

## ARTÍCULO ACADÉMICO

# Del tecnocratismo al hiperpartidismo: el cartismo y sus efectos sobre el partido y la democracia en Paraguay (2013–2025)

*From technocracy to hyper-partisanship: Cartismo and its effects on the party and democracy in Paraguay (2013–2025)*

José Tomás Sánchez Gómez<sup>1</sup> 

<sup>1</sup> Centro Interdisciplinario de Investigación Social (CIIS), Paraguay.

Correspondencia: josetopy@gmail.com

### Resumen

Este artículo analiza el giro estratégico del cartismo en Paraguay entre 2013 y 2025, desde un modelo tecnocrático orientado a la eficiencia estatal hacia una forma hiperpartidaria centrada en el control del Partido Colorado sobre el aparato público. El objetivo central es examinar los efectos políticos e institucionales de dicha transformación y, en particular, sus consecuencias sobre la estructura del propio partido, la gobernabilidad, la gestión pública, el Estado de Derecho y la democracia. A partir de un enfoque de análisis procesual y comparado, se sostiene que este viraje implicó la derrota de una racionalidad tecnocrática por parte de una lógica de partido dominante, con profundas consecuencias sobre la calidad institucional y la profesionalización del Estado. El artículo describe las etapas del cartismo y los efectos institucionales del hiperpartidismo bajo la presidencia de Santiago Peña, con sus impactos sobre la gobernabilidad democrática.

**Palabras clave:** cartismo, Paraguay, partidos, tecnocracia, democracia.

Recibido: 17/07/2025 Aceptado: 01/08/2025.

Doi: <https://doi.org/10.54549/cs.2025.5.5714>



Acceso abierto.  
Licencia CC BY.

## Abstract

This article analyzes the strategic shift of cartismo in Paraguay between 2013 and 2025, from a technocratic model oriented toward government efficiency to a hyper-partisan form centered on the Colorado Party's control over the state apparatus. The main objective is to examine the political and institutional effects of this transformation, and particularly its consequences for the party structure, governance, public administration, the Rule of Law and democracy. Using process-tracing and comparative approach, the article argues that this shift marked the defeat of technocratic rationality by a dominant party logic, with profound consequences for institutional quality and government professionalization. The article describes the stages of cartismo and the institutional effects of hyper-partisanship under Santiago Peña's presidency, emphasizing its impacts on democratic governance.

**Keywords:** cartismo, Paraguay, parties, technocracy, democracy.

## Introducción

Los partidos políticos no son estructuras inmutables. Más allá de los marcos institucionales o las culturas políticas que los moldean, las élites partidarias pueden reformular sus estrategias, discursos y vínculos con el Estado y la sociedad. Este artículo parte de esa premisa para analizar el caso del cartismo en Paraguay, una facción dominante dentro del Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana – ANR) que, entre 2013 y 2025, transformó de forma sustantiva su manera de concebir y ejercer el poder. En efecto, el cartismo, liderado por el empresario Horacio Cartes, emergió con un proyecto político que, una vez en el gobierno, tuvo un corte tecnocrático, centrado en la eficiencia administrativa, que permitió avances en la profesionalización del Estado y la transparencia pública. Inicialmente, Cartes concebía al Partido Colorado como un instrumento secundario en su visión de poder. Con el tiempo, sin embargo, esa visión dio paso a una lógica hiperpartidaria, en la que el partido se convirtió en el centro de gravedad del poder político.

Esta mutación estratégica ya fue documentada por Sánchez-Gómez (2025), quien distinguió dos fases: una primera presidencia tecnocrática (Cartes, 2013–2018) y una segunda marcadamente partidaria (Peña, 2023–actualidad). Este trabajo, sin embargo, no se limita a describir ese cambio, sino que se interroga por sus implicancias para la democracia paraguaya. Propone que la transformación del cartismo no fue accidental ni ideológica, sino una respuesta estratégica frente a las dificultades de sostener un proyecto tecnocrático, con consecuencias significativas. El objetivo es analizar esos

efectos, particularmente en tres dimensiones críticas: (1) la estructura del partido, (2) la gobernabilidad; y, (3) el Estado de Derecho y la democracia.

Desde el punto de vista teórico, el artículo se inscribe en los debates sobre patronazgo, clientelismo y dominancia partidaria (Gonzalez-Ocantos y Oliveros, 2019; Hicken, 2011; Peters y Bianchi, 2020). Aporta a esta literatura al mostrar que la relación entre el partido, el Estado y la sociedad, puede variar en función a respuestas adaptativas (por ejemplo, de una gestión tecnocrática a una clientelar, o viceversa) y afectar profundamente la calidad institucional, el equilibrio de poderes y la percepción ciudadana sobre el régimen democrático. Metodológicamente, el estudio adopta un enfoque cualitativo y longitudinal, centrado en la reconstrucción del proceso de transformación del cartismo entre 2013 y 2025, en la que se analizan la trayectoria del partido y sus dos presidencias (2013-2018 y 2023-presente).

La estructura del artículo se organiza en cuatro secciones. La primera explora el experimento tecnocrático de Cartes y las causas de su fracaso. La segunda examina la consolidación de un modelo hiperpartidario bajo Peña. La tercera evalúa los efectos institucionales y democráticos del giro cartista. Finalmente, la conclusión resume los hallazgos y reflexiona sobre sus implicancias comparadas para el estudio de partidos dominantes y gobernabilidad democrática en América Latina.

### **Los partidos sí cambian: fundamentación teórica y metodológica para estudiar la transformación del cartismo**

Durante mucho tiempo, la literatura sobre partidos dominantes en América Latina enfatizó su continuidad estructural. En estos enfoques, el vínculo entre el partido, Estado y sociedad, como el clientelismo y el patrimonialismo, se han presentado como rasgos persistentes, difíciles de erradicar por la fuerza de la estructura social, la cultura política o la debilidad estatal (Morinigo, 2008; Piattoni, 2001; Powell, 1970). Sin embargo, esta perspectiva puede oscurecer procesos internos de transformación que, aunque graduales, generan efectos en la forma en que los partidos gobiernan y se relacionan con la ciudadanía (Hagopian y Mainwaring, 2005; Levitsky, 2003; Roberts, 2014).

Este artículo parte de una perspectiva distinta: los partidos, incluso los más dominantes, son mutables (Roberts, 2014). No solo porque cambian sus liderazgos o coaliciones internas, sino porque sus estrategias pueden adaptarse a las condiciones del entorno. El caso del cartismo ofrece una oportunidad analítica para observar cómo una facción partidaria puede transformarse en su forma de ejercer el poder, y qué consecuencias acarrea sobre el sistema político.

El estudio se plantea dos preguntas: ¿qué factores impulsaron el giro del cartismo desde un proyecto tecnocrático hacia un modelo hiperpartidario?, y ¿cuáles fueron sus efectos sobre el Partido Colorado, el Estado y las reglas democráticas? Para responder, el artículo se sitúa en la intersección entre las literaturas sobre patronazgo, gestión pública y partidos (Levi et al., 2015; Peters y Bianchi, 2023; Peters, Knox, y Kim, 2023), útil para entender las distintas estrategias que los partidos despliegan según sus fines en el aparato estatal.

El patronazgo ofrece una oportunidad para mostrar cómo los partidos no son estáticos y pueden variar. Distintos estudios han descrito al patronazgo como la facultad que poseen los actores políticos para nombrar a individuos en cargos públicos sin necesidad de pasar por procedimientos formales ni atender a criterios de mérito o idoneidad (Kopecký, Mair, y Spirova, 2012). Tradicionalmente asociado al clientelismo, este fenómeno fue visto como invariable en ciertas culturas políticas (Piattoni, 2001). Pero este enfoque ha limitado la comprensión del papel funcional que puede jugar el patronazgo en la configuración de coaliciones, el control burocrático o la gobernabilidad. Así, se pierde de vista que los patrones de patronazgo no son fijos ni universales (Peters, et al., 2025). Las élites políticas pueden combinar racionalidades clientelares con intentos tecnocráticos, adoptando modelos más o menos centralizados, ideológicos o pragmáticos. Así, los partidos pueden oscilar entre lógicas de desempeño técnico y partidario. Esta tensión es clave para entender el devenir de muchos partidos gobernantes en la región.

El caso paraguayo ilustra esta oscilación. Como documenta Sánchez-Gómez (2025), el cartismo intentó inicialmente (en el 2013) imponer una lógica tecnocrática en la gestión estatal: impulsó reformas en el servicio civil y la transparencia, desplazando al partido a un rol secundario. Pero tras enfrentar una resistencia interna en el partido y sufrir derrotas políticas en el 2017, como las protestas sociales y la quema del Congreso para detener el afán de Cartes de cambiar la Constitución y poder ser reelegido (marzo de 2017), así como la derrota de Santiago Peña en las internas del partido (diciembre de 2017), el liderazgo de Cartes optó por una estrategia que dio al partido un rol superlativo en el gobierno en 2023. No fue un retroceso ideológico, sino una maniobra de supervivencia. Este giro consolidó un patrón de gobernanza donde el comando partidario reemplazó a la presidencia como eje del poder político y donde los criterios partidarios restringieron el margen de acción de los tecnócratas.

En este marco, el cartismo debe entenderse como una facción adaptativa dentro de un partido dominante. Su tránsito del tecnocratismo al hiperpartidismo no fue una reversión cultural, sino un aprendizaje organizativo, impulsado por incentivos y capacidades para adaptarse a un contexto que le fue hostil. Esta

lectura dialoga con estudios que analizan la resiliencia o cambio organizacional en función a la fuerza de los incentivos y a la capacidad de adaptación a contextos cambiantes (Burgess y Levitsky, 2003).

Para responder a las preguntas planteadas, el artículo adopta una estrategia cualitativa, interpretativa y longitudinal, centrada en el análisis procesual (process tracing) (Collier, 2011) que permite observar cómo una secuencia de eventos (elección, reformas, resistencia, derrota, reconfiguración) da lugar a una transformación observable en los patrones de gobernanza. El análisis se apoya en diversas fuentes empíricas: discursos partidarios, documentos oficiales y un examen sistemático de la prensa nacional (ABC Color, Última Hora, La Nación), para identificar eventos clave, alineamientos políticos y controversias. También se emplean datos de Latinobarómetro y V-Dem para medir percepciones ciudadanas, calidad institucional y evolución democrática. La revisión bibliográfica nacional e internacional complementa este trabajo empírico, contextualizando el caso en debates teóricos sobre clientelismo, patronazgo y partidos.

La estrategia empírica se estructura en tres momentos: (1) el gobierno de Cartes (2013–2018) y su apuesta tecnocrática; (2) la reconfiguración del cartismo en la oposición partidaria (2018–2023); y (3) el segundo gobierno de Honor Colorado bajo Santiago Peña (2023–2025). A lo largo de estos momentos se analizan cambios en la estructura partidaria, el gabinete, las relaciones de poder y la calidad institucional, conectando la trayectoria interna del cartismo con sus efectos sobre la democracia paraguaya.

## **El cartismo, el Partido Colorado y la mutabilidad partidaria**

El cartismo, oficialmente Movimiento Honor Colorado, es una facción del Partido Colorado liderada por Horacio Cartes. Fundado en 2010, es el movimiento con mayor vigencia, siendo el único en alcanzar la presidencia de la República en dos ocasiones (2013–2018 y 2023–actualidad), al menos desde 1989. Para mediados de 2025, el cartismo es el único movimiento partidario plenamente consolidado a nivel nacional, con un liderazgo centralizado y una hegemonía incuestionable. Sin embargo, esta consolidación no respondió a una estrategia fija. Por el contrario, el cartismo mostró una fuerte capacidad de adaptación, reformulando su relación tanto con el partido como con el Estado. Inició con un proyecto tecnocrático de modernización estatal, pero giró luego hacia una estrategia hiperpartidaria que transformó sus lógicas de gobierno, desafiando clasificaciones estáticas de partidos “clientelares” o “programáticos” (Kitschelt, 2000) al mostrar que las élites partidarias pueden reformular sus estrategias según el contexto.

Antes de examinar sus trayectorias de gobierno, esta sección caracteriza brevemente sus dos pilares fundamentales: el movimiento cartista y el Partido Colorado.

### **El cartismo**

El cartismo es un movimiento personalista en un partido fuerte (Dosek y Duarte-Recalde, 2023). Horacio Cartes es su líder absoluto, con una centralidad no vista en la historia reciente del partido. A diferencia de otros expresidentes de la República, Cartes no solo conservó influencia, sino que la expandió. En 2022, fue elegido presidente del Partido Colorado desde fuera del poder ejecutivo, derrotando a un presidente en funciones, Mario Abdo Benítez, en una elección interna sin precedentes (La Nación, 2022a). El poder de Cartes se basa no solo en su capacidad económica, sino también en su habilidad organizativa, ya que no es el primer empresario que buscó dominar el partido; otros como Juan Carlos Wasmosy, Blas N. Riquelme o Osvaldo Domínguez Dibb intentaron pero no lograron consolidar movimientos duraderos. Cartes demostró ser capaz de articular equipos diversos, imponer disciplina y adaptar su liderazgo según el contexto.

El cartismo también logró desbordar las fronteras del Partido Colorado. Logró alinear a sectores del Partido Liberal y desarticuló a la tercera fuerza electoral del 2023, Cruzada Nacional, al escamotearle varios de sus legisladores (Última Hora, 2024a). Además, es un movimiento vinculado a una fuerza mediática consolidada (La Nación, 2022b) y posee una estructura empresarial vinculada al propio Cartes (Oteiza, 2024), con lo cual también juega con fuerza en el sector privado, frente gremios, medios y otros sectores de poder. En suma, estos elementos dan al cartismo una serie de recursos que favorecen su gran consolidación política.

### **El Partido Colorado**

El Partido Colorado es, sin dudas, el partido político más fuerte del país. Su estructura lo convierte en uno de los partidos más resilientes y extendidos de América Latina<sup>1</sup>. Esa fortaleza se expresa de varias maneras.

En primer lugar, su tiempo en el gobierno. Gobernó desde 1948 con una sola interrupción (2008-2013)<sup>2</sup>. Desde la transición a la democracia en febrero de 1989, ganó siete de las ocho elecciones presidenciales y sobrevivió eventos como

---

1 Especialmente desde la caída del PRI en México o el declive del Partido Justicialista en Argentina.

2 La ANR solo perdió una elección presidencial, en 2008, cuando un candidato outsider de centro-izquierda, Fernando Lugo, ganó la presidencia, hasta que fue removido mediante un cuestionado juicio político (De Micheli, Sanchez-Gomez, y Roberts, 2022; López, 2014).

un cambio de régimen político (1989), la caída de un presidente (1999), una fractura partidaria (2002) y una pandemia que debilitó a muchos oficialismos en la región (Cerna Villagra y Ibarrola, 2020; Pérez-Talia, 2024). En segundo lugar, la ANR concentra un elevado nivel de adhesión social. En 2022, declaró que 2.6 millones de miembros estaban habilitados para participar en sus elecciones internas (ANR, 2022), lo que equivale a un 43% de la población paraguaya, si tenemos en cuenta el último censo de 2022 (Instituto Nacional de Estadística, 2023). Aunque no todas las afiliaciones sean legítimas, sigue siendo excepcional. A modo de comparación, el Partido de los Trabajadores en Brasil —un país con treinta veces más habitantes— contaba con 1,6 millones de afiliados en 2023 (Soares, 2024).

En tercer lugar, destaca su presencia territorial. La ANR posee una red burocrática institucionalizada, articulada en *seccionales* locales (Sánchez Gómez, 2019), que cumplen múltiples funciones: movilización electoral, provisión de servicios, integración comunitaria y formación de líderes (Lachi y Rojas Scheffer, 2018; Setrini, 2011). Este aparato no se debilitó tras la dictadura: pasó de 240 seccionales en 1989 (Abente Brun, 1996) a 411 en 2023, incluyendo algunas en Argentina, España y Estados Unidos (La Nación, 2023a). Finalmente, el clientelismo que vincula a la ANR con el sector público sigue siendo un recurso fundamental. Diversos estudios muestran cómo la ANR ha utilizado su acceso al aparato estatal para construir una amplia red de favores políticos (Lachi y Rojas Scheffer, 2018; Morinigo, 2008; Schuster, 2013). Durante la dictadura de Stroessner, el partido monopolizaba el acceso al empleo público y operaba como canal de control social. Esa situación se adaptó, pero no desapareció con la transición democrática (Setrini, 2011).

En suma, el Partido Colorado constituye una de las instituciones políticas más influyentes del país, tanto por su persistencia electoral como por su infraestructura territorial, capacidad clientelar y rol central en la disputa por el control del Estado.

### **El primer gobierno de Honor Colorado: proyecto tecnocrático y tensiones con el Partido Colorado**

La elección de Horacio Cartes en 2013 marcó un giro en la relación entre el Partido Colorado y el Estado. Empresario sin carrera política, fue incorporado a la ANR como una opción para volver al poder tras la derrota de 2008 (Sánchez Gómez, 2019). Como presidente se alejó de los cánones colorados. Estructuró un gabinete con fuerte presencia de técnicos y figuras independientes, al que denominó “selección nacional” (usando un término del fútbol), generando una reacción crítica en el partido. Algunas seccionales izaron banderas “de luto” en señal de protesta (ABC Color, 2013).



Esta reacción expuso la tensión entre dos lógicas: la tecnocrática que promovía Cartes y la clientelar dominante en la ANR. Aun así, impulsó reformas clave. Siguiendo con reformas iniciadas en el gobierno de Fernando Lugo (Lafuente y Schuster, 2014; Sánchez, 2014), Cartes en 2014 firmó el decreto N.º 1212/14 para crear el portal “Paraguay Concursa” y el Sistema Integrado de la Carrera Civil Administrativa- SICCA para regular concursos públicos; y en 2015 reglamentó procesos de ingreso y promoción en la función pública (Secretaría de la Función Pública, 2018). Estas medidas consolidaron procesos meritocráticos y elevaron el índice de desarrollo del servicio civil de Paraguay. También hubo avances en transparencia: la Ley N.º 5189/14 obligó a publicar salarios públicos, y la Ley N.º 5282/14 reglamentó el acceso ciudadano a la información pública (Ministerio de Justicia, 2020). La apertura informativa tuvo un efecto inmediato: permitió mapear redes de parentesco, favoritismo y poder enquistadas en distintas instituciones, afectando a la propia ANR (Sánchez Gómez, 2019).

### **El punto de inflexión**

Las reformas encontraron resistencia. En las internas partidarias de 2015, el entonces senador Mario Abdo Benítez desafió al oficialismo con un discurso de defensa de las bases coloradas. Aunque Pedro Alliana (candidato de Cartes) ganó con poco más del 50%, Abdo obtuvo un 37%, evidenciando tensiones internas (Cerna Villagra y Villalba Portillo, 2019). Abdo apeló a la base tradicional del coloradismo, reivindicando su función histórica como intermediario entre el Estado y la ciudadanía (Lachi y Rojas Scheffer, 2018). En las municipales de ese año, el oficialismo perdió Asunción y Encarnación (Doseky Duarte-Recalde, 2023), lo que reforzó la percepción de las limitaciones de un estilo de gestión alejado de las estructuras tradicionales.

El 2016 mostró el inicio del giro cartista. Cartes organizó una convención partidaria para apoyar una enmienda constitucional para habilitar la reelección presidencial. Mostrando su nueva inclinación partidaria, determinó que ningún ministro proviniera de otro partido. En ese contexto, Santiago Peña, entonces ministro de Hacienda, se afilió a la ANR, marcando simbólicamente ese cambio del cartismo (Última Hora, 2016). Ese año también cayó una figura clave del primer tramo tecnocrático: la ministra de Educación Marta Lafuente, quien renunció tras protestas estudiantiles. Su reemplazo por Enrique Riera, un político tradicional, confirmó el viraje estratégico: se reconocían los límites del proyecto tecnocrático.

Estos gestos, no obstante, fueron insuficientes para mantener una senda victoriosa. El 2017 fue un año de derrotas importantes. La primera fue el freno al intento de enmendar la Constitución. Protestas masivas, el incendio



del Congreso y el rechazo diplomático (Vaticano, Estados Unidos) forzaron a Cartes a desistir públicamente de la reelección (Pérez-Talia, 2024). La segunda fue la derrota en las internas. Santiago Peña fue el candidato del cartismo, enfrentando al movimiento Colorado Añetete liderado por Abdo Benítez, quien resultó ganador en diciembre y más tarde fue electo presidente en 2018.

### **La derrota del enfoque tecnocrático y el giro hiperpartidario del cartismo**

Tras las derrotas de 2017, Cartes reformuló su estrategia. Durante el quinquenio 2018–2023, fuera del Poder Ejecutivo, se dedicó a reconstruir su influencia desde el partido. Su liderazgo dejó de centrarse en la figura del reformista empresarial, para consolidarse como líder partidario. Esta “repartidización” del cartismo se dio en tres planos: primero, el movimiento mantuvo el control de la ANR bajo Alliana, pese a estar en la oposición a un gobierno colorado. Segundo, Peña se fortaleció desde la base partidaria, recorriendo el país, vinculándose con dirigentes y asesorando al bloque legislativo cartista. Tercero, varios exministros cartistas ocuparon posiciones en el Grupo Cartes, en una suerte de “puerta giratoria” que mantuvo cohesionada su red de confianza mientras se fortalecía dentro del partido (Sánchez-Gómez, 2025).

El reposicionamiento del cartismo como fuerza partidaria se vio acelerado por un acontecimiento de política internacional. En julio de 2022, el gobierno de los Estados Unidos designó a Cartes como “significativamente corrupto”, alegando vínculos con actividades ilícitas, lo cual derivó en sanciones económicas al Grupo Cartes. Ante esta coyuntura, el cartismo fortaleció su cohesión partidaria, su discurso de defensa de la soberanía nacional y su visión de que el partido era un bastión crucial para alcanzar y sostener el poder gubernamental<sup>3</sup>. En los comicios internos de diciembre de 2022, Peña triunfó como candidato presidencial y, en paralelo, Cartes ganó la presidencia del partido. En las generales de abril de 2023, Peña ganó la presidencia de la República y la ANR logró mayorías legislativas, incluso beneficiado por reformas electorales como el desbloqueo de listas parlamentarias (Sánchez-Gómez y Najenson, 2023). Como resultado, Cartes se convirtió en el actor político más poderoso del país, controlando el Ejecutivo, el Congreso y el partido.

Esta victoria marcó el inicio de un nuevo modelo: un esquema hiperpartidario donde el centro del poder no es el Ejecutivo, sino el partido liderado por Cartes. La sección siguiente analiza los efectos de este giro sobre la gobernabilidad, la

---

3 Estados Unidos también sancionó al vicepresidente Hugo Velázquez, entonces candidato presidencial de la facción de Mario Abdo Benítez. Esto equilibró la interna del Partido Colorado. Arnoldo Wiens reemplazó a Velázquez como candidato, pero fue derrotado en la interna partidaria.

democracia y la institucionalidad en Paraguay.

## **Efectos del hiperpartidismo cartista: Estado, democracia y ciudadanía en Paraguay**

El retorno del cartismo al poder en 2023 no supuso una reedición del experimento tecnocrático de su primer gobierno. Por el contrario, marcó el cierre definitivo de ese capítulo y la consolidación de un modelo de gobernanza basado en la centralidad del partido como eje político del gobierno. Esta sección analiza las principales consecuencias del giro hiperpartidario del cartismo, estructuradas en torno a tres dimensiones clave: (1) en el partido político, (2) la gobernabilidad y la gestión pública; y (3) el Estado de Derecho y la democracia.

### **El fortalecimiento del partido**

El inicio del gobierno de Santiago Peña en 2023 marcó un cambio inmediato y visible en la configuración del poder. A diferencia de la primera administración cartista (2013–2018), esta nueva etapa se caracteriza por una subordinación explícita del Ejecutivo al Partido Colorado. La estructura de gobierno fue diseñada con el objetivo de afianzar esa primacía: como se verá más adelante, Peña conformó un gabinete compuesto casi en su totalidad por dirigentes con trayectoria en la ANR, priorizando perfiles con capital político partidario por sobre credenciales técnicas. El gesto de rendir sus informes de gestión presidencial no solo ante el Congreso, como establece la Constitución, sino previamente ante el Partido Colorado (Última Hora, 2025), demuestra esta lógica de preeminencia del partido como eje político.

Lejos quedó el episodio de seccionales elevando banderas de luto para protestar contra el cartismo. En palabras del propio Horacio Cartes, la supremacía de la ANR sobre el gobierno está clara y lo subraya constantemente: “si un ministerio*i* no abre las puertas a la gente, el Partido Colorado golpea la puerta y se abren las puertas” (La Política Online, 2024). El cambio se vio en el mismo Partido Colorado. Como presidente del partido, Cartes expandió el rango de acciones partidarias. Por ejemplo, promueve iniciativas educativas, acceso laboral a sus afiliados y atención médica en la misma sede del partido. Mediante el Espacio Educativo Carlos Antonio López (Educual), el partido ofrece cursos, bibliotecas digitales, internet gratuito y herramientas digitales desde las seccionales (ANR, 2023). También estableció convenios con universidades privadas para la entrega de becas a jóvenes con escasos recursos, gestionadas desde las estructuras partidarias (La Nación, 2023b).

En términos de empleo, la ANR estableció una “Oficina de Empleo” responsable de evaluar los perfiles de candidatos para trabajos en áreas como

electricidad, mecánica automotriz, plomería, cocina, limpieza, seguridad y atención al cliente. A finales de 2023, la ANR informó haber trabajado con más de 200 empresas del sector privado para ayudar a 3.337 personas a conseguir empleos en seis departamentos del país y en Asunción (La Nación, 2024a). Por otra parte, en sus instalaciones, el Partido Colorado brinda atención médica gratuita a la ciudadanía, con especialidades como clínica general, pediatría, oftalmología y odontología, en un espacio que reproduce simbólicamente la imagen del partido como garante directo del bienestar (La Nación, 2025).

En suma, el partido está jugando un rol importante en reestablecer una relación de cliente-proveedor con la ciudadanía, la cual tiene “profundas repercusiones negativas en la forma como funciona la democracia, las ideas que tiene la ciudadanía sobre la calidad de su democracia y la capacidad de los gobiernos para producir las políticas públicas que se requieren” (Hicken, 2011, p. 302). Este destaque del partido, empujado por la reemergencia del cartismo, ha convertido a la ANR en una fuerza política que hoy predomina por lejos sobre los demás movimientos colorados. Para el inicio del 2025, ninguna facción política colorada pone en tela de juicio ese predominio que ejerce en el partido.

### **La gobernabilidad y la gestión pública**

Otro efecto de la hiperpartidización del cartismo es que en el actual periodo de gobierno la presidencia de la República tiene un espacio reducido de maniobra. El cartismo marca la línea política a seguir, que se potencia desde el Congreso, donde la ANR reina en ambas cámaras, quedando a la presidencia un lugar de acompañamiento—y también de resistencia relativa en algunas áreas. Por ejemplo, Santiago Peña eligió Jefa de Gabinete a Lea Giménez, tecnócrata y exministra de Hacienda en el gobierno de Horacio Cartes. Por diferentes tensiones con dirigentes partidarios, Lea terminó renunciando al gobierno (La Nación, 2024b), sin que Peña procediera a designar a un reemplazo —al menos hasta el momento de este trabajo—, lo que refuerza la impresión de un Ejecutivo debilitado frente al poder político. Un lugar en el que la presidencia resistió los embates del cartismo ha sido en la cancillería, donde el presidente mantuvo al canciller Rubén Ramírez a pesar de duras críticas de legisladores del oficialismo (ABC Color, 2023a).

Una de las expresiones más claras del viraje estratégico dado en la última década fue la conformación del gabinete presidencial. Mientras que en 2013 Cartes priorizó el nombramiento de perfiles técnicos —muchos sin afiliación partidaria— en ministerios clave, en 2023 la mayoría de las designaciones respondieron a criterios de confianza política y vínculos con el partido (Sánchez-Gómez, 2025). Aplicando la tipología desarrollada por Peters, Knox y Kim (2023), que clasifica los nombramientos discrecionales (*patronage*)

según la fuente de confianza (personal, grupal o partidaria) y el rol esperado del designado (gestión técnica u objetivos partidarios), Sánchez-Gómez (2025) analizó ambos gabinetes y encontró cambios sustanciales. La siguiente tabla compara la composición inicial de los gabinetes de Cartes (2013) y Peña (2023), tomando como muestra 25 cargos estratégicos: los 17 ministerios, cinco empresas estatales, dos entidades binacionales y el Banco Central del Paraguay (ver detalles en el Apéndice).

**Tabla 1.** Nombramientos en los gabinetes según fuente de confianza (Cartes 2013 vs. Peña 2023)

Fuentes de confianza	Cartes 2013	Peña 2023
Confianza personal	13	2
Confianza partidaria	11	18
Confianza grupal	1	5

Fuente: Sánchez-Gomez (2025). Ver lista en el Apéndice.

El análisis de la fuente de confianza en los nombramientos (Tabla 1) permite observar un claro corrimiento desde una lógica de afinidad personal (o técnica) en el 2013 hacia una predominancia de la confianza partidaria en la conformación del gabinete presidencial en 2023. Sin embargo, este dato no solo refleja un cambio en la razón para confiar en las designaciones, sino también en los roles que se espera que cumplan dentro del aparato estatal. La Tabla 2 complementa este análisis al clasificar los mismos nombramientos según el perfil funcional atribuido a cada actor —ya sea como ejecutores de políticas públicas o como promotores partidarios—, profundizando así la comprensión sobre los efectos de esta mutación en la orientación de la gestión gubernamental.

**Tabla 2.** Rol esperado de los nombrados en los gabinetes (Cartes 2013 vs. Peña 2023)

Rol esperado	Cartes 2013	Peña 2023
Técnico (public policy)	17	6
Político (party politics)	8	19

Fuente: Sánchez-Gomez (2025). Ver lista en el Apéndice.

Estos datos sugieren un desplazamiento claro de un modelo orientado a la formulación de políticas públicas hacia otro centrado en la reproducción de poder partidario. Varios ministerios clave fueron ocupados por dirigentes con fuerte trayectoria partidaria pero escasa especialización técnica, en contraste con sus antecesores del primer gobierno cartista. En el Ministerio de Justicia,

Cartes había designado a Sheila Abed, reconocida experta del sector jurídico ambiental con amplia trayectoria en el ámbito de la sociedad civil. En cambio, Peña nombró a Ángel Barchini, histórico dirigente del Partido Colorado, sin una trayectoria técnica destacada en materia de política penitenciaria o reforma judicial. En el Ministerio del Interior, la diferencia es igualmente notoria: mientras que Cartes optó por Francisco de Vargas, un técnico con experiencia en seguridad pública y cargos de responsabilidad en la administración estatal, Peña eligió a Enrique Riera, figura prominente del partido, exintendente, exdiputado y exsenador, cuyo perfil responde a una lógica de representación política más que a criterios de especialización sectorial. Lo mismo pudo verse en otros ministerios como vivienda y ambiente (Sánchez-Gómez, 2025) (Ver detalles en el Apéndice).

Este viraje se profundiza con el auge del clientelismo familiar: la prensa identificó una práctica sistemática de cupos para familiares de legisladores colorados, artistas y aliados, bautizada como “NepoBabys” (ABC Color, 2024b). La designación de hijos, sobrinos y allegados de figuras del oficialismo —así como de opositores funcionales al gobierno— en puestos estratégicos refleja una lógica de distribución patrimonialista, donde la lealtad política prima sobre el mérito profesional. Aunque el clientelismo ha sido históricamente una característica estructural de la política paraguaya (Dosek, 2023), esta configuración expresa una intensificación del fenómeno bajo el cartismo post-2023, marcando un claro contraste con la etapa inicial (2013–2018), que había ensayado una gestión de profesionalización y eficiencia estatal.

Este proceso de “coloradización” del Estado fortaleció el partido —pero debilitó al Ejecutivo. La figura del presidente Santiago Peña ha representado una paradoja institucional relevante: asumió la jefatura formal del Poder Ejecutivo, pero bajo una estructura de poder claramente subordinada al liderazgo de Horacio Cartes. Desde su llegada a la presidencia, Peña ha proyectado una imagen con limitada autonomía política frente al núcleo duro del cartismo. Diversos análisis coinciden en que el gobierno actual funciona con una doble dimensión de mando: Cartes se encarga de la conducción política desde fuera del Palacio —controlando el partido, las bancadas parlamentarias y las decisiones estratégicas—, mientras que Peña administra la gestión técnica del Ejecutivo, especialmente en las áreas económicas y administrativas. Esta división tácita de funciones, o gobierno bicéfalo en palabras de la politóloga Line Bareiro, convierte al presidente en una figura subordinada, con limitada capacidad de alterar el curso estratégico del proceso político en marcha (Megacadena - Diario Digital, 2023).

En este esquema, las decisiones de Peña tienden a reforzar el modelo hiperpartidario más que a matizarlo. Peña ha respaldado abiertamente

iniciativas impulsadas por Cartes desde el partido, incluso aquellas que han generado críticas graves, como se verá en la sección sobre Estado de Derecho y Democracia. En lugar de ejercer contrapesos internos o abrir el juego político, su gobierno ha optado por una línea de baja confrontación y alta dependencia, consolidando el poder vertical que emana del expresidente Cartes. En este sentido, la figura de Peña opera como la dimensión que queda de gestión gubernamental de un proyecto político que tiene su centro de gravedad en otro actor y otro espacio: el partido y la residencia privada de Horacio Cartes. En la gestión política aparece con fuerza el llamado “comando”, líderes de Honor Colorado que se reúnen en la residencia de Cartes para discutir las estrategias y tomar las decisiones políticas.

La situación ha afectado incluso a la labor legislativa. Con mayorías estables en ambas cámaras, el oficialismo ha consolidado una dinámica legislativa caracterizada por la aprobación acelerada de los proyectos que autoriza, muchas veces sin deliberación sustantiva, ya que estas deliberaciones muchas veces se han dado en el mismo comando del movimiento. La función parlamentaria como espacio de control, debate y representación se ha visto desdibujada frente a una lógica de disciplina partidaria que subordina el procedimiento legislativo al interés del bloque gobernante. En las sesiones legislativas más críticas, se han registrado cierres abruptos del debate cuando surgen cuestionamientos de la oposición, lo que refleja una preocupante reducción del pluralismo deliberativo y constituye una señal de debilidad institucional en el funcionamiento democrático. Incluso el bloque opositor se llegó a reunir con el presidente Santiago Peña solicitando el cese de esta forma “autoritaria” de hacer política (ABC Color, 2024c).

### **Tensiones con el Estado de Derecho y la democracia**

El giro hiperpartidario del cartismo no solo reorganizó el vínculo entre partido y gobierno, sino que también generó efectos significativos hacia afuera del Partido Colorado, afectando de manera directa al Estado de Derecho y la democracia. Por un lado, se presentan casos emblemáticos que ilustran cómo esta concentración de poder ha derivado en episodios concretos de debilitamiento institucional, transgresión de normas fundamentales y uso instrumental del Congreso. Por otro lado, se analiza el impacto de estos cambios en las percepciones ciudadanas sobre la democracia, la equidad y el funcionamiento del Estado. Al considerar tanto la dimensión institucional como la subjetiva de la ciudadanía, se busca comprender cómo el modelo cartista actual no sólo transforma las reglas del juego político, sino también el sentimiento mismo de ciudadanía democrática en Paraguay.

## Casos Emblemáticos

1) Intento de derogar el convenio con la Unión Europea. Uno de los episodios que mostraron los riesgos de desequilibrio institucional en Paraguay sucedió durante el 2023, antes y después que asuma Peña. Se trató de la tentativa del Congreso de derogar unilateralmente un convenio internacional suscrito entre el Estado paraguayo y la Unión Europea (UE). El convenio (aprobado por la Ley N.º 6659/2020) estableció un acuerdo de cooperación para fortalecer políticas públicas, en especial en el sector educativo. El Congreso del periodo anterior (2018-2023) ya había tratado la derogación del mismo, con la aprobación de un proyecto en la Cámara de Diputados (Última Hora, 2022) y su posterior rechazo en la Cámara de Senadores (Última Hora, 2023a). Cuando asumió el nuevo Congreso electo en 2023, el cartismo volvió a reflotar el tema. Los diputados volvieron a ratificarse en la derogación del convenio con el argumento de que introducía la “ideología de género” en la educación. (El Nacional, 2023a). La UE reaccionó lamentando la decisión y advirtiendo que la derogación unilateral constituiría un incumplimiento a compromisos internacionales, afectando la cooperación futura (Última Hora, 2023b). En la misma línea, varios expertos en constitucionalismo advirtieron los riesgos constitucionales y para las relaciones internacionales de seguir con la medida, señalando que la suspensión o terminación de un tratado solo puede realizarla el Ejecutivo, y que los tratados tienen rango superior a las leyes nacionales (ABC Color, 2023c).

El proyecto avanzó hacia el Senado, donde diversas comisiones lo analizaron, contando con la participación de ministros y viceministros, incluyendo al de Educación y al vicescanciller. En esas instancias se identificaron múltiples inconsistencias y se plantearon objeciones jurídicas y técnicas que pusieron en evidencia la insuficiencia del procedimiento adoptado por la Cámara de Diputados. Finalmente, el 1 de noviembre de 2023, el Senado rechazó por 33 votos a favor el proyecto de derogación de la Ley N.º 6659/2020, atendiendo los efectos no calculados de la derogación, a pesar de la voluntad política de ir contra el proyecto como parte de una suerte de cruzada contra la “ideología de género” (La Política Online, 2023). El caso visibilizó que el cartismo es capaz de poner en jaque la constitucionalidad, el equilibrio de poderes y el Estado de Derecho, en nombre de su agenda política.

2) Designación del Senador Hernán Rivas para ejercer la presidencia del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM). El 10 de julio de 2023, ya con el nuevo Congreso electo en 2023, el senador Rivas fue electo presidente del JEM, un abogado que mostraba limitaciones en su calidad profesional. Posteriormente, hubo fuertes sospechas sobre la autenticidad de su título académico (ABC Color, 2023e). El Colegio de Abogados del Paraguay, así como



varios referentes del legislativo y de la prensa, exhortaron al Senado a rectificar la designación de Rivas al JEM, cuestionando su idoneidad y la legalidad de su título (El Nacional, 2023b). Derivado del escándalo, el 25 de octubre de 2023, Rivas solicitó y obtuvo permiso del Senado para apartarse temporalmente del JEM. Posteriormente, fue imputado por presunta falsificación de documentos públicos relativos al título universitario. A pesar de su situación judicial, fue designado nuevamente por el Senado para integrar la Comisión Nacional encargada de acompañar la negociación del Anexo C de Itaipú Binacional. La resolución N.º 86, firmada en julio de 2024 por el presidente del Senado Basilio Núñez, incluyó a Rivas entre los ocho senadores asignados, a pesar de las críticas internas desde sectores colorados y opositores. Este hecho fue ampliamente criticado como una señal de que la lealtad partidaria está por arriba de la solvencia profesional e, incluso, institucional (ABC Color, 2024f).

3) El caso de los “des-desafueros” de senadores. En 2024, el Senado paraguayo protagonizó un hecho sin precedentes al restituir los fueros parlamentarios a los senadores Érico Galeano, Hernán Rivas y Rafael Filizzola, tras haber sido desaforados previamente para enfrentar investigaciones judiciales. El 4 de abril, mediante la Resolución N.º 502 impulsada por la bancada de Honor Colorado, se derogaron las resoluciones de desafuero de los tres senadores y se rechazó la comunicación judicial que hubiese permitido proseguir con los procesos. La maniobra fue calificada por juristas como “un escándalo jurídico y político” que violaba la separación de poderes, específicamente el artículo 248 de la Constitución, al interferir directamente en causas penales (ABC Color, 2024g). El rechazo fue inmediato. El 9 de abril, el fiscal general, Emiliano Rolón, anunció que analizó presentar una acción de inconstitucionalidad, sosteniendo que la restitución de fueros era ilegítima y ponía en suspenso la persecución penal. Seguidamente, el 17 de abril, el Senado aprobó revertir su decisión mediante una nueva resolución que revalidó los desafueros originales, restituyendo la vigencia original de la remoción de inmunidad. El fiscal Rolón también presentó esta vez una medida cautelar de urgencia para suspender los efectos de la Resolución N.º 502 —la herramienta de restitución— y asegurar que los procesos judiciales continuaran su curso (ABC Color, 2024g). Así, el “des-desafuero” de legisladores en 2024 fue un intento del Legislativo de intromisión en el Poder Judicial, con fuertes implicancias institucionales. El intento de restitución de fueros fue rápidamente desactivado bajo la presión del Ministerio Público y las críticas de especialistas constitucionales, dejando al descubierto la fragilidad institucional del sistema político paraguayo frente a maniobras que tensionan la división de poderes.

4) Destitución de Katty González y potencial crisis constitucional. A mediados de febrero de 2024, la Cámara de Senadores de Paraguay protagonizó un episodio de severo perjuicio al Estado de Derecho y la institucionalidad democrática: la destitución de la senadora Katya González,

una de las senadoras opositoras más votadas y más críticas al oficialismo. El 14 de febrero de 2024, con apenas 23 votos a favor —muy por debajo de los 30 exigidos por el reglamento vigente en ese entonces— el bloque cartista y sus aliados consumaron su pérdida de investidura (CELAG, 2024). Varios juristas, partidos de oposición, organizaciones sociales, gremios empresariales y observadores nacionales e internacionales denunciaron el hecho como una violación al debido proceso, ya que se pisoteó el reglamento vigente. El Ministerio Público, en un dictamen, señaló la inconstitucionalidad de su destitución. Actualmente, Katya González ha iniciado acciones judiciales ante la Corte Suprema, planteando la inconstitucionalidad del proceso y exigiendo su restitución, mientras que el presidente del Senado, el cartista Basilio Núñez, ya anunció que si la Corte pide su restitución en el Senado, la cámara no hará lugar al pedido, con lo cual generará una crisis constitucional. Su remoción fue interpretada como un castigo ejemplificador hacia las voces disidentes y un mensaje disciplinador hacia toda oposición crítica (ABC Color, 2024h).

5) La ley “Anti-Sociedad Civil”. En noviembre de 2024, el cartismo en el Congreso aprobó la norma conocida como “Ley Garrote”, que impuso controles rígidos y sanciones a las ONG, incluyendo la suspensión de sus directivos y hasta la clausura por incumplimientos vagamente definidos. Hubo serios cuestionamientos internacionales a la medida. Incluso la calificadora Fitch Ratings utilizó esta normativa en su fundamento para decidir mantener a Paraguay por debajo del grado de inversión, mencionándola como un factor que podría erosionar la participación y la libertad de expresión, en coincidencia con varias organizaciones empresariales y de la sociedad civil (Amnistía Internacional, 2024; Última Hora, 2024b). El presidente Peña, bajo presión diplomática y empresarial, presionó por el relajamiento de sanciones y eximió a partidos políticos, iglesias y agrupaciones comunitarias, pero mantuvo la estructura central de la ley. Así, la ley pasa a concretar una regresión democrática en la institucionalidad paraguaya, expresada en un aumento notable de la supervisión político-partidaria, con escasos límites y mayor arbitrariedad, al funcionamiento de las asociaciones sin fines de lucro que plantean incidir en asuntos públicos, a pesar de la gran cantidad de mecanismos de control existentes en el Estado paraguayo.

### **Percepciones Ciudadanas del Giro**

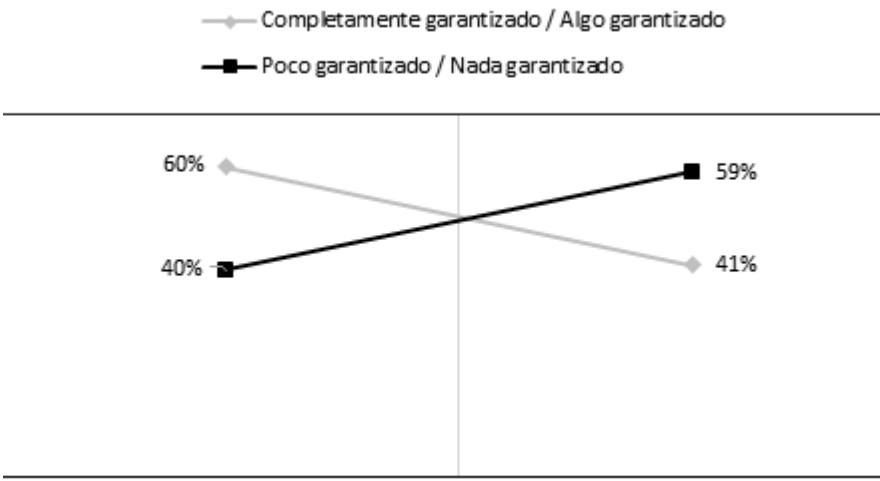
Si los episodios anteriores muestran cómo el giro hiperpartidario del cartismo ha tensionado normas, instituciones y prácticas fundamentales del Estado de Derecho, también es clave observar cómo estos cambios impactan en las percepciones de la ciudadanía. Los efectos de esta centralización del poder y debilitamiento institucional no se agotan en el plano legal o político, sino que erosionan progresivamente la confianza social en la democracia, la igualdad de oportunidades y el sentido mismo de pertenencia cívica. En esta sección se

exploran algunos indicadores que permiten dimensionar cómo la ciudadanía ha vivido y resignificado este proceso, revelando una creciente desconexión entre el ideal democrático y la experiencia cotidiana del Estado.

Entre 2015 y 2023, Paraguay experimentó un giro sustancial en la forma en que se estructura el vínculo entre Estado, ciudadanía y partido. Este cambio, que se observa con claridad al comparar el primer cartismo (2013–2018) con el segundo (2023 en adelante), estuvo acompañado de variaciones en las percepciones ciudadanas sobre la democracia y la igualdad.

Según datos comparativos de bases de datos abiertas como Latinobarómetro, la proporción de personas que considera garantizada la igualdad de oportunidades en el país —sin importar el origen social— cayó de un 60% en 2015 a apenas un 41% en 2023, mientras que la percepción negativa (poco o nada garantizado) aumentó del 40% al 59% en el mismo período. Estos datos reflejan un deterioro en la percepción de equidad, un pilar fundamental para la legitimidad de cualquier régimen democrático.

**Figura 1.** Igualdad de oportunidades sin importar el origen de cada cual.  
2015-2023



Fuente: Latinobarómetro (2025). Pregunta: ¿Hasta qué punto las siguientes libertades, derechos, oportunidades y seguridades están garantizadas en Paraguay?

Del mismo modo, la satisfacción con la democracia —ya baja en 2015— se redujo aún más para 2023. Mientras que solo el 25% de la población se declaraba muy o algo satisfecha con el sistema democrático en 2015, ese porcentaje cayó al 19% ocho años después. En paralelo, el nivel de insatisfacción creció del 75% al 81%.

**Figura 2.** Satisfacción con la democracia. 2015-2023

Fuente: Latinobarómetro (2025). Pregunta: En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en Paraguay?

Si bien múltiples factores pueden incidir en esta evaluación, el giro institucional hacia un modelo hiperpartidario parece haber contribuido a la consolidación de una ciudadanía cada vez más descreída, que percibe un sistema político más cerrado, cooptado y orientado a la reproducción del poder antes que a la garantía de derechos universales. En un contexto donde el acceso a servicios y oportunidades está mediado crecientemente por la afiliación partidaria al partido de gobierno, las reglas del juego democrático pierden credibilidad ante la percepción de la ciudadanía.

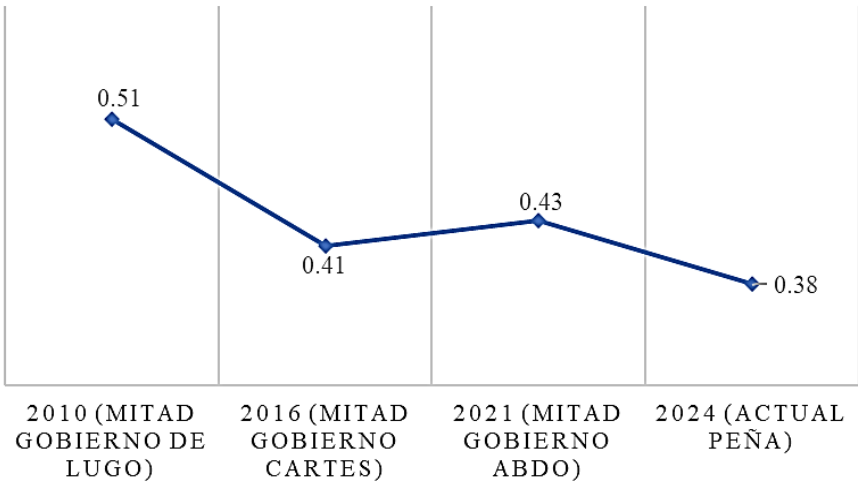
Desde un enfoque institucional, este deterioro no debe entenderse solo como una crisis de representación, sino como un proceso de erosión de las bases normativas del régimen democrático. La captura del aparato estatal por parte del Partido Colorado —expresada en el desplazamiento de criterios técnicos por partidarios, y en la conversión de seccionales partidarias en oficinas paralelas de servicios a la ciudadanía— genera una percepción extendida de que la afiliación predomina por sobre el derecho ciudadano.

Más allá de las percepciones ciudadanas, también puede observarse un deterioro estructural de la calidad institucional democrática en Paraguay. En primer lugar, se ha consolidado una lógica de arbitrariedad política,

donde únicamente las voces vinculadas al oficialismo son escuchadas o consideradas en el proceso decisional. Esta dinámica se ve reforzada por la mayoría parlamentaria estable que el cartismo mantiene en ambas cámaras, lo que debilita cualquier incentivo a construir consensos. En segundo lugar, la deliberación pública ha perdido centralidad como práctica democrática. Lejos de promover el debate abierto sobre temas de interés colectivo, el oficialismo prioriza la aprobación expedita de proyectos legislativos mediante el uso del Congreso como herramienta de validación automática, sin espacio para el disenso o la negociación. Finalmente, se verifica un desplazamiento del centro de decisión para fuera de las instituciones formales, especialmente hacia la figura de Horacio Cartes, de quien se presume toma las decisiones más relevantes del poder político. Este corrimiento del eje institucional hacia esferas privadas debilita el principio republicano de publicidad y rendición de cuentas, y consolida una arquitectura informal del poder que opera al margen de los canales democráticos tradicionales.

Esta tendencia encuentra respaldo en los datos del índice de democracia liberal del proyecto V-Dem, que evalúa el grado en que los derechos individuales y de las minorías están protegidos frente a abusos del poder estatal o de mayorías circunstanciales.

**Figura 3.** Índice de democracia liberal (2010-2024)



Fuente: V-Dem (Varieties of Democracy) (2025). Pregunta: Índice de democracia liberal (D) (v2x\_libdem). ¿En qué medida se alcanza el ideal de la democracia liberal? Escala: Intervalo, de menor a mayor (0-1). Fuente(s): v2x\_liberal v2x\_polyarchy

En 2010, durante el gobierno de Fernando Lugo, Paraguay registraba un valor de 0.51 en este indicador. Esa cifra cayó a 0.41 en 2016, en el primer cartismo, y se ubicó levemente por encima (0.43) en 2021, durante la presidencia de Mario Abdo Benítez. Sin embargo, en 2024, bajo el gobierno de Santiago Peña y con Cartes liderando el partido desde fuera del Ejecutivo, el índice alcanzó su punto más bajo: 0.38. Esta evolución sugiere que el giro hiperpartidario no solo ha debilitado los mecanismos deliberativos y los contrapesos institucionales, sino que también ha erosionado garantías liberales fundamentales para la oposición política y la sociedad civil.

## Conclusión

Este artículo ha reconstruido el proceso de transformación del cartismo en Paraguay entre 2013 y 2025, mostrando cómo un proyecto inicialmente tecnocrático derivó en una forma de gobernar hiperpartidaria. A través del análisis de las presidencias de Horacio Cartes y Santiago Peña, se demostró que el liderazgo cartista transitó desde una lógica de gestión basada en eficiencia, profesionalización y meritocracia, hacia una estrategia centrada en la consolidación del poder partidario como condición para la supervivencia política y la gestión pública.

El caso desafía las interpretaciones estáticas que asocian de manera unívoca al Partido Colorado con prácticas clientelares e inercia institucional. Aunque el partido mantiene una estructura profundamente arraigada y funcional al patronazgo, la trayectoria del cartismo muestra que existen márgenes para la variación estratégica dentro de partidos dominantes. Las lógicas tecnocráticas no son imposibles, pero resultan frágiles cuando no están ancladas en coaliciones sociales y políticas sólidas que las sostengan. En ausencia de esas bases, las élites reformistas pueden verse obligadas a retroceder, adaptándose a los patrones de dominación preexistentes.

Asimismo, el estudio revela que las estrategias de patronazgo no son meros residuos de estructuras tradicionales, sino herramientas políticas adaptativas. En el caso del cartismo, el retorno al poder en 2023 se apoyó en una reconfiguración del vínculo entre partido y Estado, donde el partido no solo es vehículo electoral, sino un actor en la provisión de servicios sociales, la intermediación laboral y la construcción de legitimidad. Esta forma de gobernar plantea riesgos para la calidad de la democracia y la equidad en el acceso a derechos, ya que profundiza la dependencia de los ciudadanos respecto a estructuras partidarias, debilitando principios de universalismo y autonomía institucional.

Desde una perspectiva comparada, el modelo hiperpartidario que hoy encarna el cartismo presenta rasgos similares a otros casos latinoamericanos

de dominancia partidaria con fuerte institucionalización organizativa, como el peronismo clásico en Argentina, el MAS en Bolivia o Morena en México. No obstante, el caso paraguayo aporta un matiz distintivo: el tránsito desde la tecnocracia hacia el hiperpartidismo ocurre dentro del mismo liderazgo y en un periodo relativamente corto, lo que permite observar con nitidez los factores que inducen el cambio y los costos asociados.

Futuras investigaciones deberían profundizar en al menos tres líneas de análisis. Primero, explorar cómo se expresan estas dinámicas de patronazgo en niveles subnacionales de gobierno, donde el partido tiene presencia extendida pero los mecanismos de control institucional son más débiles. Segundo, analizar los efectos de estas estrategias sobre la calidad y la orientación de las políticas públicas, más allá de su dimensión procedimental. Y tercero, examinar cómo reaccionan los votantes y las bases sociales del partido frente a estas transformaciones: ¿recompensan la eficacia o la lealtad? ¿demandan servicios o identidad partidaria? ¿cómo influyen estas preferencias en la estabilidad del modelo?

En definitiva, el caso del cartismo paraguayo nos recuerda que los partidos no son entidades monolíticas, sino instrumentos moldeables que responden a contextos, liderazgos y estrategias cambiantes. En sociedades con institucionalidad débil, esta flexibilidad puede ser tanto una fuente de innovación como un riesgo para la democracia. Comprender estos procesos es clave para anticipar los dilemas de la gobernabilidad en América Latina.

## Referencias Bibliográficas

- ABC Color. (17 de agosto de 2013). Aparecen banderas negras en algunas seccionales en protesta contra Cartes. <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/aparecen-banderas-negras-en-algunas-seccionales-en-protesta-contr-cartes-608060.html>
- ABC Color. (17 de noviembre de 2023a). Airada protesta del senador Gustavo Leite contra el canciller Ramírez. <https://www.abc.com.py/politica/2023/11/17/airada-protesta-del-senador-leite-contr-el-canciller-ramirez/>
- ABC Color. (17 de enero de 2024b). Uno por uno: estos son los “nepobabies”. <https://www.abc.com.py/politica/2024/01/17/lista-de-los-nepobabies-que-ya-estan-mejor>
- ABC Color. (19 de septiembre de 2024c). Oposición le pidió a Peña más



debate y el fin de la persecución. <https://www.abc.com.py/politica/2024/09/19/oposicion-le-pidio-a-pena-mas-debate-y-el-fin-de-la-persecucion/>

ABC Color. (17 de agosto de 2023d). Derogación de convenio con UE: Abogado explica las dos formas legales. <https://www.abc.com.py/politica/2023/08/17/derogacion-de-convenio-con-ue-abogado-explica-las-dos-formas-legales/>

ABC Color. (20 de noviembre de 2023e). La polémica por el título de Hernán Rivas. <https://www.abc.com.py/politica/2023/11/06/la-polemica-por-el-titulo-de-hernan-rivas/>

ABC Color. (24 de septiembre de 2024f). Negociación en Itaipú: Bachi “sostiene” a Hernán Rivas, pese a crítica de opositores. <https://www.abc.com.py/politica/2024/09/24/bachi-sostiene-a-rivas-pese-a-critica-de-opositores/>

ABC Color. (4 de abril de 2024g). Cartismo devuelve fueros a Galeano, Rivas y Filizzola para frenar investigaciones. <https://www.abc.com.py/politica/2024/04/04/cartismo-devuelve-fueros-a-rivas-galeano-y-filizzola-tras-fracasas-desafuero-a-marito/>

ABC Color. (20 de febrero de 2024h). Suman las voces de protesta y repudio contra expulsión de Kattya González. <https://www.abc.com.py/politica/2024/02/20/suman-las-vozes-de-protesta-y-repudio-contra-expulsion-de-kattya-gonzalez/>

Abente Brun, D. (1996). “Un sistema de partidos en transición. El caso de Paraguay”, en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile, Centro de Estudios para Latinoamérica. <https://es.scribd.com/doc/223326559/Abente-Brun-Diego-1996-Un-Sistema-de-Partidos-en-Transicion-El-Caso-de-Paraguay-En-Revista-Paraguaya-de-Sociologia-Ano-33-N-96-Centro-Paraguay>

Amnistía Internacional. (2024, 9 de julio). Paraguay: Senado aprueba proyecto de ley que pone en riesgo la defensa de los derechos humanos. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/07/paraguay-senado-aprueba-proyecto-ley-pone-riesgo-defensa-derechos-humanos/>

ANR. (4 de octubre de 2022). ANR vuelve a habilitar su padrón con 2.616.424 afiliados que pueden votar. <https://www.anr.org.py/anr-vuelve-a>

habilitar-su-padron-con-2-616-424-afiliados-que-pueden-votar/

ANR. (31 de enero de 2023). Presentan proyecto EDUCAL con Internet a full y cursos, en todas las seccionales. <https://www.anr.org.py/presentan-proyecto-educal-con-internet-a-full-y-cursos-en-todas-las-seccionales/>

Burgess, K., y Levitsky, S. (2003). Explaining populist party adaptation in Latin America: Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, Mexico, Peru, and Venezuela. *Comparative Political Studies*, 36(8), 881–911. <https://doi.org/10.1177/0010414003256112>

CELAG. (20 de febrero de 2024). Paraguay: la destitución irregular de la senadora Katty González. <https://www.celag.org/paraguay-la-destitucion-irregular-de-la-senadora-katty-gonzalez/>

Cerna Villagra, S., y Ibarrola, R. M. (2020). Paraguay: la profundización conservadora en materia económica y política. *Reflexión Política*, 22(45), 116–131. <https://doi.org/10.29375/01240781.3920>

Cerna Villagra, S. P., y Villalba Portillo, S. M. (Eds.). (2019). Tres décadas de democratización en Paraguay. Actores, instituciones y sociedad (Vol. 125). Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica (CEADUC) Biblioteca Paraguaya de Antropología. [https://acipp.org.py/nuevo-libro-tres-decadas-de-democratizacion-en-paraguay/?fbclid=IwAR2IeSorBAAuFkxgtQ\\_fpvVfbSB7\\_qn\\_cSWgnwULY6mY2nly6hXOHooKtdY](https://acipp.org.py/nuevo-libro-tres-decadas-de-democratizacion-en-paraguay/?fbclid=IwAR2IeSorBAAuFkxgtQ_fpvVfbSB7_qn_cSWgnwULY6mY2nly6hXOHooKtdY)

Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823–830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>

De Micheli, D., Sanchez-Gomez, J. T., y Roberts, K. M. (2022). Tenuous Pacts and Multiparty Coalitions: The Politics of Presidential Impeachment in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 54(2), 283–311. <https://doi.org/10.1017/S0022216X22000219>

Dosek, T. (2023). El clientelismo en Paraguay: ¿Compra de votos o compra de participación electoral? *Latin American Research Review*, 58(3), 612–630. <https://doi.org/10.1017/lar.2023.8>

Dosek, T., y Duarte-Recalde, L. R. (2023). Paraguay 2022: Personalization within a strong party system. *Revista de Ciencia Política*, 43(2), 1–26. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000113>

- El Nacional. (9 de agosto de 2023a). Diputados ratifica derogación de convenio con la UE. <https://elnacional.com.py/politica/diputados-ratifica-derogacion-convenio-ue-n52168>
- El Nacional. (20 de julio de 2023b). Gremio de abogados se despacha contra Rivas: “Es lamentable e inadmisibile”. <https://elnacional.com.py/politica/gremio-abogados-despacha-rivas-es-lamentable-e-inadmisibile-n51084>
- González -Ocantos, E., y Oliveros, V. (2019). Clientelism in Latin American Politics. Oxford Research Encyclopedia of Politics, (August). <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1677>
- Hagopian, F., y Mainwaring, S. P. (Eds.). (2005). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hicken, A. (2011). *Clientelism*. *Annual Review of Political Science*, 14 (1), 289–310. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508>
- Instituto Nacional de Estadística. (2023). *Revista Censo 2022: Resultados Preliminares del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022*. [https://www.ine.gov.py/censo2022/documentos/Revista\\_Censo\\_2022.pdf](https://www.ine.gov.py/censo2022/documentos/Revista_Censo_2022.pdf)
- Kitschelt, H. (2000). Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), 845–879. <https://doi.org/10.1177/00104140000330060>
- Kopecký, P., Mair, P., y Spirova, M. (Eds.). (2012). Kopecký, Petr, and others, ‘Chapter 18 Conclusion: Party Patronage in Contemporary Europe’, in Petr Kopecký, Peter Mair, and Maria Spirova (eds), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Comparative Politics. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599370.003.0018>
- La Nación. (19 de diciembre de 2022a). Horacio Cartes asume la presidencia de la ANR el 10 de enero. <https://www.lanacion.com.py/politica/2022/12/19/horacio-cartes-asume-la-presidencia-de-la-anr-el-10-de-enero/>
- La Nación. (8 de marzo de 2022b). Nación Media, una Nación al servicio de Paraguay. <https://www.lanacion.com.py/negocios/2022/03/08/nacion-media-una-nacion-al-servicio-de-paraguay/>

La Nación. (15 de enero de 2023a). "Las 411 seccionales tienen que conformar su comisión directiva para trabajar por la Lista 1", dicen. <https://www.lanacion.com.py/politica/2023/01/15/las-411-seccionales-tienen-que-conformar-su-comision-directiva-para-trabajar-por-la-lista-1-dicen/>

La Nación. (11 de julio de 2023b). Invirtiendo en educación, la ANR lanzará 300 becas en alianza con universidades privadas. <https://www.lanacion.com.py/politica/2023/07/11/invirtiendo-en-educacion-la-anr-lanzara-300-becas-en-alianza-con-universidades-privadas/>

La Nación. (3 de enero de 2024a). Feria de empleos ANR: 3.337 personas fueron beneficiadas durante el 2023. <https://www.lanacion.com.py/politica/2024/01/03/feria-de-empleos-anr-3337-personas-fueron-beneficiadas-durante-el-2023/>

La Nación. (13 de agosto de 2024b). Lea Giménez renuncia como jefa de Gabinete y consejera de Itaipú. [https://www.lanacion.com.py/politica\\_edicion\\_impresa/2024/08/13/lea-gimenez-renuncia-como-jefa-de-gabinete-y-consejera-de-itaipu/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2024/08/13/lea-gimenez-renuncia-como-jefa-de-gabinete-y-consejera-de-itaipu/?utm_source=chatgpt.com)

La Nación. (18 de febrero de 2025). Realizan atención médica gratuita en la ANR. [https://www.lanacion.com.py/politica\\_edicion\\_impresa/2025/02/18/realizan-atencion-medica-gratuita-en-la-anr/](https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2025/02/18/realizan-atencion-medica-gratuita-en-la-anr/)

La Política Online. (20 de septiembre de 2023). El cartismo reflota la "ideología de género" y Lizarella choca con Beto Ovelar por un convenio con la Universidad de Bolonia. <https://www.lapoliticaonline.com/paraguay/congreso-py/cartismo-insisten-en-mantener-en-la-agenda-el-tema-de-la-supuesta-ideologia-de-genero/>

La Política Online. (11 de febrero de 2024). Cartes demuestra su fuerza en Itapúa y advierte que la ANR está por encima de los ministros. <https://www.lapoliticaonline.com/paraguay/politica-py/cartes-demuestra-su-fuerza-en-itapua-y-afirma-que-la-anr-esta-por-encima-de-los-ministerios/>

Lachi, M., y Rojas Scheffer, R. (2018). Correligionarios: Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo. Asunción, Paraguay: Centro de Estudios y Educación Popular Germinal y Arandurá Editorial. [https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload\\_editores/u294/correligionarios\\_lachi.pdf](https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u294/correligionarios_lachi.pdf)

- Lafuente, M., y Schuster, C. (2014). Estrategias para la profesionalización del servicio civil: Lecciones aprendidas del caso paraguayo. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0009583>
- Latinobarómetro (2025). *Corporación Latinobarómetro*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Levitsky, S. (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Levi, M., Weber, M., Skocpol, T., Evans, P., Oszlak, O., Peters, B. G., ... Khademian, A. (2015). El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla. Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Corporación Andina de Fomento. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/795>
- López, M. (2014). Democracia en Paraguay: la interrupción del «proceso de cambio» con la destitución de Fernando Lugo Méndez. Cuadernos del CENDES, 31(85), 95–119. <https://ve.scielo.org/pdf/cdc/v31n85/arto5.pdf>
- Megacadena - Diario Digital. (8 de noviembre de 2023). Peña - Cartes representa el “tercer gobierno bicéfalo” en democracia, sostiene politóloga. <https://megacadena.com.py/pena-cartes-representa-el-tercer-gobierno-bicefalo-en-democracia-sostiene-politologa/>
- Ministerio de Justicia. (2020). Informe Anual de Gestión y Evaluación de la Dirección. De acceso a la información pública en Paraguay 2019 –2020. Ministerio de Justicia. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/3627351-Informe-AIP-Mjpdf-Informe-AIP-Mj.pdf>
- Morinigo, J. N. (2008). Clientelismo y padrinzgo en las prácticas patrimonialistas del gobierno en el Paraguay. Novapolis, 3, 9–29. <https://pyglobal.com/ojs/index.php/novapolis/article/view/22>
- Oteiza, J. J. (13 de agosto de 2024). Cartes desafía sanciones: Su imperio se reinventa y crece. Resumen de Noticias. <https://www.rdn.com.py/2024/08/13/cartes-desafia-sanciones-su-imperio-se-reinventa-y-crece/>
- Pérez-Talia, M. (2024). Paraguay 2021 y 2023: éxito del Partido Colorado en tiempos de crisis sanitaria y política. En M. Alcántara Sáez, M. García Montero, y A. Bohigues (Eds.), Elecciones en América

- Latina: de pandemia y de derrotas (2020-2023) (pp. 487–528). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <https://hdl.handle.net/10550/110520>
- Peters, B. G., y Bianchi, C. (2020). Patronage and the public service: A dynamic performance governance perspective. In *Enabling collaborative governance through systems modeling methods: Public policy design and implementation* (pp. 215-236) Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-42970-6\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-42970-6_10)
- Peters, B. G., y Bianchi, C. (2023). Moving Away from Patronage: A Feedback Approach. *American Review of Public Administration*, 53(1), 36–48. <https://doi.org/10.1177/02750740221127050>
- Peters, B. G., Knox, C., y Kim, B.-S. (2023). 13 Political Patronage in Asian Bureaucracies. *Political Patronage in Asian Bureaucracies*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009208055.016>
- Peters, B. G., Knox, C., Panizza, F., Ramos Larraburu, C., y Staroňová, K. (Eds.). (2025). *Handbook of Politicization and Political Patronage*. Edward Elgar Publishing.
- Piattoni, S. (Ed.). (2001). Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175340>
- Powell, J. D. (1970). Peasant Society and Clientelist Politics. *The American Political Science Review*, 64(2), 411–425. [https://ideas.repec.org/a/cup/apsrev/v64y1970i02p411-425\\_12.html](https://ideas.repec.org/a/cup/apsrev/v64y1970i02p411-425_12.html)
- Roberts, K. M. (2014). *Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era*. Cambridge University Press. [https://assets.cambridge.org/97805218/56874/frontmatter/9780521856874\\_frontmatter.pdf](https://assets.cambridge.org/97805218/56874/frontmatter/9780521856874_frontmatter.pdf)
- Sánchez-Gómez, J. T. (2025). The turn from technocratic to partisan patronage in Paraguay. En B. G. Peters, C. Knox, F. Panizza, C. Ramos Larraburu, y K. Staroňová (Eds.), *Handbook of Politicization and Political Patronage* (pp. 337–356). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781035326242.00029>
- Sánchez-Gómez, J. T., y Najenson, A. (2023). La trayectoria de las últimas grandes reformas electorales: entre la política coyuntural, procesos

institucionales y demandas históricas de la sociedad civil. En *Democracia y elecciones en Paraguay* (pp. 257–303). Asunción, Paraguay: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. <https://doi.org/10.31752/idea.2023.67>

Sánchez Gómez, J. T. (2019). La nueva política paraguaya (2003-2018). Editorial El Lector. [https://www.academia.edu/41134708/La\\_Nueva\\_Pol%C3%ADtica\\_Paraguaya\\_2003\\_2018\\_](https://www.academia.edu/41134708/La_Nueva_Pol%C3%ADtica_Paraguaya_2003_2018_)

Sánchez, J. T. (2014). Función pública y democracia: Apuntes sobre los avatares del patronazgo en los 25 años de democracia. *Paraguay Debate*. Revista digital de políticas públicas. <https://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2014/02/Jose-Tomas-Sanchez.pdf>

Schuster, C. (2013). Clientelismo y el Juego Político de Profesionalizar el Empleo Público en Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP. <https://www.cadep.org.py/2013/07/11118/>

Secretaría de la Función Pública. (2018). Manual de Inducción. Secretaría de la Función Pública. <https://www.ceamso.org.py/upload/publicaciones/1540821145.pdf>

Setrini, G. (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay: Del clientelismo monopólico al clientelismo plural. En F. Masi y D. Borda (Eds.), *Estado y economía en Paraguay, 1870–2010* (pp. 332–405). CADEP. <https://www.cadep.org.py/uploads/2011/06/Setrini-20-anos-de-democracia-electoral-FINAL-WEB.pdf>

Soares, G. (3 de enero de 2024). Mesmo com Lula presidente, PT ganhou poucos filiados em 2023. UOL. <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/apesar-de-governo-lula-pt-cresce-pouco-em-numero-de-filiados-em-2023/>

Última Hora. (29 de octubre de 2016). Peña se afilia al Partido Colorado para seguir como ministro. <https://www.ultimahora.com/pena-se-afilia-al-partido-colorado-seguir-como-ministro-n1035532>

Última Hora. (30 de noviembre de 2022). Diputados deroga convenio con UE y pone en jaque fondos para el MEC. <https://www.ultimahora.com/diputados-deroga-convenio-ue-y-pone-jaque-fondos-el-mec-n3036371>

Última Hora. (11 de mayo de 2023a). Tras elecciones, Senado rechaza proyecto para derogar acuerdo con la Unión Europea. <https://www.>



ultimahora.com/tras-elecciones-senado-rechaza-proyecto-derogar-acuerdo-la-union-europea-n3062122

Última Hora. (10 de agosto de 2023b). Derogación afectará relación, alerta UE. <https://www.ultimahora.com/derogacion-afectara-relacion-alerta-ue>

Última Hora. (29 de diciembre de 2024a). Yolanda se convirtió en Llanera Solitaria de Cruzada Nacional. <https://www.ultimahora.com/yolanda-se-convirtio-en-llanera-solitaria-de-cruzada-nacional>

Última Hora. (10 de octubre de 2024b). Peña y aliados ignoran alertas internacionales contra la ley anti-ONG. <https://www.ultimahora.com/pena-y-aliados-ignoran-alertas-internacionales-contra-la-ley-anti-ong>

Última Hora. (21 de junio de 2025). Peña dará su informe al Congreso, pero antes, a la ANR. <https://www.ultimahora.com/pena-dara-su-informe-al-congreso-pero-antes-a-la-anr>

V-Dem (2025). *Varieties of Democracy (V-Dem)*. <https://www.v-dem.net/>