápido. Esta democracia de baja calidad es ciertamente mucho mejor que la dictadura de Stroessner, pero está lejos de estándares razonables de calidad institucional.

Por otro lado, el “atajo”, recurrir a una solución mesiánica, conduce al autoritarismo y la dictadura. Autoritarismo o democracia de baja calidad: un dilema que se reduce a elegir entre la espada y la pared.

Una posible salida a esta trampa es el surgimiento de un consenso de cambio aglutinador como el que hizo posible la elección del ex-presidente Fernando Lugo. Aún está por verse si en 2028 la oposición democrática podrá resolver los dilemas que arrastra desde 1993. Uno es que los partidos con estructura no tienen candidatos ganadores y los candidatos ganadores no tienen plataformas partidarias sólidas sobre las cuales sostenerse. Y el otro, es la estrategia oficialista de alentar candidaturas divisionistas.

En cualquier caso, lo que se ha visto hasta ahora es que “en el ámbito de las pérdidas” la población vulnerable se aferra a lo poco que le ofrece la estructura clientelista, adoptando un comportamiento político adverso al riesgo, y solo cambia a una actitud de mayor riesgo cuando percibe una esperanza de una mejora radical enmarcada en términos milenaristas.

Un segundo conjunto de cuestiones tiene que ver con las implicaciones de este estudio de caso. ¿Estos hallazgos tienen alguna relevancia teórica más allá del caso paraguayo? De este artículo se pueden extraer cuatro implicaciones relevantes para otros casos. Primero, la importancia de los factores estructurales para abordar el problema de la calidad de la democracia es de un valor general y tiene importantes implicaciones para los problemas de la calidad de la democracia. Segundo, la importancia de

la naturaleza de los partidos trasciende el caso paraguayo, pues no se trata solamente de estudiar el sistema de partidos sino también el tipo de partidos. Tercero, el papel de las reglas del juego como detonantes o frenos del cambio es igualmente evidente.

Por último, tal vez la conclusión más importante sea que un retorno al paradigma estructural para el estudio de la calidad de la democracia no solo es teóricamente necesario, sino también políticamente útil. En efecto, las coyunturas se caracterizan por una aceleración de los tiempos sociales y políticos, por ritmos especiales y por un grado de incertidumbre mayor de lo habitual. Los cálculos a corto plazo, las buenas decisiones y los errores, *virtù vince fortuna*, juegan un papel muy relevante. El paradigma contingente, el de la agencia, ha demostrado ser útil en las coyunturas que abrieron espacio a la redemocratización o las que lo abren a la regresión autoritaria. Sin embargo, con el tiempo, la fuerza de la realidad social y económica reaparece y finalmente prevalece. Una vez que la coyuntura se disipa, otros factores, principalmente estructurales, juegan un papel mucho mayor y este es el caso de la calidad de la democracia.

Las implicaciones de política de estos hallazgos también son importantes. Dadas las condiciones estructurales, si se busca mejorar la calidad de la democracia solo la compleja construcción de coaliciones entre partidos podría ofrecer una salida ya que, como diría Weber, la política es un proceso que se asemeja al lento pulir de una dura madera.

Referencias

- Abente Brun, D. (1995). A party system in transition: The case of Paraguay. In S. Mainwaring & T. R. Scully (Eds.), *Building democratic institutions: Party systems in Latin America* (pp. 157–180). Stanford University Press.
- Abente Brun, D. (2007). *The quality of democracy in small South American countries: The case of Paraguay*. Kellogg Institute for International Studies, Working Paper #343.
- Abente Brun, D. (2011). Hacia una democracia de calidad (pp. 25–55). En D. Abente Brun & D. Borda (Eds.), *El reto del futuro: Asumiendo el legado del bicentenario*. Ministerio de Hacienda
- Banco Mundial. (2024a). *Plataforma de pobreza y desigualdad (PIP)*. <https://pip.worldbank.org/>
- Banco Mundial. (2024b). *De una tierra sin litoral a una tierra de oportunidades. Reporte de Crecimiento en Paraguay*. <https://pip.worldbank.org/>
- Barreda, M., & Bou, M. (2011). La calidad de la democracia paraguaya: Un avance sobre caminos tortuosos. *América Latina Hoy*, 56, 133–161. <https://doi.org/10.14201/alh.7789>
- Bourscheid, J. I., & Stumpf González, R. (2019). Transición y precarización democrática paraguaya: los efectos de la baja calidad institucional y del comportamiento político negativo. *Colombia Internacional*, 98, 3-61.
- Diamond, L., & Morlino, L. (Eds.). (2005). *Assessing the quality of democracy*. Johns Hopkins University Press.
- Došek, T. (2023). El clientelismo en Paraguay: ¿Compra de votos o compra de participación electoral? *Latin American Research Review*, 58(3), 323–347. <https://doi.org/10.25222/larr.1234>
- Duverger, M. (1954). *Political parties: Their organization and activity in the modern world*. Wiley.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. London: Hamish Hamilton.
- Garretón Merino, M. (2003). *Incomplete democracy: Political democratization in Chile and Latin America*. University of North Carolina Press.
- Hagopian, F. (2005). Conclusions: Government performance, political representation, and public perceptions of contemporary democracy in Latin America. In F. Hagopian & S. P. Mainwaring (Eds.), *The third wave of democratization in Latin America: Advances and setbacks*. Cambridge University Press.
- Instituto Nacional de Estadística. (2024). Población ocupada de 15 y más años de edad en la ocupación principal por año, según área de residencia, tamaño de empresa y años de estudio (2017–2019); Población de 15 y más años ocupada por año y ocupación informal no agropecuaria, según tamaño de la empresa (2017, 2022 y 2023) <https://www.ine.gov.py/publicacion/3/empleo>
- Kircheimer, O. (1966). The transformation of the Western European party system. In L. LaPalombara & M. Weiner (Eds.), *Political parties and political development* (pp. 177–200). Princeton University Press.
- Lachi, M., & Rojas Schefer, R. (2018). *Correligionarios: Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo*. Asunción: Arandurã Editorial.
- LAPOP Lab. (2023). El barómetro de las Américas 2023: Pulso de la democracia en Paraguay. Vanderbilt. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/paraguay/A>

- [BPRY2023-Pulso-de-la-democracia-final-20240508.pdf](#)
- Latinobarómetro. (2024). *Informe Latinobarómetro 2024: La democracia resiliente*. Corporación Latinobarómetro. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Levine, D. H., & Molina, J. E. (Eds.). (2011). *The quality of democracy in Latin America*. Lynne Rienner Publishers.
- Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), 69–105.
- Mainwaring, S., O'Donnell, G., & Valenzuela, J. S. (Eds.). (1992). *Issues in democratic consolidation: The new South American democracies in comparative perspective*. University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C., & Whitehead, L. (Eds.). (1986). *Transitions from authoritarian rule: Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G., Vargas Cullell, J., & Iazzetta, O. M. (Eds.). (2004). *The quality of democracy: Theory and applications*. University of Notre Dame Press.
- Panbianco, A. (1988). *Political parties: Organization and power* (M. Silver, Trans.). Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Rueschemeyer, D., Huber Stephens, E., & Stephens, J. D. (1992). *Capitalist development and democracy*. University of Chicago Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Pérez Talia, M. (2017). La institucionalización partidista y su relación con la calidad de la democracia: Paraguay y Uruguay en perspectiva comparada. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(229), 297–330.
- PNUD. (2024). *Informe sobre desarrollo humano 2023–24: Romper el estancamiento: Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado*. PNUD. Recuperado de <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24>
- Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2000). *Democracy and development: Political institutions and well-being in the world, 1950–1990*. New York: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Setrini, G. F. (2025). Regime change and alternancia clientelar: From monopolistic to pluralistic clientelism in post-Stroessner Paraguay. *Latin American Perspectives*, 52(1)
- The Economist Intelligence Unit. (2024). *Democracy Index 2024*. The Economist Group. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/>
- Tusell Collado, A. (2023). Calidad de la democracia en América Latina, 2013-2018: una clasificación con observaciones de conglomerado y dendrograma. *Estado & Comunes*, 2(17), 39–56
- Valdebenito, A. (2022). La calidad de la democracia en América Latina: en estudio comparado de la democracia latinoamericana en el decenio 2009-2019. *Revista de Ciencia Política*, 60(1), 934.
- Weber, M. (2019). *Economía y sociedad* (J. A. V. M. L. C. Martínez, Ed.). Siglo XXI Editores. (Original publicado en 1922).