



**Marcello Lachi**

CEEP Germinal – Universidad Nacional de Pilar UNP

# Las penas del joven Horacio: De la crisis del Nuevo Rumbo y de cómo sobrevivir a las múltiples derrotas

Fecha de Recepción: 15 de febrero de 2018

Fecha de Aprobación: 25 de mayo de 2018

**Resumen:** Nuevo Rumbo es el nombre de la propuesta de reestructuración en sentido neoliberal de la economía paraguaya, impulsada durante la presidencia de Horacio Cartes (2013-2018). Después de un primer periodo de sostenido desarrollo ésta empezó, a partir de 2015, a entrar en crisis, tanto debido a causas externas (crisis económica de Brasil) como internas (baja calidad de gestión del Ejecutivo y conflictos dentro de la ANR, el partido de gobierno). Esto originó un progresivo debilitamiento de la figura del presidente Cartes y, por ende, de su propuesta de gobierno; produciendo una serie de derrotas que se sucedieron una tras la otra. Las “penas” de Horacio Cartes empezaron así a acumularse, llevando al cartismo a reducir sensiblemente la que en otro tiempo fue una posición dominante en el campo político paraguayo, y poniendo al mismo Cartes frente a la necesidad de rediseñar un nuevo futuro para sí y para su Nuevo Rumbo.

**Palabras claves:** Nuevo rumbo, cartismo, neoliberalismo, neo-stronismo.

**Abstract:** *Nuevo Rumbo* (“New Course”) is the name of the neoliberal project aiming to restructure the Paraguayan economy, promoted during the presidency of Horacio Cartes (2013-2018). After a first period of sustained development, in 2015 this project entered

## Marcello Lachi

Cientista político con maestría en Historia política. Director del Centro de Estudios y Educación Popular Germinal. Fundador y actual director de la revista paraguaya de estudios políticos contemporáneos Novapolis. Docente investigador por la Universidad Nacional de Pilar. Ha sido consultor por BID, PNUD, OIT. Investigador categorizado nivel 1 por el PRONII-Paraguay. Ha trabajado en temas políticos, sindicales, educativos y de juventud. Ha publicado como compilador «Insurgentes» (2004) y «Perspectivas Constitucionales» (2006), este último en colaboración con Daniel Mendonca. Como autor, en colaboración con Raquel Rojas Scheffer, ha publicado «Diálogo social, contratación colectiva y tripartismo en Paraguay» (2017). Autor de varios capítulos de libros y artículos en revistas indexadas. Italiano, reside en Paraguay desde 1997.

---

© Marcello Lachi. Publicado en Revista Novapolis. Nº 13, Junio 2018, pp. 67-92. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2077-5172.

a crisis, due to external (economic crisis in Brazil) as well as internal causes (low quality of governmental management and conflicts within the ANR, the government party). This produced a progressive weakening of President Cartes' figure and, consequently, of his governmental plan; leading to a series of defeats. The "sorrows" of Horacio Cartes began to pile up, producing a loss of strength of the "cartismo" which faced the president with the need to redesign his plans for himself and for his "New Course".

**Key words:** Nuevo Rumbo – Horacio Cartes – neoliberalism – neo-stroinism



## Introducción

Con la elección a la Presidencia de la República de Horacio Cartes (ANR<sup>1</sup>) en abril de 2013, y su asunción en agosto de ese mismo año, empezó en Paraguay un nuevo programa de gobierno de tinte neoliberal, denominado "Nuevo Rumbo". Parafraseando la locución latina *Nomen Omen*, se puede decir que en el mismo nombre del programa se evidenciaba la necesidad del nuevo Gobierno de romper con las políticas sociales y económicas desarrolladas anteriormente, de modo a abrir nuevos caminos para el país.

En efecto, aparte del breve interregno del liberal Federico Franco, que gobernó el país desde junio de 2012 hasta agosto de 2013 (en lugar del destituido Presidente Fernando Lugo<sup>2</sup>), sin poder incidir mucho por la brevedad de su gobierno; en los nueve años anteriores, bajo las presidencias Duarte Frutos y Lugo, las políticas mayormente impulsadas por el Gobierno habían sido de tinte post-keynesiano, con una actitud sustancialmente redistributiva. Fue en ese periodo que se activaron y desarrollaron programas como el kit escolar<sup>3</sup>, el programa Tekoporã<sup>4</sup>,

---

1 La ANR, Asociación Nacional Republicana (llamada también Partido Colorado) es la agrupación política más grande del Paraguay, y también la de mayor presencia en el parlamento. Ha gobernado interrumpidamente (en dictadura y democracia) desde 1947 hasta hoy, excepto durante el periodo 2008-2013 cuando el gobierno del país estuvo en manos de una coalición opositora liberal-izquierdista.

2 El presidente electo en 2008, Fernando Lugo, no pudo acabar su mandato en cuanto fue destituido por el Parlamento en un juicio político express (que se desarrolló en menos de 48 horas) llevado a cabo el 22 de junio del 2012.

3 El llamado Kit escolar es un programa de distribución gratuita de útiles escolares para todos los estudiantes de escuelas y colegios públicos y privados subvencionados del país; que se realiza a inicio de cada nuevo año escolar.

4 Tekoporã, vocablo guaraní cuya traducción es "vivir/estar bien", es el nombre del Programa de Transferencias Monetarias condicionadas de Paraguay que inició (en fase piloto) en 2005. Este programa garantiza la entrega de dinero a familias en condición de pobreza, siempre que los menores en edad escolar básica obligatoria asistan a la escuela, que los niños cumplan el esquema de vacunación obligatorio, y que las mujeres en edad fértil se realicen controles médico-ginecológicos regulares.

el programa de adultos mayores<sup>5</sup> y el programa Atención Primaria de salud<sup>6</sup>, entre otros.

Con la llegada de Horacio Cartes a la Presidencia del país, en cambio, estas políticas, aunque no fueron ni suspendidas ni abandonadas, quedaron relegadas a los márgenes de la acción gubernamental. En este periodo el gobierno se concentró principalmente en acciones vueltas a impulsar la atracción de capital extranjero, y de manera más general, a promover el desarrollo de industria y servicios. La idea de fondo del Gobierno Cartes era que para luchar contra la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población no hacían falta políticas redistributivas, sino más bien incrementar las inversiones (públicas y privadas) dirigidas hacia la producción industrial y los servicios, que permitirían, a su vez, impulsar la generación de fuentes de trabajo estable, y que indirectamente mejorarían el nivel de vida de la población, sacándola de la pobreza y de la precariedad.

Sin embargo, más allá de los programas elaborados y la buena voluntad de parte del equipo de gobierno para impulsar este Nuevo Rumbo económico para el país, los resultados obtenidos durante el periodo presidencial de Horacio Cartes han sido escasos. Tanto que al acercarse el momento de entregar la faja presidencial a su sucesor muchas son las “penas” que acechan al presidente, que más allá de las buenas intenciones y de un notable trabajo de promoción y marketing que ha acompañado toda su gestión, poco y nada pudo concretar de lo que había prometido.

Resulta oportuno entonces analizar cómo se ha desarrollado el Nuevo Rumbo en estos años y qué ha dejado al país; identificando sus fortalezas y sus debilidades, y preguntándonos si finalmente ha incidido en el desarrollo democrático del país, y en caso afirmativo, de qué manera. De esto nos ocuparemos justamente a lo largo de este trabajo.

## **El Nuevo Rumbo: objetivos y debilidades<sup>7</sup>**

El proyecto “Nuevo Rumbo” del presidente Horacio Cartes trae inspiración directa de la “experiencia neoliberal” del Chile de Pinochet y de los

---

5 Es un programa del Estado que garantiza el derecho a recibir una pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza.

6 El Programa Atención Primaria de la Salud (APS) tenía el objetivo de acercar los servicios de salud a las poblaciones del interior del país. Para eso se instalaron casi 800 Unidades de Salud de la Familia (USF) en 234 distritos del país. Las mismas estaban integradas por un médico de familia, personal de enfermería y obstetricia, y promotores. Efectuaban consultas ambulatorias y domiciliarias, control prenatal, papanicolau, toma de muestras para análisis, test rápido para detectar VIH, vacunaciones, entre otros servicios.

7 Este capítulo recupera los puntos esenciales de un artículo publicado en 2015 por el mismo autor. A saber: Lachi, Marcello y Rojas Scheffer, Raquel (2015) “Interpretando el Nuevo Rumbo.

Chicago Boys<sup>8</sup>, que desde 1980 impulsaron importantes reformas de la economía chilena inspirándose en las ideas de Hayek (Centeno 1998). En este sentido, siguiendo el ejemplo de Chile, el objetivo de la presidencia Cartes era impulsar prácticas que, garantizando la libre circulación de capitales, manteniendo una baja presión impositiva, precarizando el trabajo e incrementando la productividad, pudieran impulsar el desarrollo de la economía país, y mediante la práctica del *goteo o chorreo* mejorar los niveles de vida de toda la sociedad. Se ve entonces que el plan de gobierno sentaba sus bases en la idea neoliberal de “asegurar la eliminación de la pobreza [...] a través de los mercados libres y del libre comercio” (Harvey 2007: 72).

En Chile estas políticas habían sido exitosas, dado que la pobreza registrada en un 45,1% en 1987 se redujo constantemente, llegando al 13,7% en 2006 (Ruiz Encina 2013: 45). De todas maneras, el costo social fue importante, con un aumento paulatino del índice de desigualdad. Así, según datos de OCDE (2010), el decil más rico de la población chilena detentaba ingresos 29 veces superiores a aquellos obtenidos por el 10 por ciento más desfavorecidos de la población.

Pero eso no era algo que asustara a Horacio Cartes, quien buscaba replicar en Paraguay las prácticas implementadas en Chile. Además, Paraguay ya presentaba una estructura económica neoliberal, con una precarización laboral de hecho (por la constante inaplicación de la legislación laboral vigente), una baja presión impositiva, servicios públicos de salud y educación extremadamente deficientes y sin cobertura universal, y con un sistema de incentivos a la inversión extranjera garantizada por ley hace casi tres décadas (Ley N° 60 de 1990). Situaciones endémicas que los anteriores gobiernos post-keynesianos de los presidentes Duarte Frutos y Lugo no habían podido resolver, y que para Cartes significaban bases sólidas desde las cuales impulsar exitosamente el proyecto del “Nuevo Rumbo”. Un proyecto cuya finalidad era modernizar la economía y el sistema financiero-industrial-comercial, dando sostenibilidad al sistema capitalista nacional. De esta manera se garantizaría la supervivencia de los principales empresarios del país en el mercado mundial, evitando así la absorción de las empresas locales por parte del capital de los países limítrofes, o su inclusión en las cada vez más amplias empresas multinacionales.

---

Elementos para evaluar el proceso de reestructuración del modelo socioeconómico paraguayo impulsado por el Gobierno de Horacio Cartes” en *Novapolis* N° 9, Octubre 2015. pp. 77-107, Asunción: CEEP Germinal- CERI- arandurá Editorial.

8 Son llamados Chicago Boys el grupo de economistas liberales chilenos educados en la Universidad de Chicago, y que fueron influenciados por las ideas de Milton Friedman, Arnold Harberger y Friedrich Hayek. Tuvieron una decisiva influencia durante el régimen militar de Pinochet en Chile, siendo los artífices de las reformas económicas y sociales implementadas en este periodo.

Con el “Nuevo Rumbo” Cartes no buscaba solamente un nuevo modelo de gestión del Estado, sino más bien un instrumento de reestructuración integral del capitalismo paraguayo, un proceso que permitiera fortalecer el capital local, ayudando su concentración y permitiendo su posterior transnacionalización; de manera a integrar la alta burguesía empresarial del país al sistema económico mundial transnacional en desarrollo. A la par de reducir el poder de los viejos actores políticos (potentados de los partidos tradicionales, especialmente de la ANR) y trasladando el eje del desarrollo desde el sector agrario al sector comercial-industrial, intentaba conformar una nueva oligarquía de empresarios de la industria, del comercio, y de las comunicaciones, sostenida por una amplia franja de profesionales de alto nivel gerencial que permitirían dar sustentabilidad en el tiempo al nuevo modelo socioeconómico que se quería implementar.

Con ese horizonte claro frente a sí, la presidencia Cartes desarrolló desde el inicio una acción de gobierno coherente con sus objetivos.

En primer lugar, buscó volver a concentrar el poder alrededor de la autoridad del presidente, no tanto a través de nuevas legislaciones (que para haber sido realmente profundas tendrían que prever una modificación constitucional<sup>9</sup>), sino más bien de una manera simbólica, demostrando que ese nuevo periodo presidencial era manejado por un presidente con postura firme y actitud decisoria.

Tres fueron las políticas impulsadas en 2013 por Horacio Cartes al respecto, a fin de transmitir a la ciudadanía la idea de que se estaba frente a un “cambio de época”. La primera fue la reforma de la Ley de defensa nacional (Ley N° 5036 de 2013) que garantizaba al Presidente de la República la posibilidad de movilizar tropas en función a la seguridad interna, sin previo acuerdo del parlamento, alegando que esto permitiría una lucha más eficiente contra la organización guerrillera Ejército del Pueblo Paraguayo<sup>10</sup>. La segunda fue la aprobación del impuesto IRAGRO (es decir, la nueva legislación del IVA aplicada al sector agrícola) en su forma original, después de que los grandes empresarios agro-ganaderos hubieran inten-

---

9 La Constitución Nacional de 1992 ha limitado radicalmente las atribuciones del Jefe de Estado con respecto al periodo constitucional anterior. En memoria del poder absoluto manejado por el Gral. Stroessner (que se presentaba como Presidente constitucional) durante su larga dictadura, el nuevo diseño constitucional concentraba gran parte del poder decisorio referente a las políticas de Estado en el Legislativo, a pesar de quedarse formalmente como una República presidencial. Al respecto, José Nicolás Morínigo, quien fue constituyente, señala que eso se hizo al considerar al parlamento, por su integración proporcional, como el real representante de la voluntad popular (Morínigo 2006: 72).

10 ABC Color, 22 de agosto de 2013, disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/diputados-modifican-ley-para-que-cartes-emplee-ffaa-en-combate-contrael-epp-609492.html>,

tado vaciar la nueva ley de sus contenidos efectivos<sup>11</sup>. Y la tercera fue la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 5098 de 2013)<sup>12</sup>, que establecía un tope al endeudamiento público y al déficit que podía registrarse en el presupuesto general anual (fijado al 1,5%), impidiendo así que el parlamento pudiera aprobar un presupuesto anual con un déficit superior al señalado.

Estas tres reformas fueron aprobadas en pocas semanas, inclusive antes de que Horacio Cartes asumiera formalmente la presidencia<sup>13</sup>. Y más allá de sus objetivos específicos, algunos de los cuales parecían ser más simbólicos que efectivos<sup>14</sup>, apuntaban a demostrar a la ciudadanía, al sector agrícola-empresarial y al parlamento que el presidente era “el que mandaba” en el país, y que de ahora en adelante todos los actores políticos, económicos y sociales tendrían que tener en cuenta esa nueva realidad “institucional”.

El paso siguiente fue establecer las condiciones efectivas para atraer el capital desde el exterior. También para lograr este resultado se definieron tres acciones políticas fundamentales.

En primer lugar, la ya citada Ley de Responsabilidad Fiscal que, además de la función “política” que ya señalamos, tenía la intención de actuar como un claro mensaje a los mercados internacionales de la voluntad del Gobierno de limitar el gasto público y, por ende, los ingresos fiscales, a fin de garantizar un “ambiente favorable” para la inversión. En segundo lugar, la instalación de un gabinete eminentemente “tecnocrático”<sup>15</sup> lleno de reconocidos técnicos procedentes de organismos privados y multinacionales<sup>16</sup> y, sobre todo, libre de toda dirigencia política del partido Colorado. Con ello se buscaba tranquilizar a los posibles inversionistas, garantizando que el “Nuevo Rumbo” buscaba la eficiencia de la gestión pública y el fin del uso clientelar del Estado, para lograr así eficiencia administrativa y crecimiento económico.

---

11 ABC Color, 12 de setiembre de 2013, disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/opinion/aprobaron-las-modificaciones-del-iragro-y-del-iva-616908.html>

12 Última Hora, 31 de octubre de 2013, disponible en <http://www.ultimahora.com/cartes-promulga-ley-responsabilidad-fiscal-n736362.html>.

13 En Paraguay las elecciones presidenciales se realizan en el mes de abril (de los años que acaban con 3 y 8), pero la asunción al cargo del presidente electo está siempre fijada para el siguiente 15 de agosto (fecha de fundación de la ciudad de Asunción).

14 En el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal, por ejemplo, el efecto era más enunciativo que real, en cuanto el parlamento podía decidir modificar ese tope con cada Ley de Presupuesto anual. Así, considerando que en Paraguay no existe una normativa que diferencie jerárquicamente las leyes ordinarias, si no por su fecha de promulgación, prevalecería el cambio efectuado por el parlamento.

15 Para aclarar el concepto de tecnocrático, ver Duarte Recalde, 2014: 45.

16 Hoy.com, 15 de agosto de 2013, disponible en <http://www.hoy.com.py/nacionales/cartes-tomo-juramento-a-sus-gabinete-de-tecnocratas/>.

Pero la acción principal fue la aprobación de una medida legislativa considerada clave para atraer capital del exterior y desarrollar la economía: estamos hablando de la Ley de Alianza Público-Privada 'APP' (Ley N° 5102 de 2013)<sup>17</sup>. Mediante la Ley de APP se buscaba atraer capital al país para el desarrollo de las infraestructuras, garantizando importantes márgenes de ganancia al inversor y esperando que detrás de ese capital llegara al país también capital destinado a la producción y al comercio.

Con estas medidas implementadas rápidamente, dentro de los primeros 100 días de gobierno, la Presidencia Cartes esperaba instalar condiciones favorables para atraer capital extranjero, producir más puestos de trabajo<sup>18</sup>, e impulsar así un crecimiento económico sostenido que a su vez impulsaría el consumo; en un círculo virtuoso cuya finalidad era reducir la pobreza y empujar el desarrollo permanente de la economía del país.

Sin embargo, el proyecto cartista presentaba también ciertas importantes debilidades que podían incidir de manera negativa en el plan diseñado, llegando inclusive a impedir, con el paso del tiempo, que los objetivos del Nuevo Rumbo pudieran efectivamente concretarse.

La primera de estas debilidades era la limitada capacidad de gestión del Estado paraguayo, que nunca antes pudo manejar más de 1.000 millones de dólares americanos<sup>19</sup> en proyectos de inversión. Esto contrastaba ampliamente con la intención del Gobierno de gestionar proyectos de inversiones en el marco de la APP por un valor de 32.000 millones de dólares americanos durante sus 5 años de actuación<sup>20</sup>.

La segunda era la crisis económica mundial que había empezado en 2008 y que ya estaba volviéndose endémica al momento de la asunción del presidente Cartes, a pesar de que en aquel momento no afectaba todavía al Brasil, el socio comercial principal para la economía paraguaya (crisis que llegará finalmente a Brasil durante el 2015<sup>21</sup>). En efecto, era de este país de donde se esperaba que fluyera gran parte de aquel capital exterior que sería atraído con el Nuevo Rumbo, tanto para los proyectos de APP como para impulsar la producción y el comercio.

---

17 La Nación, 29 de octubre de 2013, disponible en <http://www.lanacion.com.py/articulo/145432-como-funcionaran-las-alianzas-publico-privada-.html>.

18 ABC Color, 30 de julio de 2015, disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/cartes-pide-ser-mas-eficientes-en-la-creacion-de-puestos-de-trabajo-1393126.html>

19 Al respecto pueden revisarse los Planes Anuales de Inversiones (PAI) de la Secretaría Técnica de Planificación desde 2003 a 2011, donde nunca se pudo alcanzar la cifra señalada. Disponible en: [http://www.stp.gov.py/v1/?page\\_id=141](http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=141) (carpeta: inversiones).

20 Al respecto ver: Última Hora, 16 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.ultimahora.com/hasta-ahora-cartes-solo-genero-expectativas-la-economia-n921872.html>

21 Página 12, 19 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-284140-2015-10-19.html>

Una tercera debilidad era la posible injerencia del Partido Colorado en la acción de gobierno, que aunque inicialmente mostró una buena predisposición hacia el presidente Cartes, en cuanto éste había permitido al partido volver al poder después de la derrota sufrida en las elecciones presidenciales de 2008<sup>22</sup>, tenía un largo historial de indisciplina y alta conflictividad interior (sobre todo por el hecho de ser, más que un partido, una comunidad identitaria afectiva), algo que no jugaba a favor de la continuidad de esa actitud. De hecho, importantes sectores de base ya en 2013 no habían “digerido” el gabinete “tecnocrático” impuesto por Cartes, pretendiendo tener acceso, como era costumbre en el pasado, a los diferentes ministerios, para así poder manejar clientelas y prebendas. Es más, ya en las elecciones partidarias internas de 2015 este “malestar” determinó una candidatura a la presidencia del partido alternativa a aquella propuesta por Cartes que, aunque no haya salido victoriosa, llegó a aglutinar el 40% del electorado partidario<sup>23</sup>.

La última debilidad que cabe señalar es una cierta actitud neo-stronista que se evidenció desde los primeros pasos en la acción pública del presidente Cartes y de algunas partes de su gabinete. Una actitud que podía jugar en contra de la pretensión de naturalizar el proceso neoliberal en curso en amplios estratos de la población, y que al contrario podía impulsar una oposición “ideológica” al mismo, no por sus objetivos socioeconómicos, sino más bien porque se encontraba asociado a una cultura política rechazada por amplios sectores políticos y sociales del país.

A continuación, veremos cómo efectivamente estas debilidades llegaron a incidir en los escasos resultados obtenidos por el proyecto cartista en sus cinco años de implementación.

## **De la crisis brasileña al fracaso de la APP**

Después de casi 20 años de fuerte crecimiento, registrado principalmente con las presidencias Cardoso y Lula, a partir de 2014 Brasil empezó a sufrir de una importante desaceleración que se transformó en recesión durante el año 2015 (Masi & Rojas, 2017). Esta realidad afectó de manera importante los proyectos del Nuevo Rumbo que habían dirigido principalmente hacia

---

22 En 2008 la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), una coalición conformada entre el Partido Liberal PLRA y diferentes pequeños partidos de izquierda y centro-izquierda, llevó a la victoria al ex obispo Fernando Lugo, candidato presidencial, sacando del poder al Partido Colorado ANR por primera vez desde el año 1946.

23 La candidatura “opositora” al oficialismo cartista, representada por “Marito” Abdo, aunque fue derrotada por el candidato de Cartes (Pedro Alliana), pudo cosechar casi el 40% de los sufragios. Al respecto ver: Última Hora, 27 de julio de 2015, disponible en: <https://www.ultimahora.com/cartes-gana-pulseada-colorada-y-alliana-es-nuevo-titular-la-anr-n916754.html>.

Brasil sus esperanzas respecto a la llegada de mayor inversión extranjera, tanto en los sectores productivos como en los proyectos de APP.

Efectivamente, en los primeros años del gobierno Cartes los inversores brasileños parecían encontrarse aún más interesados que en el pasado a invertir en Paraguay, como demuestran los sonados casos de importantes empresas brasileñas que decidieron en esos años abrir sus instalaciones productivas en el país<sup>24</sup>.

Sin embargo, el advenimiento de la crisis brasileña durante el año 2014 acabó por incidir decididamente en la llegada de nuevos capitales a Paraguay, registrándose en 2015 una reducción del 40% en el nivel de inversiones extranjeras con respecto al promedio registrado en los años anteriores (Masi & Rojas, 2017). En cuanto a los proyectos de desarrollo de cadenas productivas con el Brasil, los mismos empezaron primero a postergarse y luego, a cerrarse definitivamente. En consecuencia, las exportaciones empezaron a estancarse y la maquila, que tiene como principal cliente justamente al Brasil, detuvo repentinamente su sostenido crecimiento.

De hecho, la inversión extranjera se redujo sensiblemente durante el periodo Cartes con respecto al gobierno anterior, como ya en el 2016 señalaba el mismo BCP<sup>25</sup>, evaluando en un 30% menos el flujo bruto anual de Inversión Extranjera Directa (IED). Y a pesar de las reacciones enfurecidas del Ministro de Industria y Comercio que pretendieron negar esta realidad<sup>26</sup>, el hecho es que frente al flujo neto de 580 Millones de dólares americanos registrado anualmente en promedio en el periodo 2010-2012, en el periodo 2014-2016 el valor promedio anual cayó repentinamente hasta los 346 Millones de dólares americanos (Masi, 2017b).

La tendencia que iba consolidándose en los niveles de inversión extranjera no podía más que reflejarse también en el principal programa creado justamente para atraer nuevas inversiones al país, el programa APP de Alianzas Público-Privadas, cuyo fin era obtener un mayor flujo de inversiones que redundarían en el incremento del stock de infraestructuras del país, abso-

---

24 Al respecto ver: Diario Hoy, 16 de junio de 2015, disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/maquiladoras-brasileas-se-instalan-en-paraguay-el-mundo-nos-ve-con-buenos-o>; Ultima Hora, 13 setiembre 2015, disponible en: <http://www.ultimahora.com/folha-destaca-el-traslado-empresas-brasilenas-al-pais-n930008.html>; y Vanguardia, 7 de noviembre de 2015, disponible en: <http://www.vanguardia.com.py/v1/index.php/edicion-impres/a/economia/item/37511-paraguay-%E2%80%9Cruta-de-fuga%E2%80%9D-de-las-empresas-brasile%C3%B1as>.

25 Al respecto ver: Diario ultima Hora, 22 de setiembre de 2016, disponible en: <https://www.ultimahora.com/bcp-paraguay-sufre-la-mayor-caida-la-inversion-extranjera-la-region-n1025909.html>

26 Al respecto ver: Diario ultima Hora, 23 de setiembre de 2016, disponible en: <https://www.ultimahora.com/mic-dice-que-actual-gobierno-supero-lugo-inversiones-n1026211.html>

lutamente insuficiente si el objetivo era mejorar el desarrollo económico y productivo nacional.

Sin embargo, finalizando el periodo de gobierno del Presidente Cartes, los resultados logrados se han demostrado absolutamente inferiores a lo inicialmente previsto, tanto así que, en 5 años de implementación del programa, de hecho ningún proyecto APP ha sido concretamente implementado en el país.

Al revisar los informes disponibles en el sitio web de la Secretaría Técnica de Planificación (STP)<sup>27</sup> se observa que, en el quinquenio 2013-2018, han sido aprobados solamente 2 proyectos de APP por un valor total de 639 millones de dólares americanos (es decir el 2% de los 32.000 millones inicialmente previstos), uno de los cuales, el de “Ampliación y Mejoramiento del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi”, por un valor de 132 millones de dólares americanos, en realidad ha sido virtualmente bloqueado por la acción de la Contraloría General de la República, que ha pedido su anulación por graves irregularidades administrativas<sup>28</sup>; mientras que el otro proyecto de “Ampliación y Duplicación de las Rutas Nacionales 2 y 7”, por un valor de 507 millones de dólares americanos, aunque haya sido aprobado está actualmente suspendido en busca de financiación, y hasta el momento no hay fecha de inicio de labores prevista.

Pero eso no es todo; en línea con lo anteriormente señalado referente a la limitada capacidad de gestión que había demostrado tener el Estado paraguayo en el pasado, hay que señalar que esos 2 proyectos habían sido parte de un paquete de 11 propuestas de iniciativa pública, 4 de los cuales, después de 5 años de gobierno, todavía estaban en estudio (por un valor supuesto de 2.200 millones de dólares americanos), mientras otros 5 habían sido abandonados y redireccionados hacia otros métodos de gestión. Situación similar y hasta peor se registraba en el caso de las iniciativas APP de procedencia privada, que por su parte en el quinquenio fueron 19, de las cuales 15 fueron desestimadas por la STP, 2 retiradas por los mismos proponentes, y finalmente solamente 2 se encontraban todavía en estudio, siendo que ninguna había sido aprobada para su implementación durante el gobierno Cartes<sup>29</sup>.

27 Ver: <http://www.stp.gov.py/v1/proyectos-de-participacion-publico-privada/>

28 Al respecto ver: Diario Última Hora, 8 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/contraloria-se-ratifica-en-que-el-mopc-violo-la-ley-1647700.html>

29 Datos disponibles en: Informe de Coordinación, Proyectos de Alianza Público Privada. Disponible en: <http://www.stp.gov.py/v1/proyectos-de-participacion-publico-privada/>

Los proyectos de Alianza Público-Privada habían sido presentados en 2013 como el instrumento central del proyecto de desarrollo económico del país impulsado por el Nuevo Rumbo. Pero finalmente, concluyéndose los 5 años de gobierno de Cartes, sólo 2 de los 30 proyectos presentados habían sido aprobados. Y de ellos, uno sería finalmente abandonado debido a las denuncias de irregularidad de la Contraloría General de la República. Es éste un destino bien pobre para un programa que fue descrito, en palabras del diputado colorado Carlos Núñez Salinas, como *“una revolución positiva en el Paraguay [que] va a crear el tsunami de empresas que van a venir a construir en el Paraguay; y los jóvenes y mayores tienen que capacitarse para acceder a miles de puestos de trabajo que se crearán”*<sup>30</sup>.

La crisis brasileña, por un lado, y el sustancial fracaso de la Alianza Público-Privada, por el otro, supusieron un revés muy importante para el Nuevo Rumbo de Horacio Cartes que, lejos de cumplir las promesas de más infraestructura y mayor desarrollo para el país, se encontraba acechado por el riesgo de un estancamiento de la economía y la imposibilidad de llevar adelante los planes de modernización de la estructura socioeconómica paraguaya previstos. A fin de sortear este riesgo, Cartes decidió seguir el camino que ya el breve gobierno Franco (2012-2013) había trazado para el país, es decir, el aumento desmesurado del endeudamiento externo a través de la emisión de bonos soberanos en los mercados financieros internacionales.

Y de hecho, ésta fue la acción mas relevante en el plan económico que finalmente el gobierno Cartes pudo llevar adelante en sus cinco años de gobierno, a fin de paliar los fracasos de la APP y la reducida llegada del capital extranjero al país: el endeudamiento exterior sostenido, que entre 2013 y 2017 se incrementó en un 109%, pasando de los 2.674 millones de dólares americanos registrados en 2013 a los 5.592 millones de dólares americanos registrados en 2017. De esta manera, la deuda pública (interna y externa) ha aumentado en cuatro años del 14,4% al 24,4% del Producto Interno Bruto (PIB) del país<sup>31</sup>. Se trata éste de un incremento de casi 3.000 millones de dólares americanos que abulta aún más el nivel de endeudamiento del país, que de hecho ya estaba imponiendo al Estado la adquisición de nuevos bonos solamente para cubrir deudas anteriores en vencimiento. Al respecto, señaló en noviembre de 2017 el economista Ricardo Rodríguez Silvero: “si hablamos de que un 50% de la nueva emisión

---

30 Al respecto ver: Diario ABC Color, 4 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/ley-de-app-generara-un-tsunami-afirman-635608.html>

31 Al respecto ver: Diario Última Hora, del 20 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/informe-confirma-que-deuda-externa-se-duplico-el-gobierno-cartes-n1129690.html>

tiene como destino pagar deudas, independientemente de que sean más baratas o más caras, eso ya no es una buena tendencia”<sup>32</sup>.

Evidentemente, lo señalado acabó por incidir negativamente en el logro de uno de los objetivos presentado como central para el Nuevo Rumbo, es decir, la reducción de la pobreza gracias al incremento de las oportunidades laborales para todo el país. No solamente las oportunidades laborales no mejoraron, sino que la pobreza tampoco se redujo.

Al respecto, cifras oficiales indican que entre 2013 y 2017 el desempleo abierto aumentó del 5,0% al 5,3%, mientras que el subempleo visible se redujo del 5,8% al 5,5%, lo que significa que la suma de ambos sectores ha quedado estable, alcanzando a un 10,8% del total de los trabajadores. En cuanto a los ingresos de los asalariados, los que no consiguen llegar al salario mínimo en ese mismo periodo no solo no disminuyeron, sino que aumentaron del 37,7% registrado en el 2013 hasta el 40,8% registrado en el 2017<sup>33</sup>; demostrándonos un estancamiento generalizado del mercado de trabajo que no parece haber gozado de ningún efecto “positivo” producido por el Nuevo Rumbo.

Y en cuanto a la pobreza, los datos resultan aún más tajantes. Si los niveles de pobreza de la población paraguaya habían bajado durante el periodo Lugo-Franco (2008-2013) del 43% al 28% (-15%), en los primeros 4 años del Gobierno Cartes (2013-2017) solamente han pasado del 28% al 26,5% (-1,5%), repuntando además hacia el 29% en el 2016, para bajar nuevamente el año siguiente (Masi, 2017a; DGEEC, 2017). Dato éste que deja al descubierto los pobres resultados en términos sociales obtenidos con el Nuevo Rumbo de Horacio Cartes.

## **La Convención Colorada del 29 de octubre de 2016**

El 2015 que iba acabando había visto surgir, por un lado, una clara crisis de resultados por parte del gobierno en el campo económico; y, por el otro, una importante derrota electoral de la ANR en las elecciones municipales de noviembre, con la pérdida de la Intendencia de dos de las principales ciudades del país: Asunción, la capital, y Encarnación, capital del Departamento de Itapúa y gobernada desde el inicio del proceso democrático (1989) por los colorados. Frente a esta realidad nada positiva el año 2016 que iba iniciando vería al presidente Cartes cambiar paulatinamente de actitud en su acción política y de gobierno.

---

32 Al respecto ver: Diario ABC Color, del 13 de noviembre de 2017. Disponible en” <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/endeudamiento-de-paraguay-cruza-luz-amarilla-advierten-1649199.html>

33 Fuente: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2013 y 2017.

Dos fueron los elementos centrales en el proceso de “mutación” que empezó a vivir el Nuevo Rumbo y que modificarían sustancialmente su misma naturaleza al final de ese año: por un lado, el progresivo abandono de la tecnocracia gubernamental en el gabinete presidencial a favor de un renovado protagonismo de la ANR en los espacios de gobierno; y por el otro, la disponibilidad (anteriormente denegada) por parte del presidente Cartes de aspirar a la reelección, a fin de quedarse 5 años más en el cargo de Presidente de la República.

La transformación del gobierno de “tecnocrático” a “colorado”, aunque se haya hecho pública y evidente durante la Convención Colorada<sup>34</sup> de octubre de 2016, en realidad fue implementándose progresivamente durante todo ese año, como demuestran dos importantes casos de sustitución de ministros que ocurrieron durante ese lapso. El primer caso fue el de la Ministra de Educación Marta Lafuente que, en el mes de mayo, acorralada por protestas estudiantiles que le acusaban de fomentar prácticas autoritarias en los colegios y apañar la corrupción en el Ministerio, tuvo que renunciar a su cargo<sup>35</sup>. Pero la sorpresa más grande fue que la misma no fue sustituida por otro reconocido técnico en procesos educativos (como era la Lafuente), sino más bien por un político de larga trayectoria como Enrique Riera Escudero, ya viceministro de juventud en el periodo 1994-1996 e Intendente de Asunción en el periodo 2001-2006. Y ese no será el único caso. En setiembre de ese mismo año Cartes destituyó a la titular de la Secretaría Nacional de Cultura (con rango de ministra), Mabel Causarano, sin otro motivo que por su historia personal de tendencia opositora al Partido Colorado<sup>36</sup>.

Pero será en la ya señalada Convención Colorada del 29 de octubre donde la visión “tecnocrática” del gabinete del presidente Cartes será definitivamente abandonada, y el “Nuevo Rumbo” entrará en una nueva fase, más “personalista” que “institucional”.

La Convención Colorada, convocada de forma ordinaria para elegir los miembros titulares y suplentes del Tribunal Electoral Partidario y de Conducta, así como síndicos titulares y suplentes del Partido Colorado, desde el vamos demostró ir camino hacia todo otro tipo de debate. Ya en el mes de julio, dirigentes y militantes del movimiento cartista “Honor

---

34 Principal órgano de decisión de la ANR-Partido Colorado, conformada por centenares de delegados locales y nacionales y convocada por la Junta de Gobierno del partido para la toma de decisiones fundamentales para el partido.

35 Al respecto ver: Diario ABC Color, del 6 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/ciudadano-digital/lafuente-me-hago-a-un-lado-1477335.html>

36 Al respecto ver: Diario ABC Color, del 8 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/destituyen-a-ministra-de-cultura-1516673.html>

Colorado”, aunque “supuestamente” sin contar con el acuerdo del primer mandatario que declaraba no estar dispuesto a quedarse cinco años más<sup>37</sup>, estaban actuando de varias formas (mitines, recolección de firmas, etc.) para impulsar la reelección presidencial, a través de la aprobación en parlamento de una enmienda constitucional<sup>38</sup>. La Convención se volvió, para este grupo, el momento más adecuado para formalizar este pedido “sobre tablas”. Así, contando el movimiento Honor Colorado con más de dos terceras partes de los miembros de la Convención, se embarcó en la búsqueda del compromiso del partido a impulsar formalmente un proceso reformador que permitiera a Horacio Cartes candidatarse nuevamente a la presidencia de la República.

De hecho, aunque enfrentándose al disenso de la oposición interna guiada por “Marito” Abdo, que se vio inmediatamente marginalizada durante el debate, la Convención Colorada aprobó con amplia mayoría dar mandato a los parlamentarios del partido de buscar el camino más adecuado para garantizar la reelección presidencial<sup>39</sup>, “ungiendo” por su parte al presidente Cartes como el candidato del Partido Colorado para las elecciones presidenciales del 2018<sup>40</sup>.

En agradecimiento al apoyo partidario, Cartes, en la misma Convención, completó la señalada mutación de su gobierno, declarando: *“Sí, les voy a obedecer a los convencionales. Tenemos dos ministros de otro partido (afiliados al PLRA). No voy a esperar el lunes para decirles que entre mañana y pasado elegiré a un correligionario (como nuevo ministro del Interior). Uno de los dos me solicitó afiliarse a la ANR. No es que solo el presidente el que se ha afiliado”*<sup>41</sup>. La frase no se presta a interpretaciones: era una clara declaración del mandatario de que desde ese momento ya no había un gobierno “tecnocrático”, sino más bien un gobierno “colorado”.

---

37 Al respecto ver. Diario ABC Color del 20 de octubre de 2016, disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/durante-tres-anos-cartes-nego-su-interes-en-el-rekutu-1529669.html>

38 En Paraguay el cargo de Presidente de la República dura solamente un mandato de 5 años, y no está prevista la posibilidad de reelección.

39 Al respecto ver: Diario ABC Color del 29 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/convencion-colorada-aprueba-la-reeleccion-1532724.html>

40 Cabe aclarar que, a pesar de la voluntad expresada por la Convención Colorada, en aplicación a la Constitución Nacional y al Código Electoral vigente, igualmente la candidatura presidencial de la ANR tenía que ser sometida a elección interna por sufragio de los más de 2 millones de afiliados al partido.

41 El “liberal” miembro del gobierno señalado por Cartes que decidió adherir a la ANR era el entonces Ministro de Hacienda Santiago Peña, que ese mismo día presentó su pedido de afiliación a la ANR. Al respecto ver: Diario Última Hora, del 30 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cartes-echa-vargas-y-pena-se-afilia-seguir-al-frente-hacienda-n1035627.html>

Pero no se trataba solo de eso, era también la transformación definitiva de un proyecto “país”, como había sido declarado inicialmente el Nuevo Rumbo, en un proyecto esencialmente personal. Donde la propuesta político-económica impulsada por el Gobierno se convertía ahora en proyecto “cartista” (ni siquiera de todo el partido Colorado), y por ende ataba su supervivencia a la supervivencia política de su impulsor, quedando imposibilitada toda continuidad del mismo en caso de alejamiento de Horacio Cartes del poder.

## **El Neo-stronismo y el Nuevo Rumbo**

La Convención Colorada de octubre de 2016 puede ser señalada “simbólicamente” como el momento en el cual el Nuevo Rumbo dejó definitivamente de ser visualizado como una “causa nacional”, transformándose en nada más que un proyecto de gobierno de la presidencia Cartes. A pesar de eso hay que subrayar que en realidad, ya desde los primeros meses de esa presidencia, y a pesar del importante apoyo parlamentario que ésta registró en sus inicios, ya habían surgido situaciones que conspiraban en contra de que el Nuevo Rumbo pudiera ser entendido por la población y los grupos dirigentes políticos y sociales como una propuesta de interés nacional y colectivo.

En efecto, muy al contrario de lo que había pasado en Chile (en cuyas recetas económicas el Nuevo Rumbo se inspiraba), donde Pinochet había conseguido presentar al conjunto ciudadano su propuesta económica neoliberal como algo esencial para los intereses generales del país, separándolo totalmente de su acción política y de gobierno; en Paraguay eso nunca pudo concretarse efectivamente. En el caso chileno, de hecho, al concretarse el alejamiento de Pinochet del poder, las recetas económicas que éste impulsó se mantuvieron vigentes, siendo llevadas adelante por aquellos gobiernos de centro-izquierda que lo habían derrotado en las urnas y le habían sucedido (Ruiz Encina, 2013: 23). Probablemente esta situación no se va a repetir en el caso de Paraguay.

En efecto, la posibilidad que el Nuevo Rumbo pudiera ser visto como “causa nacional” por la población se había perdido ya en los primeros meses del gobierno Cartes, en cuanto ya desde el vamos, en vez de ser presentado como un proyecto económico independiente de las gestiones políticas del gobierno, acabó identificándose con la acción diaria del gobierno. En este sentido, el hecho que la acción gubernamental de la presidencia Cartes demostrara desde sus inicios estar fuertemente embebida de retórica neostronista, llegó a producir el inmediato rechazo de una buena parte de la población, aquélla que era contraria al periodo dictatorial (1954-1989) y

a las secuelas sociales, económicas y culturales que éste había dejado. De esta manera el Nuevo Rumbo enseguida perdió, para esa parte de la ciudadanía, toda posibilidad de ser asumido como causa nacional; al contrario, fue identificado como algo parcial y a favor del interés solamente de unos cuantos.

De hecho, la retórica neo-stronista de la presidencia Cartes demostró rápidamente no ser algo episódico, coyuntural o hasta “folklórico”, sino que más bien se presentó como un elemento fundacional y característico de su acción de gobierno, y por ende del Nuevo Rumbo. Varios son los elementos que comprueban esta realidad.

En primer lugar, hay que señalar que desde su asunción al cargo el presidente Cartes empezó a rodearse de personajes que tuvieron un rol protagónico durante el régimen stronista. Es por ejemplo el caso de Darío Filártiga, nombrado asesor político de la presidencia y quien durante la dictadura stronista fue un importante colaborador del Ministro del Interior Sabino Augusto Montanaro, principal responsable de la persecución y desaparición de disidentes y opositores, llegando a ser Viceministro de esa cartera. También se puede señalar a Eladio Loizaga, nombrado Ministro de Asuntos Exteriores del gobierno Cartes, y que durante el periodo dictatorial se destacó como uno de los principales dirigentes paraguayos de la Liga Mundial Anticomunista (World Anti-Communist League, WACL), organización de extrema derecha que colaboró de manera muy estrecha con la aplicación del Plan Cóndor en América Latina<sup>42</sup>. Finalmente se puede recordar el intento, que finalmente no se concretó, de designar como embajador de Paraguay frente a las Naciones Unidas a Alfredo “Goli” Stroessner, nieto del Dictador, que muchos interpretaron como una reivindicación directa del stronismo y de su actuar<sup>43</sup>.

Además de la presencia de personas cercanas al periodo dictatorial, también se registraron ciertas actitudes y comportamientos en la acción del gobierno que recordaban a procedimientos utilizados durante la dictadura. Una de las que tuvo mayor impacto en la ciudadanía fue el uso parcial y arbitrario del sistema judicial, que fue sometido y puesto a trabajar para los intereses del gobierno, tal como ocurría durante el régimen stronista. Además de situaciones como la que se registró con la misma Corte Suprema, cuyas sentencias resultaban generalmente favorables a los intereses del

---

42 Al respecto ver: Diario ABC Color del 14 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/semajanzas-stroessner-cartes-1564910.html>

43 Al respecto ver: Diario ABC Color del 13 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/acusan-a-cartes-de-reivindicar-stronismo-y-anuncian-protestas-629653.html>

cartismo<sup>44</sup>, o el hecho que el Fiscal General del Estado continuó por largo tiempo con mandato vencido hasta que el gobierno consiguió la aprobación de un candidato de su gusto (la fiscal Sandra Quiñónez)<sup>45</sup>; quizás los casos más controversiales fueron la impunidad de la que gozaron los parlamentarios afines al gobierno. En este sentido, un caso paradigmático ha sido el del senador Víctor Bogado, que a pesar de las graves acusaciones en su contra consiguió reenviar de manera indefinida (hasta la fecha) la toma de cualquier decisión judicial contra él<sup>46</sup>. Mientras que para opositores al gobierno, como en el caso del abogado Paraguayo Cubas, que durante 2016 y 2017 había encabezado duras protestas contra el Ejecutivo, la acción judicial demostraba ser extraordinariamente rápida y las condenas llegaban de forma ejemplar<sup>47</sup>.

Otra situación que recordaba el periodo stronista fue la vivida con las detenciones ilegales realizadas durante el gobierno Cartes, atropellando la misma ley y los derechos humanos de los aprehendidos. Tal fue el caso, por ejemplo, del estudiante chileno Patricio Flores, acusado de “perturbar la paz pública” por el hecho de haber participado de una toma estudiantil, y que fue arrestado sin orden judicial por parte de policías de civil y sin identificaciones (vieja práctica stronista)<sup>48</sup>. O el caso de la detención, sin motivo alguno, de la conocida activista del movimiento transgénero Emily Marín, arrestada en una plaza céntrica de la capital Asunción por el solo hecho de ser una persona trans, y golpeada duramente durante la detención y en la comisaría hasta donde fue trasladada<sup>49</sup>.

Otra actitud stronista ampliamente denunciada durante el gobierno Cartes fue aquella referente a las acciones de espionaje al “enemigo”, identificando en ese grupo a todos los que se oponían a la acción del gobierno. En tal sentido el caso mas sonado fue sin duda el denunciado por el diario ABC Color en agosto de 2016, donde se señalaba que la inteligencia militar había pinchado los celulares de periodistas de ese diario que estaban

---

44 Al respecto ver: Diario ABC Color del 17 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/judicial/en-la-tensa-espera-accion-contra-sesion-mauno-avanza-1584235.html>

45 Al respecto ver el diario paraguay.com del 8 de marzo de 2018. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/sandra-quinonez-es-fiscal-general-175151>

46 Al respecto ver: Diario ABC Color del 1 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/causa-contra-victor-bogado-cumple-dos-anos-1485367.html>

47 Al respecto ver: Diario ABC Color del 29 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/apresan-a-paraguayo-cubas-1560143.html>

48 Al respecto ver: Diario ABC Color del 16 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/duras-criticas-por-detencion-1296469.html>

49 Al respecto ver: Agencia Presentes del 6 de marzo de 2018. Disponible en: <http://agenciapresentes.org/2018/03/06/policias-detienen-torturan-una-mujer-trans-centro-asuncion/>

investigando un caso de corrupción en las fuerzas armadas<sup>50</sup>. Otro caso relevante fue también el denunciado por el mismo diario acerca de las prácticas de “monitoreo” de las protestas estudiantiles, donde la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas había emitido orden de servicios que disponían para las fuerzas de seguridad “controlar” y “acompañar” las marchas estudiantiles previstas durante ese mismo mes<sup>51</sup>, como si las mismas representaran algún tipo de peligro para el “orden constituido”.

De hecho, que el movimiento estudiantil secundario, muy activo durante el Gobierno Cartes, fuera visto como un “enemigo” a acallar por parte del Ejecutivo se confirma en la actitud represiva y autoritaria que el Ministerio de Educación impulsaba en contra de los centros de estudiantes y el activismo estudiantil en los colegios, con continuas tentativas de someterlos a las autoridades del colegio y de la supervisión, y de anular el derecho a la autonomía que la ley garantizaba a las organizaciones estudiantiles<sup>52</sup>.

Esta tendencia a identificar como “enemigos” a los grupos sociales que se oponían a las políticas del gobierno Cartes fue una práctica común a todo el conjunto gubernamental, y más de una vez los mismos ministros del Poder Ejecutivo expresaron estas ideas de manera directa. En este sentido Gustavo Leite, Ministro de Industria y Comercio, fue uno de los más vehementes en acusar a los opositores del gobierno de ser verdaderos enemigos del desarrollo del país<sup>53</sup>.

Otra práctica stronista ampliamente implementada por la presidencia Cartes fue la de buscar poner bajo control a los medios de comunicación, de manera que presentaran los logros del gobierno y evitaran las críticas. En este sentido el presidente Cartes actuó de dos formas: por un lado, basándose en su poder económico, entre 2014 y 2016 empezó la adquisición masiva de diferentes medios de comunicación (diarios, radios, canales de televisión) bajo la figura de su hermana Sarah Cartes, quien formalmente dirigía el grupo Cartes Comunicaciones<sup>54</sup>. Por otro lado, intentó adquirir el apoyo de una red de radios locales ofreciendo publicidad del Estado y de

---

50 Al respecto ver: Diario ABC Color del 25 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/notas/gobierno-uso-su-sistema-de-inteligencia-para-espiar-periodista-1511976.html>

51 Al respecto ver: Diario ABC Color del 10 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/editorial/vuelve-el-pyragereato-1517304.html>

52 Al respecto ver: Diario ABC Color del 4 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/estudiantes-denuncian-autoritarismo-y-persecucion-1476871.html>

53 Al respecto ver: Diario ABC Color del 1 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/leite-critica-a-politicos-tibios-1514245.html>

54 Al respecto ver: Revista *E'a* del 15 de agosto de 2016. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/los-medios-de-cartes-en-el-pais-de-las-maravillas/>

las empresas Binacionales (Yacyretá e Itaipú) a cambio de que las mismas radios difundieran las “buenas noticias” del gobierno<sup>55</sup>.

Y finalmente hay que señalar que el mismo presidente Horacio Cartes, a inicios de su mandato, había personalmente alabado la acción del dictador Alfredo Stroessner, al reivindicar en un medio de prensa chileno el “orden y progreso” que, según sus palabras, había aportado el gobierno de Stroessner al Paraguay<sup>56</sup>.

Concluyendo, podemos afirmar que las prácticas neo-stroonistas se volvieron rápidamente una característica propia del Nuevo Rumbo, situación que resultó determinante para producir el rechazo de una parte importante de la ciudadanía (y del mismo Partido Colorado); y eso mucho antes de que el mismo Cartes abandonara (durante la Convención Colorada de octubre 2016) sus pretensiones de transformar el Nuevo Rumbo en una “causa nacional”.

## La derrota política del cartismo

Como vimos, hacia 2016 el Nuevo Rumbo no parecía desenvolverse como había sido planeado; y los objetivos previstos, tanto en campo económico, como político y social, no estaban dando los resultados esperados. Sin embargo, el verdadero año *terribilis* del cartismo será indudablemente el 2017.

Después de la Convención Colorada de octubre de 2016 la acción gubernamental y, sobre todo, la acción política del presidente Horacio Cartes, empezó a volcarse casi exclusivamente hacia la concreción de la posibilidad de reelección presidencial. La primera acción en tal sentido fue la campaña lanzada por la ANR denominada “que la gente decida”<sup>57</sup>. El objetivo de la campaña era posicionar la idea que la decisión final sobre la posibilidad de reelección presidencial estaba en manos de la voluntad popular. En este sentido, se quería abrir el camino hacia la enmienda del artículo 229 de la Constitución, que prohibía la posibilidad de reelección del Presidente de la República. Ya que según el Art. 290 de la Constitución, una vez aprobada la enmienda constitucional por el Parlamento, ésta debería ser sometida a referéndum popular. Así, sosteniendo la idea de que el referéndum era el instrumento correcto para decidir sobre el tema, se quería evitar las críticas

---

55 Al respecto ver: Diario ABC Color del 9 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/usan-a-conatel-y-sicom-para-extorsion-politica-a-radios-1563356.html>

56 Al respecto ver: Revista *E'a*. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/cartes-reivindica-orden-y-progreso-de-la-dictadura/>).

57 Al respecto ver: Diario Hoy del 9 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.hoy.com.py/nacionales/enmienda-que-la-gente-decida>

de muchos constitucionalistas que consideraban que el mismo Art. 290 de la Constitución prohibía el uso de la enmienda en caso de modificaciones constitucionales referentes al mandato presidencial<sup>58</sup>.

Otra acción de la ANR para impulsar el proceso de reelección presidencial fue la recolección de firmas a favor de la enmienda, que en pocas semanas reunió más de 300.000. Sin embargo, la presencia de muchas firmas falsas y de personas ya fallecidas produjo más polémica que apoyo ciudadano al tema<sup>59</sup>.

Finalmente, a inicios de 2017, se definió un acuerdo entre el cartismo, el sector del PLRA (Partido Liberal Radical Auténtico) que respondía al senador Blas Llano y el partido de izquierda Frente Guasu, para llevar adelante la enmienda constitucional a fin de poder garantizar la posibilidad de reelección presidencial para las elecciones generales de abril de 2018. Esta convergencia de intereses entre fuerzas políticas irreconciliables entre sí (el oficialismo de la ANR, una parte del PLRA y una fuerza de izquierda como el Frente Guasu) tenía su base en una coyuntural coincidencia de intereses. El oficialismo de la ANR quería la posibilidad de reelección para el presidente Cartes, mientras que el Frente Guasu y el sector del PLRA afín al senador Llano querían impulsar la posible reelección del ex presidente Fernando Lugo<sup>60</sup>.

Sin embargo, frente a esta alianza “utilitarista” entre fuerzas normalmente contrapuestas entre sí, se conformó otra alianza transversal, constituida por la oposición interna en la ANR, el oficialismo del PLRA, y sectores de izquierda no afines al Frente Guasu, así como otros sectores políticos y sociales que se opusieron decididamente a la posibilidad de que la enmienda fuera aprobada, denunciado una violación inaceptable a la Constitución Nacional y apostando por una reforma constitucional para decidir la posible reelección presidencial<sup>61</sup>.

Este enfrentamiento acompañó el debate político desde noviembre de 2016 hasta finales de marzo de 2017, cuando el sector pro-reelección, que tenía una cómoda mayoría tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, pero que no podía hacerla valer debido a las reglamentaciones

58 Al respecto ver: Diario Hoy del 22 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.hoy.com.py/politica/enmienda-el-debate-que-divide-a-juristas-quien-tiene-la-ultima-palabra>

59 Al respecto ver: Diario La Nación del 28 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.py/2017/01/28/denuncias-firmas-irregulares-caso-cerrado-la-anr/>

60 Al respecto ver: Diario ABC Color del 10 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/lugo-llano-y-cartistas-dan-por-hecho-presentacion-de-enmienda-1572419.html>

61 Al respecto ver: Diario 5 Días del 23 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.5dias.com.py/amp/no-descartan-chapa-marito-alegre-si-sale-enmienda-para-reeleccin/>

parlamentarias vigentes y a la oposición de la Presidencia del Senado y de la Comisión de Asuntos Constitucionales de esa misma institución, decidió igualmente imponer, con un artilugio institucional, la aprobación de la enmienda. Para eso llamaron a una Sesión extraordinaria del Senado, y frente a la oposición del presidente de la institución Roberto Acevedo (PLRA) a que ésta se celebrara, se reunieron igualmente en una oficina declarándose en quórum (estando presentes 25 de los 45 miembros que conforman el Senado), y en pocos minutos aprobaron el texto de la enmienda y se prepararon a trasladarla a la Cámara de Diputados para que se aprobara allí también<sup>62</sup>.

La reacción de los grupos políticos que se oponían a la enmienda, pero principalmente, de la ciudadanía, no se hizo esperar, y en las horas siguientes se reunieron miles de personas en la explanada frente al Congreso (el edificio que contiene tanto al Senado como a la Cámara de Diputados). Frente a la brutal represión policial, con balines de goma que alcanzaron hasta a los parlamentarios allí presentes<sup>63</sup>, el enfado popular aumentó exponencialmente, tanto que al llegar la noche, habiendo aumentado de manera importante la presencia de manifestantes en la plaza, los mismos llegaron a rebasar las fuerzas de la policía y a entrar en las oficinas del senado, incendiando los locales y dejando en llamas buena parte del edificio del Congreso. El enfrentamiento duró toda la noche, llegando también a un trágico desenlace: el asesinato de un joven dirigente liberal por parte de miembros de la Policía Nacional en el mismo local partidario del PLRA<sup>64</sup>.

En los días siguientes la crisis política derivada de los hechos del 31 de marzo se puso al rojo vivo. La Iglesia, a través del Arzobispo de Asunción, Edmundo Valenzuela, llamó a una mesa de diálogo, aceptada por Cartes pero rechazada por los opositores a la enmienda<sup>65</sup>. El debate público recrudeció, y las manifestaciones en pro y contra empezaron a realizarse a lo largo de todo el país. Hasta los estudiantes secundarios adheridos a la Unión Nacional de Centros de Estudiantes del Paraguay (Unepy) participaron del debate con asambleas y marchas, hasta llegando a recolectar en-

---

62 Al respecto ver: Diario ABC Color del 31 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/consumaron-la-violacion-constitucional-1579567.html>

63 Al respecto ver: Diario La Nación (Argentina) del 1 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2002740-un-diputado-opositor-fue-herido-con-balas-de-goma-en-los-enfrentamientos-en-paraguay>

64 Al respecto ver: Sitio BBC (en español) del 1 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39462390>

65 Al respecto ver: Diario ABC Color, del 7 de abril de 2017, disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/inicia-mesa-de-cartes-1581881.html>

tre 10.000 firmas de estudiantes contra la enmienda<sup>66</sup>. Finalmente, después de varios días de tensión, el 17 de abril el Presidente Cartes decidió poner punto final al tema declarando oficialmente que renunciaba a buscar la reelección<sup>67</sup>. Con esto la crisis política e institucional quedó cerrada.

Sin embargo, esta no fue la única derrota cosechada durante ese año por el presidente Cartes; una mucho peor estaba por llegar.

Después de haber asumido la imposibilidad de llegar a ser reelegido presidente, Horacio Cartes decidió apoyar a un candidato presidencial que pudiera dar una clara continuidad al proyecto país que estaba llevando adelante, y que tal vez hasta pudiera impulsar una reforma constitucional que permitiría aprobar la reelección presidencial. La elección fue hacia su Ministro de Hacienda, Santiago Peña, quien, aunque de origen liberal, se había afiliado a la ANR en la mencionada Convención de octubre 2016 y demostraba adhesión completa y fidelidad absoluta hacia Cartes y su Nuevo Rumbo<sup>68</sup>. La candidatura de Santiago Peña no fue bien recibida en los sectores más tradicionales del partido colorado, que lo acusaban de haber adherido a la ANR solo por interés<sup>69</sup>.

El enfrentamiento interno de la ANR (que se dirimiría con las elecciones internas previstas para diciembre 2017) asumió enseguida características muy bien definidas. Por un lado estaba Santiago Peña, quien contaba con el apoyo de Cartes y que continuaría con el Nuevo Rumbo y la “modernización neoliberal” del país; por el otro estaba “Marito” Abdo, hijo del Secretario privado del ex Dictador Stroessner, que guiaba una amplia alianza de caudillos colorados locales que pretendían la vuelta al poder en el seno del partido y dentro de la administración del Estado. Se vislumbraba entonces una dura lucha dentro de la ANR entre “modernización” (aunque neoliberal) frente a “tradicción colorada” (aunque favorable a las medidas económicas llevadas adelante por el gobierno Cartes).

El desenlace de este enfrentamiento interno a la ANR, una vez más, no resultó favorable al presidente Cartes: su candidato Santiago Peña perdió las elecciones frente a Mario Abdo, quien consiguió el 51% de los votos contra

---

66 Al respecto ver: Sitio web Radio Ñanduti, del 7 de abril de 2017, disponible en: <http://www.nanduti.com.py/2017/04/07/como-estudiantes-queremos-parar-este-atropello/>

67 Al respecto ver: Diario Última Hora, del 17 de abril de 2017, disponible en: <http://www.ultimahora.com/cartes-renuncia-ser-reelecto-el-2018-n1078749.html>

68 Al respecto ver: Diario ABC Color del 10 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/pena-sera-el-presidente-auguro-cartes-1630672.html>

69 Al respecto ver: Sitio web Políticoal Paraguay del 17 de mayo de 2017. Disponible en: <http://politicalparaguay.com/seccionalero-pena-dificil-vender-liberal/>

el 43% cosechado por Peña<sup>70</sup>. Cartes pudo consolarse con la obtención del primer lugar en la lista para Senadores de la ANR, siendo su lista la más votada (con un 38,5%) frente a las que apoyaban a Mario Abdo<sup>71</sup>.

Un consuelo que sin embargo durará pocos meses, dado que en las elecciones generales del 22 de abril de 2018, aunque la lista de senadores de la ANR resultó nuevamente (como en todas las elecciones del periodo democrático) la más votada, lo fue solamente con un 29,6% de los votos, el segundo peor resultado de la historia para la ANR en elecciones libres<sup>72</sup>. Pero, además, este resultado registró una diferencia de casi el 17% (la más grande registrada en elecciones libres) al ser comparado con los resultados obtenidos por el candidato presidencial del mismo partido, Mario Abdo, quien obtuvo por su parte el 46,2% de los votos<sup>73</sup>.

Se trataba éste de un duro golpe a la imagen de un Cartes todopoderoso, como se lo había considerado hasta 2015; una derrota más de las muchas conseguidas en los últimos dos años. Quizás hasta la definitiva; aquélla que acabaría por transformar a Horacio Cartes de líder indiscutible de la ANR y de la política paraguaya, a nada más que otro político colorado del montón.

## **El “joven” Horacio en búsqueda de soluciones para sus penas...**

Los cinco años de Gobierno que van acabando han estado sin duda llenos de “penas” para el “joven” (políticamente hablando, en cuanto está actuando en política desde hace solo 8 años) Horacio Cartes.

Desde la ausencia de resultados importantes en sus políticas económicas, hasta la imposibilidad de mejorar los ingresos de la población o de reducir la pobreza a través de nuevos puestos de trabajo. Desde las dificultades de mantener una mayoría parlamentaria que garantizara su acción gubernamental, hasta la imposibilidad de conseguir esa reelección presidencial que

---

70 Resolución del Tribunal Electoral Partidario de la ANR n° 15, del 15 de enero de 2018. Disponible en: <http://www.anr.org.py/documentos/resultados2017/PRESIDENTE-Y-VICE-PRESIDENTE.pdf>

71 Resolución del Tribunal Electoral Partidario de la ANR n° 16, del 15 de enero de 2018. Disponible en: <http://www.anr.org.py/documentos/resultados2017/SENADORES-DE-LA-NACION.pdf>

72 El peor resultado de la ANR en las elecciones para el Senado se verificó en las elecciones generales de 2008 (las elecciones que dieron la victoria a la Presidencia de la República del candidato opositor Fernando Lugo), cuando la ANR consiguió solamente el 27,2% de los votos. Fuente: Justicia Electoral. Disponibles en: <http://www.tsje.gov.py>

73 Datos oficiales de la Justicia Electoral. Disponibles en: <http://www.tsje.gov.py/elecciones-generales-2018.html>

le hubiera permitido obtener más tiempo para que el Nuevo Rumbo pudiera concretar los resultados previstos. Todo pareció conspirar para impedir a Horacio Cartes concretar su sueño de reestructurar la economía y el sistema financiero-industrial-comercial del Paraguay, dando nuevo ímpetu al capitalismo local y permitiendo su futura transnacionalización.

Después de unos primeros dos años donde todo parecía ir por buen camino, la crisis de Brasil en primer lugar, el fracaso de la APP después, y la oposición interna al Partido Colorado a continuación, empezaron a mermar la estructura de poder que el presidente Cartes había sabido armar a su alrededor. Así que las “penas” del joven Horacio empezaron a crecer y a multiplicarse sin solución de continuidad, llevando al Nuevo Rumbo a un fracaso detrás de otro.

Con la próxima entrega del mando presidencial a “Marito” Abdo, su principal opositor dentro de la ANR, pero a la vez su principal aliado en la implementación de las políticas económicas neoliberales del Nuevo Rumbo, se abre una nueva etapa política para Horacio Cartes, el cual no parece tener la intención de alejarse del campo político nacional.

Contando con un importante grupo de diputados y senadores que respaldan sus líneas políticas, con un poder económico que no tuvo merma alguna, y que hasta se fortaleció durante sus 5 años de gobierno; así como con el previsible “apoyo” por parte del futuro presidente Abdo en la visión económica impulsada por el Nuevo Rumbo, Horacio Cartes se dispone a ocupar un rol protagónico en la vida política paraguaya de los próximos años.

Quizás el “Nuevo Rumbo” ya no se llamará así, pero es muy probable que muchas de las medidas económicas y sociales que introdujo queden vigentes y produzcan efectos permanentes en la sociedad y en la economía nacional. Algo que probablemente permitirá que parte del proyecto de reestructuración del capitalismo paraguayo impulsado por Horacio Cartes llegue a buen destino, mitigando por lo menos de un poco las muchas “penas” que el “joven” Horacio tuvo que soportar en estos últimos años. Los acontecimientos políticos de los próximos meses seguramente nos darán algunas respuestas al respecto.

## **Bibliografía**

Bourdieu, Pierre (1998) “La esencia del neoliberalismo” en *Le Monde Diplomatique*, n° 29, marzo-abril de 1998, Valencia: Ediciones Cybermonde.

Carbone Rocco y Soler, Lorena (2015) *Des-Cartes*, Buenos Aires: Punto de Encuentro.

Centeno, Miguel A. (1998) “The Politics of Knowledge. Hayek and Technocracy” en Centeno, Miguel Ángel y Silva, Patricio (eds.) *The Politics of Expertise in Latin America*. Nueva York: Macmillan Press Ltd. Pp. 36-51

CEPAL. (2013) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. Santiago del Chile: Naciones Unidas.

Duarte Recalde, Liliana Rocío (2014) “Concentración del poder político y debilitamiento estatal durante el gobierno cartista” en *Revista Novapolis*, N° 7 Abr.-Oct. 2014 pp. 37-52. Asunción: CEEP Germinal-CERI- Arandurã Editorial.

French-Davis, Ricardo y Stallings, Bárbara (Eds.) (2001) *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*. Santiago: CEPAL-LOM Ediciones.

Harvey, David (2007) *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal

Lavinas, Lena (2013) “Latin America. Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection”, Working Paper Series 51. Berlin: [desiguALdades.net](http://desiguALdades.net)

Lachi, Marcello y Rojas Scheffer, Raquel (2015) “Interpretando el Nuevo Rumbo, Elementos para evaluar el proceso de reestructuración del modelo socioeconómico paraguayo impulsado por el Gobierno de Horacio Cartes” en *Novapolis* 9 de Octubre 2015 p. 77-107, Asunción: CEEP Germinal- CERI- Arandurã Editorial.

Masi, Fernando & Rojas Gustavo (2007) “La Crisis Económica y Política Brasileña. Desafíos para el Paraguay” en *Economía y Sociedad* 50 de mayo 2017 p. 18-21, Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP.

Masi, Fernando (2006) *Paraguay: Los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta*, Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP.

Masi, Fernando (2007a) “Cifras oficiales e interpretaciones oficialistas” en *Economía y Sociedad* 52 de julio 2017 p. 13-17, Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP.

Masi, Fernando (2007b) “Lo que sabemos y lo que no sabemos de la inversión extranjera” en *Economía y Sociedad* 54 de setiembre 2017 p. 11-14, Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP.

Morínigo José Nicolás (2006) “Reformas políticas para la Gobernabilidad Democrática”, en Mendonca, Daniel y Lachi, Marcello (Comp.) *Perspectivas Constitucionales*, Asunción: Editorial Arandurã – CEEP Germinal.

OCDE (2010) *Perspectiva económica de América Latina. En qué medida es clase media América Latina*: OCDE.

Palau, Tomás (1992) “Tendencias recientes y nuevos escenarios en la sociedad campesina paraguaya” en *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*. CEPES, N° 13, disponible en [http://www.cepes.org.pe/debate/debate13/19\\_articulo.pdf](http://www.cepes.org.pe/debate/debate13/19_articulo.pdf)

Rojas De Cerqueira, Gustavo (2012) *La Inversión Brasileña Directa en Paraguay: Características, Motivaciones y Perspectivas*. Asunción: Observatorio de Economía Internacional (OBEI) – Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya CADEP. Disponible en: <http://www.cadep.org.py/uploads/2012/12/articulo-GR-full-color.pdf>.

Ruiz Encina, Carlos E. (2013) Conflicto social en el neoliberalismo avanzado: análisis de clase de la revuelta estudiantil en Chile. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Touraine, Alain (1969) La sociedad post industrial. Barcelona: Ariel.