

# Paraguay: el arraigo político y económico de la derecha

## Paraguay: the political and economic right-wing permanence

**Sarah Patricia Cerna Villagra** 

Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México  
[scerna@colmex.mx](mailto:scerna@colmex.mx)

**Rodrigo Manuel Ibarrola** 

Universidad Nacional de Asunción  
[rodrigoibarrola@gmail.com](mailto:rodrigoibarrola@gmail.com)

### Resumen

*El objetivo de este trabajo es presentar las continuidades del sistema político paraguayo bajo tres dimensiones: electoral, políticas de gobierno e ideología. A partir de los resultados electorales de las elecciones de abril de 2018, la conformación del gobierno electo y del poder legislativo, así como las políticas públicas implementadas en los dos primeros años de gobierno de Mario Abdo Benítez, las cuales muestran el arraigo de la derecha conservadora en el sistema político que se ha dado bajo el coloradismo durante la democracia paraguaya. Este continuismo bajo el gobierno de Mario Abdo se expresa principalmente en su política económica y en temas de derechos humanos, junto con ciertos rasgos autoritarios que han caracterizado al estilo de gobernar del actual presidente paraguayo, en especial en temas como la seguridad, la equidad de género y su alineación ideológica con sus pares de derecha del Conosur.*

**Palabras clave:** elecciones; derecha; conservadurismo; política económica.

### Abstract

*The objective of this paper is showing the continuities of the Paraguayan political system under three dimensions: electoral, government policies and ideology. Based on the electoral results of April 2018 elections, the conformation of the elected government and the legislative, as well as the public policies implemented in the first two years of Mario Abdo Benítez's government. This work shows the right-wing and conservative continuity of the political system that it's occurs under coloradismo during the Paraguayan democracy. This continuity under the Mario Abdo Benítez's government is mainly expressed in his economy policy an in human rights issues, along with certain of authoritarian features that have characterized the current Paraguayan president's style of governing, especially in issues such as security, gender equality and its ideological alignment with its right-wing peers of Conosur.*

**Keywords:** elections; right-wing; conservative; political economy.

**Artículo:** Recibido el 7 de abril de 2020 y aprobado el 30 de junio de 2020

### Cómo citar este artículo:

Cerna Villagra, S. & Ibarrola R. (2020). Paraguay: el arraigo político y económico de la derecha. *Reflexión política* 22(45), pp. 116-131. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3920>



## Introducción

Paraguay es uno de los países menos abordados por la literatura en Ciencias Sociales de América Latina; no obstante, hace unos años se han realizado esfuerzos desde la ciencia política para sistematizar los resultados electorales y comprender el sistema político de este país en los 30 años que lleva instaurada la democracia. Entre esos trabajos resaltan los estudios de Abente, 2012; Alcántara y Tagina, 2013; Solís y Cerna, 2013; 2016; Cerna y Solís, 2012, 2017; 2018; Duarte, 2012, 2013; Došek, Pérez y Duarte, 2016; Alcántara, Tagina y Buquet, 2018.

A pesar de los vaivenes políticos, tras tres décadas de la transición y consolidación la democracia en Paraguay, las elecciones se han convertido más en la constante que en la excepción, como lo afirman Solís y Cerna (2020), por ello la democracia electoral paraguaya se considera estable en lo que se refiere a la regularidad con la que se han celebrado seis elecciones generales desde 1993. No obstante, a pesar de la formalidad electoral que se repite cada cinco años desde entonces, Paraguay es catalogado como uno de los países con mayor inestabilidad política en la región a causa de los repetidos acontecimientos disruptivos de su vida política, caracterizada por asesinatos políticos (1999), intentos de golpes de Estado (1996), protestas sociales (2006, 2017), escándalos de corrupción (2002), salidas anticipadas de los presidentes (1999) o juicios políticos (2012) (Pérez-Liñán, 2009 y 2014; Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2017; Uharte, 2012; Abente, 2012; Cerna y Solís, 2012, 2017, 2018 y 2020).

En esta línea de análisis, las elecciones de 2018 no fueron la excepción. El clima político se caldeó debido a diversos motivos que serán explicados a continuación y los resultados electorales confirmaron la alineación de las fuerzas políticas hacia la derecha y el conservadurismo en términos ideológicos. En el marco amplio de elecciones que ha vivido América Latina entre 2017 y 2019, las elecciones generales paraguayas de abril de 2018 se incluyen en un contexto que algunos han denominado “de giro a la derecha” (Londoño, Bonnefoy y Politi, 2017; Quintana, 2018; Lissardy, 2017, 2018; Núñez, 2018). Sin embargo, este trabajo se adscribe a lo que Cerna y Solís (2020) plantean como un viraje al conservadurismo de derecha con características de integrista religioso, ya que el gobierno de Mario Abdo ha expresado su afinidad a los valores de la Iglesia Católica en un contexto en el que otros partidos de la región de base religiosa, principalmente evangélicos o pentecostales, de manera discreta, han incursionado en el campo electoral a través de algunos de sus ministros de culto y la estructura social de sus feligresías en crecimiento, las cuales financian, vía sus diezmos, las actividades políticas de estas iglesias.

Para analizar las elecciones de 2018, en este trabajo se prefiere hablar más de una profundización del conservadurismo de corte integrista a partir del gobierno de Mario Abdo (Cerna y Solís, 2020) que de un giro a la derecha (porque previamente no hubo un giro a la izquierda como lo sostienen Cerna y Solís (2017). Como se verá a lo largo del trabajo, Abdo Benítez ha venido a dar continuidad al conservadurismo político que caracteriza a la Asociación Nacional Republicana (ANR) y que con el gobierno de Cartes se profundizó, principalmente en materia fiscal y en temas de derechos humanos. Ejemplos de lo anterior han sido: la política de mantener baja la presión tributaria, la postura conservadora en temas de seguridad, igualdad de género y derechos sexuales, y la alineación ideológica con sus pares de derecha de la región.

Para comprender cómo el sistema político paraguayo presenta continuidad en cuanto al conservadurismo que caracteriza a la ANR en la democracia paraguaya, en la primera parte del trabajo se presentan los antecedentes de las elecciones generales que de alguna manera influyeron en las elecciones de 2018. En la segunda parte se muestran los resultados electorales en el poder ejecutivo y legislativo. Finalmente, en el tercer apartado, se presentan las principales decisiones en materia económica y las posturas políticas del gobierno en términos ideológicos.

### **1. Los antecedentes que caldearon las elecciones de 2018: los intentos reeleccionistas, la quema del Congreso paraguayo y el cisma colorado**

En marzo de 2017 el Congreso Nacional de Paraguay ardió en medio de un clima de crispación política entre defensores y detractores de los intentos reeleccionistas del presidente Horacio Cartes y del senador Fernando Lugo, quien secundaba la moción. El clima político paraguayo “ardió en llamas” y una expresión

de ello fue la quema de las oficinas del Senado por parte de manifestantes disconformes con los intentos de un bloque de senadores de cambiar de manera exprés el reglamento interno de la Cámara para eliminar atribuciones del presidente de este cuerpo legislativo y, al mismo tiempo, realizar cambios en la Constitución Nacional sin convocar a una Asamblea Constituyente y, de esta manera, modificar el artículo 229 que prohíbe la reelección presidencial (Cerna, 2017).

La figura de la reelección presidencial en este país, desde la transición a la democracia y la creación e implementación de la Carta Magna de 1992, ha sido un tema controversial y complejo tanto para los actores políticos como para la ciudadanía paraguaya en general, especialmente por el pasado reciente del país, que se ha caracterizado por gobiernos autoritarios, en especial por el régimen de Alfredo Stroessner (1954-1989). Mientras que Nicanor Duarte Frutos tuvo intentos de modificar la Constitución Nacional en 2007, por su parte, Fernando Lugo y Horacio Cartes hicieron su parte en 2017 y, con ello, insertaron el tema de la reelección en la agenda pública. Esto generó opiniones en contra y a favor de la modificación de ese artículo constitucional.

Irónicamente, en 2007, fueron las movilizaciones en contra de los intentos reeleccionistas de Duarte Frutos las que abrieron la coyuntura política favorable a la figura outsider del obispo Fernando Lugo, diez años después, este mismo tema de la mano de Lugo y Cartes generó una brecha importante tanto al interior del Partido Colorado como en el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), y provocó una fuerte crispación social que acabó con el incendio de las oficinas del Congreso Nacional. A la quema del Congreso, le sobrevino una fuerte represión policial que dejó como saldo decenas de heridos, así como una veintena de imputados y la muerte de un joven militante del PLRA, cuyo asesinato se dio al interior del directorio de este partido en la capital del país (ABC Color, 2018).

En esta crisis política, tanto Mario Abdo Benítez (ANR) como Efraín Alegre (PLRA) manifestaron en su momento estar en contra de la reforma planteada por el presidente Cartes con un discurso que criticaba el atropello de las instituciones democráticas por la facción de senadores que intentaron cambiar de manera exprés el reglamento interno de la Cámara, pero, al mismo tiempo, alentaron a la ciudadanía a salir a las

calles a defender la democracia, mientras azuzaron a sus seguidores a los incidentes que terminaron en el incendio de las oficinas parlamentarias (Cerna, 2017).

### **1.1. El cisma colorado: la división interna de la Asociación Nacional Republicana (ANR) entre los Colorados Añeteté y Honor Colorado**

En las elecciones internas de la ANR de cara a los comicios generales de abril de 2018, se disputaron dos liderazgos, muy diferentes entre sí, que abrieron una brecha difícil de zanzar entre dos facciones al interior de la organización, aún después de la victoria electoral de este partido en las elecciones generales. Por un lado, estuvo el movimiento Honor Colorado, facción política del expresidente Horacio Cartes, que presentó como precandidato presidencial a Santiago Peña, un joven tecnócrata que estuvo al frente del Ministerio de Hacienda durante dos años (2015-2017). Peña representaba la figura tecnocrática de los ministros que acompañaron la gestión de Cartes, aunque de pasado liberal tuvo que renunciar al PLRA para afiliarse a la ANR en plena convención partidaria para no quedarse sin el ministerio que dirigía (Última Hora, 2017). Meses después fue elegido por Cartes como el representante del movimiento Honor Colorado en las elecciones internas. Del otro lado, estaba la facción política de Colorado Añeteté a través de la cual contendió el hijo del exsecretario privado de Alfredo Stroessner: Mario Abdo Benítez, quien resultó victorioso en las contiendas internas de la ANR.

Respecto a los temas más importantes de la campaña interna de la ANR, Peña fue la cara “más progresista”, dentro de lo que cabe, tras pronunciar públicamente que no estaba a favor de una reforma constitucional porque la sociedad paraguaya “no está madura para poder debatir a profundidad todos los puntos que se pueden plantear en una reforma”, aunque señalaba estar de acuerdo con la reelección vía enmienda constitucional por ser la forma “más democrática” para que la ciudadanía incida en dicha decisión. En cuanto a la agenda más polémica que se refería a los derechos civiles, este precandidato colorado señalaba que aún no tenía definida su postura en torno al aborto, pero que estaba “abierto al debate”. Respecto al matrimonio igualitario, el político cartista consideraba que las personas “deberían tener la posibilidad de decidir con quién unirse de manera civil” (Telefuturo, 2017, mayo 10).



Una postura diametralmente opuesta asumió la campaña de Mario Abdo Benitez, quien afirmaba estar de acuerdo con una reforma constitucional, además de prometer que, en caso de ganar, llamaría a una asamblea constituyente en el primer año de mandato. En cuanto al debate de la reelección manifestó estar a favor, vía reforma constitucional, pero no en el periodo inmediato al del presidente que la implemente. En el ámbito económico, sostenía estar a favor de los bonos soberanos, pero de manera moderada y con una implementación discreta. Finalmente, sobre el debate en torno a los derechos civiles y reproductivos, Mario Abdo afirmaba enfáticamente no estar de acuerdo con la legalización de la interrupción del embarazo y además declaraba que: “como persona católica, apostólica, romana que respeta lo que dice la Biblia, no podía estar a favor del matrimonio igualitario” (Telefuturo, 2017, mayo 10).

Con este clima álgido, las elecciones de abril de 2018 fueron reñidas y se tizaron de acusaciones de fraude electoral por parte de los partidos de oposición. Dichas acusaciones posteriormente fueron desechadas por el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

## 2. Los resultados de las elecciones de abril de 2018: las elecciones presidenciales y legislativas

### 2.1. Las elecciones presidenciales de 2018 en perspectiva comparada

Tras las caldeadas elecciones generales de abril de 2018, el panorama político paraguayo ha mostrado su reacomodo de fuerzas tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo. Como se ha señalado anteriormente y como se puede observar en la tabla 1, en el caso paraguayo difícilmente se puede hablar de “un giro a la izquierda” como el fenómeno que se dio en otros países de la región entre 1998 y 2016, porque como se puede observar, las preferencias electorales para presidentes durante la transición y consolidación democrática entre 1993 y 2018, mayoritariamente han estado puestas en las opciones políticas con orientaciones ideológicas de derecha<sup>1</sup>.

Salvo las elecciones de 2013, en las que contendieron dos partidos alineados a la izquierda del espectro ideológico en solitario, en las otras elecciones, de

**Tabla 1.** Porcentaje de votos de cada para la elección de presidente entre 1993-2018.

Ideología <sup>2</sup>	Partido	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Derecha	ANR	39,3 %	53,8 %	37,1 %	30,7 %	45,8 %	46,4 %
Derecha	PLRA	32,1 %	42,6%	24 %			
n/d	APC <sup>3</sup>				40,9 %		
n/d	GANAR <sup>4</sup>						42,7 %
Derecha	APA <sup>5</sup>					36,9 %	
Derecha	UNACE		13,5%	22 %	0,8 %		
Derecha	PPQ		21,3%	2,4 %	1,1 %		
Derecha	PVP						3,2 %
Centroderecha	PEN	23,1 %					
Izquierda	Avanza País					5,9 %	
Izquierda	Frente Guazú					3,3 %	
% Participación		69,0 %	80,5 %	64,3 %	65,6 %	68,6 %	61,2 %

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del INE y el SIL.

<sup>1</sup>Para otras líneas de análisis sobre las ideologías de los partidos políticos en Paraguay se pueden consultar las obras de autores como Lacchi (2008) y Lacchi y Schaffer (2018), López (2013; 2018), Tamayo Belda (2019), Pérez Talía (2019).

<sup>2</sup>Para la ideología de los partidos se ha utilizado la pregunta “Cuándo se habla de política se utilizan normalmente las expresiones de izquierda y derecha, en una escala donde el 1 es la extrema izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla ubicaría usted a...?” realizada a diputados nacionales en el marco del Proyecto de Elites Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca en Alcántara Sáez (Dir.).

<sup>3</sup>Alianza Patriótica para el Cambio (APC) coalición para las elecciones generales del 2008 entre el Partido Liberal Radical Auténtico (de derecha) y varios partidos de izquierda como Tekojajá y Partido Febrerista. Se considera como no determinada (n/d) la ideología de la APC en tanto que se trató más bien de una Alianza Anti-hegemónica contra la ANR entre partidos con ideologías opuestas.

<sup>4</sup>Al igual que en las elecciones de 2008, la Alianza GANAR se conformó entre el PLRA (de derecha) y el Frente Guazú (coalición de partidos de izquierda) para derrotar a la ANR con lo cual no se puede observar claramente la ideología de esta alianza porque el propio discurso del candidato Efraín Alegre del PLRA ha sido muy confuso en temas relacionados con el género.

<sup>5</sup>Alianza Paraguay Alegre coalición entre el PLRA y el Partido UNACE para las elecciones de 2013.

2008 y 2018, los institutos políticos de izquierda hicieron alianza con un partido de derecha como lo es el PLRA y, por ende, las coaliciones resultantes son de difícil clasificación ideológica.

Con relación a los resultados electorales en el ámbito legislativo, la tabla 2 muestra el número de bancas obtenidas por cada partido político en las elecciones para diputados y diputadas nacionales. Esta tabla refleja, de alguna manera, el panorama que se da en las elecciones presidenciales en cuanto a la preferencia ideológica del electorado paraguayo. Como se podrá observar, nuevamente la distribución de las preferencias electorales para las autoridades de la cámara baja apunta hacia la derecha del espectro ideológico, principalmente. Salvo en el periodo de la legislatura 2008-2013, en el que varios partidos

de izquierda obtuvieron un escaño en esta cámara legislativa. No obstante, hay partidos minoritarios de izquierda que han tenido representación en la Cámara Baja en periodos distintos, tales como el Partido Febrerista, que tuvo dos bancas en 1993, el Partido País Solidario, en los periodos de 1998-2003 y 2003-2008 en los cuales también obtuvo dos escaños, y los partidos Avanza País y Frente Guasú con dos y una banca, respectivamente, para el periodo 2013-2018.

## 2.2. Las elecciones del Poder Legislativo del 2018 en perspectiva comparada

Por su parte, en la Cámara de Senadores las preferencias electorales han sido más diversas, ideológicamente hablando, en las sucesivas elecciones

**Tabla 2.** Composición de la Cámara de Diputados 1993-2018.

Ideología <sup>6</sup>	Partido	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Derecha	Asociación Nacional Republicana (ANR)	38	45	37	30	44	42
Derecha	Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	33	26	21	27	27	30
Centro-derecha	Partido Encuentro Nacional (PEN)	7	7			2	2
Izquierda	Partido Revolucionario Febrerista (PRF)	2					
Derecha	Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE)			10	15	2	
Derecha	Partido Patria Querida (PPQ)			10	3	1	3
Izquierda	Partido País Solidario		2	2			
Izquierda	Movimiento Popular Tekojoja (MPT)				1		
Izquierda	Partido Democrático Progresista (PDP)				1		
n/d	Alianza Patriótica para el Cambio (APC)				2		
Derecha	Alianza Departamental Boquerón (ADB)				1		
Izquierda	Avanza País (AP)					2	
Centro-derecha	Alianza Pasión Chaqueña (APCh)					1	
Izquierda	Frente Guasú (FG)					1	
Derecha	Hagamos						2
Derecha	Cruzada Nacional						1
	<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>80</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir del TSJE Elecciones Generales (2018) y Cerna y Solís (2018, 2020).

<sup>6</sup>Para la ideología de los partidos se ha utilizado la pregunta: "cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones de izquierda y derecha, en una escala donde el 1 es la extrema izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla ubicaría usted a...?" realizada a diputados nacionales en el marco del Proyecto de Elites Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca en Alcántara Sáez (Dir.). Mientras que para los partidos "Hagamos", "Cruzada Nacional", "Alianza Departamental Boquerón" y "Alianza Pasión Chaqueña" se han utilizado como indicador de su ideología las temáticas y contenidos de sus propuestas legislativas en cuanto a las agendas que caracterizan a la izquierda y la derecha según Bobbio (1998) y Ramírez (2010).



democráticas entre 1993 y 2018, tal y como se puede observar en la tabla 3.

La tabla 3 permite observar que los partidos alineados a la izquierda del espectro ideológico han tenido un mejor desempeño en las legislaturas 2008-

sin éxito, distanciarse de las demás gestiones pero, dicho cambio, no se concretó por pugnas al interior de la APC y por la salida abrupta, vía juicio político, de Lugo en junio de 2012.

**Tabla 3.** Composición de la Cámara de Senadores 1993-2018.

Ideología <sup>7</sup>	Partido	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Derecha	Asociación Nacional Republicana (ANR)	20	24	16	15	20	17
Derecha	Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	17	13	12	14	13	13
Centro-derecha	Partido Encuentro Nacional (PEN)	7	7	1		1	
Izquierda	Partido Revolucionario Febrerista (PRF)	1					
Derecha	Partido Blanco (PB)		1				
Derecha	Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE)			7	9	2	1
Derecha	Partido Patria Querida (PPQ)			7	4		3
Izquierda	Partido País Solidario (PPS)			2	1		
Izquierda	Movimiento Popular Tekojoja (MPT)				1		
Izquierda	Partido Democrático Progresista (PDP)				1	3	2
Izquierda	Avanza País (AP)					1	
Izquierda	Frente Guasú (FG)					5	6
Derecha	Hagamos						2
Derecha	Cruzada Nacional						1
	<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir del TSJE Elecciones Generales (2018) y Cerna y Solís (2018, 2020).

2013, 2013-2018 y 2018-2023 en la Cámara Alta, lo cual se debe a la magnitud de la circunscripción ya que, en la elección para senadores, el país se constituye en una sola demarcación nacional en la que se reparten las 45 bancas y ello favorece la fragmentación y, en consecuencia, que partidos más pequeños tengan mayores posibilidades de alcanzar escaños.

En líneas generales, se puede señalar que las elecciones de 2018 en Paraguay han representado un afianzamiento del conservadurismo de derecha que ya existía en el país tras los sucesivos gobiernos del Partido Colorado, salvo el periodo 2008-2012, en el que la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), de la mano de Fernando Lugo y el PLRA, intentaron,

### **3. Tras la victoria: un breve análisis del gobierno de Mario Abdo en materia económica, fiscal y la inversión social**

#### **3.1. Política económica**

El gobierno de Mario Abdo asumió el mando en medio de una desaceleración económica. Si bien el año 2018 terminaría con crecimiento de 3,7 % en el Producto Interno Bruto (PIB), la desaceleración comenzó a partir del tercer trimestre cuando la tasa de crecimiento del PIB bajó de 6,6 % a 1,4 %. Varios hechos convergieron para que se diera esta situación. Primero, la moneda nacional, el guaraní, se apreció con respecto al peso argentino

<sup>7</sup>Para la ideología de los partidos se utilizaron los mismos criterios señalados en la nota anterior.

y al real brasileño, lo que se reflejó en un descenso del turismo de comercio en las zonas fronterizas y las reexportaciones. Segundo, la sequía de la cuenca del río Paraná afectó la generación de energía en las usinas de Itaipú y Yacyretá. Tercero, la cantidad de lluvias en días laborales a partir de agosto afectó negativamente el ritmo de la construcción. Y cuarto, la transición en el cambio de mando también retrasó el crecimiento de las obras públicas.

En 2019 continuó esta recesión durante el primer semestre, ya que los sectores agrícolas, manufacturero, de electricidad y de agua registraron caídas, siendo la de este último sector la más severa

(-11,2 %). En contrapartida, los sectores de servicios y de construcción - arrastrados por el empuje de las obras públicas - terminaron un año positivo. Sin embargo, para ello, el gobierno tuvo que hacer uso de la cláusula de excepción<sup>8</sup> y así sobrepasar el límite del déficit fiscal impuesto por la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) de -1,5 % sobre el PIB, para ubicarse, finalmente, en -2,5 % por primera vez desde su entrada en vigor. Estos movimientos ambivalentes en diversos sectores arrojaron como resultado un crecimiento final del PIB del 0,0 % para el 2019, como se puede observar en la tabla 4.

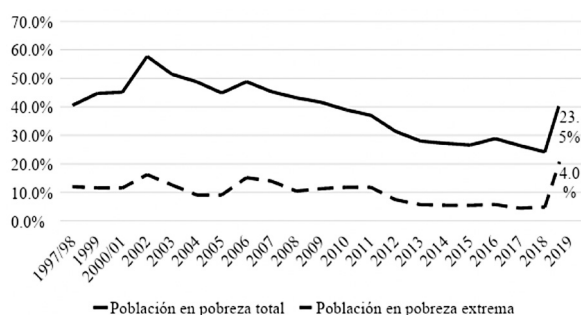
**Tabla 4.** Variación interanual trimestral del PIB por sectores, porcentaje

Sectores	2018 (trimestres)				2019 (trimestres)			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Agricultura	7,1	7,3	-1,2	-9,2	-14,6	-13,2	4,3	17,5
Ganadería, forestal, pesca y minería	-6,6	1,4	2,2	-4,4	-5,4	-6,1	3,1	9,2
Industria	3,8	8,1	-1	-1	-2,2	-5,6	0,4	3,4
Electricidad y agua	8,6	0,6	-3,6	1	-11,9	-12	-4,6	-15,2
Construcción	-3,3	13,4	-5,1	-2,3	-2,4	-11,2	7,2	11,3
Servicios	6,5	6,6	4,2	3,1	2,3	2,3	4,2	4,1
Impuestos a los productos	6	6,4	0,5	0,5	-2,4	-4,8	-0,3	0,7
PIB total	5,1	6,7	1,2	0,5	-2,7	-3,3	2,6	3,5

**Fuente:** elaboración propia con datos de BCP (2020a).

A pesar de este decrecimiento económico, la pobreza disminuyó —aunque de manera limitada— de 24,2 % en 2018 a 23,5 % en el 2019. La mayor parte de la disminución se explica por el programa de transferencias condicionadas “Tekoporá”.

**Figura 1.** Incidencia de pobreza total y extrema por año.

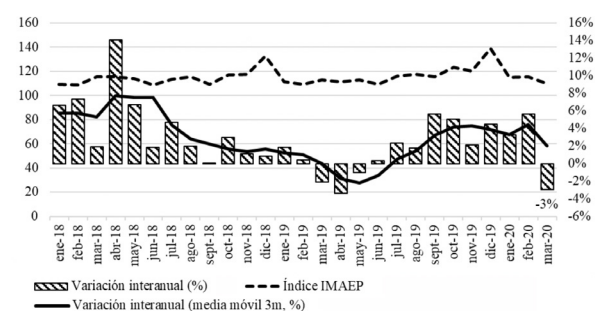


**Fuente:** elaboración propia con datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2020).

Al inicio del 2020, Paraguay enfrentó la peor epidemia de dengue en los últimos años (MSPBS, 2020a). No obstante, la dinámica económica

continúo la recuperación que había iniciado a mediados del 2019. La actividad, medida por el Índice de Actividad Económica del Paraguay (IMAEP) registró crecimientos subsecuentes de 4,5 % y 6,3 % para los meses de enero y febrero. Sin embargo, el advenimiento de la COVID-19 llevó al Gobierno a tomar medidas de aislamiento que cortaron esa racha de recuperación, registrándose, en marzo, una caída de 1,1 %, en general, y de 3,0 % si se excluyen el sector agropecuario y las binacionales. Esta diferencia radica en que el sector más afectado

**Figura 2.** Índice de Actividad Económica del Paraguay sin agricultura ni binacionales.



**Fuente:** elaboración propia con datos de BCP (2020b).

<sup>8</sup>El artículo 11 de la Ley N° 5098 de Responsabilidad Fiscal estipula que “en casos de emergencia nacional, crisis internacional que pueda afectar seriamente la economía nacional o una caída de la actividad económica interna, a solicitud del Poder Ejecutivo, el Congreso de la Nación podrá suspender por el año fiscal correspondiente la aplicación de los numerales 1) y 2) del Artículo 7° y el Artículo 9° de la presente Ley. En ningún caso, el déficit podrá exceder el 3% (tres por ciento) del Producto Interno Bruto (PIB)”



por las medidas fue el de servicios, en tanto que los anteriormente mencionados soportaron de mejor manera el shock.

En ese contexto —y a pesar de las acciones económicas tomadas para mitigar el impacto— todos los sectores de la economía (salvo los de telecomunicaciones y del gobierno) tales como las manufacturas relacionadas a productos de primera necesidad, producción de alimentos e insumos hospitalarios y el sector público de la construcción se vieron afectados por las medidas sanitarias. En conjunto, el Banco Central del Paraguay (2020) estima que todos los sectores afectados representarían 52 % del PIB. Para el primer semestre del 2020 se espera una contracción de la economía provocada por la disminución de la demanda externa y la demanda interna, como resultado de las medidas de confinamiento para frenar la expansión de la pandemia. Se estima que el paquete de medidas impulsadas por la Ley de Emergencia Sanitaria acerque el déficit fiscal a 4 % del PIB y que la inflación (disminuida por la caída de la demanda) recupere su punto medio alrededor de 4 % recién en el 2021.

Se prevé un aumento del desempleo y del subempleo acompañado de una caída de los ingresos laborales significativa, principalmente de los empleados informales que conforman 65 % de la población ocupada. Aunque la Organización Internacional del Trabajo, estimó que los trabajadores informales del continente americano sufrirían una disminución de 80 % de sus ingresos (OIT, 2020), mientras que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2020) estima que la pobreza extrema aumentará en un rango de 0,1 % (escenario bajo) a 0,7 % (escenario alto) y la pobreza total en un intervalo de 0,4 % a 0,7 %, las proyecciones de crecimiento del PIB para el 2020 oscilan entre -1 % y -2,5 %. (BCP, 2020a).

### **3.2. La política de endeudamiento**

En línea con su predecesor, Mario Abdo ha valorado el endeudamiento como herramienta para cubrir el gran déficit del país en infraestructura (Ministerio de Hacienda, 2017). La administración de pasivos en el mediano plazo fue plasmada en un plan denominado “Lineamientos Estratégicos de Mediano

Plazo para la Gestión de la Deuda Pública 2017-2021”, elaborado por el Ministerio de Hacienda en el año 2017. En ese sentido, el gobierno de Mario Abdo ha continuado con las emisiones de deuda. De esta forma, la deuda pública total creció de 19,7% en 2018 a 26,4% en 2020, tomando en cuenta la última emisión de 1000 millones de dólares para afrontar la pandemia de la COVID-19. Molinier (2015) ha criticado duramente esta política desde su inicio, fundándose en el hecho de que los proyectos de inversión a ser financiados con deuda no son definidos con claridad, que el ritmo de su ejecución ha sido más lento que la de los préstamos de organismos multilaterales y que genera una lógica de reproducción del costo de financiamiento. En efecto, los hechos muestran que la emisión de bonos soberanos ha pasado a formar parte permanente de las partidas presupuestarias. En término similares, Serafini (2020) ha señalado que el endeudamiento no es una necesidad dado que la baja presión tributaria es indicador de espacio fiscal aprovechable.

Aunque la posición deudora del país no es comprometida, los indicadores no han resultado de acuerdo con lo previsto en el plan, ya que no se previó la contracción del 2019, ni la siguiente por efecto de la pandemia de la COVID-19. Así como tampoco se previó un déficit superior a -1,5 % por dos años consecutivos. Esto necesariamente llevará a los responsables a revisar las políticas del manejo de pasivo para afrontar el calendario del Servicio de la Deuda. Entre las estrategias se encuentran la de mejorar la calidad del gasto público y, más recientemente, la reforma administrativa del Estado (Ministerio de Hacienda, 2019).

### **3.3. La modernización del sistema fiscal y otras iniciativas tributarias**

Según la Organización Mundial de la Salud (2019), Paraguay posee la cajetilla de 20 unidades de cigarrillos más barata del mundo (medido sobre la marca más vendida) y, además, la tasa impositiva más baja para el tabaco en Sudamérica y una de las más bajas del mundo. Actualmente Paraguay es acusado de ser la mayor fuente de cigarrillos ilegales que ingresan a Argentina y Brasil (Iglesias et al., 2018). Mientras que Bardach et. al. (2018) sostiene que 3354 personas mueren al año en Paraguay por

<sup>9</sup>USD 1 = PYG 6600



consecuencia del tabaquismo y el costo médico directo anual asciende a USD 237.684.000<sup>9</sup>, la recaudación impositiva por venta de cigarrillos apenas llega a cubrir 20 % de ese gasto.

En ese contexto, en este periodo se han planteado iniciativas parlamentarias para elevar el precio del tabaco a través del incremento del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y determinar su trazabilidad para mitigar el contrabando, las cuales fueron propuestas por los senadores de los partidos opositores de Patria Querida, Partido Democrático Progresista (PDP), Frente Guasu (FG), sectores de la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Pero el éxito fue exiguo porque solo lograron aumentar el ISC de 20 % a 22 % (La Nación, 2018), mientras que el proyecto para determinar la trazabilidad fue rechazado. De esta manera, el expresidente y empresario tabacalero, Horacio Cartes, logró bloquear un aumento mayor al ISC y la iniciativa que pretendía combatir el tráfico ilegal, gracias al respaldo de la facción parlamentaria — tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores— que responde a su movimiento Honor Colorado aunado a la lealtad de sus aliados del PLRA, principalmente.

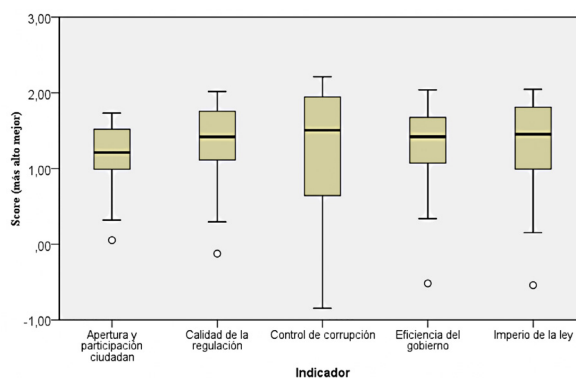
En septiembre de 2019, fue aprobada la “Ley de modernización y simplificación del sistema tributario nacional”. En general, se trató de una simplificación de la estructura impositiva en la búsqueda de aumentar los ingresos sin elevar las tasas. En ese sentido, se agruparon las rentas comercial, industrial y agropecuaria en una sola figura: Impuesto a la Renta Empresarial (IRE) y el Impuesto a la Renta a los No Residentes (INR). Dada las presiones para aumentar el aporte del sector agroexportador, debido a su escasa contribución al Fisco (Cabral, 2019), también se establecieron limitaciones a las devoluciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que en 2018 representaron siete veces su aporte al fisco (Última Hora, 2019), y se introdujo la figura de los precios de transferencia.

Aunque es citada como una reforma, la ley se encuadra estrictamente en lo que marca su denominación y evita en lo posible aumentos de tasas impositivas. Dada su naturaleza meramente reordenadora<sup>10</sup>, se espera que su impacto en los ingresos tributarios redunde en un incremento de 0,7

% del PIB a finales del 2023. De esta forma, la presión tributaria apenas pasaría de 9,8 % a 10,5 % sobre el PIB (Ministerio de Hacienda, 2019a). Esto resulta exiguo para impulsar una significativa expansión, no solo de la inversión física, sino también en los sectores de salud y educación, cuyas inversiones, a pesar de haber aumentado notablemente, apenas alcanzan poco más de la mitad del promedio latinoamericano (Banco Mundial, 2018).

La presión tributaria es la más baja de Sudamérica (OECD et al., 2020) que, lejos de ser vista como una falencia, es destacada por las autoridades como una fortaleza en la atracción de inversiones. Sin embargo, la realidad no condice con ese relato porque el país sigue siendo poco atractivo para las inversiones extranjeras, el flujo de inversiones ha sido volátil y nunca pudo superar su nivel récord de 2011. Aunque ha aumentado el saldo de inversión extranjera directa en 72 % desde entonces (BCP, 2018), el país sigue siendo uno de los cinco con menor proporción de stock de inversión extranjera acumulada con relación al PIB (UNCTAD, 2019). La ineficacia de la burocracia gubernamental, el bajo control de la corrupción y la inseguridad jurídica, siguen siendo fuertes inhibidores para la inversión (gráfico 3) a pesar de la relativa estabilidad política, macroeconómica y financiera (FMI, 2019). Como resultado, el país ocupa el puesto 125 de 190 —una posición encima de Argentina— en el Ranking de Facilidad para Hacer Negocios del Banco Mundial (2020).

**Figura 3.** Indicadores de gobernanza: Paraguay versus países de la OECD.



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos obtenidos del *Worldwide Governance Indicators (WGI)* del Banco Mundial<sup>11</sup>

<sup>10</sup>El Ministerio de Hacienda (2019a) ha enfatizado que la ley consiste básicamente en la modernización y simplificación del sistema tributario, sin crear nuevos impuestos ni aumentar tasas, apuntando a dar facilidad a los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias, al tiempo que se corrigen los incentivos distorsionados en los impuestos directos.

<sup>11</sup>Paraguay representa el límite inferior (-0,84) en el indicador “control de corrupción”. En el resto, se halla representado por los valores atípicos.



El acuerdo político del 2003 que permitió una reforma impositiva, a través de la Ley 2421 de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal, posibilitó el aumento de la presión tributaria a base de reducciones impositivas como incentivo para la formalización, sin embargo, se ha estancado desde del 2012. Diversos estudios señalan al sistema tributario paraguayo como regresivo basados en hechos tales como que la matriz impositiva está sustentada en 80 % por los impuestos indirectos (Ministerio de Hacienda, 2019a). También, se destaca que el impuesto a la renta personal representa apenas 2 %, que no recauda ni es progresivo, y presenta una tasa efectiva<sup>12</sup> dispersa debido a sus deficiencias de diseño que permite filtraciones por las excesivas deducciones. Así, mientras el promedio de recaudación de este impuesto en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y en América Latina se ubican en torno a 8,2 % y 1,7 % del PIB respectivamente, Paraguay apenas recauda 0,1% del PIB en tal tributo. Por otra parte, si bien los gastos tributarios presentan cierta progresividad en su distribución con relación a los ingresos (representa 2,27 % del ingreso del quintil más pobre contra 0,88 % del quintil más rico), en términos nominales, los dos quintiles más altos acaparan 68,3 % (CIAT, 2015).

Respecto al esquema tributario en general, Borda y Caballero (2016) señalan que, paradójicamente, el ingreso posfiscal terminaba elevando el Índice de Gini con respecto al ingreso de mercado<sup>13</sup>. Otro estudio (Giménez et al., 2017) señala que Paraguay posee un sistema tributario con un efecto marginal en la redistribución y, por ende, con un ínfimo impacto (0.009 %) en la reducción en el Índice de Gini. En el mejor de los casos, la fiscalidad paraguaya es neutra. De igual manera, al ser la progresividad un objetivo no se puede dar por satisfactoria la política implementada.

Contra este hecho, se han propuesto medidas como: revisar las tasas del impuesto a la renta personal, impuesto a la venta de productos agropecuarios en estado natural<sup>14</sup>, equiparar la tasa del IVA, aumentar el impuesto selectivo al consumo de productos nocivos y lujosos, así como también

el impuesto inmobiliario (Borda y Caballero, 2018). Estos objetivos no son nada fáciles de alcanzar teniendo en cuenta el grado de captura empresarial que ostentan los actores del sector empresarial en órganos colegiados del Estado, donde ocupan puestos en 35 consejos y comités en sectores relacionados al desarrollo agropecuario, económico, tecnológico, comunicacional e industrial (Serafini, 2017).

A pesar de todo, el debate sobre una reforma que aumente la presión tributaria continúa (Última Hora, 2020) aunque los sectores empresariales se oponen a tal iniciativa (La Nación, 2020). Otros actores, en cambio, proponen financiar la inversión estatal a través de una emisión de deuda de Itaipú, ya que a partir del 2023 la entidad binacional habrá saldado sus compromisos (ABC Digital, 2020a). A mediano plazo, y al ritmo del endeudamiento, es probable que la colisión entre bloques ideológicos se torne inevitable.

### 3.4. La inversión social en Paraguay

Por su parte, la inversión social se ha duplicado, si tomamos en cuenta los niveles del 2012, y ha experimentado una desaceleración en su crecimiento a partir del 2016. No obstante, mostró un aumento en el 2019, lo que refleja el esfuerzo presupuestario por paliar el impacto de la desaceleración económica de ese año.

**Tabla 5.** Inversión social.<sup>15</sup> En guaraníes.

Año	Monto ejecutado	Variación interanual
2012	17.122.037.200.000	22,5 %
2013	19.112.058.300.000	11,6 %
2014	21.022.882.400.000	10,0 %
2015	23.717.715.000.000	12,8 %
2016	25.777.802.700.000	8,7 %
2017	27.461.224.200.000	6,5 %
2018	29.473.734.500.000	7,3 %
2019	32.937.347.900.000	11,8 %

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Portal de Datos Abiertos del Ministerio de Hacienda. Consultado el 20 de mayo de 2020.

<sup>12</sup>La tasa impositiva es del 8 % para ingresos anuales de hasta G. 244.000.000 y del 10 % para ingresos superiores.

<sup>13</sup>El ingreso de mercado derivado del trabajo, el capital y las transferencias de ingresos, o situación antes de impuestos, arroja un coeficiente de Gini de 0,500. El ingreso neto de mercado, es decir el ingreso de mercado menos impuestos directos, resultaba en un índice de 0,499. El ingreso disponible (ingreso neto de mercado menos transferencias directas), mejoraba el índice a 0,495. Finalmente, el ingreso post-fiscal (ingreso disponible menos los impuestos indirectos de IVA y selectivos al consumo, más los subsidios indirectos, como tarifa social de ANDE, etc.), eleva el Gini a 0,502.

<sup>14</sup>La renta agropecuaria representó en promedio apenas el 0,8% de la recaudación en el periodo 2010-2013. A partir de la modificación que entró a regir en el 2014, se elevó a un promedio de 2,6% hasta el 2019. Sin embargo, la presión tributaria casi no varió.

<sup>15</sup>Incluye gastos en salud, promoción y acción social, seguridad social, educación, ciencia y tecnología, relaciones laborales, vivienda y servicios urbanos y otros servicios sociales.

Ante la emergencia generada por la COVID-19, el Congreso Nacional trató nuevamente la propuesta de elevar los impuestos al tabaco, impulsada por los partidos del Frente Guasu y el Partido Demócrata Progresista. Las iniciativas incluían, además la imposición de derechos de exportación de granos en 5 %, un arancel adicional por cada cajetilla de cigarrillos vendida y un impuesto extraordinario a los patrimonios, esta última sugerencia apoyada en las posiciones del Fondo Monetario Internacional (2020) y la revista económica Financial Times (2020). La propuesta fue derrotada por 24 a 14 en la Cámara de Senadores. Sus detractores arguyeron pérdida de competitividad de los sectores, el desincentivo a la inversión (Última Hora, 2018) y el contexto de pandemia. La vía del endeudamiento, de momento, es la elegida.

#### **4. ¿Por qué el gobierno de Mario Abdo Benítez profundiza el conservadurismo característico de la ANR?**

##### ***4.1. La defensa en actos públicos del gobierno autoritario de Alfredo Stroessner en Paraguay (1954- 1989) y “su legado al país”***

Mario Abdo hizo campaña con una identidad política, una tradición, unos valores y una manera de hacer política en Paraguay. Desde el lanzamiento de su campaña como precandidato de la ANR, optó por utilizar el homónimo de su padre para la chapa presidencial. Decidió adoptar la carga simbólica que representaba el “cuatrinomio de oro” durante el régimen stronista. Mario Abdo siempre se ha sentido orgulloso de su identidad colorada militante, que heredó de su padre, a pesar del legado que dejó la dictadura stronista al país: el rezago social, las profundas desigualdades económicas, una educación deficiente e importantes violaciones a los derechos humanos. Basta con leer las 400 páginas del Informe de Verdad y Justicia para tener noción de que un régimen como el stronista trajo más daños que beneficios a este país (Cerna, 2020).

Otro hecho importante es el silencio del gobierno actual sobre la fecha conmemorativa de los 30 años de caída de la dictadura el 2 de febrero de 2019. Ese día, y rompiendo la costumbre de cada 2 de febrero desde 1990 hasta 2018, ninguna autoridad realizó algún acto conmemorativo de las

víctimas del régimen o de los soldados que dieron su vida en el golpe de estado que derrocó a Stroessner.

##### ***4.2. La promoción de la militarización de la juventud paraguaya como mecanismo de combate a la violencia e inseguridad del país***

Entre las políticas de gobierno más polémicas de Mario Abdo se encuentra la reactivación del servicio militar obligatorio como medida de prevención de la delincuencia e inseguridad del país, una ley que se encontraba sin vigencia desde finales de la década de 1990 como resultado de la concientización de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad en la objeción de conciencia. En un acto proselitista, Mario Abdo había defendido públicamente las “bondades” del servicio militar obligatorio para los jóvenes bajo el supuesto de que las madres solteras “tienen hijos que no pueden contener” (Última Hora, 2018a) y con la militarización de la juventud se evitaría que estos jóvenes caigan en redes de delincuencia organizada o de menor escala. Porque, según datos de Abdo, “el 80 % de los jóvenes delincuentes proviene de familias disgregadas” (Última Hora, 2018a).

##### ***4.3. Una férrea oposición a la “ideología de género” extranjerizante que enmascara una clara política anti-derechos para las mujeres y grupos LGTBI+ en Paraguay***

Durante toda su campaña electoral Mario Abdo buscó distanciarse del discurso progresista y de izquierda del candidato a vicepresidente Rubín, de la Alianza GANAR, reafirmando su defensa de la vida desde la concepción, la figura de la “familia tradicional” y la religión católica. Antes y durante su campaña, Mario Abdo hizo la promesa de vetar cualquier proyecto legislativo sobre matrimonio igualitario, muestra de ello, fue el discurso que sostuvo en el congreso nacional antes de presentar su renuncia como senador para dedicarse a la campaña donde señaló: “Estoy en defensa de la familia absolutamente; vamos a vetar todo proyecto de ley que trate de destruir el núcleo que sustenta la sociedad, que es la familia” (Última Hora, 2018b). Por su parte, el candidato presidencial de la Alianza GANAR, Efraín Alegre, en su cuenta de cuenta de Twitter manifestaba que aunque él cría en el matrimonio entre el hombre y la mujer, eso no significaba que desconozca la realidad y que, en ese



sentido, él se comprometía a “crear una solución para encontrar una figura jurídica que proteja el patrimonio de las parejas” (Última Hora, 2018b).

Precisamente, el 28 de junio, día en el que se festeja internacionalmente el orgullo gay y la comunidad LGBTI conmemora a las víctimas de Nueva York y reivindican la protección de sus derechos, el presidente de Paraguay se pronunció públicamente a “favor de la familia” y en contra del matrimonio igualitario como consta en la publicación del periódico Hoy (2019), donde el presidente señalaba: “Defendemos la familia como fundamento de la sociedad y a la protección de la vida desde la concepción”.

El último ejemplo del conservadurismo de derecha del gobierno de Mario Abdo ha sido el rechazo de sus diputados de Colorado Añeteté a las reformas que contemplaban la inclusión de la norma de paridad en las listas de candidatos a cargos electorales, mientras que otros cambios al código electoral como el desbloqueo de listas sí fueron aprobados en abril de 2019. Detrás de este rechazo había una campaña de grupos antiderechos que relacionaron la paridad de género con la “ideología de género extranjerizante” que tanta polémica causa en el país y que forman parte del movimiento internacional contrario a las políticas de igualdad de género en América Latina (Tabbush y Caminotti, 2020).

#### **4.4. El acercamiento político-ideológico a sus pares de derecha y conservadores de Argentina y Brasil**

Primero fue Mauricio Macri, luego Jair Bolsonaro y por último, Mario Abdo Benítez, tres líderes del Cono Sur que se caracterizaron por apelar durante sus campañas electorales a valores de la derecha conservadora para atraer el voto de ciudadanos y ciudadanas hastiadas de los escándalos y casos de corrupción de los gobiernos del giro a la izquierda latinoamericana, en un contexto económico caracterizado por el bajo o nulo crecimiento, donde había primado la inseguridad y de paso proliferaron líderes carismáticos que prometían resolver con “mano firme” los problemas más acuciantes de sus países. Este discurso conservadurista de Mario Abdo recaló en una sociedad como la paraguaya, donde los partidos tradicionales de derecha y conservadores ocupan

9 de cada 10 preferencias electorales, dejando muy por detrás a los institutos políticos liberales y progresistas, como se puede observar en la tabla 1.

El acercamiento ideológico de Abdo a Macri y Bolsonaro se dio principalmente en los primeros meses de gobierno de su gestión y un ejemplo claro de ello fue el “pacto secreto de Itaipú” que se explicará a continuación.

#### **4.5. Su estilo “tibio” de gobernar y representar los intereses del país: la crisis política tras el pacto secreto de Itaipú**

En julio de 2019, a tan solo 11 meses de asumir la presidencia del país, la gestión de Mario Abdo se puso en peligro y las amenazas de juicio político para destituirlo a él y a su vicepresidente, Hugo Velázquez, fueron inminentes. La causa de la crisis política, que puso nuevamente en jaque al país, fue un acuerdo secreto celebrado entre Mario Abdo y Jair Bolsonaro, de espaldas a sus respectivos congresos y en el que, básicamente, se estipulaba un pago excesivo por el uso de la energía eléctrica para los consumidores paraguayos de la Administración Nacional de Electricidad de este país. El documento secreto fue filtrado por el expresidente de la ANDE tras presentar su renuncia al cargo. Con ello, el 24 de julio, se desató una crisis política que pondría al borde del abismo al gobierno de “Marito”. Tras suscitarse un escándalo político por el contenido del acuerdo y sus implicancias para el actor más desfavorecido del tratado de Itaipú (Paraguay), la ciudadanía y los legisladores de partidos de la oposición pidieron el juicio político al presidente y vicepresidente el último fin de semana de julio (Cerna, 2020).

Los pormenores del acuerdo secreto entre Bolsonaro y Abdo trajeron al recuerdo la firma inicial del Tratado de Itaipú en 1970 entre Kubistcheck y Stroessner, porque nuevamente se hacía entre dos líderes afines ideológicamente, a espaldas del poder legislativo y con un impacto negativo para la soberanía energética del país más endeble. La única diferencia entre el pacto inicial y el del año 2019, es que el contexto político es distinto, en aquella década ambos países se encontraban bajo regímenes autoritarios, en la actualidad, ambos son regímenes democráticos, de baja o media calidad, pero democracias, al fin. Como lo sostiene Cerna (2020), para el beneplácito de Mario Abdo, fueron los senadores colorados afines al cartismo quienes

lo salvaron del juicio político porque prefirieron negociar al interior del partido antes que quitarle la presidencia y vicepresidencia a la ANR y cederla al PLRA, no obstante, el costo de evitar la destitución de seguro fue alto e implicó la renuncia de varias autoridades del gobierno vigente.

## 5. La sombra detrás del poder: la figura del expresidente Cartes en la política paraguaya

Una pieza clave para entender la fragilidad del gobierno de Mario Abdo es la figura del expresidente Horacio Cartes, quien dejó el gobierno tras varios intentos de reformas constitucionales para habilitar la figura de la reelección presidencial sin ningún éxito. La figura de Cartes como líder del movimiento Honor Colorado ha significado un cisma importante dentro del Partido Colorado, tanto en las últimas elecciones como en la incipiente gestión de Mario Abdo Benítez. Tan importante es la figura de Cartes que fue precisamente él quien salvó a Benítez del juicio político tras el escándalo del “pacto secreto de Itaipú”. En ese sentido, “Marito” está en deuda con Cartes por “prestarle un salvavidas” a último momento en un país caracterizado por las amenazas, los intentos y la materialización de juicios políticos en los 30 años que lleva de democracia

## Conclusiones

El gobierno de Mario Abdo Benítez representa una continuidad en la política conservadora y de derecha de los gobiernos colorados de la transición y consolidación democrática, especialmente, respecto al gobierno de su antecesor Horacio Cartes. El expresidente Cartes mantiene un poder político importante dentro de la política paraguaya ya que su facción política, Honor Colorado, cuenta con los escaños necesarios para poder controlar el poder dentro de la ANR. Algunos ejemplos de la continuidad en la política conservadora de la ANR en el gobierno de Mario Abdo han sido sus decisiones políticas en: la baja presión fiscal como incentivo a la inversión extranjera pese a sus escasos resultados en la macroeconomía, la reticencia a avanzar a una mayor presión fiscal y a corregir la nula progresividad del sistema tributario (porque se prefieren emitir bonos y con ello, financiar la inversión en infraestructura), la defensa de valores cristianos y de la “familia

tradicional” en contrapartida al abordaje de temas como las agendas relacionadas con la igualdad de género en este país sudamericano y, por último, la idea de la militarización de la juventud como mecanismo para mejorar la seguridad en el país. En un país con antecedentes autoritarios, las posturas del gobierno de Mario Abdo pueden representar un retroceso democrático en el corto plazo en términos de derechos humanos, principalmente.

## Referencias

- ABC Color. (2018, agosto 13). Ciudadanía frustró la reelección. ABC Color. Recuperado de: <http://www.abc.com.py/especiales/el-pais-que-nos-deja-cartes/ciudadania-frustro-la-reeleccion-1730186.html>
- ABC Digital. (2020, enero 13). Plantean superpréstamo de U\$S 20.000 millones vía Itaipú. ABC Digital. Recuperado de: <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/2020/01/13/plantean-superprestamo-de-us-20000-millones-via-itaipu/>
- Abente, D. (2012). Estabilidad y calidad de la democracia en Paraguay. *América Latina Hoy*, 60, 43-66.
- Alcántara, M. (Dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1994-2018). Recuperado de: <https://oir.org.es/pela/>
- Alcántara, M., Tagina, M. L. y Buquet, D. (2018). Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo. Madrid, País: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Alcántara, M. y Tagina, M. L. (2013). Procesos políticos y electorales en América Latina (2010-2013). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Banco Central del Paraguay (BCP). (2020). Informe de Política Monetaria, Marzo 2020.
- Banco Mundial. (2018). Paraguay, invertir en capital humano. Una revisión del gasto público y de la gestión de los sectores sociales. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/145651542655422647/Educaci%C3%B3n>
- Banco Mundial. (2020). Doing Business 2020. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1440-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO
- Bardach, A., Cañete, F., Sequera, V.G., Palacios, A., Alcaraz, A., Rodríguez, B., Pichon-Riviere, A. (2018). Carga de enfermedad atribuible al uso del tabaco en Paraguay y potencial impacto sanitario y económico del aumento del precio a través de impuestos. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*, 35(4), 599-609. doi: <https://dx.doi.org/10.17843/rpmesp.2018.354.3708>
- Bobbio, N. (1998) Derecha e izquierda. Madrid, España: Taurus.
- Borda, D. y Caballero, M. (2016). Eficiencia y equidad



- tributaria. Una tarea en construcción. *Población y Desarrollo*, 22(42), 81-91. DOI: [https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022\(42\)081-091](https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022(42)081-091)
- Borda, Dionisio, y Caballero, Manuel. (2017). Desempeño e Institucionalidad Tributaria en Paraguay. *Población y Desarrollo*, 23(44), 60-71. DOI: [https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022\(42\)081-091](https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022(42)081-091)
- Borda, D. y Caballero, M. (2018). Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Recuperado de <http://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2018/05/Reforma-Tributaria-2018-web-1-1.pdf>
- Cabral, G. (2019). Mida como se lo mida, el aporte del sector primario es bajo. *Terere Cómplice*. Recuperado de <https://tererecomplice.com/2019/01/09/mida-como-se-lo-mida-el-aporte-del-sector-primario-es-bajo/>
- CIAT (2015). Estimación de los Gastos Tributarios en la República del Paraguay 2013-2016. Recuperado de [https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2015\\_estimacion\\_gasto\\_tributario\\_paraguay\\_giz\\_set\\_ciat.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2015_estimacion_gasto_tributario_paraguay_giz_set_ciat.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Informe especial COVID-19 N° 3. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>
- Cerna Villagra, S. P. (2020) El conservadurismo paraguayo: un análisis del gobierno de Mario Benítez. En Chaguaceda, A. y Duno-Gottberg, L. (Coords.), *La derecha como autoritarismo en el Siglo XXI* (pp. 207-230). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Fundación CADAL; México: Centro de Estudios Constitucionales Iberoamericanos A.C.; Houston Texas: Rice University. Pp. 207- 230.
- Cerna Villagra, S. P. y Solís Delgadillo, J. M. (2020). Paraguay: realineamiento electoral y profundización conservadora tras el proceso electoral de 2018. En Alcántara Sáez, M. (Director), *América Latina Vota (2017-2019)*. Madrid, España: Tecnos. Pp. 429- 462.
- Cerna Villagra, S. P. y Solís Delgadillo, J. M. (2018). Paraguay: entre el pluralismo moderado y el predominio de los actores tradicionales. En: Alcántara, M., Buquet, D. y Tagina, M. L. (eds.). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo* (pp. 353-376). Madrid, España: CIS.
- Cerna Villagra, S. P. y Solís Delgadillo, J. M. (2017). Los resortes colorados del poder: nacionalización de los partidos y el sistema de partidos paraguayo (1998-2013). *Colombia Internacional*, 91,151-184. DOI: [https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022\(42\)081-091](https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022(42)081-091)
- Cerna Villagra, S. P. (2017, abril 3). Tentación reeleccionista y democracia en llamas. *Estudios de Política Exterior*. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/tentacion-reeleccionista-y-democracia-en-llamas/>
- Cerna Villagra, S. P. y Solís Delgadillo, J. M. (2012). La crisis institucional paraguaya a la luz de las élites parlamentarias. *Boletín Élite Parlamentarias Latinoamericanas*, 42. Recuperado de [https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/122528/1/boletin\\_elites\\_42\\_2012.pdf](https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/122528/1/boletin_elites_42_2012.pdf)
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). (2020). Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingresos, EPHC 2019. Recuperado de <https://www.dgeec.gov.py/publication-single.php?codex=MTEEx>
- Došek, T., Pérez Talia, M. y Duarte Recalde, L. R. (2016). Elecciones municipales en Paraguay de 2015: cambios simbólicos y continuidades sustanciales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25 (1), 137-156.
- Duarte, R. (2013). Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia. *Revista de Ciencia Política*, 33 (1), 303-324. DOI: [https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022\(42\)081-091](https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022(42)081-091)
- Duarte, R. (2012). Variaciones en el comportamiento electoral en Paraguay. *América Latina Hoy*, 60,117-138.
- Financial Times. (2020, abril 3). Virus lays bare the frailty of the social contract. Recuperado de <https://www.ft.com/content/7eff769a-74dd-11ea-95fecfd274e920ca>
- Fondo Monetario Internacional. (2020). Cuestiones Tributarias: Panorama General. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>
- Giménez, L., Lugo, M. A., Martínez, S., Colmán, H., Galeano, J. J., y Farfán, G. (2017). Paraguay: Análisis del Sistema Fiscal y su Impacto en la Pobreza y la Equidad. CEQ Working Paper, 74. Recuperado de [http://www.commitmentoequity.org/wp-content/uploads/2017/11/CEQ\\_WP74\\_Gimenez-et-al\\_Paraguay-AnalisisSistemaFiscal\\_Oct23\\_2017.pdf](http://www.commitmentoequity.org/wp-content/uploads/2017/11/CEQ_WP74_Gimenez-et-al_Paraguay-AnalisisSistemaFiscal_Oct23_2017.pdf)
- Iglesias, R. M., Gomis, B., Carrillo Botero, N., Shepherd, P., y Lee, K. (2018). From transit hub to major supplier of illicit cigarettes to Argentina and Brazil: the changing role of domestic production and transnational tobacco companies in Paraguay between 1960 and 2003. *Global Health* 14, 111. doi: <https://doi.org/10.1186/s12992-018-0413-2>
- Hoy. (28 de junio de 2019). En el día del orgullo LGTBI y grupos afines, Abdo baja línea nosotros defendemos la familia. Hoy. Disponible en: <https://www.hoy.com.py/nacionales/en-dia-de-orgullo-lgtbi-y-grupos-afines-abdo-baja-linea-nosotros-defendemos-la-familia>

- Lacchi, M. y Rojas Schaffer, R. (2018). Correligionarios. Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo. Asunción, Paraguay: Germinal, Prociencia, Arandura Editorial.
- Lacchi, M. (2008). El debate ideológico en la era de Lugo. En Rivarola, M. Ciudadanía y partidos políticos. Protagonistas del proceso electoral de 2008 (pp. 13- 32). Asunción, Paraguay: Decidamos.
- La Nación. (2017, agosto 1). Abdo Benítez, Montanaro, Godoy Giménez y Jacquet: 30 años de un capítulo negro en la ANR. La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.py/politica/2017/07/26/abdo-benitez-montanaro-godoy-gimenez-y-jacquet-30-anos-de-un-capitulo-negro-en-la-anr/>
- La Nación. (2018, marzo 22). Aprueban suba de hasta 22% del impuesto selectivo al tabaco. La Nación. Recuperado de [https://www.lanacion.com.py/politica\\_edicion\\_impresa/2018/03/22/aprueban-suba-de-hasta-22-del-impuesto-selectivo-al-tabaco/](https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2018/03/22/aprueban-suba-de-hasta-22-del-impuesto-selectivo-al-tabaco/)
- La Nación. (2020, abril 20). No es momento de pensar en subir impuestos, afirman. Recuperado de <https://www.lanacion.com.py/negocios/2020/04/20/no-es-momento-de-pensar-en-subir-impuestos-afirman>
- Lissardy, G. (17 de abril de 2018). "La fuerza política más nueva": cómo los evangélicos emergen en el mapa de poder en América Latina. BBC News. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43706779>
- Lissardy, G. (5 de enero de 2017). Por qué 2017 puede ser la clave en el giro hacia la derecha de América Latina. BBC News. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38493148>
- Londoño, E., Bonnefoy, P. y Politi, D. (19 de diciembre 2017). La victoria de Piñera refuerza el giro a la derecha de América Latina. The New York Times. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2017/12/19/chile-pinera-america-latina-derecha/>
- López, M. (2018). Transición y democracia en Paraguay. Buenos Aires: SB Editorial.
- López, M. (2013). La Democracia en Paraguay (1989-2008): un análisis de los factores que contribuyeron al triunfo de Fernando Lugo Méndez. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales: Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Hacienda. (2017). Lineamientos estratégicos de mediano plazo para la gestión de la deuda pública 2017-2021.
- Ministerio de Hacienda. (2019). Reforma fiscal para el desarrollo, Proyecto de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional, Fundamentos Económicos
- Ministerio de Hacienda. (2020). Portal de Datos Abiertos. Recuperado el 20 mayo de 2020, de <https://datos.hacienda.gov.py/visualizacion/presupuesto>
- Molinier, L. (2015). Paraguay. El retorno neoliberal. Avances y tensiones de un proyecto más dependiente y desigual. En Villagra Rojas, L. (coord.). Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas, 173-202. Asunción, Paraguay: CLACSO. Recuperado de [http://files.puello-socarras.webnode.com.ar/200000184-6306264011/\(2015\)%20Neoliberalismo%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20\(CLACSO\).pdf#page=166](http://files.puello-socarras.webnode.com.ar/200000184-6306264011/(2015)%20Neoliberalismo%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20(CLACSO).pdf#page=166)
- Núñez, L. (2018, julio 19). Se interrumpe el giro la derecha en América Latina. ALnavío. Noticias de ida y vuelta. Recuperado de <https://alnavio.com/noticia/14400/actualidad/se-interrumpe-el-giro-a-la-derecha-en-america-latina.html>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). COVID-19 and the world of work. Third edition. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_743146.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf)
- Organización Mundial de la Salud. (2019). Reporte sobre la Epidemia Mundial de Tabaco 2019. Recuperado de <https://www.who.int/tobacco/global-report/en/>
- Pérez-Liñán, A. y Polga-Hecimovich, J. (2017). Explaining Military Coups and Impeachments in Latin America. Democratization, 24 (5), 839-858. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1251905>
- Pérez-Liñán, A. (2014). A Two-Level Theory of Presidential Instability. Latin America Politics & Society, 56 (1), 34-54. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00220.x>
- Pérez-Liñán, A. (2009). Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina. México D.F., México: FCE.
- Ramírez Osorio, H. (2010). Izquierda y derecha: algunas aclaraciones conceptuales. La difusión del espectro político. En Revista Acción, 303, 30-34.
- Serafini, V. (2017). Élités y captura del Estado. Paraguay: un estudio exploratorio. Asunción, Paraguay: Decidamos y Oxfam Recuperado de <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/12/ELITE-y-CAPTURA-DEL-ESTADO-FINAL-WEB.pdf>
- Serafini, V. (2020). Pandemia y salud en Paraguay: Dos mitos sobre el papel del Estado y desarrollo. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Recuperado de <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2020/04/Pandemia-y-Salud-Serafini-2020-1.pdf>
- Solis Delgadillo, J. M. y Cerna Villagra, S. P. (2013). De la llanura al palacio: la restauración de la pax colorada en Paraguay. En: Alcántara, M. y Tagina, M. L. (eds.). Procesos políticos y



- electorales en América Latina (2010-2013) (pp. 401-430). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Tabbush, C. y Caminotti, M. (2020). Más allá del sexo: La ampliación de la oposición conservadora a las políticas de igualdad de género en América Latina. *Las ofensivas antigénero en América Latina*, 51(2), 27- 31.
- Tamayo Belda, E. (2019). *El tercer espacio político en Paraguay (1989)*. Asunción, Paraguay: El Lector/ ABC Color.
- Telefuturo. (10 de mayo de 2017). Diferencias entre Santiago Peña y Marito Abdo Benítez. Recuperado de <http://telefuturo.com.py/noticia/21782-Diferencias-entre-Santiago-Pea-y-Marito-Abdo-Benitez>
- Uharte, L. (2012). El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias. *América Latina Hoy*, 60, 17-42.
- Última Hora. (2018, noviembre 16). Rechazan la trazabilidad del tabaco y blindan el negocio. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/rechazan-la-trazabilidad-del-tabaco-y-blindan-el-negocio-n2779624.html>
- Última Hora. (2018a, marzo 28). Serpaj rechaza expresiones de Marito sobre hijos de madres solteras. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/serpaj-rechaza-expresiones-marito-hijos-madres-solteras-n1140302.html>
- Última Hora (2018b, marzo 1). De ganar, Marito vetará cualquier proyecto sobre matrimonio igualitario. Última Hora. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/de-ganar-marito-vetara-cualquier-proyecto-matrimonio-igualitario-n1136016.html>
- Última Hora. (2017, septiembre 5). Justicia Electoral ordena al PLRA excluir a Santiago Peña de su padrón. Última Hora. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/justicia-electoral-ordena-al-plra-excluir-santiago-pena-padron-n1106058.html>
- Última Hora. (2019, junio 9). Aporte agroexportador por renta fue 7 veces menor a devolución del IVA. Última Hora. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/aporte-agroexportador-renta-fue-7-veces-menor-devolucion-del-iva-n2824488.html>
- Última Hora. (2020, abril 20). Análisis plantea más tributos para duplicar presupuestos de salud. Última Hora. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/analisis-plantea-mas-tributos-duplicar-el-presupuesto-salud-n2880940.html>
- UNCTAD. (2019). *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*. ONU. Recuperado de <https://doi.org/10.18356/8a8d05f9-en>.