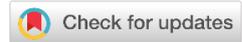




ARTÍCULO ORIGINAL

<https://doi.org/10.30545/academo.2023.jul-dic.6>

La importancia ministerial en Paraguay: una evaluación cualitativa del gabinete de Mario Abdo Benítez

The Portfolio salience in Paraguay: a qualitative evaluation of Mario Abdo Benítez's cabinet

Sarah Patricia Cerna Villagra¹

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Asunción, Paraguay.
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Asunción, Paraguay.

Resumen

¿Cuáles son los ministerios más importantes para el gobierno paraguayo de Mario Abdo Benítez? Este artículo hace una evaluación del gabinete a partir de la propuesta teórica de Camerlo y Martínez Gallardo (2017) al analizar cuatro dimensiones clave con base en una metodología cualitativa que combina el estudio de la normativa vigente, los presupuestos generales del Estado, una revisión hemerográfica y el juicio de expertos. Los principales hallazgos revelan que actualmente en Paraguay existen cuatro tipos de ministerios, según la importancia que se les da: a) los que son altamente prioritarios; b) los que son considerados importantes, pero con capacidades más heterogéneas; c) los que en términos generales poseen capacidades medianas; y d) los que no tienen ningún tipo de importancia para la actual administración. Asimismo, es posible asegurar que se trata de un gabinete partidario con orientaciones conservadoras en cuanto a sus políticas públicas. El trabajo busca identificar: 1) cuáles son los ministerios más importantes para el presidente Mario Abdo Benítez; 2) los atributos que determinan que un ministerio sea considerado importante en la administración presidencial en Paraguay (2018-2023).

Palabras clave: *Importancia ministerial, capacidades ministeriales, gabinetes.*

Abstract

What are the most important ministries for the Paraguayan government of Mario Abdo Benítez? This article makes an evaluation of the cabinet based on the theoretical proposal of Camerlo and Martínez Gallardo (2017) by analyzing four key dimensions based on a qualitative methodology that combines the study of current regulations, the general state budgets, a hemerographic review and the judgment of experts. The main findings reveal that there are currently four types of ministries in Paraguay, according to the importance given to them: a) those with high priority; b) those that are considered important, but with more heterogeneous capacities; c) those who, in general terms, possess medium capacities; and d) those that are not of any importance for the current administration. Likewise, it is possible to ensure that it is a party cabinet with conservative orientations regarding its public policies. This paper seeks to identify: 1) which are the most important ministries for President Mario Abdo Benítez? 2) what are the attributes that determine that a ministry is considered important in the presidential administration in Paraguay (2018-2023)?

Keywords: *Portfolio salience, ministerial capacities, cabinets.*

¹ Correspondencia: scernavillagra@gmail.com

Artículo recibido: 20 feb. 2023; aceptado para publicación: 10 may. 2023.

Conflictos de Interés: Ninguna que declarar.

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

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

Citación Recomendada: Cerna Villagra, S. P. (2023). La importancia ministerial en Paraguay: una evaluación cualitativa del gabinete de Mario Abdo Benítez. ACADEMO (Asunción), 10(2):209-220. <https://doi.org/10.30545/academo.2023.jul-dic.6>

Introducción

Los estudios sobre gabinetes presidenciales en América Latina suelen ser escasos (Camerlo, 2013; Camerlo & Pérez-Liñán, 2015; Camerlo & Martínez Gallardo, 2017; Amorim Neto, 2002; Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson, 2005; Martínez Gallardo, 2014), y concretamente sobre Paraguay, nulos. La iniciativa del *Presidential Cabinets Project* (Universidade de Lisboa & University of North Carolina at Chapel Hill, s.f), además de amplificar el conocimiento sobre los gabinetes en la región latinoamericana desde una dimensión descriptiva, ha permitido profundizar en el estudio de las carteras ministeriales de manera sistemática y metódica. Bajo ese paraguas ha sido posible recopilar y construir una amplia base de datos con el registro de los gabinetes paraguayos² desde la transición a la democracia hasta la actualidad (*Presidential Cabinets Project*, online), así como también ensayar una evaluación primigenia sobre la importancia ministerial en este país sudamericano con base en la propuesta teórica y metodológica de Camerlo y Martínez-Gallardo (2022).

El presente artículo busca dialogar con la propuesta de Camerlo y Martínez Gallardo (2022) y adaptarla al caso paraguayo con los siguientes objetivos: 1) *identificar los ministerios más importantes para el presidente Mario Abdo Benítez (2013-2018) y*; 2) *definir los atributos que determinan que un ministerio sea considerado importante en la presente administración presidencial en Paraguay*. Para responder ambas preguntas empleamos una metodología cualitativa que mezcla la consulta a expertos en el país, así como el análisis de las leyes de los ministerios, los presupuestos generales del Estado y el análisis de la prensa nacional. Con base en estos recursos de observación hemos sometido a una evaluación cualitativa a todos los ministerios paraguayos, siguiendo las proposiciones generales del trabajo de Camerlo y Martínez Gallardo (2022). Ponemos especial énfasis en cuatro dimensiones

relevantes: a) la capacidad de gestión de políticas públicas; b) la capacidad de asignación discrecional de recursos; c) la capacidad política y; d) la capacidad organizacional.

Es importante subrayar que las unidades de análisis de mayor relevancia de este trabajo son los ministerios como unidades organizacionales y no los ministros como cabezas de cartera. Al mismo tiempo, es necesario destacar que el espacio temporal del artículo se constriñe al gobierno en funciones del presidente Mario Abdo Benítez (2018-2023), ya que se trata de la administración de la que disponemos no sólo mayor caudal informativo, sino también referencias más frescas para la evaluación objetiva de las personas expertas.

Los principales hallazgos de esta investigación revelan que existen cuatro tipos de ministerios, según la importancia que estos tienen en Paraguay: a) los que son altamente prioritarios; b) aquellos importantes, pero con menores capacidades estratégicas; c) los que se consideran medianos; y d) los que no tienen ningún tipo de importancia para el actual presidente. El primer bloque está integrado por carteras cuyas capacidades son amplias en casi todas las dimensiones del análisis, salvo en circunstancias excepcionales. El segundo grupo se distingue porque tiene valoraciones algo más bajas en cuanto a su capacidad estratégica, aunque no dejan de ser importantes porque disponen de capacidades amplias en cuanto al impacto de sus políticas y la disposición de recursos y fondos discrecionales. El tercer segmento de ministerios está integrado por todas aquellas carteras con notas de evaluación predominantemente medias en cuanto a sus capacidades. Por último, están los ministerios que carecen deliberadamente de importancia para el presidente Mario Abdo Benítez y que está integrado principalmente por carteras cuyas agendas no se consideran importantes dada la orientación del gobierno.

² La autora agradece al equipo de investigación del caso paraguayo para *Presidential Cabinets Project* compuesto por Juan Mario Solís Delgadillo y Marcos Pérez Talia. Así como también la asistencia en

investigación para este artículo realizada por Adriana Rodas Benegas.

Metodología

Para construir el análisis cualitativo tomamos como base la propuesta teórica de Camerlo y Martínez-Gallardo (2022) y se trabajó en una bitácora que pudiera abarcar adecuadamente las diferentes dimensiones establecidas. De esta manera, se revisaron las leyes de los ministerios prestando atención a las atribuciones y alcances que estos cuerpos normativos conceden a cada cartera y sus titulares. Asimismo, revisamos las leyes de los Presupuestos Generales del Estado para los años de 2019 y 2020 observando con detalle las cantidades aprobadas para la operación ministerial. Por otro lado, hicimos consultas a cuatro expertos: dos académicos, un asesor político y un ex-diputado nacional, quienes a partir de sus juicios permitieron detallar aspectos que escapan a la lógica normativa y nutrieron con sus valoraciones la construcción de dimensiones como la capacidad estratégica de los ministerios, la capacidad política y la capacidad organizacional. Por último, realizamos una amplia revisión hemerográfica en los principales periódicos del país: ABC Color, Última Hora y La Nación. Esto con la intención de contar con un registro que sirviera de soporte documental adicional a las notas cualitativas asignadas.

Resultados y Discusión

Para comprender mejor la preponderancia ministerial en Paraguay es preciso ubicar al lector en el entorno actual del sistema político paraguayo, sobre todo del Poder Ejecutivo. Paraguay es un país que en el contexto político latinoamericano se ha caracterizado por la inestabilidad política que ha desembocado en la salida anticipada de dos presidentes desde que se restauró la democracia en el país en 1989 (Pérez-Liñán, 2014; 2007; Pérez-Liñán & Polga Hecomovich, 2017). Al mismo tiempo se ha convertido en una democracia cuyos partidos tradicionales presumen anclajes sólidos en un contexto casi generalizado de desinstitucionalización de los sistemas de partidos en la región (Alcántara Sáez, 2020; Díaz Jiménez & León Ganatios, 2019). De hecho, los dos partidos con mayores preferencias electorales en el país –la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical

Auténtico (PLRA)- se encuentran no sólo entre los más longevos en toda la región, sino que sobresalen por su influencia y vigencia electoral entre la ciudadanía paraguaya.

Con la excepción del periodo entre 2008 y 2013, Paraguay ha sido gobernado por la ANR desde la transición a la democracia en 1989 tras el derrocamiento del régimen autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989). La ANR es un partido de bases republicanas, pero conservadoras, caracterizado por una vida interna con facciones que en alguna ocasión se escindieron de esta agrupación política. Sin embargo, en general, ha sido un partido monolítico, vertical y disciplinado cuando se trata de formar gobierno y cuando se trata de apoyar al Ejecutivo desde el parlamento, a través de sus mayorías. En poco más de tres décadas de democracia en el país, los gobiernos emanados de la ANR se han caracterizado por no compartir el poder con nadie; en ese sentido, podemos decir que los presidentes colorados, a diferencia de otros mandatarios en la región, se han distinguido por la confección de gabinetes partidarios, unificados o monocolors. Son raros o excepcionales los casos de ministros que ocupan carteras sin tener militancia o afiliación a la ANR.

Es importante tener en cuenta que el grupo de colorados que ostenta el poder es una corriente renovadora de los valores del viejo régimen stronista; basta con mencionar que el actual presidente Mario Abdo Benítez es hijo de quien fuera secretario privado del general Stroessner, y que desde su investidura como presidente ha promovido una agenda de políticas públicas conservadoras, así como el avance de posicionamientos de corte autoritario bajo la ambigüedad de valores divinos, patria y familia. A ello habrá que sumar la profundización del extractivismo y la corrupción que han caracterizado al Estado paraguayo en el escenario internacional (Acemoglu & Robinson, 2013; Transparencia Internacional, 2019).

Las estrategias más conocidas para abordar el estudio de la importancia ministerial se pueden clasificar básicamente en dos: a) la *portfolio salience agenda* que se enfoca en medir la importancia relativa

de las carteras ministeriales, típicamente con base en encuestas a expertos; y b) la categorización de ministerios según las preferencias u orientaciones que tienen los distintos partidos políticos con relación a las políticas públicas (Groennings, 1970; Druckman & Warwick, 2005; Budge & Keman, 1990; Laver & Shepsle, 1996). Ambas estrategias han sido sujetas a algunas modificaciones o variaciones por parte de diferentes autores, que más que complejizar el estudio de las carteras ministeriales y su importancia, han enriquecido de distintas maneras estos abordajes y su comprensión (Martínez Gallardo & Schleiter, 2015; Escobar-Lemmon & Teylor Robinson, 2009; Camerlo & Pérez-Liñán, 2015).

Paraguay como muchos otros países con forma de gobierno presidencial suele ajustarse a la dinámica de suma cero a la que se refería Linz (1998) en su famosa crítica al presidencialismo. De acuerdo con el politólogo español en este tipo de sistemas, los triunfadores ganan todo mientras que los derrotados lo pierden todo. Es cierto que existen matices importantes sobre este aforismo, sobre todo a raíz de la creciente formación de gobiernos de coalición que han surgido en años recientes en la región. Sin embargo, en Paraguay parece estar vigente dada la predominancia que en ese sistema político sigue teniendo el Partido Colorado.

Cuando en Paraguay hablamos de la formación de gobiernos, y en especial sobre *quién obtiene qué*, la evidencia empírica nos indica que, a diferencia de otros sistemas políticos en los que las negociaciones para la asignación de carteras ministeriales suele ser un proceso de deliberación intenso, ello no ocurre en este país sudamericano, que salvo la excepción del gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio (2008-2012), se ha caracterizado por la conformación de gabinetes de partido o unificados en los que la asignación de carteras prescinde del criterio de la magnitud de la representación parlamentaria a la que hace mención Gamson (1961). En resumen, en el nuevo periodo democrático del país, los gobiernos emanados del Partido Colorado no suelen compartir

el poder y tienden a monopolizarlo, con escasas excepciones.

En cuanto a las dos principales estrategias de estudio sobre la relevancia ministerial es importante señalar que no existe en la literatura ningún trabajo que realice este tipo de abordajes sobre el caso paraguay. No obstante, es posible sostener que las evaluaciones realizadas en esta investigación contribuirán en buena medida a la línea trazada por la estrategia del *portfolio salience agenda*, a través de la cual se procura medir la importancia relativa de las carteras ministeriales. Con respecto a la estrategia que se enfoca en la categorización de los ministerios según las preferencias de los distintos partidos políticos llama la atención que al intentar encuadrar al caso paraguay con esta teoría nos encontramos que el partido que ha ocupado con mayor frecuencia el gobierno (ANR) lo podríamos ubicar en la familia de partidos conservadores cuyas preferencias se inclinarían por dar mayor preponderancia a ministerios como los del Interior, Relaciones Exteriores y Defensa.

Sin embargo, la evidencia que recogemos nos señalaría que, salvo cierta preponderancia hacia el Ministerio del Interior, en Paraguay los gobiernos colorados no han dado gran importancia a las carteras de Defensa³ y Relaciones Exteriores tal y como lo señala la literatura, como sí se la han dado a ministerios como los de Obras Públicas, y en menor medida, al de Agricultura y Ganadería. Una posible explicación de la preferencia por estos ministerios podría estar ligada al extractivismo y la corrupción que ha distinguido a los gobiernos paraguayos desde el periodo pre-democrático y que encuentra en estas dos carteras los espacios más deseados entre quienes buscan integrar cualquier gabinete en Paraguay.

De la profusa literatura que existe sobre gabinetes, y concretamente sobre los trabajos que intentan categorizar o medir la relevancia ministerial, encontramos que el caso paraguay se encuentra a medio camino de muchas de las propuestas teóricas

³ Defensa en Rodríguez y Wasmosy; y Relaciones Exteriores en Wasmosy.

desarrolladas. Esto quiere decir, en principio, que Paraguay no encaja a la perfección en los supuestos teóricos establecidos por diferentes autores. Sin embargo, huelga decir que algunos puntos de las teorías más importantes sí tienen conexión con la dinámica ministerial que se experimenta en este país sudamericano.

En las variaciones teóricas que sobre las dos grandes estrategias en el estudio de la relevancia ministerial se trata, creemos que la primera de ellas se ajusta mejor al caso paraguayo que la segunda. En ese orden de ideas y siguiendo el argumento de Martínez-Gallardo y Schleiter (2015), en Paraguay podemos encontrar que en casi todas las presidencias desde el retorno a la democracia, los presidentes han establecido algunos ministerios clave entorno a los cuales han girado las principales políticas gubernamentales; así, por ejemplo, podemos establecer que mientras para Andrés Rodríguez los ministerios clave de su presidencia fueron Defensa y Hacienda, para el actual mandatario, Mario Abdo Benítez, las carteras más estratégicas para su administración son Obras Públicas y Hacienda.

De acuerdo con el esquema analítico integrador propuesto por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022), la evaluación cualitativa de los ministerios se puede llevar a cabo a partir de la valoración de cuatro proposiciones que incluyen diferentes dimensiones. En este apartado analizamos cada una de estas ajustándolas al caso paraguayo.

Proposición 1: *Un ministerio es importante cuando tiene capacidad de ejecutar políticas públicas relevantes.*

En esta dimensión “la importancia de la cartera se define a partir de la relevancia de sus políticas.” Camerlo y Martínez-Gallardo sugieren tener en cuenta dos aspectos de especial relevancia en la medición de esta dimensión: el valor estratégico y el valor de impacto de los diferentes ministerios. Sobre el valor estratégico se ha de tener en cuenta la relevancia que tenga un ministerio como gestor/articulador de políticas públicas prioritarias

para el gobierno de turno, mientras que el valor de impacto de un ministerio se configura a partir de la capacidad que tenga cada cartera para “crear o reforzar vínculos con el electorado” (Camerlo & Martínez-Gallardo, 2022, p.8).

En el caso paraguayo sólo dos ministerios de la actual administración del presidente Mario Abdo Benítez –el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones– pueden describirse como preponderantes. Ambas carteras son sumamente importantes para el actual gobierno, ya que, por un lado, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones ha sido históricamente la cartera más relevante en cuanto a políticas públicas se refiere. Desde la transición a la democracia los distintos gobiernos paraguayos han otorgado un peso muy significativo a este ministerio, ya que lo han visto como la vitrina del éxito de sus respectivas gestiones. En Paraguay, como en otros países de América Latina, la validación política de un gobernante radica en el número de obras públicas que puedan hacer durante su gestión, razón por la cual es posible asegurar que se trata de un ministerio estratégico y de impacto, ya que el desarrollo de obras, además de promocionar la gestión gubernamental ha buscado favorecer electoralmente a los distintos candidatos del oficialismo.

Por su parte, la relevancia estratégica del Ministerio de Hacienda en la actual administración ha radicado, a nuestro entender, en dos supuestos: a) en la capacidad de concentración y distribución del dinero público a todas las áreas del gobierno con una gran capacidad discrecional y; b) al hecho de que el primer ministro de esta cartera en la administración del presidente Abdo Benítez fue su medio hermano, Benigno López, quien dejó el cargo a finales de octubre de 2020, para ocupar un puesto en el directorio del Banco Interamericano de Desarrollo.

Proposición 2: *Un ministerio es importante cuando tiene capacidades diferenciales para redistribuir recursos discrecionalmente.*

De acuerdo con Camerlo y Martínez-Gallardo (2022, p. 9), se trata “del lado oscuro de la política”,

es decir, las acciones informales que despliegan los ministros y que lindan en los límites de la legalidad, no se trata de la disposición de presupuesto, personal u oficinas, como sí de la disposición de recursos que se distribuyen discrecionalmente a partir de reglas informales. Desde ese punto de vista, la literatura señala dos dimensiones: a) la capacidad que tienen los ministros para distribuir fondos y; b) la competencia para designar cargos.

En Paraguay, los ministerios con las notas más altas en esta dimensión para la administración actual son los ministerios de Obras Públicas y Comunicaciones y el de Hacienda, seguidos por las carteras de Interior, Salud Pública y Bienestar Social, Educación y Cultura, Desarrollo y Agricultura y Ganadería. De acuerdo con los distintos ítems de valoración cualitativa para este trabajo, que tomó en cuenta, entre otras cosas, los presupuestos y las leyes ministeriales, la evaluación de expertos y el seguimiento de notas de prensa, los ministerios antes mencionados destacan en esta dimensión porque algunos de ellos son los aparatos burocráticos más grandes de la administración pública, y por tanto, disponen de más atribuciones y presupuesto, lo que permite a los ministros ostentar una mayor capacidad de distribución de recursos y nombramientos de manera discrecional.

Por otro lado, no se puede soslayar que algunas carteras como las de Obras Públicas y Comunicaciones, Interior, Desarrollo Social y Ganadería y Agricultura son muy codiciadas porque garantizan acceso a recursos financieros, vía licitaciones, prestación de servicios o acciones logísticas, que son indispensables para el funcionamiento de los ministerios, sus políticas públicas o su vinculación con potenciales clientelas electorales. La capacidad discrecional de los ministros en carteras como las antes mencionadas se ha traducido en prácticas que se han convertido en comunes: asignación directa de obras, licitaciones amañadas, desvío de recursos, comisiones por adjudicaciones, sobrefacturaciones, favoritismo partidario, conflictos de interés o clientelismo en los programas sociales.

Un ejemplo útil para ilustrar lo que en esta dimensión se plantea teóricamente es el caso del Ministerio del Interior, que a raíz de la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta ha instrumentado una estrategia de defensa interna en el país en la que colaboran las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y la Secretaría Nacional Antidrogas para combatir al autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo. En el año 2019, este programa le ha costado al Estado paraguayo más de un millón de dólares al mes, según datos proveídos por el Ministerio de Hacienda (Última Hora, 2019) con resultados magros en cuanto a la desarticulación de la mencionada guerrilla o apresamiento de sus principales líderes. La Fuerza de Tarea Conjunta desde el año 2013 se halla impregnada de magros resultados, dotada de un presupuesto millonario y sospechas de corrupción, según lo relata el periódico mencionado. Es por ello que el Ministerio del Interior se constituye en una cartera cotizada por el acceso a recursos financieros y la facilidad con la que puede disponer de ellos el ministro a cargo.

Proposición 3: Un ministerio es importante cuando tiene capacidades diferenciales de influir en la agenda política

Esta dimensión manifiesta la capacidad que tienen las distintas carteras de incidir en la agenda política a través de las prioridades que tienen éstas con otro tipo de actores internos y externos.

En el Paraguay actual hay un grupo de ministerios que sobresalen por encima del resto; podríamos dividirlos en dos grupos: a) aquellos que por su importancia social es comprensible que tengan esta capacidad, como lo son los ministerios de Educación y Salud; y b) aquellos que por las características sociopolíticas y económicas del país han adquirido especial relevancia, como lo son las carteras de Obras Públicas y Comunicaciones, Desarrollo Social, así como el de Agricultura y Ganadería.

Al entrar un poco más a detalle sobre este punto encontraremos que la tradicional capacidad de influencia del Ministerio de Salud se ha visto fortalecida en el último año por las actuales

condiciones de la pandemia de Covid 19 que ha puesto a esta cartera en el centro de la gestión del problema incidiendo en agendas tan diversas como la economía, la educación, la seguridad nacional, la industria o el comercio. En menor medida, pero con una capacidad de influencia política significativa está el Ministerio de Educación y Ciencias que estableció el cierre de los planteles escolares de todos los niveles para evitar la propagación masiva del virus y pautó las bases de la educación a distancia, lo que sin duda ha tenido un impacto en muchos sectores, tanto del gobierno como de la sociedad misma.

Por otro lado, no podemos dejar de lado las capacidades diferenciales de incidencia que muestran ministerios como los de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Desarrollo Social y Agricultura y Ganadería. El primero de ellos, el MOPC, incide en la agenda política en tanto se trata de una cartera que tradicionalmente han utilizado los presidentes para delinear sus principales políticas públicas y porque, como se mencionó en la sección anterior, ha sido un ministerio muy extractivista. Es relevante señalar que algunos de los políticos que han ocupado esta cartera han sido activos muy importantes en los partidos políticos, principalmente, en la ANR, en donde han ocupado altos cargos en los directorios partidarios. Estos políticos suelen tener una gran notoriedad por sus trayectorias previas y suelen llegar a esta cartera como un premio a su labor partidaria, lo que, a su vez, les dota de una enorme capacidad para influir en la agenda política del gobierno.

A su vez, el Ministerio de Desarrollo Social de reciente creación, ha adquirido una significativa capacidad de influencia política, en tanto es la cartera que alberga los programas sociales del gobierno. Hasta antes de su elevación al rango de ministerio, esta cartera era una secretaría de estado dependiente de la presidencia de la república con funciones y capacidades limitadas. En el actual gobierno no sólo ha ampliado sus funciones y alcances, sino que se ha constituido en el brazo articulador de clientelas políticas con fines electorales. La relevancia de este ministerio estriba justamente en su capacidad presupuestaria como en el rango de acción al

controlar los padrones de beneficiarios de los programas sociales.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería ostenta una significativa capacidad de influencia en la agenda política en la medida que buena parte de la riqueza que genera el país proviene de la producción de materias primas agrícolas y ganaderas que en su mayoría se exportan a China, Brasil, Estados Unidos, Argentina, entre otros. Dada la importancia económica de este sector, esta cartera posee una influencia política incuestionable a pesar de no ser un ministerio estratégico para el presidente Abdo.

Proposición 4: *Un ministerio es importante cuando tiene capacidades diferenciales de interferencia interministerial*

Los gobiernos paraguayos desde la transición se han caracterizado por la articulación de sus gabinetes en torno a un centro organizador más que por organizarlos en áreas temáticas o con capacidades similares de influencia intra-gabinete. En el actual gobierno del presidente Mario Abdo Benítez esto no es una excepción, ya que todo indica que su gabinete está organizado en torno a los ministerios de Hacienda y del Interior. Esto es coherente con la literatura sobre gabinetes, según la orientación de políticas públicas que señala que los partidos conservadores, como la ANR, suelen priorizar este tipo de carteras que condensan en buena medida su orientación ideológica.

El Ministerio de Hacienda funge como centro organizativo del gabinete en materia económica en tanto se trata de la cartera que concentra, administra y distribuye los recursos públicos que pueden hacer funcionar a las distintas áreas del gobierno. Asimismo, se trata de una cartera con prácticas ortodoxas y un alto perfil tecnocrático coherente con lo que se espera de este ministerio bajo un gobierno conservador. El Ministerio del Interior, por su parte, es el centro político gravitacional del gobierno toda vez que concentra la política de seguridad en dos vertientes: a) en lucha contra la guerrilla del Ejército del Pueblo Paraguayo y; 2) en la política policial de seguridad ciudadana, principalmente, a raíz de las

medidas de confinamiento social obligatorio desde marzo de 2020 en el contexto de la pandemia por Covid 19. Esto le ha permitido ganar mucha influencia intra-ministerial para que las carteras se ajusten a la línea política de este ministerio.

Tras la evaluación cualitativa de los ministerios con base en los ítems señalados en el apartado anterior, podemos observar que en el actual gobierno de Mario Abdo Benítez hay cuatro grandes bloques o tipos de ministerios: a) aquellos cuya importancia para el presidente es prioritaria; b) un segundo bloque de carteras de mucha importancia, pero con menos capacidades que los del primer bloque; c) un tercer grupo de ministerios con algunas capacidades; y, por último d) un conjunto de carteras con capacidades nulas.

En el cuadro 1 se puede observar con detalle la importancia que tienen los ministerios paraguayos. Hemos ordenado los ministerios en función de la amplitud de sus capacidades, desde los que tienen muchas hasta los que tienen pocas. Así, por ejemplo, es posible observar que los ministerios cuyas capacidades son más amplias, y por tanto, son más importantes para la actual administración son las carteras de Hacienda, Obras Públicas y Comunicaciones, Interior, Salud Pública y Educación y Ciencias. Estas carteras tienen en común que derivado de la evaluación cualitativa obtuvieron las notas más altas en las siete dimensiones del análisis, o en al menos cinco de ellas. Asimismo, todas estas carteras, salvo el Ministerio de Educación y Ciencias, son consideradas estratégicas y, en términos generales, con amplias capacidades para influir políticamente, así como para injerir de distintas maneras en otras carteras, sin pasar por alto el impacto que sus políticas públicas tienen en la ciudadanía, los recursos que manejan, incluso discrecionalmente, y las capacidades para nombrar personal sin mayores trabas.

El segundo bloque de ministerios en importancia está integrado por las carteras de Agricultura y Ganadería, Defensa Nacional, Justicia y Desarrollo Social. Estos cuatro ministerios son muy importantes para el actual gobierno, pero se diferencian frente a

los del primer grupo porque son menos estratégicos y tienen capacidades más heterogéneas entre las diferentes dimensiones evaluadas. En general, son ministerios con capacidades amplias en dos o tres dimensiones, principalmente en aquellas relativas al impacto que tienen sus políticas públicas en la ciudadanía, así como en la capacidad que tienen sus titulares para nombrar personal y disponer de fondos con cierta discrecionalidad. En el resto de dimensiones muestran un comportamiento que oscila entre valoraciones medias y algunas bajas.

El tercer grupo de carteras en cuanto a importancia para el actual gobierno paraguayo está conformado por los ministerios de Relaciones Exteriores, Industria y Comercio, Urbanismo, Vivienda y Hábitat, Tecnologías de la Información y Trabajo y Seguridad Social. Estas carteras integran un bloque de ministerios que podríamos definir como de importancia media porque poseen algunas capacidades en las diferentes dimensiones, además de tener en común una baja capacidad de injerencia intra-ministerial. Se trata de ministerios que no son estratégicos y cuyo impacto de sus políticas públicas, disposición de recursos, fondos, posibilidad de hacer nombramientos, así como sus capacidades políticas son, por lo general, medianas e integran una zona gris del gabinete.

Para finalizar, la evidencia recogida en este ejercicio evaluativo nos indica que existe un último grupo de ministerios residuales o con baja importancia para el actual gobierno paraguayo. Este conjunto de carteras está integrado por la Jefatura de Gabinete y los ministerios de la Mujer, Niñez y Adolescencia y Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estas oficinas son las que obtuvieron las calificaciones más bajas en los diferentes ítems evaluados. La pregunta que cabe hacerse es ¿por qué motivo estas carteras no son consideradas importantes para el presidente Abdo Benítez? Según los expertos consultados y la revisión de los principales diarios en el país para el presidente estas carteras no son importantes, porque desde su campaña fue muy ambivalente en cuanto a ciertas agendas más progresistas o en defensa de minorías.

Así, por ejemplo, el ahora presidente Abdo ha sido muy crítico de la agenda feminista y no ha dudado en manifestar su oposición a lo que sectores conservadores llaman la “ideología de género”. En ese sentido, el presidente paraguayo es un político más allegado a la idea de las funciones o roles tradicionales de la mujer en sociedad, tales como la crianza de los hijos o el cuidado de los enfermos. Desde esa óptica, no es de extrañar que haya designado a dos mujeres al frente de los ministerios de la Mujer y de Niñez y Adolescencia, porque desde su concepción ambas carteras deben de estar bajo el mando de dos “súpermadres” que repliquen lo que para él y los amplios sectores conservadores del país consideran como valores tradicionales.

Por otro lado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es solo un apéndice del gobierno encomendado al hijo del fallecido General Lino César Oviedo. Para el gobierno colorado del presidente Abdo el medio ambiente está lejos de ser una cartera prioritaria si tomamos en cuenta la significativa pérdida de áreas verdes en beneficio de los industriales sojeros y el desbalance de los ecosistemas y las temperaturas que ello ha traído consigo.

En el cuadro 2 se pueden apreciar gráficamente las capacidades ministeriales de todos los ministerios, de acuerdo con las cuatro dimensiones del análisis. Y en el gráfico 1 se puede observar la importancia ministerial.

Cuadro 1. Importancia de los ministerios paraguayos en el gobierno de Mario Abdo Benítez.

Cartera	C1_strategy	C1_impact	C1_resources	C2_appointments	C2_funds	C3_POL	C4_ORG
Presidente	Ample	ample	ample	Ample	ample	Ample	ample
Hacienda	Ample	ample	ample	Ample	ample	Ample	ample
Obras Públicas y Comunicaciones	Ample	ample	ample	Ample	ample	Ample	ample
Interior	Ample	ample	ample	Ample	ample	Ample	ample
Salud Pública y Bienestar Social	Ample	ample	ample	Ample	ample	Ample	ample
Educación y Ciencias	Some	ample	ample	Some	ample	Ample	ample
Agricultura y Ganadería	Ample	ample	some	Some	ample	Some	little
Defensa Nacional	Some	little	ample	Ample	ample	Little	little
Justicia	Some	ample	some	Ample	little	Some	some
Desarrollo Social	Some	little	some	Ample	ample	Little	little
Relaciones Exteriores	Some	some	some	Some	some	Some	little
Industria y Comercio	Some	some	some	Some	some	Some	little
Urbanismo Vivienda y Habitat	Some	some	some	Some	some	Little	little
Tecnologías de la Información y Comunicación	Some	little	some	Some	some	Some	little
Trabajo Empelo y Seguridad Social	Some	some	some	Little	little	Little	some
Jefe de gabinete	Little	little	little	Little	little	Some	some
Niñez y Adolescencia	Little	little	little	Little	little	Little	little
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Little	little	little	Little	little	Little	little
Mujer	Little	little	little	Little	little	Little	little

Cuadro 2. Capacidades ministeriales de acuerdo a las cuatro dimensiones bajo estudio.

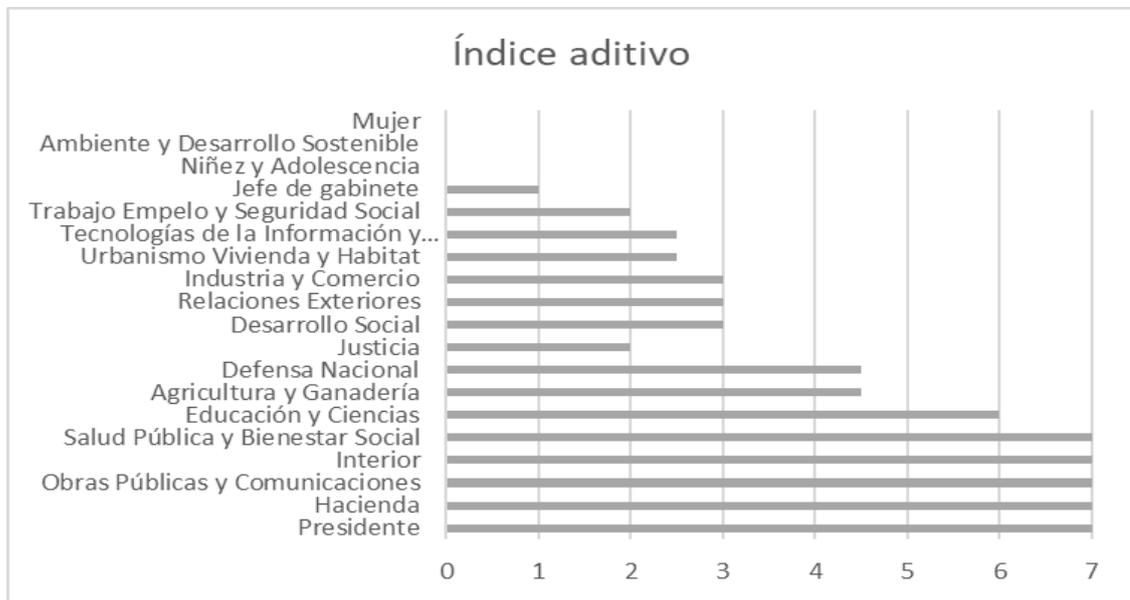
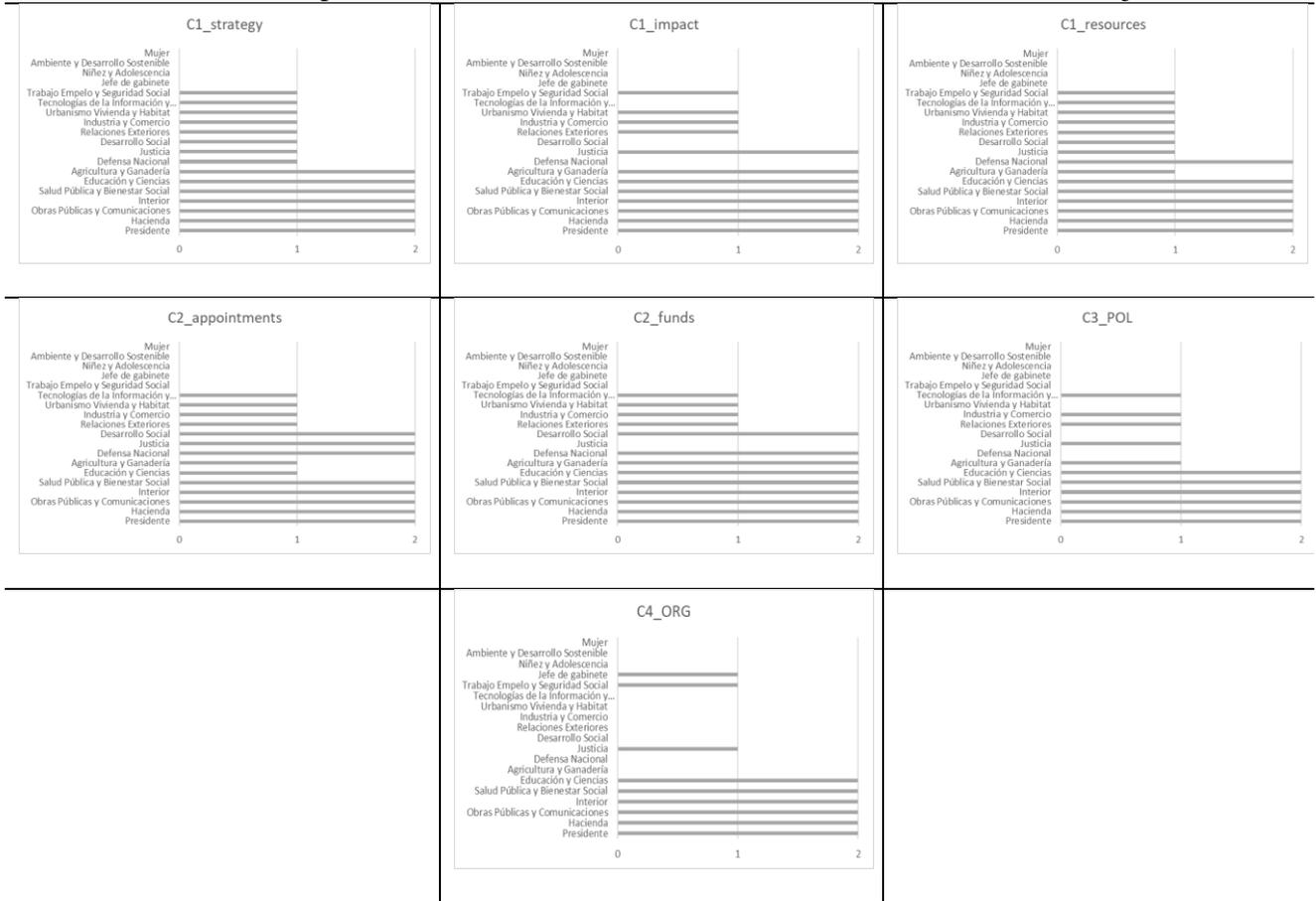


Gráfico 1. Índice aditivo de las capacidades ministeriales del gobierno paraguayo 2018-2023.

En el cuadro 2 se pueden apreciar gráficamente las capacidades ministeriales de todos los ministerios, de acuerdo con las cuatro dimensiones del análisis propuesto por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022), entre las que se ponderan las siguientes variables: 1)

la estrategia; 2) el impacto; 3) los recursos; 4) la agenda; 5) los fondos; 6) la importancia política y; 7) la capacidad organizativa. Los ministerios más relevantes en estas dimensiones son: el de Hacienda, el de Obras Públicas, el del Interior, el de Salud

Pública y Bienestar Social, el de Educación y Ciencias y el de Agricultura y Ganadería.

Mientras que en el Gráfico 1 se puede observar el Índice aditivo de las capacidades ministeriales que permite identificar cuáles gabinetes son más importantes en el periodo estudiado, entre ellas, la importancia ministerial. Los ministerios más relevantes son los mencionados en el párrafo anterior, mientras que, según el análisis de capacidades para el periodo estudiado, los menos relevantes para el gobierno de Mario Abdo (2013- 2018) han sido el de la Mujer, el de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el de la Infancia y la Niñez.

Conclusiones

Este trabajo ha identificado los ministerios más importantes para el presidente Mario Adbo Benítez, a saber: 1) el de Hacienda, 2) el del Interior y; 3) el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Lo anterior se ha hecho según una clasificación a partir de cuatro tipos según la importancia que estos tienen a la luz de la evaluación cualitativa sobre su relevancia: a) los que son altamente prioritarios; b) aquellos importantes, pero con menores capacidades estratégicas; c) los que se consideran de importancia media; y d) los que no tienen ningún tipo de importancia para el presidente Abdo Benítez.

El primer bloque está integrado por carteras cuyas capacidades son amplias en casi todas las dimensiones del análisis, salvo en circunstancias excepcionales. El segundo grupo se distingue porque tiene valoraciones algo más bajas en cuanto a su capacidad estratégica, aunque no dejan de ser importantes porque disponen de capacidades amplias en cuanto al impacto de sus políticas y la disposición de recursos y fondos discrecionales. El tercer segmento de ministerios está integrado por todas aquellas carteras con notas de evaluación predominantemente medias en cuanto a sus capacidades. Por último, están los ministerios que carecen de importancia para el presidente Abdo y que tienen agendas que no se consideran importantes dada la orientación del gobierno.

Por otro lado, y de acuerdo con la literatura, el gobierno paraguayo encabezado por Abdo Benítez, en concordancia con las otras administraciones emanadas de la ANR, no suele compartir el gobierno con nadie, y en ese sentido, bajo el aforismo de quién obtiene qué, los gobiernos colorados se han caracterizado por capturar todo el poder con contadas y muy particulares excepciones. También es importante destacar que el actual gabinete paraguayo se ajusta muy bien a lo que la literatura define como gobiernos contruidos según las preferencias partidarias en cuanto a políticas públicas se trata. En ese sentido, la ANR es una administración conservadora en la que se da mayor preponderancia a carteras como la de Hacienda o del Interior. Sin embargo, no se puede soslayar que la importancia del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones proviene de la matriz extractivista que ha caracterizado a este país sudamericano y a la idea profusamente extendida de que el legado de los presidentes radica en el número de obras públicas que se hagan durante su gestión.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2013). *Por qué fracasan los países*. Ciudad de México: Crítica.
- Alcántara Sáez, M. (2020) Tres años en las urnas. En Alcántara Sáez, Manuel (Dir.). *América Latina Vota 2017-2019*. Madrid: Tecnos.
- Amorim Neto, O. (2002) Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. En S. Morgenstern & B. Nacif (Eds.). *Legislative Politics in Latin America* (pp. 48–78). Cambridge: Cambridge University Press.
- Budge, I. & Keman, H. (1990) Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States. Oxford University Press.
- Camerlo, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales: Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, 64, 119-142.

- Camerlo, M., & Martínez Gallardo, C. (2017). *Portfolio allocation in the Americas: A recap*. En M. Camerlo, & C. Martínez-Gallardo (Eds.), *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas* (pp. 207-220).
- Camerlo, M., & Martínez Gallardo, C. (2022) ¿Por qué son importantes los ministerios importantes? Un marco de análisis. *Política y Gobierno*, 29 (1), 1-19.
- Camerlo, M., & Pérez-Liñán, A. (2015): The politics of minister detention in presidential systems: technocrats, partisans and government approval. *Comparative Politics* 47(3), 315-333.
- Díaz Jiménez, O., & León Ganatio, L. E. (2019) *Los escenarios electoral e ideológico en el sistema de partidos mexicano*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.
- Druckman, J. N., & Warwick, P. V. (2005). The missing piece: Measuring portfolio salience in Western European Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research* 44(1), 17–42.
- Escobar-Lemmon, M., & Taylor-Robinson, M. M. (2005) Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why? *American Journal of Political Science* 49(4), 829–44.
- Escobar-Lemmon, M., & Taylor-Robinson, M. (2009) Do Cabinet Ministers in Presidential systems have experience in their portfolio or is on-the job training the norm (pp. 0–49).
- Gamson, W. A. (1961). A theory of coalition formation. *American Sociological Review*, 373-382.
- Groennings, S. (1970). Patterns, strategies, and payoffs in norwegian coalition formation. En S. Groennings, E.W. Kelley y M. Leiserson (Eds.) *The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*. Nueva York: Holt, Rinehart & Winston.
- Laver, M., & Shepsle, K. (1996). *Making and breaking governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, J. (1998). Democracia presidencial o parlamentaria, ¿qué diferencia implica? En Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps.). *Las crisis del presidencialismo. 1 Perspectivas comparativas* (pp. 25-146). Madrid: Alianza Universidad,
- Martínez-Gallardo, C. (2014). Designing Cabinets: Presidential politics and ministerial instability. *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), 3–38.
- Martínez Gallardo, C., & Schleiter, P. (2015). Choosing whom to trust: Agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies. *Comparative Political Studies*, 48(2), 231-264.
- Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge University Press.
- Pérez-Liñán, A. (2014). A two level theory of presidential instability. *Latin American Politics and Society*, 56(1), 34-54.
- Pérez-Liñán, A., & Polga Hecimovich, J. (2017). Explaining military coups and impeachments in Latin America. *Democratization*, 24(5), 839-858.
- Transparencia Internacional. (2019). *Corruption Perceptions Index 2019*. <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-global-highlights>
- Última Hora. (2019, 1 de junio). Solo en lo que va del 2019, FTC costó al Estado más de USD 1 millón al mes. *Última Hora*. <https://www.ultima-hora.com/solo-lo-que-va-del-2019-ftc-costo-al-estado-mas-usd-1-millon-al-mes-n2823058>
- Universidade de Lisboa & University of North Carolina at Chapel Hill. (s.f.) *Presidential Cabinets Project*. <https://www.presidentialcabinets.org/>