

Ciclos políticos de derecha y desigualdad en Paraguay: un análisis de las políticas tributarias

Right-Wing Political Cycles and Inequality in Paraguay: An Analysis of Tax Policies

Recibido: 30.03.2025

Aceptado: 28.05.2025

 Natalia Soledad Laneve¹

Resumen:

El presente artículo examina la vinculación entre los ciclos de gobiernos de derecha, sostenidos bajo la hegemonía del ANR-Partido Colorado, y la persistencia de la desigualdad en Paraguay a partir del análisis de sus políticas tributarias. Mediante la caracterización propuesta por López Segrera (2016), se distinguen tres períodos: la dictadura stronista (1954-1989), asociada con el inicio de la modernización agrícola; el ciclo neoliberal (1989-2003), vinculado con la implementación del Consenso de Washington y a la consolidación de un esquema tributario regresivo; y la *nueva* derecha (2013-2018), que preservó un régimen fiscal favorable al agronegocio mediante renovadas formas de legitimación y participación política. Desde la perspectiva de la variable de mediana duración (Braudel, 1970), el estudio identifica patrones estructurales que sostienen y reproducen un sistema tributario regresivo, siendo la posición adoptada por estas derechas frente a la desigualdad un rasgo históricamente persistente (Ansaldi, 2017). La hipótesis central sostiene que, pese a las transformaciones contextuales, las derechas han reproducido un sistema impositivo regresivo que refuerza un modelo económico estructuralmente excluyente.

Palabras Claves: Derechas, desigualdad, políticas tributarias, agronegocio, Paraguay.

Abstract:

This article examines the relationship between cycles of right-wing governments, sustained under the hegemony of the ANR-Colorado Party, and the persistence of inequality in Paraguay through an analysis of their tax policies. Based on the periodization proposed by López Segrera (2016), three distinct phases are identified: the Stronist dictatorship (1954-1989), associated with the onset of agricultural modernization; the neoliberal cycle (1989-2003), linked to the implementation of the Washington Consensus and the consolidation of a regressive tax structure; and the “new” right (2013-2018), which preserved a fiscal regime favorable to agribusiness through renewed forms of legitimation and political participation. From the perspective of the medium-term variable (Braudel, 1970), the study identifies structural patterns that sustain and reproduce a regressive tax architecture, with the stance adopted by these right-wing forces toward inequality constituting a historically persistent feature (Ansaldi, 2017). The central hypothesis argues that, despite contextual transformations, right-wing governments have consistently reproduced a regressive tax system that reinforces a structurally exclusionary economic model.

Keywords: Political cycles, inequality, tax policies, agribusiness, Paraguay.

¹ Licenciatura en Sociología, Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires, Argentina). Afilación institucional: Instituto de Investigaciones de América Latina y el Caribe (IEALC-UBA) (Buenos Aires, Argentina). Correo electrónico: natilaneve@gmail.com. Temas de especialización: Sociología Latinoamericana, Derechas e Historia Colonial.

Introducción

Paraguay posee una economía fundamentalmente agropecuaria, donde la producción primaria de origen agrícola y ganadero no sólo define la base material del país, sino que también moldea su sistema económico y político. La expansión del agronegocio –cuyo protagonismo lo obtiene el complejo sojero, la ganadería y la producción de maíz– con sus encadenamientos productivos que abarcan el comercio, las finanzas, la agroindustria y el transporte, ha consolidado un modelo de acumulación basado en la concentración de la tierra y la primacía de las exportaciones (Rojas Villagra, 2013, 2014). Según datos del Censo Agrícola de 2008, el índice de concentración de tierras alcanza un valor de 0,93, lo que indica una concentración extremadamente alta: más del 40% del territorio está en manos de solo 600 fincas, controladas principalmente por ganaderos y empresarios vinculados con el agronegocio. Paralelamente, la propiedad de la tierra tiende a concentrarse junto con un proceso de extranjerización: en seis departamentos ubicados en zonas fronterizas, más de la mitad de las explotaciones agropecuarias en parcelas de al menos mil hectáreas están en manos de propietarios extranjeros (Galeano, 2016).

En este contexto, la estructura de la propiedad agraria desempeña un papel central en la generación de ingresos y riqueza, al mismo tiempo que actúa como un factor clave en la reproducción de desigualdades sociales (Rojas Villagra, 2014). A esto se suma que el sector más rentable del país es, paradójicamente, el que menos contribuye en términos de pago de tributos al Estado (Fogel; Costa y Valdez, 2018).

A fines de 2014, la estructura tributaria paraguaya se componía de los siguientes impuestos: un 53,4% correspondiente al impuesto de valor agregado (IVA), un 21,1% de impuesto a la renta, un 14,3% de impuesto selectivo al consumo y un 10,2% de aranceles (Borda y Caballero, 2016). Esta diferencia notable entre los impuestos al valor agregado y al consumo constituye una característica particular de la cultura tributaria paraguaya que comprende el predominio de la capacidad tributaria de los impuestos indirectos por sobre los directos. Esto quiere decir que la mayor carga impositiva recae en consumidores finales, en detrimento de las personas físicas y jurídicas con más patrimonio e ingresos. Eso se evidencia en el caso del IVA, ya que se trata de un impuesto regresivo que no considera la capacidad contributiva de quienes deben pagarlo (Rojas Villagra, 2013). Al aplicarse sobre el consumo y no sobre los ingresos o el patrimonio, el IVA afecta en mayor medida a los sectores de menores recursos, que destinan una mayor proporción de sus ingresos al consumo de bienes y servicios básicos. Dentro de este esquema:

[...] el décimo más pobre de la población paga 43,1% de sus ingresos en concepto de impuestos indirectos (IVA), y hasta 1,2% en impuestos directos, mientras que el décimo más rico de la población paga 7,9% de sus ingresos en impuestos indirectos y sólo 4,8% en impuestos directos (Turner, 2014, p. 254).

Estos rasgos constituyen una desigual distribución de la carga impositiva, que se hace más evidente cuando se observan las presiones tributarias dentro de la categoría del impuesto a la renta:

En la estructura impositiva resalta la escasa participación de la imposición directa, donde el impuesto a la renta de las actividades comerciales, industriales y de servicios (IRACIS) constituye el 87,4% del total del impuesto a la renta corporativa en 2014. En contraste, el impuesto a las actividades agropecuarias (IMAGRO) y el nuevo impuesto a la renta agropecuaria (IRAGRO) representan sólo el 3,9% y el 3,6% del impuesto a la renta corporativa respectivamente, totalizando el 7,5%” (Borda y Caballero, 2016, p. 87).

Esto quiere decir que el menor peso tributario recae sobre el sector agropecuario, productor del 25% del PIB paraguayo (Rodríguez y Villalba, 2015).

En 2015 Paraguay registró una recaudación tributaria equivalente al 9,8% del PIB, lo que posiciona a dicho país como uno de los que tiene menor presión tributaria en América Latina. En comparación con el promedio del mencionado continente, que fue del 17,0%, Paraguay se encuentra considerablemente por debajo de la media regional, evidenciando una estructura fiscal con baja capacidad de recaudación (Valdés, 2017). Estos rasgos expresan no solo una desigual distribución de la carga impositiva en Paraguay, sino también la configuración de un Estado que ha operado históricamente como garante de un régimen fiscal regresivo, siendo activo y funcional a la consolidación de un modelo de acumulación que favorece a los sectores agroexportadores, en detrimento de una distribución equitativa de la riqueza. La baja presión tributaria y la preeminencia de los impuestos indirectos sobre los directos son el reflejo de una estructura política e institucional que ha priorizado los intereses de la élite económica agraria, asegurando su reproducción a lo largo del tiempo. En este sentido, la hegemonía del ANR-Partido Colorado, partido político que ha sido sustento institucional durante los ciclos de derecha analizados, ha sido un factor clave en la consolidación de este esquema tributario, siendo productor y reproductor de la consolidación de dicho esquema tributario, impidiendo cualquier intento de reforma fiscal progresiva.

Relaciones conceptuales: derechas, desigualdad y políticas tributarias

En términos conceptuales, la derecha se entiende como una identidad social vinculada con la perpetuación de las desigualdades sociales (Soler, 2023; Luna y Rovira Kaltwasser, 2014; Ansaldi, 2017, 2022; Rodríguez Araujo, 2004; Bobbio, 1995; Constantino Toto, 2000). Como expresión política de la burguesía (Ansaldi, 2017), su base articuladora se centra en el consenso y la defensa del statu quo capitalista (Ansaldi, 2017), así como en la protección de los intereses de las clases dominantes (Rodríguez Araujo, 2004). Aunque su definición posee un núcleo estable y duradero, la derecha es un concepto profundamente marcado por la historicidad (Prego, 2023); esto indica, a la vez, un componente de carácter mutable, por lo que requiere analizarla en contextos históricos concretos.

En cuanto al carácter históricamente situado se observan diferentes configuraciones de las fuerzas de derecha según el contexto sociohistórico, lo que permite pensar a estas identidades políticas como dinámicas. En este sentido se observan cambios en las configuraciones de las derechas dentro del siglo XX signadas por rasgos liberales, anticomunistas, antipopulistas (Nikolajczuk y Prego, 2017) y autoritarios (Giordano, 2014), mientras que las derechas del siglo XXI, tras la caída del llamado *socialismo real*, tomarían a la democracia como un valor legítimo de la praxis política (Soler, 2023). Para López Segrera (2016) en América Latina y el Caribe se produjeron tres ciclos de derecha: el ciclo de la Derecha dictatorial (1964-1985) cuyo rasgo más destacado por el autor es su asociación con las dictaduras militares, el autoritarismo político, la implementación de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional y la sumisión a la geopolítica estadounidense; por otro lado el ciclo de la Derecha neoliberal (1985-2000), cuya principal característica se encuentra en la adhesión al llamado Consenso de Washington y la apelación a un marco democrático para el desarrollo político; por último el ciclo de las *Nuevas derechas* que se caracterizan por el acceso al poder político mediante diversas estrategias electorales y no electorales, en el caso paraguayo la conformación de esta última refiere al ingreso de perfiles empresariales tecnocráticos al Poder Ejecutivo y la aplicación de una nueva institucionalidad como estrategia política (Nikolajczuk y Prego, 2017).

En este trabajo se resalta la importancia de establecer que si bien existe un proceso dinámico e histórico que modifica determinadas estéticas y configuraciones de la derecha, se conserva su núcleo histórico ligado con el consenso y defensa del statu quo capitalista. En este sentido, según Ansaldi (2017) para el estudio de las derechas latinoamericanas se deben establecer diferencias entre el núcleo

orgánico; es decir, lo que perdura como características de las derechas a través del tiempo, y el núcleo coyuntural específico de un contexto histórico determinado. Es así que el autor establece que la postura respecto de la desigualdad conforma un rasgo durable de las identidades de la derecha.

Paralelamente, en cuanto a su composición y representación, las derechas estarían ligadas con los intereses de las clases dominantes. Este aspecto conforma una relación directa entre las clases sociales dominantes y las derechas (Nikolajczuk y Prego, 2017). Tal como establece Rodríguez Araujo (2004), las clases dominantes deben mantener y reproducir la estructura de clases que les permite ser dominantes. Esta estructura de clases dentro del sistema capitalista se conforma con base en un proceso de jerarquización social, dentro del cual prevalecen las desigualdades sociales: “el capitalismo, por definición, crea desigualdades y las formas de dominación indispensables para mantenerlo son su expresión política” (Rodríguez Araujo, 2004, p. 24). En este sentido, Luna y Rovira Kaltwasser (2014), Ansaldi (2017) y Rodríguez Araujo (2004) sostienen que la derecha promueve y naturaliza la desigualdad, a diferencia de la izquierda, que busca combatirla (Bobbio, 1995; Constantino Toto, 2000). Paralelamente, Boholavsky (2023) plantea que las derechas actúan como herramientas políticas de las élites para resguardar sus privilegios en los ámbitos económico, político y simbólico. Estas fuerzas políticas promueven activamente la desigualdad en la distribución de recursos, oportunidades y reconocimiento entre clases sociales. Aunque suelen presentarse como defensoras del orden y los valores tradicionales, quienes sostienen este discurso no siempre son quienes detentan el poder económico.

La relación entre la desigualdad social y el Estado en las sociedades capitalistas es compleja y multifacética; el rol de los partidos políticos dentro del Estado juega un papel crucial en la configuración y gestión de las dinámicas de desigualdad, ya sea para reducirla o para acrecentarla. Desde una mirada crítica las desigualdades deben ser entendidas a través del acaparamiento de oportunidades de acumulación, esto quiere decir que deben estudiarse las formas en que se conforman las relaciones de poder que otorgan el control sobre los recursos económicos de un territorio (Pérez Sáinz, 2020).

En este sentido abordamos la desigualdad social desde la perspectiva teórica de Pérez Sáinz (2016), quien pone el foco en el papel del Estado como un actor central en la reproducción de las estructuras de desigualdad, el autor argumenta que las instituciones estatales han jugado un papel clave en la consolidación de las asimetrías sociales, a través de políticas que benefician a ciertos grupos y al no intervenir en procesos de exclusión y acumulación desigual. Su enfoque se basa en la noción de *desigualdad estructural*; es decir, una desigualdad que no se reduce a diferencias de ingresos, sino que está arraigada en relaciones de poder y en la forma en que el Estado interviene en la economía y en la sociedad.

Mientras que las políticas que perpetúan la concentración de la riqueza suelen estar vinculadas con gobiernos de derecha, aquellas orientadas a la equidad social tienden a identificarse con proyectos de izquierda (Rodríguez Araujo, 2004). Desde esta perspectiva, la política fiscal no es un instrumento neutral, sino el reflejo de estructuras de poder que se manifiestan tanto en las estrategias de recaudación tributaria como en los mecanismos de distribución de recursos (Borda y Caballero, 2016). En este marco, el papel del Estado resulta fundamental en la definición de políticas impositivas que impactan directamente en la desigualdad social (Gómez Sabaini y O’Farrell en Masi, 2018).

Tal como señala Valdés (2017):

[...] es imposible entender la desigualdad en América Latina sin abordar el papel del Estado, la política fiscal y, más específicamente, la política tributaria. La tributación tiene un rol central en esta discusión pues es la política la que puede ayudar a corregir la altísima concentración en los sectores con mayores ingresos (p. 78).

En la misma línea, Atria (2019) sostiene que el sistema tributario es un indicador clave de las formas de violencia estructural del modelo económico, y su estudio permite comprender la concentración de ingresos, la acumulación de riqueza y la persistencia de desigualdades en la región.

Desde esta perspectiva, la derecha no solo se configura como un actor político que naturaliza y reproduce la desigualdad, sino que también opera en estrecha relación con el Estado y sus mecanismos de regulación económica. La política tributaria, como expresión de estas dinámicas de poder, se convierte en una herramienta clave para la consolidación de jerarquías sociales, donde las élites económicas logran preservar sus privilegios mediante sistemas impositivos regresivos. En este sentido, comprender la configuración de las derechas y su vínculo con la estructura fiscal resulta fundamental para analizar cómo se perpetúan las desigualdades en Paraguay y en América Latina en su conjunto.

El período de derecha dictatorial durante el régimen stronista (1954-1989)

Para comprender los orígenes y la persistencia de la desigualdad en Paraguay se destaca el papel estructural de la concentración de la tierra. En perspectiva histórica, este proceso se remonta hasta la historia temprana del país y se articula con la derrota en la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), que dio lugar a la venta masiva de tierras fiscales por parte del Estado (Ezquerro y Fogel, 2018). Como consecuencia, mediante la privatización se facilitó el ingreso de capitales extranjeros, la consolidación de un modelo agroexportador¹ (Nikolajczuk, 2021), acompañado de un proceso de liberalización económica (Rojas Villagra et al., 2024). Este proceso implicó la conformación de grandes latifundios y el desplazamiento del campesinado, base laboral del nuevo esquema productivo, configurando un entramado de poder reforzado por un sistema político clientelar y prebendario, en el cual las elites terratenientes establecieron vínculos de dependencia con los partidos políticos tradicionales—el Partido Liberal y el ANR-Partido Colorado— desde su fundación en 1887 (Lachi, 2009). Así, la estructura agraria desigual no es un fenómeno aislado, sino el resultado de una articulación histórica entre Estado, capital extranjero y élites locales, que consolidaron un modelo de acumulación excluyente y una matriz de desigualdad persistente, profundizada a lo largo del siglo XX bajo el dominio del ANR-Partido Colorado (1947-2008).

Como señalamos, un rasgo perdurable en los diferentes ciclos de derecha en Paraguay es la continuidad de una estructura política², en la que el ANR-Partido Colorado ha desempeñado un rol central en la configuración y sostenimiento del poder. Este partido ha mantenido su hegemonía tanto en el período autoritario como en la etapa democrática (Martínez Escobar, 2013, 2015; Soler, 2024).

Desde una mirada de mediana duración, el ciclo político de derecha dictatorial (López Segrera, 2016) en Paraguay se gestó al calor de una conformación de unidad granítica (Soler, 2012) entre la figura autoritaria de Stroessner, las Fuerzas Armadas y el ANR- Partido Colorado, lo que conformó el rasgo distintivo de su régimen, en comparación con otras dictaduras del Cono Sur. En este sentido, el ANR-Partido político colorado se convirtió en el pilar institucional fundamental que sustentaba el régimen autoritario (Soler, 2010; Prego, 2019). El régimen stronista legitimó su autoridad

1 Caracterizado por la producción y exportación de madera y yerba.

2 Soler (2024) ha señalado la longevidad y perdurabilidad de la Asociación Nacional Republicana y del Partido Liberal Radical Auténtico en la estructura bipartidista de la política paraguaya.

proyectando una apariencia de funcionamiento “democrático”³, a través de elecciones controladas, una Constitución adaptada a sus intereses y un sistema político basado en el partido colorado, mientras reprimía cualquier oposición mediante el uso de la fuerza, la censura y la persecución política.

Siguiendo el patrón de otras dictaduras en América Latina, el régimen de Alfredo Stroessner aplicó los principios de la Doctrina de Seguridad Nacional, otorgando tierras estatales desocupadas con el objetivo de evitar que fueran utilizadas como base para movimientos guerrilleros (Palau, 2010). Durante el régimen stronista (1954-1989), se implementó un plan de colonización que transformó la economía⁴ para dar lugar al auge de la agricultura y la producción de algodón y soja (Palau, 2010). La Ley de Colonización de tierras (1963) implementada por Stroessner implicó que la mayoría de las tierras públicas se entregaran a costos extremadamente bajos a personas vinculadas con el régimen (como las Fuerzas Armadas, élites rurales y funcionarios gubernamentales), quienes posteriormente vendieron parte de esas tierras a precios de mercado favorables a colonos y empresas brasileñas (Ezquerro y Fogel, 2018) conformando una nueva lógica de enclave económico (Fogel, 2016). La aplicación de esta colonización interna dejó como resultado el desplazamiento de muchas comunidades campesinas e indígenas de sus tierras⁵ y la privación de sus medios de subsistencia, lo que generó una creciente migración hacia las ciudades y un aumento de la pobreza en el campo. La tierra tomó la forma de “propiedad políticamente constituida” (Kay y Vergara-Camus, 2018), ya que el poder político daba acceso a dichos territorios, que podían llegar hasta 2000 hectáreas (Palau, 2010).

Este hecho se profundizó mediante un proceso de modernización agrícola (Soler, 2012) que se caracterizó por la incorporación de tecnologías modernas para la producción de la soja y el algodón y por la intensificación de la acción productiva (Rivarola, 2018), en este período se produjo un aumento del cultivo de la soja y el algodón en un 700% y un 800% (Soler, 2010). En este contexto se consolidó la posición de clase dominante agraria.

Sin transitar un proceso económico de Sustitución de Importaciones, como otros países latinoamericanos, el mapa de los actores sociales hasta el momento planteaba una carencia de “una burguesía nacional que planteara algún desarrollo del país y sin el principal actor subalterno, quedaba la oligarquía ganadera como clase dominante [...] Como actor subalterno progresista quedaba el campesinado, movilizad puntualmente en sus luchas por la tierra” (Fogel, 2015, p. 104).

Durante la década del setenta se produce un giro en el patrón de acumulación, a través de la evolución hacia un modelo económico que favoreció el crecimiento de los capitales financieros; sin embargo, esto no modificó la dominancia de la agricultura en términos de producción (Soler, 2010). Este giro estuvo marcado por la apertura a las inversiones extranjeras, particularmente con la construcción de grandes proyectos como la represa de Itaipú (1973). La alianza entre el capital y el Estado (Nikolajczuk, 2021) durante el stronismo se consolidó a partir de la construcción de la Hidroeléctrica binacional Itaipú, una sus principales consecuencias fue la activación de otra fracción del capital destinada a la industria, mediante la cual se formó una burguesía nacional conocida como

3 Tal como señalan Soler y Martínez (2021), luego de asegurar su primera reelección, el Congreso fue clausurado entre 1958 y 1963. Para su tercera reelección, en 1963, Stroessner promovió la participación de partidos y facciones opositoras, con miras a la reforma constitucional. Así, la Asamblea Constituyente de 1967 fue elegida mediante mecanismos electorales y contó con la presencia de partidos opositores relevantes, como el PLRA, el Partido Revolucionario 3 de Febrero y el Partido Liberal. Menos de un año después, en las elecciones que garantizaron su cuarto mandato (1968-1973), todos los partidos fueron legalizados nuevamente y el proceso transcurrió sin dificultades, consolidando la dictadura bajo la apariencia de un gobierno democrático, un giro que culminó con la enmienda constitucional que modificó el artículo 173 de la Constitución Nacional, permitiendo la reelección indefinida y la abstención de los partidos políticos del proceso electoral.

4 Debilitando la exportación de madera y yerba.

5 La producción de soja demanda poca mano de obra campesina debido a su alta mecanización y tecnificación: las principales etapas del proceso, como la siembra, el control de plagas y la cosecha, se realizan con maquinaria avanzada y agroquímicos, reduciendo la necesidad de trabajo manual. Este modelo, intensivo en capital, prioriza la eficiencia económica y ha contribuido a la exclusión laboral en áreas rurales, produciendo una migración de las unidades productivas campesinas hacia las ciudades.

los Barones de Itaipú, su protagonismo devendrá creciente a partir de la caída de la dictadura stronista y la consolidación de un nuevo modelo económico neoliberal.

Dentro de este ciclo, el país adoptó políticas que favorecieron la acumulación de capital mediante el endeudamiento externo, el sector bancario paraguayo también experimentó una expansión significativa durante este período, con la creación de nuevas entidades financieras y una mayor participación de capitales extranjeros. Este crecimiento estuvo acompañado de reformas financieras que facilitaron el acceso al crédito, lo que impulsó aún más su desarrollo en el país (Soler, 2017).

En materia de gestión tributaria, aunque el Poder Legislativo tenía la facultad de establecer tributos⁶ su autonomía era limitada debido al control del Ejecutivo sobre el Congreso; es decir, que la decisión en materia tributaria quedaba subyugada al centralismo político construido desde la figura autoritaria de Stroessner. En este sentido, durante el régimen autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989), se implementó un sistema tributario que favorecía a ciertos grupos económicos mediante exenciones fiscales. Este modelo se caracterizaba por una fuerte dependencia de los aranceles de importación, una elevada evasión de impuestos y un predominio de los gravámenes indirectos, según explica Masi (2018). Por su parte, Rodríguez (2011) señala que Stroessner llegó a imponer hasta 126 impuestos de manera simultánea, acompañados de numerosas exenciones, lo que permitía usar el sistema tributario como herramienta política: se castigaba a los adversarios del régimen con acusaciones de evasión fiscal y se premiaba a los aliados con beneficios tributarios. Además, la baja presión tributaria, que apenas superaba el 8%, resultaba insuficiente para financiar el gasto social o proyectos de infraestructura, por lo que el régimen dependía de préstamos internacionales y donaciones, muchas veces condicionadas políticamente por Estados Unidos. Este esquema no sólo consolidó la fragilidad fiscal del país, sino que también perpetuó desigualdades económicas al priorizar intereses políticos sobre las necesidades de desarrollo nacional.

El sistema tributario stronista se caracterizó así por su obsolescencia, su elemento principal era el impuesto de papel sellado y estampillas, cuya última regulación se encontraba en la Ley 1003 de 1964. Se consideraba urgente llevar a cabo una reforma que no solo simplificara las normas y estableciera relaciones más claras con los contribuyentes, sino que también asegurara ingresos fiscales genuinos en consonancia con la evolución de los precios y la economía real (Itriago, 2012).

El ciclo de derecha neoliberal (1989-2002): Apertura democrática y reforma tributaria

Según Soler (2014), la caída de Stroessner fue el resultado del agotamiento de un modelo económico y de una forma de control político, en la que los grupos formados bajo el régimen stronista, gracias a la organización de la estructura productiva y financiera, lograron una autonomía significativa respecto al mismo régimen que los había creado. Lo particular de este golpe que culminó el ciclo dictatorial es que fue llevado a cabo por una facción de las Fuerzas Armadas, lo que hace que este proceso se haya iniciado *desde arriba* y dentro del mismo orden político establecido (Prego, 2019). En este sentido, la descomposición del stronismo en 1989 tuvo como uno de sus factores clave la división interna del ANR-Partido Colorado, que erosionó la cohesión del régimen (Arditi en Pérez Talía y Manjón, 2023). Además, cabe destacar que la apertura de este ciclo histórico en Paraguay se situó en un momento donde la democracia cobró una fuerte importancia como paradigma político, en este momento las derechas comenzaron a adherir a la democracia representativa como estrategia de intervención política.

⁶ En la Constitución de Paraguay de 1967, la facultad del Congreso para establecer tributos estaba contemplada en el Artículo 67, que establecía que correspondía al Poder Legislativo la potestad de crear, modificar o suprimir impuestos, tasas y contribuciones.

La inauguración del ciclo de derecha neoliberal, entonces, coincide con la apertura hacia la transición democrática, que implicó, también, la construcción de una nueva legalidad en Paraguay (Prego, 2019). En este marco se realizó la reforma constitucional de 1992, mediante la cual, además de inhabilitar a los militares para los cargos presidenciales, se estableció un nuevo equilibrio entre los poderes otorgando al Poder Legislativo un papel predominante por sobre el Poder Ejecutivo. Este proceso habilitó nuevas reglas (formales e informales) del juego político paraguayo (Martínez Escobar, 2015), dejando al Poder Legislativo como un dispositivo central en el ejercicio del poder y consensos políticos.

Durante la década de 1990 en Paraguay, al igual que en otros países latinoamericanos, el impulso del desarrollo del modelo neoliberal estuvo ligado con la implementación del Consenso de Washington, iniciando un proceso de profundización de las desigualdades sociales motorizadas por la apertura y la liberalización comercial, la liberalización financiera, leyes de privatizaciones, reformas fiscales, etc. (Rojas Villagra, 2015). Este proyecto económico fue impulsado por los llamados *barones de Itaipú* (Andrés Rodríguez, Juan Carlos Wasmosy, Raúl Cubas y Luis Ángel González Macchi; todos presidentes pertenecientes al ANR-Partido Colorado), quienes estuvieron en el gobierno desde el inicio de transición democrática (1989) hasta la llegada a la presidencia de Fernando Lugo (2008). En este período se estableció la institucionalización de la burguesía como clase dominante (Ansaldi, 2022) que, mediante la implementación de medidas económicas neoliberales, fortaleció el vínculo entre las derechas políticas y la élite económica paraguaya a través de una ética promercado en detrimento del Estado (Nikolajczuk, 2023).

En términos económicos, a partir de la década de 1990 la caída en los precios del algodón impactó negativamente en su producción, reduciéndose drásticamente: 246.594 toneladas en 2000 a 64.282 en 2008, mientras que la superficie sembrada con este cultivo pasó de 194.760 a 65.000 hectáreas (Itriago en Ezquerro y Fogel, 2018). Como resultado, la soja se consolidó como el principal cultivo destinado al comercio y la exportación. Durante el ciclo neoliberal se introdujo el desarrollo del agronegocio, que se caracteriza principalmente por la introducción de la soja transgénica y un nuevo proceso de incorporación de tecnologías para su producción, este modelo se basa en la explotación tecnificada del campo (mediante la introducción de nuevas técnicas y tecnologías productivas), la vinculación de la producción agropecuaria con la industrial, cuyo principal motor de funcionamiento son las inversiones de capitales extranjeros (Aronskind, 2015). Esta nueva dinámica en las actividades productivas profundiza el papel de Paraguay como exportador de productos primarios con escaso valor agregado en el mercado global, impulsando una nueva expulsión de los campesinos del mercado de tierras (Galeano, 2016), pasando de un registro de 946.040 trabajadores rurales en 1991 a 238.674 en 2008 (una disminución del 74,8%) (Ezquerro y Fogel, 2018).

Durante el ciclo de gobiernos de derecha neoliberal en Paraguay se implementaron varios cambios en la política tributaria como parte de un enfoque más amplio de reformas económicas, que promovían la liberalización económica, la desregulación y la reducción del papel del Estado en la economía: entre ellos la reducción de Impuestos a la Renta y las Empresas, la simplificación del sistema tributario y la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Estas transformaciones no modificaron la baja presión tributaria, que continuó en un rango menor del 10% para el período 1991-2003 (Masi, 2018).

En referencia a lo anterior, se estableció la Ley 125/1991, que buscó racionalizar y sistematizar el sistema tributario paraguayo (Itriago, 2012), estableciendo una transformación significativa al reducir el número de impuestos de más de 80 a solo 9, simplificar la administración del sistema y establecer el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Esta introducción configuró al IVA como la principal fuente de recaudación fiscal⁷ (Gómez Sabaini et al. en Masi, 2018, p. 34). A partir de 1994, cuando la

⁷ Tal como se observó en la introducción de este trabajo.

Ley 125/91 debería haberse implementado plenamente, se promulgaron diversas leyes que otorgaron beneficios, incentivos y privilegios a sectores específicos. Durante el período 1992-2002, el Congreso, aprovechando su facultad para legislar en materia tributaria⁸ y sobre iniciativas dirigidas al sector privado, aprobó 42 leyes de reforma, que introdujeron múltiples exenciones y para finales de 2003, existían más de 40 leyes que otorgaban ventajas o incentivos tributarios (Itriago, 2012). Esto generó un entramado normativo complejo, donde las exenciones tributarias contribuyeron a la persistencia de una presión fiscal baja, reproduciendo la limitación de la capacidad del Estado para financiar políticas públicas bajo principios de equidad tributaria.

Interrupción del ciclo de derecha neoliberal: el surgimiento del giro a la izquierda

En América Latina el siglo XXI ha estado marcado por el surgimiento de nuevos liderazgos políticos y movimientos sociales que cuestionaron el modelo neoliberal. Estos procesos dieron lugar a gobiernos progresistas (Svampa, 2017) que promovieron la integración regional, la revalorización del Estado en la distribución de ingresos y la articulación de demandas sociales asociadas con la desigualdad.

En Paraguay, la llegada de Fernando Lugo a la presidencia en 2008 marcó el primer gobierno abiertamente progresista en la historia reciente del país. Sin embargo, este giro a la izquierda no surgió de manera abrupta ni exclusivamente como resultado de la movilización social o del liderazgo del exobispo. En cambio, se gestó en un contexto político y regional que favoreció la adopción de medidas de tinte progresista por parte de un partido tradicionalmente conservador: el ANR-Partido Colorado. Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) implementó reformas para mejorar la distribución de los recursos, durante su mandato se impulsaron reformas fiscales para ampliar la base tributaria y corregir la baja presión fiscal: en un escenario marcado por el crecimiento de la producción sojera⁹, se promulgó la Ley de Adecuación Fiscal 2421/04, que tenía como propósito formalizar la economía y corregir la baja presión tributaria mediante la aplicación de tasas impositivas reducidas, igualando los impuestos directos e indirectos en un 10%, ampliando la base tributaria e incorporando nuevos tributos. La Ley 2421 introdujo un sistema progresivo de impuestos sobre la renta personal, aplicando una tasa del 10% a quienes percibían ingresos equivalentes a diez veces el salario mínimo, y creó el IMAGRO, dirigido a propietarios de más de 300 hectáreas de tierras. En este mismo período, se estableció un impuesto al sector sojero de 2 dólares por tonelada de producción del grano, una medida que resultó de la presión de los grandes productores frente a la propuesta original, que planteaba un impuesto del 10% sobre la producción (Fogel; Costa y Valdés, 2018).

Aunque el gobierno de Duarte Frutos legitimó debates sobre políticas redistributivas, el carácter regresivo del sistema tributario se mantuvo debido a distintos mecanismos que reflejaron la complicidad entre el sistema político y los grandes grupos económicos¹⁰.

El 20 de abril de 2008, Fernando Lugo ganó la presidencia con un 65,5% de los votos, con una plataforma electoral centrada en la discusión en torno a la reforma agraria y la justicia social. Su victoria constituye un episodio inédito en la vida política y social paraguaya, ya que su partido le disputó al ANR-Partido Colorado su hegemonía política luego de 60 años de gobierno. Sin embargo,

8 La Constitución Nacional de Paraguay de 1992 establece que la creación y modificación de impuestos es una atribución exclusiva del Poder Legislativo (Villagra, 2014). Esto se encuentra expresamente señalado en el Artículo 202, que otorga al Congreso Nacional la facultad de establecer tributos y contribuciones.

9 El boom de commodities en la primera década del siglo XXI impulsó un modelo basado en la extracción y exportación de recursos naturales, con el Estado como facilitador del capital transnacional y un aumento de conflictos socioambientales (Svampa, 2013).

10 Esto se evidenció en la tardía implementación de la Ley 2421/04, que, por presión del sector agroexportador y estrategias de lobby, sufrió cinco postergaciones en el Congreso, demorando su entrada en vigencia durante ocho años después de su presentación. El sector agroganadero se vio además beneficiado por las estructuras políticas dominantes mediante la promoción y aceptación de créditos fiscales, la limitación de su responsabilidad en términos de impacto ambiental, el uso de semillas transgénicas ilegal y, finalmente, por la postergación y no asignación de recursos destinados a una reforma agraria que reduzca las desigualdades sociales (Ezquerro y Fogel, 2018).

su gobierno enfrentó limitaciones para construir hegemonía política, ya que no contaba con mayoría parlamentaria (donde el ANR-Partido Colorado tenía mayoría representativa)¹¹ y dependía del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) dentro de la Alianza Patriótica para el Cambio. Esta fragmentación interna y dependencia de un partido conservador (Martínez Escobar, 2013, 2015) impidió la implementación de medidas económicas profundas.

Durante la presidencia de Lugo se planteó la reivindicación de justicia social a través de políticas redistributivas, con su llegada a la presidencia se mantuvieron los intentos de gravar el impuesto a la exportación de soja en un 5%. En 2008 y 2011 se presentaron proyectos para aumentar la presión tributaria, con el fin de promover la industrialización de la producción del grano para acrecentar su valor agregado y para fomentar la política de reforma agraria, pero a causa de la estructura política establecida y de la presión ejercida por los altos sectores del agronegocio, se postergó su tratamiento.

En 2011 el gobierno de Lugo intentó nuevamente avanzar con un proyecto de gravamen a la exportación de granos en estado natural, pero esta vez incentivando al Partido Liberal, con la finalidad de fomentar el debate dentro del Parlamento. Así fue que se presentó, por parte del oficialismo, un proyecto de ley que se proponía gravar en un 6% las exportaciones de semillas de soja, maíz y girasol. Finalmente el proyecto no prosperó, ya que el senador liberal que lo había impulsado nunca lo defendió en las sesiones parlamentarias (Costa; Fogel, Valdés, 2018). En este contexto, los sectores del agro que se opusieron a los intentos de reforma fiscal incluyeron principalmente los grandes productores y exportadores de soja, así como otros gremios vinculados al agronegocio¹². Estos actores argumentaban que las reformas, que buscaban incrementar los impuestos al sector para redistribuir los ingresos, afectarían su competitividad y ganancias, ante los intentos de reforma tributaria las estrategias de manifestación que emplearon consistieron en protestas públicas, bloqueos de rutas y la movilización de maquinaria agrícola, mostrando su rechazo a las medidas propuestas. Además, utilizaron su influencia política y económica para ejercer presión sobre el gobierno, logrando que las reformas fueran finalmente postergadas o diluidas. Este tipo de movilización reflejaba la fuerte organización y capacidad de lobby de estos sectores, que terminó por ejercer más presión sobre el Ejecutivo.

Finalmente, tras varias postergaciones, en 2012 estos dos proyectos (2008 y 2011) fueron tratados oficialmente (junto con otra propuesta presentada en 2004 por el senador Juan Carlos Galarvena, miembro del ANR-Partido Colorado), este proyecto de ley unificado fue aprobado y establecía un impuesto del 10% sobre la exportación de granos oleaginosos y con media sanción volvería a tratarse en la Cámara de Diputados a finales de 2013, ya durante el gobierno de Horacio Cartes (Fogel; Costa, Valdez, 2018).

El agotamiento de los gobiernos progresistas en América Latina se debió en parte al alejamiento de sus bases sociales, en Paraguay la falta de pragmatismo político frente a las demandas campesinas fragmentó el apoyo popular a Lugo. Las ocupaciones de tierras en Ñacunday y Curuguaty¹³ evidenciaron el descontento y fueron utilizadas por los medios para construir una narrativa sobre su incapacidad de gestión (Soler y Nikolajczuk, 2017).

En este escenario de desgaste progresivo, las derechas latinoamericanas encontraron un terreno propicio para reorganizarse y disputar el poder. El giro a la izquierda en Paraguay culminó, entonces,

11 Se recuerda que el Parlamento se configura como la institución articuladora del ejercicio de dominación en la política paraguaya –a partir de la Reforma Constitucional de 1992.

12 Estos se articulaban en: la Asociación de Productores de Soja, la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas, la Unión de Gremios de la Producción, Instituto de Biotecnología Agrícola, sumado a la campaña mediática del Grupo Zuccolillo, a través de los principales medios de comunicación paraguayos (*ABC Color, Última Hora*).

13 En 2012, el caso Ñacunday involucró la ocupación de tierras en Alto Paraná por campesinos que exigían la devolución de tierras fiscales tomadas ilegalmente por Tranquilo Favero. El desalojo ordenado por el gobierno de Lugo intensificó las tensiones con el agronegocio. Ese mismo año, la Masacre de Curuguaty, un enfrentamiento entre policías y campesinos en un desalojo en Marina Kué, dejó 17 muertos y desató una crisis política que llevó a la destitución de Lugo el 22 de junio.

a través de la realización de un juicio político parlamentario¹⁴ a Fernando Lugo, este, según Soler y Prego (2019), constituyó una estrategia de la derecha para insertarse nuevamente dentro del poder político en un contexto de democratización social y politización de las desigualdades sociales (Soler, 2023). Un nuevo ciclo de derecha comienza entonces con el retorno del ANR-Partido Colorado en 2013.

El ciclo de *nueva derecha*: el inicio del cartismo

El tránsito del ANR-Partido Colorado por la oposición durante el gobierno de Fernando Lugo estuvo marcado por la reconfiguración de diversos cuadros políticos, lo que permitió al partido reconstruir su identidad tras las sucesivas crisis de representación sufridas durante el período neoliberal y la transición democrática (Prego, 2021). En este contexto emergió el liderazgo de Horacio Cartes¹⁵, un empresario vinculado con los sectores financiero, tabacalero y ganadero, que en 2013 se convertiría en presidente de Paraguay.

Cartes se afilió al Partido Colorado en 2009, en un escenario de profunda crisis de representación política dentro del partido. Su candidatura presidencial en 2013 fue posible gracias a una modificación del estatuto interno, que hasta entonces exigía un mínimo de diez años de militancia para postularse a la presidencia. Una vez superado ese obstáculo, Cartes fue electo presidente y conformó un gabinete con un marcado perfil empresarial y tecnocrático. Aunque la mayoría de sus ministros estaban afiliados al Partido Colorado, no contaban con una trayectoria de militancia partidaria y hasta el propio Cartes admitió que su candidatura fue el motivo por el cual votó por primera vez. Su llegada al poder implicó una reconfiguración interna del partido, que se manifestó en la creación de un equipo de asesores económicos *ad honorem*¹⁶, que tuvo un rol fundamental en la orientación de su administración. Con este esquema, el empresariado logró un acceso directo al gobierno, sin necesidad de intermediarios políticos, consolidando su influencia en la toma de decisiones y en la dirección del modelo de acumulación vigente (Nikolajczuk, 2024).

Cabe destacar que la llegada del empresario significó una renovación del ANR-Partido Colorado, aunque su estructura partidaria tradicional continuaba siendo el eje articulador de la vida política paraguaya, esto se explica en parte por la continuidad de las instituciones políticas formales e informales heredadas del proceso democrático (Martínez Escobar y Soler, 2021). Una de las características del gobierno de Horacio Cartes fue que obtuvo mayoría parlamentaria y con ella la capacidad pragmática para promover leyes que favorecieron al sector del agronegocio, promulgando la protección de sus intereses y promoviendo un blindaje del sistema impositivo vigente (Fogel; Costa y Valdés, 2018). Esta política se observa en dos de las propuestas fiscales impulsadas por su gobierno: la Modificación de la Ley 2421/04 de Adecuación Fiscal en 2014 y el decreto 487, promovido desde el Poder Ejecutivo paraguayo que rechaza el proyecto de ley 5082/13, que crea el impuesto a la exportación de la soja, trigo, maíz y girasol en estado natural.

14 El juicio político que destituyó a Fernando Lugo el 21 de junio de 2012 se llevó a cabo bajo la acusación de “mal desempeño de funciones” tras la Masacre de Curuguaty. La destitución fue aprobada en la Cámara de Diputados por 76 votos a favor, y en el Senado por 39 votos a favor, en un proceso que duró sólo 24 horas. Este procedimiento fue ampliamente criticado por su rapidez y falta de garantías legales, ya que no permitió una defensa adecuada ni la presentación de pruebas, basándose en argumentos de *público conocimiento* difundidos por la prensa. Diversos académicos lo consideran un golpe parlamentario e inconstitucional por vulnerar principios básicos del debido proceso. Cabe destacar que Lugo no fue inhabilitado para ejercer cargos políticos, por lo que en 2013 fue electo senador por el partido Frente Guasú, desempeñando funciones legislativas durante la presidencia de Horacio Cartes.

15 El Grupo Cartes, grupo empresarial vinculado con el presidente Horacio Cartes, se consolidó como el segundo mayor terrateniente de Paraguay, alcanzando aproximadamente 200 mil hectáreas de tierras en 2016 (Rojas Villagra, 2016).

16 En febrero de 2014, mediante el decreto 1265/14, se designó a un grupo de asesores, principalmente provenientes de empresas vinculadas con el conglomerado Cartes.

Con base en lo desarrollado anteriormente, Cartes decidió alejarse de las políticas redistributivas de sus antecesores (Duarte Frutos y Lugo) e impulsó un proyecto político y económico que él mismo denominó Nuevo Rumbo, basado en prácticas neoliberales. Tal como establece Lachi:

Se trataba, en primer lugar, de instalar las condiciones legales, técnicas y financieras necesarias para abrir el país a la penetración de capital extranjero, considerado esencial para impulsar un desarrollo principalmente industrial. En segundo lugar, gracias a este ingreso de capital, incrementar paulatinamente la oferta de trabajo como herramienta principal para reducir la pobreza y la intervención social del Estado (Lachi, 2023, p. 40).

Este plan, a su vez, buscaba el fortalecimiento de la burguesía industrial nacional en pos de aliarse con el capital extranjero. Así, la fórmula neoliberal cartista perfilaba un vaciamiento progresivo del Estado en cuanto a sus funciones y estructura, lo que determinaría una menor cantidad de recursos impositivos (Lachi, 2023).

En este sentido, el Nuevo Rumbo se inauguró con el impulso de tres leyes en pos de los objetivos descritos en este párrafo. En primer lugar la Ley de Seguridad Interna (5189/2013), esta normativa facultaba al Ejecutivo a emplear las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna sin necesidad de declarar estado de excepción, con el objetivo disciplinar a los sectores populares campesinos en lo que respecta al reclamo de tierras. En segundo lugar, la aprobación de las reformas impositivas referidas al IRAGRO y el IVA agrícola (modificación de la Ley 125/1991), estos impuestos fueron aprobados como una alternativa para evitar la implementación del impuesto a la exportación de soja, que estaba siendo debatido en el Congreso. La introducción del IRAGRO representó una modificación menor, ya que mantuvo la tasa anterior del 10% para los grandes productores. En paralelo, la aplicación del IVA agropecuario acentuó el carácter regresivo del sistema tributario, aumentando la carga impositiva sobre productos esenciales de la canasta básica (Rojas Villagra, 2014); con la aprobación de esta ley, Cartes vetó el impuesto a la exportación de soja, tal como exigían los actores sojeros nucleados en la Unión de Gremios de la Producción, a través del Decreto 487. Tal como señala Villagra (2013), la aprobación de esta ley también tuvo consecuencias sobre los recursos institucionales del INDERT, reduciendo un 25% su presupuesto total. La promulgación de la Ley 5061 (IRAGRO) implicó la eliminación parcial de un artículo de la Carta Orgánica del INDERT, el cual designaba como una de sus fuentes de financiamiento –a través del Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico y Social (FIDES)– el 80% de la recaudación proveniente del impuesto a la renta agropecuaria (IMAGRO). Esta medida se sumó a una reducción del 43% en el presupuesto enviado por el Ejecutivo en 2014, destinado a la adquisición de tierras por parte del Estado para su futura distribución en el marco del reclamo campesino por la tierra. En tercer lugar, se aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal (5098/2013), que estableció reglas para el manejo de las finanzas públicas, incluyendo límites al crecimiento del gasto público y el déficit fiscal, con el objetivo de garantizar la baja presión impositiva a largo plazo (Rojas Villagra, 2014).

Como se mencionó, la conformación de un gabinete *técnico*, muchos de ellos con antecedentes en el sector empresarial, consistió además en una forma de proteger los intereses del empresariado sobre todo del relacionado al sector del agronegocio. En el área agropecuaria, designó al consultor en agronegocios Jorge Gattini como ministro de Agricultura y Ganadería (MAG), mientras que Regis Mereles, productor de soja y expresidente de la Asociación de Productores de Soja (APS), asumió la presidencia del SENAVE. Inicialmente, la dirección del INDERT recayó en Pedro López Ibieta, representante de la Asociación Rural del Paraguay (ARP) en la Junta Asesora del organismo, aunque posteriormente fue reemplazado por el dirigente colorado Justo Cárdenas (Rojas Villagra, 2014). En esta línea, durante el primer período de su gobierno se aprobó el uso de cuatro semillas transgénicas, una de soja y tres de maíz. La aprobación de estos cultivos transgénicos en 2014 durante el gobierno

de Horacio Cartes representó un impulso significativo para el agronegocio en Paraguay, ya que facilitó la expansión de la frontera agrícola, al permitir el uso de semillas con mayor resistencia a plagas, herbicidas y condiciones climáticas adversas, favoreciendo el aumento de la producción de soja y maíz. Esto benefició principalmente a los grandes productores y exportadores, al incrementar los rendimientos y reducir costos de producción, fortaleciendo el modelo agroexportador. Al mismo tiempo, consolidó la presencia de empresas multinacionales como Monsanto, Syngenta, BASF y Dow, reforzando la dependencia del sector agrícola paraguayo de insumos importados. Sin embargo, también generó conflictos socioambientales debido al uso intensivo de agroquímicos, el avance sobre territorios campesinos e indígenas y los impactos ambientales del monocultivo.

Conclusión

A lo largo de este artículo, hemos analizado la relación entre las políticas tributarias y la desigualdad social en Paraguay, situándolas dentro de los distintos ciclos de gobiernos de derecha que han configurado el modelo económico del país. Las conclusiones del presente trabajo permiten confirmar la hipótesis planteada: a pesar de las diferencias coyunturales entre el ciclo dictatorial (1954-1989), el neoliberal (1989-2003) y la *nueva* derecha (2013-2018), se ha mantenido un núcleo orgánico, este es: la reproducción de la desigualdad social a través de la defensa de los intereses del agronegocio y la consolidación de un régimen fiscal regresivo.

Desde la perspectiva de la variable de mediana duración, hemos evidenciado cómo las políticas fiscales en Paraguay responden a procesos históricos de amplia duración, donde se evidencia que la estructura tributaria ha permanecido al servicio de los sectores dominantes del agronegocio, asegurando su hegemonía económica.

El análisis del ciclo de derecha dictatorial reveló cómo el stronismo consolidó un sistema fiscal arbitrario y clientelar, caracterizado por exenciones impositivas para sectores afines al régimen y una fuerte dependencia de impuestos indirectos y aranceles. La entrega de tierras estatales y la expansión del agronegocio bajo un modelo de modernización agrícola incrementaron la concentración de la riqueza y la exclusión del campesinado.

Con la transición al ciclo de derecha neoliberal, Paraguay adoptó reformas económicas alineadas con el Consenso de Washington, profundizando la desregulación, la privatización y la apertura comercial. En este período, la tributación indirecta –en especial el IVA– se consolidó como el principal mecanismo recaudatorio, mientras que los impuestos directos sobre la renta y la tierra permanecieron bajos o fueron sistemáticamente bloqueados por el poder Legislativo, dominado por sectores vinculados con el agronegocio. A pesar de las reformas tributarias de 1991 y 2004, las élites económicas lograron mantener un esquema fiscal favorable a sus intereses mediante exenciones, evasión fiscal y presión política sobre el Congreso.

Finalmente, con el ascenso de la *nueva* derecha en 2013, el gobierno de Horacio Cartes profundizó la orientación neoliberal, blindando aún más el modelo fiscal a través de la modificación de la Ley 2421/04 y el veto al impuesto a la exportación de soja. La vinculación directa entre el empresariado y el gobierno aseguró la continuidad de políticas que beneficiaron a los grandes productores agroexportadores, al mismo tiempo que se redujeron los presupuestos destinados a la reforma agraria y al desarrollo rural.

Un factor clave en la permanencia de este modelo ha sido la persistencia del ANR-Partido Colorado como fuerza hegemónica en la política paraguaya. Desde la dictadura de Stroessner hasta los gobiernos neoliberales y la *nueva* derecha, el ANR-Partido Colorado ha asegurado la continuidad de un Estado funcional a los intereses del agronegocio y de las élites económicas, su capacidad

para adaptarse a distintos contextos históricos y recomponerse ante crisis políticas ha permitido la reproducción de un modelo tributario regresivo y excluyente, bloqueando cualquier intento de reforma estructural.

La permanencia de un modelo tributario regresivo y funcional ha sido un rasgo estructural de los ciclos de derecha en Paraguay, donde las políticas fiscales han operado como un mecanismo clave en la reproducción de la desigualdad social, no solo por la baja presión tributaria sobre los sectores con mayor capacidad económica, sino también por la ausencia de una redistribución efectiva de la riqueza. Esta continuidad demuestra que la política tributaria en Paraguay conforma un espacio de disputa donde las estructuras de poder han garantizado la reproducción de privilegios.

Si bien los ciclos de derecha han dominado el panorama político paraguayo, la llegada de Fernando Lugo a la presidencia en 2008 representó una excepción dentro de esta continuidad. Su gobierno, enmarcado en el giro a la izquierda en América Latina, planteó la necesidad de una reforma tributaria progresiva como un mecanismo para reducir las brechas de desigualdad y fortalecer el financiamiento de políticas sociales. Sin embargo, la estructura política heredada de los períodos anteriores y el control del Congreso por parte de las élites tradicionales limitaron significativamente cualquier intento de transformación profunda. A pesar de algunos avances, como la implementación del Impuesto a la Renta Personal en 2012, las resistencias del agronegocio y la falta de una coalición política sólida impidieron una redistribución real de la riqueza. Así, el breve período de políticas de izquierda demostró que, en Paraguay, la cuestión tributaria es un campo de disputa donde las estructuras de poder han logrado frenar cambios estructurales.

Por último, este trabajo contribuye a comprender cómo el Estado ha sido un actor central en la consolidación de la desigualdad. En este sentido, el enfoque de Pérez Sáinz nos permite advertir que la tributación en Paraguay ha funcionado como una herramienta para preservar las jerarquías sociales y económicas, consolidando un modelo de acumulación basado en la apropiación de recursos por parte de las élites y la expropiación de oportunidades para los sectores campesinos.

Referencias bibliográficas

- Ansaldi, W. (2017). Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. *Theomai*, (35). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/124/12452111003/>.
- Ansaldi, W. (2022). Propuesta para una agenda de investigación sobre las derechas latinoamericanas. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (132). Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/27199251>.
- Aronskind R. (2015). Paraguay: otro aspirante al modelo neoliberal. En Carbone, R. y Soler, L. (eds.) *Des-cartes: estampas de la derecha en Paraguay*. Pp. 73-84. Punto de Encuentro.
- Atria, J. (2019). Sociología de los impuestos y la investigación de la desigualdad. *Cuadernos de Teoría Social*, 5(10). Recuperado de: <https://cuadernosdeteoriasocial.udp.cl/index.php/tsocial/article/view/90>.
- Bohoslavsky, E. (2023). *Historia mínima de las derechas latinoamericanas*. El Colegio de México AC.
- Borda, D. y Caballero, M. (2016). Eficiencia y equidad tributaria. Una tarea en construcción. *Población y Desarrollo*, 22(42). Recuperado de: http://scielo.iics.una.py/scielo.php?pid=S2076-054X2016004200081&script=sci_arttext
- Bobbio, N. (1995). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Taurus.
- Braudel, F. (1970). *La Historia y las Ciencias Sociales*. Alianza Editorial.
- Constantino Toto, M. (2000). Derecha. En L. Baca Olamendi et al. (comps.). *Léxico de la política*. Pp. 152-154. Fondo de Cultura Económica.
- Ezquerro, A. y Fogel, R. (2018). Un golpe anunciado: Fernando Lugo y la promesa perdida de la reforma agraria en Paraguay. En C. Kay y L. Vergara-Camus (comps.). *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina: campesinos, agronegocio y neodesarrollismo*. Pp. 89-118. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Clacso.
- Fogel, R. (2015). Clases sociales y poder político en Paraguay. *Novapolis*, (8). Recuperado de: <http://pyglobal.com/ojs/index.php/novapolis/article/view/59>.
- Fogel, R. (2016). La estructura social y su reflejo en el campo político paraguayo. En L. Ortiz (coord.). *Estudios sobre la estructura social paraguaya*. Pp. 83-106. CLACSO, CEADUC, ICSO.
- Fogel, R.; Costa, S. y Valdez, S. (2018). Forjando privilegios: discursos, estrategias y prácticas del empresariado del agronegocio para la incidencia en la política tributaria paraguaya. CLACSO. Recuperado de: https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190517041845/Informe_Paraguay_vf.pdf
- Galeano, L. (2016). Transformación del modelo agrícola y cambios en la estructura de clases. En L. Ortiz. *Desigualdad y clases sociales. Estudios sobre la estructura social paraguaya*. Pp. 167-192. CEADUC/CLACSO/ICSO. Recuperado de: https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/16499/1/DESIGUALDAD_Y_CLASES_SOCIALES.pdf
- Giordano, V. (2014). ¿Qué hay de nuevo en las nuevas derechas? *Nueva Sociedad*, (254). Recuperado de: http://nuso.org/media/articles/downloads/4068_1.pdf.
- Itriago, D. (2012). Tributación en Paraguay: el ostracismo de la pequeña agricultura. Informe de investigación. OXFAM. Recuperado de: <https://www.cedla.org/wp-content/uploads/2013/09/rr-taxation-paraguay-smallscale-producers-24052012-es.pdf>
- Kay, C. y Vergara-Camus, L. (2018). La economía agraria de los gobiernos de izquierda en América Latina. En C. Kay y L. Vergara-Camus (comps.). *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina: campesinos, agronegocio y neodesarrollismo*. Pp. 349-396. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Lachi, M. (2009). La construcción de la gobernabilidad en Paraguay. Documento de trabajo n.º 7). Centro de Estudios y Educación Popular Germinal, CLACSO. Recuperado de: https://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/ceepg/20170404044837/pdf_1020.pdf.
- Lachi, M. (2023). Cartismo eterno. *Novapolis*, (21). Recuperado de: <http://pyglobal.com/ojs/index.php/novapolis/article/view/153>.
- Luna, J. P. y Rovira Kaltwasser, C. (2014). *The Resilience of the Latin American Right*. Johns Hopkins University Press.
- López Segre, F. (2016). *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. CLACSO.
- Martínez Escobar, F. (2013). El eje izquierda-derecha en el sistema de partidos políticos del Paraguay. *Revista Paraguaya desde las Ciencias Sociales*, 2. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/26541>.
- Martínez Escobar, F. (2015). El sistema de partidos del Paraguay a través de la distribución del poder y las reglas de juego (1989-2013). *Revista Paraguaya de Sociología*, 52(147).
- Martínez, F. y Soler, L. (2021). Partidos y elecciones presidenciales del 2023 en Paraguay. *Estudios-Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba*, (46). Recuperado de: https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1852-15682021000200005&script=sci_abstract&tlng=en.

- Masi, F. (2018). Consideraciones sobre la contribución impositiva. En M. Rivarola (ed.). *Fiscalidad para la equidad social*. Pp. 31-44. Decidamos/CADEP.
- Nikolajczuk, M. (2021). Organizaciones empresariales agropecuarias, acción corporativa y conflicto político en Argentina y Paraguay (1989-2008). Tesis de maestría. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- Nikolajczuk, M. (2023): Las derechas latinoamericanas en el Siglo XXI y su novedoso vínculo con las élites económicas. Los casos de Horacio Cartes (2013) y Mauricio Macri (2015). *Estudios*, (49).
- Nikolajczuk, M. S. (2024). Derechas y acción política empresarial del sector agropecuario en Argentina (2015-2019) y en Paraguay (2013-2018). *Brazilian Journal of Latin American Studies*, 23(48). Recuperado de: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/211684>.
- Nikolajczuk, M. y Prego, F. (2017). Las ciencias sociales frente al avance de las “nuevas” derechas en América Latina en el siglo XXI. *Leviathan*, (14). Recuperado de: <https://www.revistas.usp.br/leviathan/article/view/148307>. São Paulo, Brasil.
- Nikolajczuk, M. y Prego, F. (2022). Las derechas en América Latina en el siglo XXI: la consolidación de la desigualdad y la instauración de una nueva institucionalidad. *Sudamérica*, (17). Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11336/223355>.
- Palau, T. (2010). La política y su trasfondo. El poder real en Paraguay. *Nueva sociedad*, (229). Recuperado de: <https://biblat.unam.mx/es/revista/nueva-sociedad/articulo/la-politica-y-su-trasfondo-el-poder-real-en-paraguay>.
- Pérez Sáinz, J. (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina: la barbarie de los mercados, desde el siglo XIX hasta hoy*. Siglo XXI.
- Pérez Sáinz, J. (2020). El imaginario de las desigualdades en América Latina. ¿Es necesaria otra mirada? En E. Jelin; R. Motta y S. Costa (comps.). *Repensar las desigualdades. Cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso)*. Pp. 137-154. CLACSO.
- Pérez Talia, P. y Manjón, M. B. (2023). Crisis y recuperación del Partido Colorado (ANR) de Paraguay (1999-2022). *Analecta Política*, 13(25). Recuperado de: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/8022>.
- Prego, F. (2019). Poststronismo, reforma constitucional y transición democrática. La construcción de una nueva legalidad en Paraguay. *Sociohistórica*, (43), 72. Recuperado de: <https://dx.doi.org/https://doi.org/10.24215/18521606e072>.
- Prego, F. (2021). Democracia y estado de excepción en Paraguay (1992-2012). Tesis de maestría. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- Prego, F. (2023). Las «nuevas» derechas en América Latina y el Poder Judicial: guerras jurídicas y estado de excepción en el siglo XXI. *Estudios-Centro de Estudios Avanzados*, (49). Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1852-15682023000100009&script=sci_arttext.
- Prego, F. y Nikolajczuk, M. (2022). Las derechas en América Latina en el siglo XXI. La consolidación de la desigualdad y la instauración de una nueva institucionalidad. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, (17). Recuperado de: <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/6445>.
- Rivarola, M. (2012) El golpe: la rescisión del contrato social. En R. Carbone y L. Soler (eds.). *Franquismo en Paraguay: el golpe*. Pp. 43-48. El 8vo. Loco Ediciones.
- Rodríguez, J. C. (2011). Cultura tributaria. Propuestas y argumentos para aumentar la justicia fiscal. Proyecto Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo Paraguay. Recuperado de: <https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2014/11/Cultura-tributaria.pdf>.
- Rodríguez Araujo, O. (2004). *Derechas y ultraderechas en el mundo*. Siglo XXI.
- Rodríguez, J. C., y Villalba, R. (2015). La cultura tributaria y la sociedad. Informe Investigación Para El Desarrollo. Recuperado de: <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/11/La-cultura-tributaria-min.pdf>.
- Rojas Villagra, L. (2013). La contrarreforma agraria toma fuerza: de la reforma agraria en la constitución nacional de 1992 a la contrarreforma agraria del poder terrateniente. En *Derechos Humanos en el Paraguay Informe 2013*. Pp. 313-326. Codehupy. Recuperado de: <https://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2017/04/INFORME-2013.pdf>.
- Rojas Villagra, L. (2014). *La metamorfosis del Paraguay. Del esplendor inicial a su traumática descomposición*. BASE Investigaciones Sociales.
- Rojas Villagra, L. (2015). Historia y actualidad del neoliberalismo en Paraguay. En L. Rojas Villagra (coord.). *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Pp. 85-102. CLACSO.
- Rojas Villagra, L. (2016). El Paraguay, Estado social de unos pocos. En Palau, M. (coord.). *Con la soja al cuello*. Pp. 12-17. Base, investigaciones sociales.
- Rojas Villagra et al. (2024). Inserción subordinada y mercado mundial. En L. Ghiotto y R. Pascual (coords.). *Estudios críticos sobre tratados de comercio e inversión en América Latina y el Caribe*. Pp. 167-214. CLACSO.
- Soler, L. (2010). Cuando la novedad no es el resultado. El proceso político que construyó a Fernando Lugo. *Nueva Sociedad*, (231). Recuperado de: http://www.nuso.org/upload/articulos/3751_1.pdf.

- Soler, L. (2012). *Paraguay. La larga invención del golpe*. Editorial Arandurá.
- Soler, L. (2014). Golpe de Estado y derechas en Paraguay. Transiciones circulares y restauración conservadora. *Nueva Sociedad, Los rostros de la derecha en América Latina*, (254). Recuperado de: https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_nlinks&pid=S1852-1606201900010007200046&lng=en.
- Soler, L. (2023). Cambios en la configuración de las derechas en Paraguay: de la derecha partidaria a la derecha radical. *Temas Sociológicos*, 33. Recuperado de: <https://ediciones.ucsh.cl/index.php/TSUCSH/issue/view/258>.
- Soler L. (2024). La metamorfosis de las derechas paraguayas. *Nacla*. Recuperado de: <https://nacla.org/metamorfosis-derechas-paraguay-payo-cubas>.
- Soler, L. M. y Nikolajczuk, M. S. (2017). Actores económicos y medios de comunicación: el golpe parlamentario a Fernando Lugo (2012). *Chasqui*, (136). Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/178644>.
- Soler, L. y Prego, F. (2019). Derechas y neogolpismo en América Latina: una lectura comparada de Honduras (2009), Paraguay (2012) y Brasil (2016). *Contemporánea*, (11). Recuperado de: <http://revistacontemporanea.fhuuce.edu.uy/index.php/Contemporanea/article/view/137>.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, (244). Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>.
- Svampa, M. (2017). Cuatro claves para leer América Latina. *Nueva Sociedad*, (268). Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/cuatro-claves-para-leer-america-latina/>.
- Turner, B. (2014). Paraguay: la vuelta del Partido Colorado al poder. *Revista de ciencia política*, 34(1). Recuperado de: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2014000100012&script=sci_arttext. Santiago de Chile.
- Valdés, M. F. (2017). ¿ Dónde estamos?: desigualdad y reformas tributarias en América Latina. *Nueva Sociedad*, (272). Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/donde-estamos/>.