

# Estudios Paraguayos

Revista Estudios Paraguayos

ISSN: 0251-2483

ISSN: 2520-9914

epedicion@gmail.com

Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción"

Paraguay

José Duarte, Lorena Soler

Elecciones presidenciales 2023: el regreso del cartismo, la crisis de la oposición y las reglas del juego político paraguayo

Revista Estudios Paraguayos, vol. 41, núm. 2, 2023, Agosto-Diciembre, pp. 245-265

Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción"

Paraguay

- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



**Área:** Ciencias Sociales; **Disciplina:** Ciencia Política; **Tema:** Elecciones-Paraguay  
**Idioma:** Español; **Escritura:** Colectiva

**DOI:** <https://doi.org/10.47133/respy41-23-2-11>

**BIBLID:** 0251-2483 (2023-2), 245-265

## Elecciones presidenciales 2023: el regreso del cartismo, la crisis de la oposición y las reglas del juego político paraguayo

*Presidential Elections 2023: The Return of Cartism, Opposition Crisis, and the Rules of the Paraguayan Political Game*

**Lorena Soler**

Universidad de Buenos Aires, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Argentina.

Contacto: lorenamarinasoler@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5845-2737>

**José Duarte**

Centro Interdisciplinario de Investigación Social.  
Asunción, Paraguay.

Contacto: joseduarterpenayo@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-2648-5497>

**Resumen:** El artículo presenta el escenario político que dibujaron las elecciones presidenciales de Paraguay en mayo de 2023 con relación a las siguientes dimensiones: los partidos políticos, el sistema electoral y el impacto del resultado electoral en el ámbito político, económico e internacional. Para ello comienza realizando una caracterización del orden político, desde el inicio de la transición a la democracia, que permite marcar algunos hitos de cambio y continuidad. Parte de la hipótesis de que, si bien la partidocracia paraguaya se ha mantenido a lo largo de más de dos siglos, hay procesos de transformación generales y locales que han afectado la vida interna de los partidos y la representación política y han dado lugar al surgimiento de rasgos singulares de terceras fuerzas.

**Palabras clave:** Paraguay; elecciones 2023; partidos políticos; escenario internacional; economía.

**Abstract:** The article presents the political scenario that the presidential elections of Paraguay drew in May 2023 in relation to the following dimensions: political parties, the electoral system, and the impact of the electoral result in the political, economic, and international spheres. To do this, it begins by characterizing the political order, from the beginning of the transition to democracy, which allows marking some milestones of change and continuity. It starts from the hypothesis that, although the Paraguayan partidocracy has been maintained for more than two centuries, there are general and local transformation processes that have affected the internal life of the parties and political representation and have given rise to the emergence of singular features of third forces.

**Keywords:** Paraguay; 2023 elections; political parties; international scenario; economy.

**Artículo enviado:** 25/9/2023

**Artículo aceptado:** 10/12/2023

- **Editor responsable:** Carlos Aníbal Peris. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8205-3768>. Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Centro de Estudios Antropológicos. Asunción, Paraguay.
- **Revisor 1:** Sintya Valdez. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8779-0847>. Universidad de Barcelona. Barcelona, España.
- **Revisor 2:** Ramon Fogel. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6106-2406>. Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios. Asunción, Paraguay.

**Conflictos de Interés:** Ninguno que declarar.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons - Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

**Citación Recomendada:** Soler, L., y Duarte, J. (2023). Elecciones presidenciales 2023: el regreso del cartismo, la crisis de la oposición y las reglas del juego político paraguayo. Revista Estudios Paraguayos, Vol. 41 (2), 245-265. <https://doi.org/10.47133/respy41-23-2-11>

## Introducción

**Una de las características** centrales del régimen político de Paraguay ha sido la presencia de los partidos a la hora de organizar la vida política, aun cuando la inestabilidad, el orden social y los largos períodos autoritarios hayan sido la clave distintiva. La fortaleza del Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana (ANR) y del Partido Liberal, luego de la promulgación de la Constitución liberal y posbética de 1870, ha perdurado hasta el presente, y estos siguen siendo los actores centrales de la vida pública. Si solo nos remitimos al último medio siglo, el Partido Liberal estuvo en el origen de la Carta política de 1940<sup>1</sup>, la matriz institucional de la que se valió Stroessner, en alianza con el Partido Colorado, para consolidar su acceso al poder en 1954. Asimismo, el Partido Colorado desempeñó un papel fundante en la transición a la democracia, así como en el apoyo a la destitución de Fernando Lugo<sup>2</sup>, en 2008, y la posterior redefinición de la dinámica política interna de la ANR bajo el liderazgo de Horacio Cartes. Paradójicamente, si bien los partidos políticos no inspiran demasiada confianza, los datos de afiliación y de participación de la ciudadanía dentro de sus estructuras son muy elevados, incluso en comparación con la región; los partidos políticos tienen una vida intensa: parte de la suerte de la que gozan en la escena nacional se juega en las elecciones internas.

247

---

Si contrastamos la suma total de los electores que participaron en las internas partidarias con los votos totales emitidos en las elecciones generales, vemos que un importante porcentaje de votos en las generales pasaron previamente por las internas de los partidos tradicionales (Peréz Talia, 2019, p. 108).

---

<sup>1</sup> En 1939, el presidente liberal José Félix Estigarribia disolvió el Congreso y promulgó una nueva Carta Constitucional en julio de 1940.

<sup>2</sup> La destitución de Fernando Lugo en 2012 tuvo como actor central a sus aliados del Partido Liberal Radical Auténtico. En efecto, el dirigente liberal Federico Franco, entonces vicepresidente de la República, fue quien completó el mandato. A diferencia de la crisis del 99 conocida como “marzo paraguayo”, la salida de Lugo no supuso un Gobierno de “unidad nacional” ni la participación del Partido Colorado en el Gobierno de Franco.

Esta dinámica de intensa vida partidaria es una de las claves de la victoria electoral del Partido Colorado en las últimas elecciones nacionales de 2023. La ANR no solo conservó el poder, sino que amplió su posición en varios ámbitos: obtuvo mayoría propia en ambas cámaras del Poder Legislativo, incrementó su cantidad de gobernaciones a quince sobre un total de diecisiete y consiguió más del 60 % de las concejalías departamentales.

Sin embargo, como contrapunto de las grandes regularidades referidas —y en los bordes de la articulación partidaria—, asoma Payo Cubas, un actor político disruptivo, que obtuvo el 22,91 % de los votos con una reciente tercera fuerza política denominada Movimiento Cruzada Nacional. Las terceras fuerzas, de todos modos, no son algo nuevo en la política paraguaya, ya que otros partidos políticos han estado presentes en elecciones presidenciales con buenas actuaciones: en 2003, Patria Querida consiguió el 21,20 % de los votos y la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), el 13,4 %, y en 2008, este último obtuvo el 21,9 %. Pero las características de Payo Cubas, un personaje que a pesar de contar con una larga trayectoria política se presenta como un *outsider* con prácticas antisistema, pueden considerarse un síntoma de la existencia de amplias demandas sociales insatisfechas en la sociedad paraguaya. Asimismo, Paraguay se encuentra en un momento de transformaciones dentro de la estructura social y económica y ante el desafío de interpretar un nuevo escenario internacional.

## **Sistema de partidos y pacto democrático**

**Paraguay inicia** su primer y único ciclo efectivamente democrático en 1989 con el derrocamiento de Alfredo Stroessner tras una crisis del bloque dominante. La destitución, ocurrida mediante un golpe de Estado encabezado por una facción del Partido Colorado y de las Fuerzas Armadas los días 2 y 3 de febrero de 1989, dio inicio a una “transición circular” (Morínigo, 2002).<sup>3</sup> La

---

<sup>3</sup> En el mismo periodo hubo rebeliones militares e intentos desestabilizadores, y hasta el asesinato de un vicepresidente, como parte de un botín de guerra que involucraba a las líneas internas de los partidos.

salida de Alfredo Stroessner no significó la salida del Partido Colorado de la dirección del Estado ni del Gobierno, lo que le permitió a esta estructura constituirse tanto en el partido de la dictadura como en el partido de la transición y, luego, en el partido que ganó todas las elecciones hasta 2008, año del triunfo Fernando Lugo. De las ocho elecciones presidenciales celebradas desde la apertura democrática, siete quedaron en manos de la ANR, un récord del que ningún otro partido latinoamericano puede jactarse.

Según la hipótesis de Fernando Martínez Escobar (2019 y 2021), en 1989, se inició un nuevo modo de funcionamiento del sistema político que sería perdurable en el tiempo y que explicaría, en gran medida, las causas institucionales de la hegemonía del Partido Colorado: la cooperación entre los movimientos internos de la ANR y los partidos de la oposición para inclinar la balanza al interior de esa estructura partidaria. El empate de fuerzas más la incertidumbre del nuevo tiempo posdictadura produjeron el incentivo necesario para la creación, la implementación y el mantenimiento de reglas proporcionales de distribución del poder político institucional a través de la fórmula D`Hondt, con listas cerradas y bloqueadas, que reemplazó al sistema de mayoría con prima del régimen stronista. En la primera mitad de los años 1990, el nuevo sistema pluralizó la competencia política, terminó incentivando la división del poder político interno dentro de la ANR y permitió el fortalecimiento del sistema de partidos frente a las Fuerzas Armadas. En rigor, la nueva forma de cooperación y competencia entre los movimientos internos del Partido Colorado y los partidos de la oposición —lo que a su vez condujo a la creación de la regla informal del “cuoteo político”— fue una de las llaves de acceso de los partidos de la oposición a la dirección de las instituciones gubernamentales luego de muchas décadas de ausencia y, a su vez, contribuyó a expulsar a los militares del poder político institucional en marzo de 1999 (Martínez y Soler, 2021).

La nueva Constitución nacional de 1992, además, concedió mayor peso al Poder Legislativo en desmedro del Ejecutivo y creó una serie de nuevas instituciones que propiciaron el contexto para que el nuevo sistema de competencia y cooperación de partidos se consolidara; a partir de los años 1990, la oposición política se

constituyó en una fuerza central en el Congreso y el Poder Judicial. La reforma constitucional incorporó la prohibición de la reelección presidencial, la incorporación del juicio político y el reemplazo del estado de sitio por el estado de excepción. Según la hipótesis de Prego (2019), la prohibición de la reelección dejó sin cuestionar la no alternancia en la dirección del Gobierno del Partido Colorado; cuando esta se interrumpió, se llevó a cabo el juicio político a Fernando Lugo. En efecto, la distribución del poder entre diversos grupos políticos dentro de la ANR y de la oposición fue fortalecida por la prohibición de la reelección y por el uso del juicio político como voto de censura, ya sea como amenaza, en los casos de Luis Ángel González Machi (dos veces), Raúl Cubas Grau y Mario Abdo Benítez (dos veces), o llevándolo a la práctica con éxito, en la destitución de Fernando Lugo.

---

250

Puede afirmarse que la llegada de Fernando Lugo (2008) a la presidencia bajo el rótulo de Alianza Patriótica para el Cambio (APC)<sup>4</sup> fue el reflejo de los cambios profundos que atravesaba la sociedad paraguaya (Soler, 2012), y sin que mediara un golpe de Estado implicó que el Partido Colorado dejara de ser el partido gobernante, al menos por un período, luego de seis décadas en el poder. En ese contexto, el partido hegémónico atravesaba una de sus mayores crisis de liderazgo al interior de la organización, lo que crearía las condiciones para el surgimiento como figura política del empresario Horacio Cartes, pronto devenido presidente (2013-2018) y hoy presidente y jefe indiscutido de la ANR, quien pudo imponer a su candidato Santiago Peña en las elecciones internas y en los comicios nacionales, en 2022 y 2023, respectivamente. Por primera vez en el siglo XXI, el presidente colorado no es simultáneamente el conductor del partido.

---

<sup>4</sup> La APC era una alianza de movimientos sociales y partidos entre los que se encontraban el Frente Guasú, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), el Partido Encuentro Nacional (PEN), el Partido País Solidario (PPS), el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Independiente (PI) y el Partido Revolucionario Febrero (PRF). El PLRA cedió la estructura partidaria nacional y colocó al vicepresidente, Federico Franco, quien luego sería una figura central del golpe de Estado parlamentario contra Lugo. Finalmente, Franco asumió como presidente y completó el mandato, como está estipulado en la Constitución.

## **Cartes y el cartismo: la consolidación interna en la ANR**

**El coloradismo**, en plena crisis, fue “salvado” por el empresario Horacio Cartes (2013-2018), cuyo eslogan era no haber participado nunca en política. Al igual que Stroessner, Cartes se afilió apenas un año antes de alcanzar la presidencia y logró en pocos meses la reforma de la carta orgánica de ese partido centenario: eliminó las cláusulas que exigían una mayor cantidad de años de afiliación para pugnar por la primera magistratura. Su postura “posideológica” y el lustre de empresario exitoso activaron imaginarios que tendrían efectos movilizadores ante un electorado compuesto por estratos sociales e ideológicos heterogéneos y aumentarían la participación política en un 3 % con respecto a 2008. Su estrategia de articulación consistió en construir desde los liderazgos regionales: “Casi la totalidad de gobernadores colorados del periodo 2008-2013 se unieron al proyecto de Cartes y desde allí gravitaba inicialmente su facción” (Pérez Talia, 2021, p.154).

251

---

La crisis del partido y su fortuna personal hicieron que el presidente empresario gozara de muchísima autonomía. Tanto el no haber hecho carrera en las estructuras burocráticas partidarias como su riqueza lo habilitaban a no entablar lazos de compromiso sólidos con nadie. Horacio Cartes es hasta hoy el único expresidente que con mandato finalizado mantiene unido a su movimiento y que puede mantenerse en la escena política dentro de la ANR; además, pudo imponer su candidato en las elecciones de 2023.

Al igual que todos los presidentes de la transición a la democracia con cierta legitimidad de ejercicio —Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo—, Horacio Cartes intentó su reelección presidencial. Mediante la figura de la enmienda constitucional y sin lograr mayorías legislativas propias, logró la articulación de fuerzas oficialistas y opositoras<sup>5</sup>, lo que dividió las posiciones en dos polos multipartidarios y aglutinó en cada uno a fuerzas internas de los partidos tradicionales y de la izquierda (González Bozzolasco,

---

<sup>5</sup> El proyecto de enmienda constitucional del 2017 contó como uno de sus principales aliados en el Congreso al Frente Guasu.

2017). El intento, que desató una crisis institucional que incluyó el incendio del Congreso y la muerte de un joven dirigente político del PLRA, terminó con la intervención de la Iglesia católica para poner fin a su vocación reformista.<sup>6</sup>

En las elecciones internas de diciembre de 2017, el candidato de Cartes, Santiago Peña, perdió frente a Mario Abdo Benítez. En los comicios presidenciales nacionales de abril de 2018, el candidato colorado retuvo la presidencia frente a la Alianza Ganar, un espacio electoral encabezado por Efraín Alegre del Partido Liberal Radical Auténtico (PRLA) en unidad con el Frente Guasú. Sin embargo, el movimiento político de Horacio Cartes controló la Cámara de Diputados y, desde esa posición, puso al presidente Mario Abdo (2018-2023) al borde de dos juicios políticos: en 2019, a meses del inicio de su gobierno, y en marzo de 2021, en un escenario crítico con manifestaciones callejeras realizadas en el contexto de la pandemia.

---

252

En rigor, el escenario electoral de 2023 comenzó a diseñarse en las elecciones municipales de 2021, en un contexto pandémico caracterizado por la deficiente gestión gubernamental y numerosas denuncias por hechos de corrupción ocurridos en diferentes espacios estatales que habían generado movilizaciones sociales y conflictos diversos. La mayor innovación electoral estuvo dada por la aprobación de la Ley 6318/2019, que incorporó el voto preferente: las listas siguen siendo cerradas y por partido, pero cada elector elige una lista y, dentro de ella, marca al candidato de su preferencia. Esta innovación, que buscaba erradicar las listas sábana con la intención de “mejorar la calidad de la representación política”, terminó fragmentando a la oposición y fortaleciendo al Partido Colorado, desde el momento en que hasta el último de sus candidatos se volvió un factor de arrastre de votos para su lista general unificada. En lo que ahora podemos evaluar como un anticipo de las presidenciales del 2023, en las elecciones municipales de octubre de 2021, la ANR ganó el control en 163 de

---

<sup>6</sup> Ver: <https://www.ultimahora.com/cartes-renuncia-ser-reelecto-el-2018-n1078749>

los 261 Gobiernos locales y logró el 70 % de todos los concejales del país (Villalba, 2023).

En plena pandemia, este resultado puso de manifiesto la solidez del Partido Colorado, que se reafirmó como el espacio en el que se decidiría nuevamente el siguiente presidente de la república. En unas convulsionadas internas coloradas, Santiago Peña obtuvo su revancha luego de la derrota de 2017 y fue electo candidato a presidente en diciembre de 2022, al ganar en unas cerradas elecciones contra Arnoldo Wiens, exministro de Obras Públicas, luego de que el exvicepresidente de la república, Hugo Velázquez, declinara de su candidatura por los señalamientos de la embajada norteamericana, que lo marcaban como “significativamente corrupto”. Esta suerte de equiparación de las sanciones para ambos movimientos internos colorados —Estados Unidos también acusaba de corrupción a Cartes— fue devastadora para el oficialismo, ya que el cartismo se aferró desde la primera hora a una retórica de la “soberanía nacional”, mientras que el proyecto oficialista de Velázquez —y luego de Wiens— siempre especuló erradamente con ser el principal beneficiario de las intervenciones del norte.

253

---

El nuevo presidente de la república es un economista con formación de posgrado en la Universidad de Columbia (EE. UU.) y pasantía en el Fondo Monetario Internacional; fue miembro del directorio del Banco Central durante el gobierno de Federico Franco (2012-2013), ministro de Economía de Cartes y, luego, empleado del Banco Basa. Su pasado como afiliado del PLRA y posterior conversión al coloradismo en 2016<sup>7</sup> para ser el candidato a presidente de Horacio Cartes fueron considerados, esta vez, sin relevancia por el electorado colorado, y su figura se impuso bajo los atributos de la formación universitaria, el conocimiento técnico de la economía y una cierta épica de la persistencia luego de su derrota del 2017.

A pesar de los bajos índices de aceptación del presidente Mario Abdo Benítez, el Partido Colorado, logró la primera victoria electoral, como partido oficialista, a nivel nacional en Latinoamérica

---

<sup>7</sup> <https://www.ultimahora.com/pena-se-afilia-al-partido-colorado-seguir-como-ministro-n1035532>

desde el inicio de la pandemia.<sup>8</sup> Con una merma del 6,2 % de los votos con respecto a la elección presidencial precedente, consiguió el margen más amplio de toda la época democrática: el Partido Colorado obtuvo el 42,74 % del electorado (1.292.079 votos); la Concertación Nacional, el 27,48 % (830.842 votos), y Cruzada Nacional, del antisistema Payo Cubas, el 22,91 % (692.663 votos).<sup>9</sup> Pero el resultado electoral no solo fue mérito del Partido Colorado y sus cuadros dirigentes, sino también del fracaso de la oposición partidaria, de la extinción de la izquierda parlamentaria<sup>10</sup> y de la consolidación de un nuevo actor político, el mencionado Payo Cubas.

En el plano internacional, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos acusó a Horacio Cartes de “corrupción rampante que socava las instituciones democráticas”<sup>11</sup>, y le prohibió, como primera medida, el ingreso a ese país y, luego, acceder a los bancos y hacer negocios con empresas norteamericanas. Cartes no solo tiene restringido el ingreso a EEUU, sino que por recomendación de su propio abogado ha decidido no salir del país en ningún caso<sup>12</sup>. Además, Washington lo acusa de mantener vínculos con la milicia proiraní Hezbolá, que Estados Unidos tiene en su lista de organizaciones terroristas. Tal situación impactó de lleno en los

---

<sup>8</sup> Exceptuada la reelección de Daniel Ortega en Nicaragua, fuera de cualquier parámetro democrático.

<sup>9</sup> El Partido Colorado ganó la mayoría en ambas cámaras del Congreso (veintitrés sobre cuarenta y cinco escaños en el Senado y cuarenta y ocho sobre ochenta en Diputados), además de quince de las diecisiete gobernaciones departamentales. El 62 % de las 257 bancas en las juntas departamentales pertenecen al ANR.

<sup>10</sup> La experiencia política de Fernando Lugo, se cerró con una fractura total entre los integrantes de la APC, con acusaciones mutuas de traiciones que hasta hoy continúan vigentes En las últimas elecciones presidenciales, el Frente Guasú se dividió entre un sector que apoyaría a Efraín Alegre y otro, que lo haría con Euclides Acevedo: <https://www.elnacional.com.py/politica/2023/01/24/jorge-querey-tilda-de-traidores-a-efrainistas-y-lilanistas/> y así perdió cinco de sus seis escaños en el Senado, incluido el del expresidente Fernando Lugo (2008-2012).

<sup>11</sup> Ver: <https://www.state.gov/departamento-del-tesoro-de-ee-uu-sanciona-a-expresidente-y-el-actual-vicepresidente-de-paraguay-por-corrupcion/>

<sup>12</sup> <https://www.abc.com.py/politica/2023/09/23/horacio-cartes-no-viajara-a-argentina-por-recomendacion-de-su-abogado/>

negocios del expresidente de la república y provocó que tuviera que disolver su grupo económico en favor de sus hijos y otros presuntos testaferros. Pero lejos de un pronóstico negativo, la intervención extranjera sirvió para reforzar la identidad nacionalista del partido y generó las condiciones para la reactivación de un elemento matriz en la historia política e ideológica de la ANR: la apelación a la soberanía nacional. Incluso, la campaña de la Concertación volcada a la denuncia de las “mafias” fue muy poco productiva para la interpelación electoral. En rigor, la Concertación, impulsada por el PLRA e integrada por veintitrés partidos y la Federación Nacional Campesina, fue un ensayo político que innovó como propuesta institucional, pero fracasó en términos electorales.<sup>13</sup> Tampoco ayudó su candidato a presidente, Efraín Alegre, con tres campañas presidenciales caminadas, antesala de la bajísima participación electoral en su interna. La incorporación a la fórmula de Soledad Núñez, otra ministra de Cartes, con experiencia en las ONG, tampoco dotó del puñado de votos necesarios.

Por algunas de todas estas razones, Payo Cubas, sin estructura partidaria y con una consistente campaña realizada en redes sociales, fue una opción de cambio para un importante grupo de votantes que convive con el malestar social pospandémico, pero también con la muerte de la democracia —parafraseando a Steven Levitsky y Daniel Ziblatt—, que puede fracasar a manos de los actores políticos que, luego de llegar al poder, subvierten el proceso mismo que los había conducido hasta este.

Payo, el candidato de la gente, consiguió interpelar a sectores de la sociedad paraguaya restando progresivamente protagonismo a partidos políticos tradicionales (ANR y PLRA), a formaciones políticas recientemente formadas (Duarte Penayo, 2019, p. 76).

La opción del cambio vino desde una propuesta política que rompe, al menos, con las formas conocidas del ejercicio político y combina motivos e imaginarios tanto de la derecha como de la izquierda. Con un discurso de impugnación a las instituciones democráticas —de las que formó parte como senador y, en los años 1990, como

<sup>13</sup> Aun cuando aportó elementos disonantes como la utilización de los padrones electorales nacionales para las elecciones internas.

diputado— y con el eslogan “el cinto será el símbolo de la revolución”,<sup>14</sup> Cubas llamó a reformar la Constitución, dotar de mayor poder al Ejecutivo y establecer un sistema unicameral. En un mismo discurso puede articular el rechazo a las instituciones democráticas, la denuncia a los privilegios de los políticos y defender un gravamen para la soja, pidiendo una mejor tipificación del latifundio y denunciando “el desastre ecológico que ocasiona la ganadería extensiva o el avance sin límites de la producción sojera” (Duarte Penayo, 2019, p. 77).

Un resultado electoral que fue más alto de lo esperado hasta para el propio Cubas —obtuvo cuatro bancas en Diputados y cinco en el Senado— provocó un conjunto de movilizaciones que desconocían los resultados y denunciaban fraude electoral. Payo fue acusado de tentativa de impedir las elecciones y de coaccionar a los órganos constitucionales, y fue detenido en San Lorenzo mientras hacía la transmisión en vivo de uno de sus actos.

Sin embargo, la gran mayoría de los legisladores electos por su partido, Cruzada Nacional, ya fueron cooptados por el Partido Colorado y expulsados por Cubas de su espacio político<sup>15</sup>. El futuro para él es incierto, pero frente a la profunda crisis que atraviesa el PLRA y la disolución del Frente Guasu<sup>16</sup>, su figura se proyecta sin dudas como opción electoral para 2028.

Su esposa, Yolanda Paredes, fue la segunda senadora más votada a nivel nacional, y ese es otro rasgo novedoso que dejan las elecciones. Las mujeres aumentaron la representación política en la Cámara de Senadores (de once a cuarenta y cinco bancas; un

---

<sup>14</sup> Payo Cubas fue diputado (1993-1998), candidato a gobernador de Alto Paraná (1998) y candidato a intendente de Ciudad del Este (2001). Fue electo senador en 2018 y expulsado en 2019. Hemos trabajado su figura en Javier Milei y Payo Cubas. Contrapuntos, *Terere Cómlice*, 27 de abril de 2023. <https://terererecomplice.com/2023/04/27/javier-milei-y-payo-cubas-contrapuntos/>

<sup>15</sup> <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/08/30/payo-cubas-siente-vergüenza-sin-límites-por-los-cuatro-parlamentarios/>

<sup>16</sup> Ver:

[https://www.lanacion.com.py/politica\\_edicion\\_impresa/2023/06/24/kencho-rodriguez-el-frente-guasu-murió-y-lo-estamos-velando](https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2023/06/24/kencho-rodriguez-el-frente-guasu-murió-y-lo-estamos-velando)

24,4 % más), en la Cámara de Diputados (de doce a diecinueve bancas; un 22,5 % más)<sup>17</sup> y en las juntas departamentales (un 27,6 % de las bancas disponibles), pero relegaron todos los puestos ejecutivos: presidencia y vicepresidencia nacional, gobernaciones e intendencias (Gamarra, 2023, pp. 16-18).

## Economía y geopolítica

**Es posible considerar** la economía paraguaya bajo dos líneas de interpretación que no necesariamente deben ser pensadas como opuestas, sino más bien en sus respectivas diferencias de énfasis. Por un lado, está la visión crítica que destaca la concentración, la volatilidad y la dependencia de la economía en ciertos sectores clave durante los diferentes ciclos económicos. Según Dionisio Borda y Manuel Caballero (2020), cada fase de crecimiento ha estado ligada a condiciones específicas, tales como la construcción de Itaipú o el auge de la agroindustria. Este análisis se refuerza con el estudio de Luis Rojas Villagra (2009), quien evidencia que la producción agrícola está monopolizada por unas pocas empresas locales, muchas de las cuales tienen conexiones fuertes con inversores brasileños y argentinos.<sup>18</sup> Esta concentración ha llevado a una falta de cambio social significativo y a una perpetuación de la desigualdad económica.<sup>19</sup>

Verónica Serafini (2018) añade otro ángulo al enfatizar la paradoja de un país con ingresos considerables, pero que aún enfrenta grandes desigualdades y problemas en indicadores básicos como la nutrición. Además, el país vive una serie de desafíos fiscales y económicos, incluida la creciente deuda, que alcanza el 37 % del

---

257

---

<sup>17</sup> De esta forma, nueve de los diecisiete departamentos tendrán al menos una mujer representante en Diputados, además de Asunción

<sup>18</sup> En Paraguay, solo dieciséis transnacionales hegemonizan el segmento de la provisión de insumos, el acopio de la producción y la exportación de semillas. El 40 % del total de las exportaciones paraguayas se encuentra controlado por Cargill, ADM, Bunge, Louis Dreyfus y Noble.

<sup>19</sup> En la Ronda de Censos Agropecuarios de 1990, solo Barbados superó en el índice de Gini a Paraguay, con una marca de 0,94. Brian Turner: Paraguay: la vuelta del Partido Colorado al poder, en *Revista de Ciencia Política* vol. 34 Nº 1, 2014, pp. 249- 266.

PIB, y una presión fiscal muy baja del 10 % que siembra dudas sobre la sustentabilidad del endeudamiento externo.

Por otro lado, existe una visión más matizada, respaldada por Nelson Denis y Joaquín Sostoa (2021). Ambos argumentan que Paraguay ha experimentado transformaciones estructurales y sociales en las últimas décadas que no deben ser ignoradas. Como muestran las estadísticas oficiales, la pobreza ha disminuido de manera constante desde 2003<sup>20</sup>, con la excepción de lo ocurrido en 2006 y 2016. Este progreso se ve respaldado por tasas de crecimiento del PIB que alcanzaron un promedio del 6 %, e incluso un pico del 14 % en 2013. Además, se observa una mejora en la distribución de ingresos, con el índice de Gini cayendo de 0,54 a 0,45, lo que indica una disminución de la desigualdad.

No obstante, es crucial mencionar que este progreso ha venido con su propio conjunto de desafíos, como el aumento de la informalidad laboral y el endeudamiento público creciente. Estos problemas se han exacerbado durante la última década, especialmente, con el impacto adicional de la pandemia de COVID-19, la sequía y la guerra ruso-ucraniana.

En resumen, la economía paraguaya puede ser vista a través de dos lentes: uno que se enfoca en la persistente desigualdad y la concentración económica, y otro que resalta los avances significativos en la reducción de la pobreza y la mejora de la distribución de ingresos. Ambas perspectivas ofrecen argumentos sólidos y subrayan la complejidad y los matices de la economía del país, y dejan claro que cualquier análisis debe ser multidimensional para captar la realidad en su totalidad.

Como indicamos antes, la intervención de EE. UU. fue definitoria en la suerte del empresario Horacio Cartes y del escenario electoral. Es, además, central en las relaciones que Paraguay pueda a futuro

---

<sup>20</sup> El año 2003 coincide con el inicio de la gestión del presidente Nicanor Duarte Frutos, gestión en la que se diseñó y se dio inicio a la mayoría de los programas focalizados en la población en situación de pobreza. A partir de la gestión del presidente Fernando Lugo, se aumentan las coberturas de la mayoría de estos programas y comenzó la implementación de la pensión alimentaria para personas mayores.

entablar con China, cuando Taiwán ha mantenido exclusivos lazos comerciales con el país latinoamericano desde la dictadura de Alfredo Stroessner. Durante la presidencia de Horacio Cartes, Paraguay y Taiwán firmaron un acuerdo de cooperación financiera no reembolsable y se acordó la cantidad de 71 millones de dólares para el proyecto Che Tapyi, responsable de la construcción de casas populares en Asunción. Además, se firmó una declaración conjunta de presidentes en la cual se definía la búsqueda de convertir a Paraguay en un vínculo importante entre el Atlántico y el Pacífico, en vista de los proyectos de integración de infraestructura regional que en ese contexto se discutían en instancias de integración regional sudamericana.

Dicha relación parece no cuestionarse, aun cuando los partidos opositores y los empresarios vienen reclamando la apertura a los mercados chinos. A pesar de la insistencia de la Concertación, de Payo Cubas y de las asociaciones empresariales de Paraguay, el presidente Santiago Peña ha insistido en no establecer relaciones diplomáticas con China ante el riesgo de perder los privilegios que Taiwán mantiene con el país. Sin embargo, a pesar de que “Paraguay está entre los quince mayores exportadores mundiales de carne vacuna (llegó a estar entre los diez) y es el cuarto exportador mundial de soja (según proyecciones volvería a ocupar el tercer lugar)” (Stefanoni, 2023, p. 8), la relación con China es altamente desigual, con una balanza comercial totalmente desfavorable. Por un lado, China es el principal mercado en el que Paraguay se abastece de bienes y, por otro, es compradora de soja de Paraguay mediante la intermediación de otros países. El establecimiento de relaciones con China es un pedido a gritos de la Asociación Rural del Paraguay (ARP), de tal modo de evitar los intermediarios en el comercio con el gigante asiático.

Es necesario también mencionar que la narrativa sobre estas relaciones ha ampliado sus posibles repertorios. En lugar de enfocarse solamente en “lazos históricos”, Santiago Peña ha justificado la relación con Taiwán en términos económicos y rechazó que esta sea un residuo nostálgico de la Guerra Fría. Según el actual presidente, un acercamiento a China podría revertir la tendencia actual de Paraguay hacia una economía más

diversificada y en proceso de industrialización, ya que China inundaría con sus productos manufacturados a Paraguay, en detrimento de la producción nacional<sup>21</sup>.

Santiago Peña, desde su campaña y luego de su triunfo electoral, ha insistido en la importancia del Mercosur, entre otras razones, porque podría negociar en bloque los acuerdos comerciales con China, incluso un tratado de libre comercio. En el bloque sudamericano, Uruguay fue el primero en impulsar la negociación con ese país y, si bien hasta el año pasado no encontraba quórum, desde 2023, tras la asunción en Brasil de Lula da Silva y el viaje más que amistoso que este realizó a Pekín, ya tiene un primer aliado.

Por otro lado, uno de los ingresos más importantes para el Estado paraguayo estará dado por la renegociación del tratado de Itaipú. A medio siglo de la firma del tratado que dio origen al proyecto, se termina la obligatoriedad de Paraguay de vender a Brasil a precios preferenciales el excedente energético producido en la planta. El nuevo presidente tendrá a su cargo las negociaciones sobre el uso de la energía de la hidroeléctrica.

En otro orden, Rubén Ramírez Lezcano, próximo ministro de Relaciones Exteriores, aseguró que van a entablar un diálogo con las autoridades venezolanas con el objetivo principal de reabrir la embajada en Caracas, al tiempo que se buscará llevar nuevamente la embajada de Paraguay a Jerusalén<sup>22</sup>, que había sido abierta por Horacio Cartes, pero que Abdo Benítez ordenó mudar nuevamente a Tel Aviv.

El inicio del mandato de Peña enfrenta su primer desafío internacional con Argentina en el denominado “conflicto” de la hidrovía. Paraguay reclama por la libre navegación de los ríos y el fin de una especie de “peaje” que se está aplicando en el

---

<sup>21</sup> El actual ministro de Economía paraguayo, Carlos Fernández Valdovinos, sostiene la necesidad de limitar la injerencia China en América Latina <https://www.ultimahora.com/ministro-de-economia-de-paraguay-al-final-china-se-va-a-comer-todo-el-espacio-comercial>

<sup>22</sup> <https://eltrueno.com.py/2023/06/09/futuro-canciller-confirmo-que-se-reabriera-la-embajada-paraguaya-en-caracas/>

mencionado cauce hídrico. Como táctica de negociación, Peña ha decidido utilizar toda la energía de Yacyretá que le corresponde a Paraguay, gran parte de la cual suele ser cedida a Argentina a cambio de compensaciones que, en los últimos meses, se han acumulado sin ser abonadas. Además, Peña ha logrado el respaldo unánime de los demás países del Mercosur, quienes emitieron un comunicado<sup>23</sup> respaldando la postura paraguaya.

Por último, debe remarcarse que el debut internacional del presidente Santiago Peña fue en la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) desarrollada el 18 y 19 de septiembre en Nueva York, ocasión en la cual llevó adelante una nutrida agenda de encuentros que incluyó un saludo del presidente norteamericano Joe Biden. Dicha actuación debe leerse también en el marco del conflicto que el país sigue manteniendo con el ex presidente Cartes<sup>24</sup> y que se presenta como un escenario complejo de cara a la gestión de su heredero político.

261

---

## Escenarios futuros

**Tras las elecciones** de abril de 2023, Paraguay inicia un nuevo ciclo, en tanto el ascenso de Santiago Peña marca un punto de inflexión en su proceso democrático. En primer lugar, con la actual composición del Congreso, se convierte en el tercer presidente de la era democrática con mayoría propia, luego de Andrés Rodríguez y Cubas Grau. Sin embargo, cuenta con una diferencia particular respecto a estos antecesores: su mayoría no es solo nominal, sino que por el momento mantiene el respaldo de todas las bancadas coloradas, sin mencionar los amplios sectores de la oposición que se encuentran hoy cooptados por el oficialismo.

En segundo lugar, el liderazgo de Horacio Cartes obtiene una fuerte revalidación, no solo por la victoria electoral de su candidato Santiago Peña. En el marco de las internas coloradas de diciembre de 2022, Cartes también fue electo presidente del partido en unas

---

<sup>23</sup> <https://x.com/SantiPenap/status/1701035260174102982?s=20>

<sup>24</sup> <https://www.lapoliticaonline.com/paraguay/politica-py/documento-confidencial-eeuu-paraguay-corrupcion/>

elecciones en las que le ganó ampliamente al entonces presidente Mario Abdo Benítez. La figura de Cartes está lejos de ser solo un “poder fáctico”, de ser solo un empresario devenido político: cuenta hoy con la legitimidad de los votos y la cobertura institucional de la ANR.

En este contexto, el cartismo pasa a funcionar en base a una “diferenciación funcional” de tareas: la jefatura política se encuentra de manera indiscutida en la sede de la Junta de Gobierno del Partido Colorado, presidido por el propio Cartes, mientras que la conducción burocrática-administrativa recae sobre Santiago Peña y sus ministros. Esta suerte de división de tareas no estará ajena a conflictos políticos que en breve observaremos como se desarrollan y cuáles son sus consecuencias.

Adicionalmente, las alteraciones en el calendario electoral debido a la pandemia otorgan a Peña un margen de tres años sin contiendas electorales a la vista. Las elecciones a la presidencia del Partido Colorado y las municipales se reprogramaron y así se eliminó lo que en el pasado fue una oportunidad para que surgieran rápidamente voces disidentes dentro del propio partido. Este escenario cambia las reglas del juego y permite que el cartismo, con su centro de gravedad en la Junta de Gobierno de la ANR, proyecte su influencia de manera más efectiva.

Dentro de este nuevo contexto político, surge una cuestión incierta: ¿se mantendrá Santiago Peña conforme con su rol de “estadista”, alejado del juego político partidario de la ANR? Dada la imposibilidad de la reelección y el fracaso reiterado de los proyectos de reforma constitucional, Peña tiene un margen limitado para insinuar un proyecto político propio. Por el contrario, Cartes puede ir construyendo la sucesión presidencial futura bajo la misma fórmula en curso, o incluso analizar el costo político de relanzar su ansiado proyecto reeleccionista.

Por otro lado, la disidencia colorada enfrenta un vacío de liderazgo significativo, especialmente, con la retirada de la escena política del exvicepresidente Hugo Velázquez, también sancionado por Estados Unidos en el marco de las internas de 2022. Es probable que la dinámica clásica del coloradismo, como oficialismo y

oposición, se reactive cuando se acerquen las contiendas electorales, aunque hoy el espacio de la disidencia colorada carece de proyección y liderazgo.

En resumen, Paraguay se encuentra en el umbral de una nueva era política, dominada por una versión renovada y más robusta del cartismo. Con un presidente enfocado en “cuestiones de Estado”, una Junta de Gobierno de la ANR que actúa como sede institucional de esta corriente y una oposición diezmada por su derrota electoral, el Partido Colorado se halla ante la posibilidad de profundizar aún más su hegemonía política. Al mismo tiempo, estamos en presencia de una experiencia política que podría ser inédita en el sistema político paraguayo: la presencia de una fuerza electoral sin partido político. De perdurar en el tiempo, el liderazgo de Payo Cubas se puede convertir en una seria amenaza a los arreglos formales e informales que regulan el funcionamiento político desde 1989. Representa una incógnita saber si el futuro de la oposición, en su contestación a la hegemonía colorada, podrá recomponerse al interior del sistema de partidos o se encuentra indefectiblemente ligada a la ruptura que propone Cubas.

---

263

## Referencias

- Borda, D. y Caballero, M. (2020). Crecimiento y desarrollo Económico en Paraguay. Asunción: CADEP.
- Denis, N. y Sostoa, J. (2021). Paraguay: entre el “milagro” económico y el desencanto de las mayorías. Terere Cómplice, septiembre 2021. URL: <https://terererecomplice.com/2021/09/23/entre-el-milagro-economico-y-el-desencanto/>
- Duarte Penayo, J. (2019). Paraguayo Cubas: ¡son las formas, estúpido! En SÁNCHEZ Gómez, J. T. y González Bozzolasco, I. (Eds), Terere Cómplice. Reflexiones sobre la política paraguaya. Asunción: Arandurã Editorial.
- Gamarra, J. (2023). Más mujeres electas: ¿nuevas oportunidades?. Boletín Sakã, 6, 27 de abril, 15-20. <URL: <https://saka.org.py/documentos/boletin-saka-6/>>.
- González Bozzolasco, I. (2017). Paraguay: la reelección presidencial y los inicios de la carrera electoral 2018. Revista de Ciencia Política, 37 (2), 543-562. URL: <http://www.revistacienciapolitica.cl>
- Martínez, F. y Soler, L. (2021). Partidos y elecciones presidenciales del 2023 en Paraguay. Estudios, 46, julio-diciembre, 75-90. URL: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/33982>

- Martínez Escobar, F. (2019). ¿30 años de la democracia en Paraguay? (II). El cuoteo político y la expulsión de los militares de la política. En Sánchez Gómez, J. T. y González Bozzolasco, I. (Eds.), *Terere Cómlice. Reflexiones sobre la política paraguaya*. Asunción: Arandurã Editorial.
- \_\_\_\_\_. (2021). De la caída de Stroessner a la destitución de Lugo (2008-2013): partidos progresistas y sistema de partidos en el Paraguay. Tesis para optar por el título de doctor, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Morinigo, J. (2002). La transición circular. Novapolis. Revista de Estudios Políticos Contemporáneos, 1, 12/2002.
- Nickson, A. (2023). Tenemos que hablar del Partido Colorado. Elecciones y hegemonía política en Paraguay. Nueva Sociedad, ed. digital, mayo. URL: <https://nuso.org/articulo/Paraguay-partido-colorado/>
- Pérez Talia, M. (2019). ¿Los partidos tradicionales paraguayos están en decadencia? En Sánchez Gómez, J. T. y González Bozzolasco, I. (Eds.), *Terere Cómlice. Reflexiones sobre la política paraguaya*. Asunción: Arandurã Editorial.
- \_\_\_\_\_. (2021). Paraguay 2013: el rápido retorno colorado al gobierno de la mano de Cartes. En Iglesias, E., Souroujon, G., Pereyra Doval, G., y Lucca Iglesias, J. B. (Eds.), *Diccionario de acontecimientos de derechas en el siglo XXI en América Latina*. Rosario: UNR Editora.
- Prego, F. (2019). Poststronismo, reforma constitucional y transición democrática. La construcción de una nueva legalidad en Paraguay. Sociohistórica, 43, e072. DOI: <https://doi.org/10.24215/18521606e072>
- Rojas Villagra, L. (2009). Actores del agronegocio en Paraguay. Asunción: Base-Investigaciones Sociales / Diakonia.
- Serafini, V. (2018). Paraguay: la paradoja de un país que crece con hambre. Asunción: CADEP.
- \_\_\_\_\_. (2019). Pobreza en Paraguay: crecimiento económico y conflicto redistributivo. Asunción: CADEP.
- Soler, L. (2012). La larga invención del golpe. El stronismo y el orden político paraguayo. Buenos Aires, Montevideo: Imago Mundi/CEFIR.
- \_\_\_\_\_. (2023). Javier Milei y Payo Cubas. Contrapuntos. Terere Cómlice, 27 de abril de 2023. URL: <https://tererecomplice.com/2023/04/27/javier-milei-y-payo-cubas-contrapuntos/>
- Stefanoni, P. (2023). Política y geopolítica en las elecciones paraguayas. Análisis Carolina, 8, Fundación Carolina, 22 de mayo. URL: <https://www.fundacioncarolina.es/politica-y-geopolitica-en-las-elecciones-paraguayas/>
- Turner, B. (2014). Paraguay: la vuelta del Partido Colorado al poder. Revista de Ciencia Política, 34 (1), 2, 249- 266.
- Villagra, C. S. P. e Ibarrola, R. M. (2020). Paraguay: el arraigo político y económico de la derecha. Reflexión política, 22 (45). DOI: <http://doi.org/10.29375/01240781.3920>

Villalba, S. M. (2023). Los colorados fortalecen su poder en Paraguay. Nueva Sociedad, ed. digital, abril. URL: <https://nuso.org/articulo/los-colorados-fortalecen-su-poder-en-paraguay/>

**Sobre los autores:**

**Lorena Soler:** Licenciada en Sociología (2001), Magíster en Investigación en Ciencias Sociales (2009) y Doctora en Ciencias Sociales (2012), en los tres casos por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Es Profesora titular de la asignatura Procesos de cambio social en América Latina en el siglo XXI. Investigadora del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONICET) con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.

**José Duarte:** Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Licenciado en Filosofía por la Universidad Paris 4-Sorbonne. Magister en Filosofía contemporánea por la Universidad Paris 1-Panthéon Sorbonne. Doctorado en Filosofía en la escuela doctoral «Conceptos y lenguajes» de la Universidad Paris IV.