

# La política de consenso del gobierno Lugo (2008-2012) y la construcción del escenario para la precarización democrática

Junior Ivan Bourscheid\*

## Resumen

El objetivo del trabajo es analizar cómo la política de consenso del gobierno Lugo (2008-2012) ante las demandas de terratenientes y campesinos afectó las actitudes políticas ciudadanas y creó el espacio para el juicio político. Utilizando datos del Latinobarómetro para dimensionar las actitudes políticas paraguayas y los datos del Informe de Desarrollo Democrático en América Latina (IDD-Lat) para evaluar la calidad institucional y su capacidad de responder demandas, se analiza el escenario que impulsó a la oposición a hacer el juicio. La lectura crítica de este caso resulta en la comprensión de que, el arbitraje del gobierno buscando consenso, profundizó la precarización democrática, en tanto que, la oposición decidió subvertir las instituciones gubernamentales y la población fue perdiendo la confianza en el gobierno de que éste podría cambiar la política paraguaya, teniendo como resultado una profunda crisis de representatividad.

**Palabras clave:** *gobierno Lugo, consenso, precarización democrática, debilidad institucional, actitudes políticas*

## The Lugo government's consensus policy (2008-2012) and the construction of the scenario for democratic precariousness

### Abstract

The objective of the work is to analyze how the consensus policy of the Lugo government (2008-2012) in the face of the demands of landowners and peasants affected citizens' political attitudes and created the space for political judgment. Using data from the Latinobarometer to measure Paraguayan political attitudes and data from the Democratic Development Report in Latin America (IDD-Lat) to assess institutional quality and its ability to respond to demands, is analyzed the scenario that drives the opposition to make the judgment. A critical reading of this case results in the understanding that, the arbitration of the government seeking consensus, deepened the democratic precariousness, while the opposition decided to subvert government institutions and the population was losing confidence in the government that it could change Paraguayan policy, resulting in a profound crisis of representativeness.

**Keywords:** *Lugo's government, consensus, democratic precariousness, institutional weakness, political attitudes*

---

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Federal de Río Grande do Sul, Brasil (2020). Miembro de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay. Vice líder del Grupo de Teoría, Arte y Política (Universidad Federal de Santa María, Brasil).

## Introducción

El trabajo busca presentar conceptualmente el proceso de precarización democrática que caracteriza la evolución democrática paraguaya. La precarización democrática puede ser vista en dos ejes: la baja capacidad gubernamental para responder demandas de la población y el comportamiento negativo que resulta en la ciudadanía.

Para entender los efectos prácticos de la precarización democrática en Paraguay, será analizado el caso del gobierno Lugo (2008-2012) y cómo su búsqueda por el consenso ante la pugna entre las demandas ciudadanas (tanto élites como masas) tuvo como consecuencia una crisis de autoridad que terminó con la destitución presidencial a través del juicio político. Se examinan también los efectos de la precarización institucional durante el enjuiciamiento de Lugo para el proceso de precarización democrática.

Es comprendida la existencia de dos niveles de crisis del gobierno Lugo, las crisis internas entre los distintos grupos políticos que apoyaron electoralmente – especialmente entre los liberales y la izquierda – y las crisis externas causadas por las presiones de la población (Bourscheid, 2019). Sin embargo, el artículo va a trabajar con el segundo nivel, buscando entender cómo sus dinámicas interfirieron en el proceso de precarización democrática.

Para dimensionar las capacidades de respuesta del Estado a las demandas de su población, serán utilizados los datos del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), mientras que, para situar el comportamiento del ciudadano ante la estructura gubernamental se revisarán los datos del Latinobarómetro.

En la primera sección es presentado conceptualmente el proceso de precarización democrática, al relacionar la estructura gubernamental con las demandas de la población. En la segunda sección es presentado el escenario de la precarización democrática en Paraguay, con la baja capacidad estatal y el comportamiento ciudadano negativo ante los resultados de su régimen político. Y en la tercera sección se analiza la precarización democrática en el gobierno Lugo, llegando a algunas consideraciones sobre sus efectos políticos, económicos y sociales.

## Conceptualizando la precarización democrática

Aunque existen varias interpretaciones y aplicaciones del concepto de democracia, para lograr cumplir los objetivos propuestos en esta investigación nos limitaremos a una interpretación: se reconoce la importancia de los estudios centrados en los elementos formales-normativos, la institucionalidad del régimen y

sus procedimientos; sin embargo, el artículo centra su abordaje en las relaciones de esa institucionalidad con el comportamiento político.

Putnam (1996), al analizar la relación de demandas ciudadanas y respuestas gubernamentales, establece un modelo analítico de gobernanza. El modelo de Putnam (1996) inicia con las demandas sociales sostenidas por la población. Esas demandas van socializándose con las interacciones políticas (como las asociaciones de interés y las organizaciones representativas de clase), y generando grupos de interés que presionan al gobierno para que dé respuestas a éstas. La tercera parte del modelo, es la llegada de las demandas hacia el gobierno, éstas adquieren un peso y relevancia, en cuanto mayor sea la capacidad de presión del grupo que posee la solicitud. Con la estrategia adoptada por el gobierno para generar una política que responda la demanda se alcanza la última parte del modelo, que es la implementación.

La evaluación del desempeño gubernamental intenta dimensionar la capacidad de responder demandas de la sociedad. Esa evaluación entiende qué, existe una multiplicidad de demandas en la sociedad, y una pluralidad de intereses que presionan a las instituciones gubernamentales. Una solución presentada por Putnam (1996) para responder esa multiplicidad de intereses, es la descentralización del poder, delegando funciones al nivel regional y/o local, acercando las instituciones más representativas de los intereses ciudadanos a la población. En suma, la evaluación consiste en definir cómo el Estado responde a las demandas de la población.

Por lo tanto, el contexto teórico establecido por Putnam (1996), intenta responder los dilemas de la acción colectiva buscando entender cómo resolver los problemas que son colectivos. La respuesta afirmativa viene de un capital social evaluando el modo como las tradiciones cívicas son utilizadas para desarrollar la sociedad. Cuanto mayor es el capital social, la población confía más en las instituciones. Cuando la población confía en las instituciones, pasa a colaborar con el desarrollo institucional, con ello, se posibilita el establecimiento de normas sociales, se fortalece la estabilidad y previsibilidad de las relaciones políticas.

Por otro lado, cuando es observado un capital social negativo, lo que se encuentra en el ánimo de la población es la desconfianza institucional. Y, cuando la población saca su confianza de las instituciones colectivas, abre espacio para el individualismo que busca una respuesta inmediata para su demanda.

Si cada individuo busca una solución individual y comienza a incumplir reglas y leyes con el solo objetivo de satisfacer sus demandas, el resultado es el caos.

### **Requisitos de desempeño institucional que suelen ser evaluados según Putnam (1996)**

- La cobertura, evaluando el rol del Estado en la sociedad
- La coherencia interna, con los indicadores multidimensionales, es decir, la evaluación de los criterios para todas las demandas en niveles igualitarios
- La confianza y estabilidad, una evaluación de durabilidad institucional
- La correspondencia entre objetivos y criterios de los protagonistas y miembros de la institución, un análisis de cohesión interna, o sea, evaluando si la élite y masa tienen objetivos y criterios correspondientes

En América Latina la coexistencia de gobiernos democráticos con altas tasas de desigualdad y concentración de recursos, fomenta la percepción de que el gobierno es para pocos. En ese sentido, mejorar la calidad democrática implica reducir las desigualdades, pues cuando las instituciones no resuelven los problemas se abre espacio para otros actores y otras formas de solución para las demandas (Abente, 2012; Baquero, 2008; Baquero, 2010; Duarte, 2015; Munck, 2003; Munck, 2010). Ese espacio es completado por relaciones clientelistas, personalistas y caudillistas, porque los patrones clientelistas y los jefes caudillos concentran los recursos que la población demanda y que las instituciones son incapaces de fornecer, factor que se une a la histórica desconfianza de la población en las instituciones, resultando en un escenario favorable para las relaciones personalistas y clientelistas.

El concepto de desconfianza institucional utilizado aquí, se inserta en el modelo de evaluación del desempeño gubernamental de Putnam (1996) y es una característica fundamental de la política tradicional paraguaya. Partiendo de la desconfianza institucional es construido un proceso de círculo vicioso de precarización institucional; la dinámica de este proceso es coyuntural, en tanto que, permite la subversión momentánea que posibilita la solución de demandas inmediatas, sin que esto garantice la mejora o solución de los problemas. La precarización en la cultura y las actitudes políticas de la población facilitan la perpetuación de este círculo, sin olvidar también, que desde que se crearon las instituciones, su estructura es débil y la inversión en ellas es escasa, resultando en baja capacidad de respuesta del Estado a las problemáticas ciudadanas, pasando a sostener un comportamiento negativo que abre espacio para subvertir las instituciones del régimen democrático (Bourscheid y González, 2019).

Como bien han estudiado Camacho (2012), Pietsch, Miller y Karp (2015), la legitimidad institucional se precariza cuando la competencia por el poder que llevan las élites socava la legalidad de las instituciones. Los grupos de poder mantienen a éstas siempre y cuando su costo de permanencia sea menor que la búsqueda de otras alternativas. Si el dominio basado en la legalidad institucional no logra mantener la racionalidad de su uso, apoyando así la tesis de los grupos de interés acerca de las instituciones como el elemento estabilizador del dominio político, se abre espacio para otras formas de contenerlo; la legalidad de las normas establecidas para regir las relaciones políticas ya no sería aceptada o confiable para los diferentes grupos políticos (Bourscheid y González, 2019).

Esa es una perspectiva insertada en un amplio debate de politólogos y politólogas que estudian la calidad de la democracia paraguaya (Abente, 2011; Abente, 2012; Barreda y Bou, 2010; Duarte, 2013; Duarte, 2015). A su vez, los estudios que analizan de modo normativo la institucionalidad democrática paraguaya (López, 2010; López, 2012) también son importantes, pues reconocen los avances, debilidades y dificultades vistos en el caso paraguayo. El debate de la gobernabilidad democrática también es importante, sea por su dinámica institucional o por su capacidad de generar comportamiento positivo en la población (Gómez, 2004; Lachi, 2004; Mendonça, 2004). Además de que, estos elementos también influyen en el proceso de precarización institucional.

En otras palabras, la precarización institucional, contenida también en la precarización democrática, aparece a partir de problemas de institucionalidad política y problemas de institucionalidad estatal. Los problemas de institucionalidad política, se refieren al

hecho de que el establecimiento de instituciones administradoras del proceso político de lucha por el poder, contienen en sí, margen para subvertirlas (hecho que depende del costo de su existencia y su eficiencia en la respuesta de demandas). Cuando las demandas de las élites político-económicas no son resueltas de manera prioritaria, hay un proceso de manipulación institucional, que incluso se ha visto en demandas de las masas, esto Putnam (1996) lo analiza cuando encuentra la existencia de un capital social negativo, que dificulta la aceptación y manutención del orden establecido.

Las problemáticas de institucionalidad estatal están relacionadas con el hecho de la poca capacidad y eficiencia estatal para generar políticas públicas de bienestar social y eficiencia económica. Esos elementos fomentan un comportamiento político negativo de la población en relación al régimen y permiten subvertir las instituciones del régimen por parte de las élites o de las masas, buscando solucionar sus demandas con la acción individualizada o económico-corporativa (Bourscheid y González, 2019).

Según O'Donnell (2011), un régimen democrático necesita del ciudadano participando como agente con derechos. El ciudadano participa de la estructura estatal cuando direcciona las políticas estatales que responden a sus principales demandas volviéndose un elemento activo de la democratización.

Otra interpretación que relaciona la estructura gubernamental con los intereses económicos es presentada por Mendonça (2007) cuando establece un círculo vicioso de la inestabilidad política, al comprender la influencia de la inestabilidad política en la economía nacional. La propuesta teórica del autor se relaciona con el debate sobre la influencia de la pobreza y la desigualdad en el crecimiento económico y cómo las limitaciones para transponer los resultados económicos en cambios sociales fomentan inestabilidad y conflictos sociales.

Los conflictos y tensiones sociales suelen generar inestabilidad política, fomentan la desconfianza y el temor de los inversores (internos y extranjeros). El alejamiento de los inversores profundiza las dificultades económicas, esto a la vez, retroalimenta los conflictos y tensiones sociales. Las desigualdades mantienen la inestabilidad política, en tanto que, la debilidad institucional obstaculiza soluciones para las demandas de las masas, por ello, cuando éstas se movilizan buscando ser escuchadas, la estabilidad para las élites se pone en riesgo.

Usar el modelo teórico de Mendonça (2007) es apreciar los intereses económicos como la base que fomenta las demandas ciudadanas (tanto de masas

como de élites), que se convertirán en grupos de interés y presionarán por respuestas gubernamentales, como en el modelo de Putnam (1996).

Mendonça (2007) ha analizado el caso paraguayo, y ve que, una posible solución para el círculo vicioso de inestabilidad política podría ser: asegurar los derechos de propiedad, mitigando con ello, las presiones que los grupos sociales hacen al gobierno para que éste dé soluciones a la pobreza. Esto podría ayudar a mantener lejana la amenaza de conflictos sociales; mientras que, las situaciones económicas positivas, de presentarse, serían tan solo una coyuntura superficialmente favorable, sin que se espere que solucionen los problemas estructurales más profundos. Baquero (2008) hace un análisis similar sobre la situación en común de América Latina.

### **Dimensionando la precarización democrática paraguaya: baja capacidad estatal y comportamiento ciudadano negativo**

El IDD-Lat de la Fundación Konrad Adenauer y del Polilat también apunta hacia la baja calidad institucional como el problema central de la democracia paraguaya, principalmente por la corrupción y el clientelismo, aunado a la baja capacidad para generar políticas públicas de bienestar social y de eficiencia económica (Konrad Adenauer Stiftung y Polilat, 2016).

Estos problemas convergen para caracterizar una democracia de baja calidad, con una mermada capacidad de las instituciones estatales para responder las demandas sociales, fomentando así, la insatisfacción ciudadana con su régimen político. La incapacidad para resolver demandas ciudadanas es uno de los mayores problemas de la institucionalidad del régimen democrático paraguayo.

El índice que a continuación mostramos es calculado desde 2002 y en toda la serie histórica, Paraguay siempre se mantuvo por debajo del promedio regional. Con excepción del 2004 (cuando fue evaluada con un desarrollo mínimo), la democracia paraguaya siempre fue calificada como de bajo desarrollo. En el gráfico 1 son presentados los resultados del IDD-Lat para Paraguay.

Mientras que la dimensión de la democracia de ciudadanos (dimensión I) ha mejorado a lo largo del tiempo (observándose en 2015 el mejor resultado de Paraguay con un puntaje de 6,063, pero retrocediendo en 2016 para 5,822) la dimensión institucional (dimensión II) se mantiene con magros resultados, que no logran crear tendencia. Según el informe, del que se desprende el gráfico 1, esa dimensión tiene tres grandes problemas: la percepción de la corrupción; y la desestabilización de la democracia.

Los problemas de corrupción, el clientelismo y la independencia judicial, en tanto elementos de la formalidad institucional democrática son analizados por López (2012) y Martínez-Escobar (2015), ambos coinciden que, en Paraguay, a partir de la evaluación de estos elementos, los ciudadanos encuentran que el desempeño gubernamental es malo.

Con relación a la capacidad de las instituciones gubernamentales para responder las demandas de la población, entre 2002 y 2016 los resultados obtenidos por Paraguay en las investigaciones del IDD-Lat, en su capacidad de generar políticas de bienestar social fueron los siguientes:

### Gráfico 1.

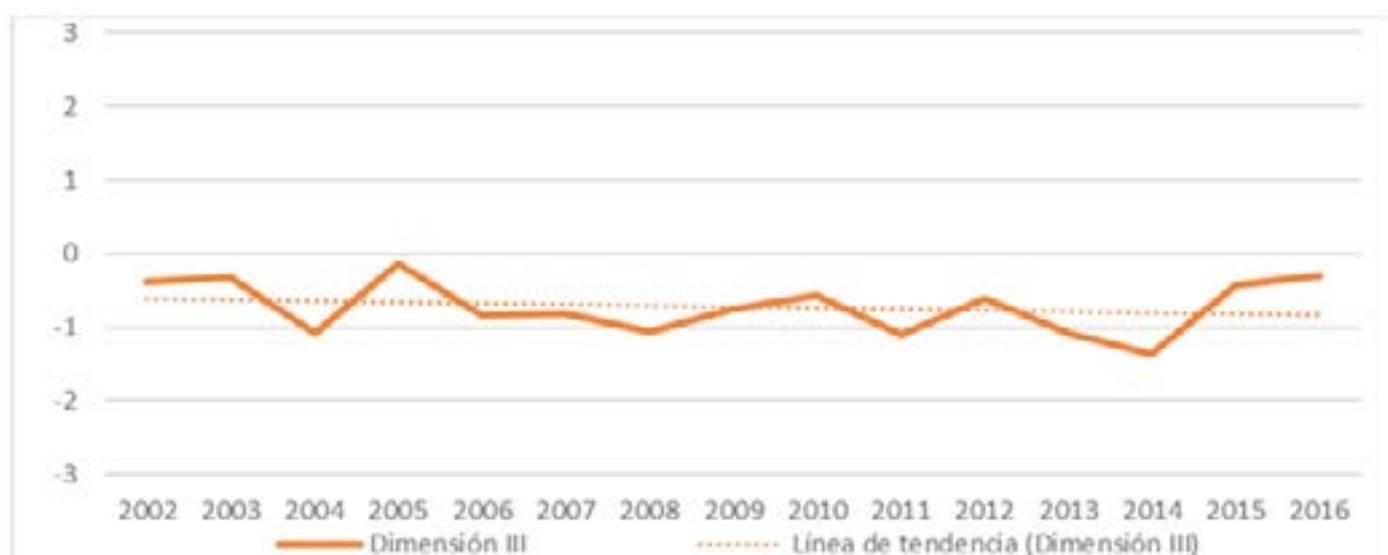
*Evolución del IDD-Lat de Paraguay (2002-2016)*



Nota. Este índice resume dos dimensiones, en tanto que ambas están relacionadas y fusionadas. Dimensión I: de la democracia de los ciudadanos, y Dimensión II: dimensión institucional. Fuente: Konrad Adenauer Stiftung y Polilat (2016). Elaboración propia.

### Gráfico 2.

*Evolución histórica: capacidad de generar políticas de bienestar en Paraguay (Dimensión III)*

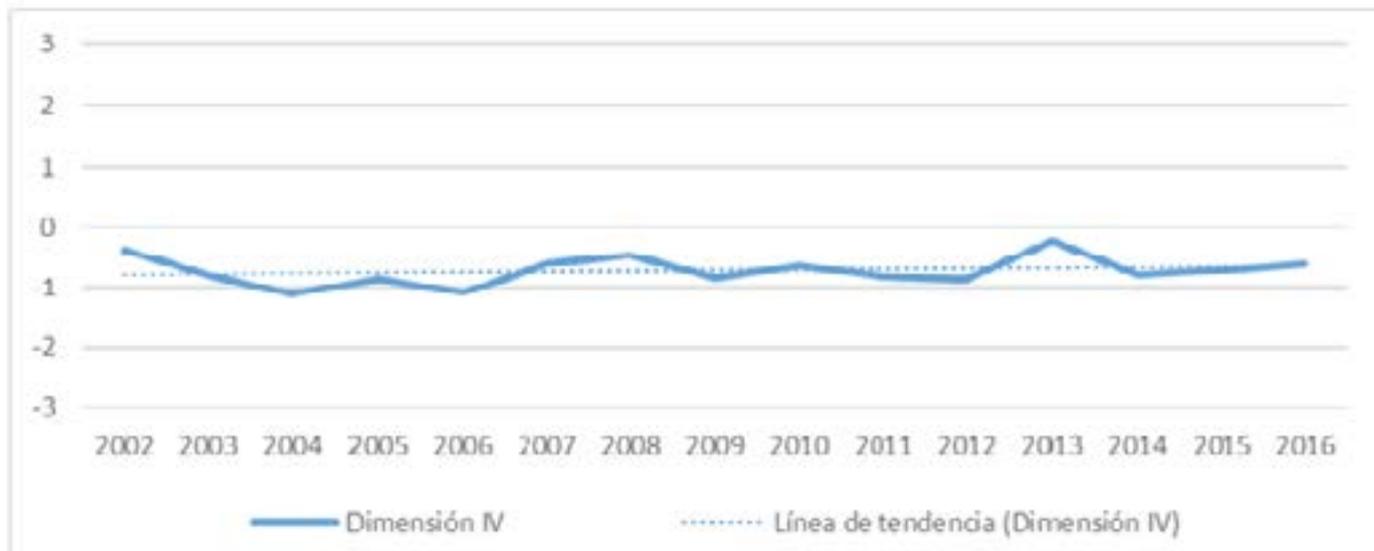


Fuente: Konrad Adenauer Stiftung y Polilat (2016). Elaboración propia.

Para el mismo período, los resultados obtenidos en la evaluación de la capacidad del Estado paraguayo para generar políticas de eficiencia económica fueron los siguientes:

**Gráfico 3.**

*Evolución histórica: capacidad de generar eficiencia económica en Paraguay (Dimensión IV)*



Fuente: Konrad Adenauer Stiftung y Polilat (2016). Elaboración propia.

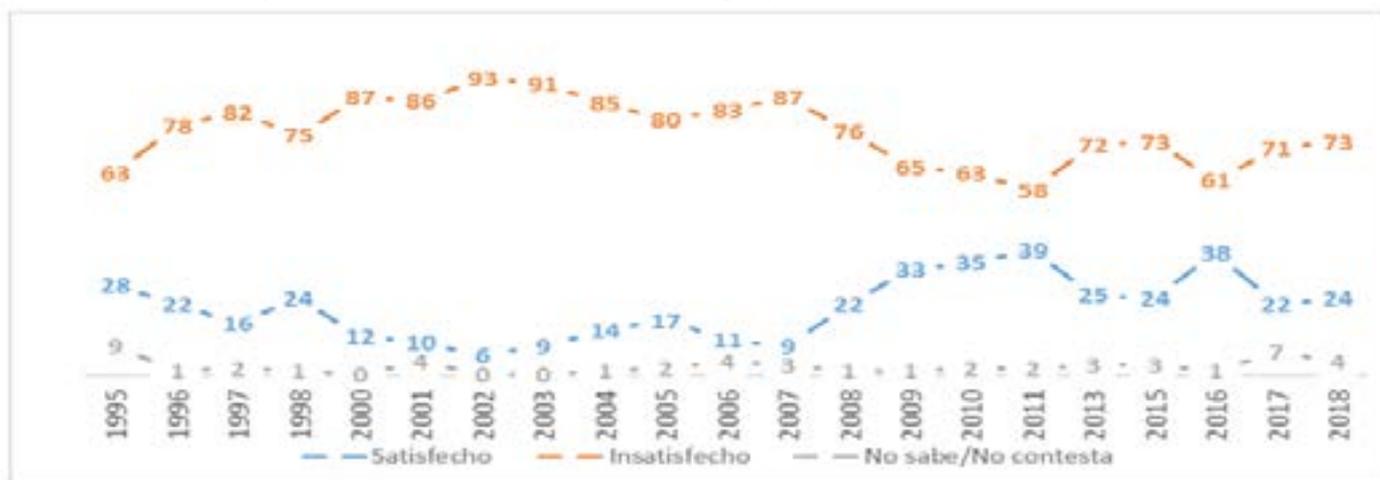
En la serie histórica del IDD-Lat los resultados de Paraguay en las dos dimensiones siempre fueron negativos. En más de una década el Estado paraguayo no pudo desarrollar institucionalmente los mecanismos exigidos para responder las demandas de las élites (por eficiencia económica) y de los grupos excluidos y más vulnerables (por bienestar social). La baja capacidad estatal fomenta la desconfianza ciudadana, como fue observado en la construcción conceptual de la precarización democrática realizada en la sección anterior.

Los comportamientos políticos pueden ser dimensionados con la medición de la satisfacción con la democracia efectuada por el Latinobarómetro (2018). Observando los datos de las encuestas hechas entre 1995 y 2018 es visualizado que hasta 2008 el nivel de satisfacción estuvo siempre por debajo del 30%. También puede verse cómo aumenta la insatisfacción después de momentos de crisis (como en 1996, 1999, 2012 y 2017). Los peores resultados son observados entre 2000 y 2003, cuando el gobierno de coalición buscaba realizar la reforma del Estado (con modelo neoliberal), provocó una gran insatisfacción popular que terminó en movilizaciones en contra del proyecto.

En la secuencia son presentados los resultados de la satisfacción con la democracia en Paraguay entre 1995 y 2018.

**Gráfico 4.**

*Evolución de la satisfacción con la democracia en Paraguay (1995-2018)*



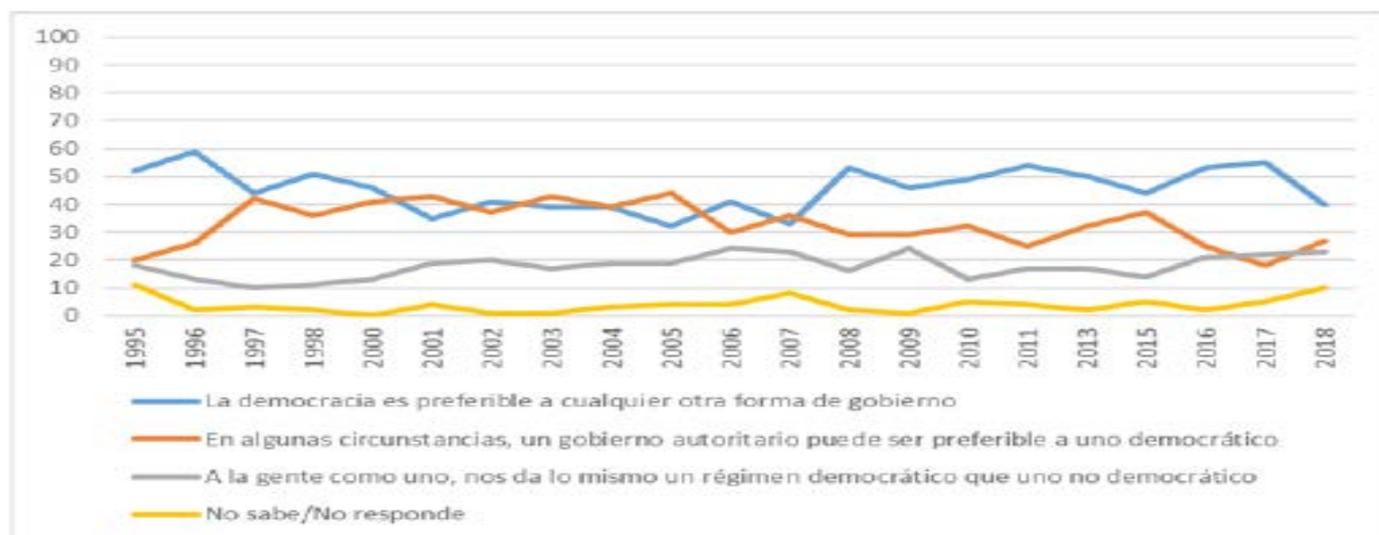
Nota. Las respuestas fueron agregadas de la siguiente forma: “muy satisfecho” y “satisfecho” como “satisfecho”; “no muy satisfecho” y “nada satisfecho” como “insatisfecho”. Fuente: Latinobarómetro (2018). Elaboración propia.

Como reflejo de la insatisfacción con la democracia, el apoyo al régimen fue deteriorándose. Y otra vez puede ser visto cómo las crisis institucionales aumentan el espacio para el pensamiento autoritario y la indiferencia con la democracia. Eso se relaciona con las discusiones conceptuales de la precarización democrática (Bourscheid y González, 2019), partiendo del modelo de evaluación del desempeño gubernamental (Putnam, 1996), al reconocer que la no resolución de demandas, en un escenario de no afirmación de una cultura cívica, resulta en la no aceptación de las reglas del juego y la desestabilización institucional, porque las instituciones no legitiman el orden establecido.

En la medición del Latinobarómetro (2018) acerca del apoyo hacia el régimen democrático paraguayo, los datos aportados son los siguientes:

### Gráfico 5.

*Apoyo a la democracia en Paraguay (1995-2018)*



Fuente: Latinobarómetro (2018). Elaboración propia.

De tal modo se observa la confluencia de dos problemas estructurales de la democracia paraguaya: la calidad de sus instituciones y la capacidad para generar políticas de bienestar social y eficiencia económica. Eso genera la precarización institucional del régimen, al fomentar la insatisfacción ciudadana con su régimen. Esta insatisfacción genera una “zona gris” entre la institucionalidad democrática y la permanencia de comportamientos autoritarios de las élites y la población en general, con la permanencia del discurso ideológico polarizado y no democrático, como afirma Duarte (2013).

### La precarización democrática durante el gobierno Lugo: efectos de la búsqueda por consenso y del juicio político

Con tal escenario, en el 2006 surgió la figura del obispo Fernando Lugo, quien logró posicionarse como mediador de un amplio grupo de movimientos dispersos que denunciaban el autoritarismo del partido oficialista y demandaban más control y participación popular en las instituciones públicas. Para Soler (2009), el ascenso al poder de Lugo estuvo relacionado con el apoyo recibido de los movimientos sociales, lo que fue considerado una novedad para las elecciones pa-

raguayas. Aunque se pueda concordar con la autora acerca del apoyo de los movimientos sociales a Lugo, es importante resaltar que tal apoyo fue abiertamente articulado apenas al final de la campaña.

Del mismo modo, debe ser considerado que, la campaña de Lugo representó una crisis de los liderazgos tradicionales. Las crisis en la dirección del régimen político y de los liderazgos tradicionales son fenómenos paralelos y congruentes, que incentivan la aparición de los *outsiders*.

Según Cerna (2011-2012: 117-118), la victoria electoral de los *outsiders* se debe a tres factores fundamentales:

- 1) el desgaste de los partidos políticos tradicionales,
- 2) el mal desempeño de las élites políticas y la corrupción junto con
- 3) la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones políticas debido a la baja o mala respuesta de éstas a las demandas ciudadanas.

Analizando específicamente el caso de Lugo la autora caracteriza como un liderazgo *party-tolerant* (que tolera el sistema de partidos) y *outsider* (formado externamente a los partidos políticos, en su actuación como liderazgo de la Iglesia Católica).

Las elecciones de abril de 2008 y el gobierno de Fernando Lugo representaron un gran hito para la historia política paraguaya. Primero, desde la fundación de los partidos tradicionales, en 130 años, fue apenas el tercer periodo no gobernado por un colorado o liberal (Pangrazio, 2008). Segundo, fue la primera transición institucional de gobierno entre presidentes de diferentes grupos partidarios (Pozas, 2009). Y tercero, ha representado la primera alternancia partidaria en el ejecutivo nacional durante el proceso de democratización (Bourscheid, 2016).

López (2014) analiza los resultados electorales desde 1989 para dar algunos indicativos sobre la permanencia de los partidos tradicionales en el poder y la incapacidad de los proyectos alternativos para entrar en la contienda. A pesar de los cambios, López (2014) afirma que el Partido Colorado (ANR) y el Partido Liberal (PLRA) se mantienen como las principales fuerzas políticas, siendo los actores principales de la democratización. Los proyectos alternativos tienen poca durabilidad, su proceso de transformación en fuerza no suele ser concluyente, de aquí su dificultad para competir contra las fuerzas tradicionales (principalmente con la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado ANR-PC) siempre quedando muy lejos en los resultados finales (con excepción de 2003).

Fue el escenario de esperanza y cambio lo que caracterizó la llegada al poder de Lugo, Villagra (2009) afirma que durante el gobierno Lugo fue posible ver que los sectores conservadores del país (re) aglutinaron sus posiciones y discursos, recelosos y temerosos por la cercanía de Lugo a los movimientos campesinos y sindicales, su comunión con las posturas progresistas y de la teología de la liberación.

La coalición conservadora actuó propagando un discurso centrado en exigir que el gobierno trabajara preferentemente en elaborar y ejecutar un plan para superar los efectos de la crisis financiera internacional (a partir de la crisis inmobiliaria y financiera de los Estados Unidos), además de la exigencia para que no se realizara ninguna reforma que pudiera ahuyentar las inversiones privadas del país, principalmente las reformas fiscal, tributaria y agraria (Bozzolasco, 2013; Villagra, 2009). También buscaron avanzar el proceso de liberación del uso de tecnologías de producción agrícola internacionalmente difundidas, como las semillas transgénicas y los productos químicos necesarios para garantizar la productividad de los complejos

agroexportadores (Bourscheid, 2019). Es básicamente lo que el IDD-Lat evalúa como capacidad de generar políticas de eficiencia económica, comúnmente una demanda fundamental de las élites y que tiene una respuesta estatal negativa a lo largo del tiempo.

De tal modo, el electorado no entregó un “cheque en blanco” a Lugo. El electorado que eligió una propuesta progresista para el ejecutivo, también eligió un legislativo conservador. Desde el inicio del mandato, Lugo vio que el parlamento sería una arena decisiva para el desarrollo y hasta la permanencia de su gobierno (Villagra, 2009).

Por lo tanto, la relación de fuerzas políticas hizo que Lugo entregara el núcleo económico del gobierno para hombres del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA),<sup>i</sup> y a técnicos que eran estimados por el empresariado nacional y por organismos de crédito multilaterales. Los grupos vinculados a la centro-izquierda e izquierda se agruparon con los organismos del área social, a la espera de la necesidad de reequilibrar la relación de fuerzas. Sin embargo, como los presupuestos del área social estaban condicionados por la aprobación del Congreso (conservador) y sometidos a evaluación previa de los ministerios del área económica (conservadores), la relación de fuerzas seguía favorable para la coalición conservadora (Bourscheid, 2019).

Mientras la coalición conservadora se articulaba para contener posibles cambios progresistas que redujeran sus beneficios, los grupos y movimientos de centro-izquierda seguían fragmentados, atomizados y dispersos. Palau (2009) afirma que era difícil tener programas y acciones convergentes y progresistas, a pesar de la voluntad discursiva de unidad, pues existían divergencias acerca de los caminos a ser recorridos para alcanzar el objetivo del cambio social en el país.

En la elección de Lugo ocurrió un fenómeno similar, la alianza que se reunió en campaña, era una alianza discursiva y de apoyo solo en lo electoral, a causa de que, a la vez de que contaba con grupos de izquierda, tenía también grupos de centro izquierda y conservadores, preponderando la coalición conservadora, la centro-izquierda e izquierda habían estado desarticuladas, fracturadas y sin canales comunicantes (con varias listas para el parlamento, eligiendo apenas 2 diputados de 80 y 3 senadores de 45).

Entre agosto de 2008 (inicio del gobierno de Lugo) y enero de 2012 (año caracterizado por el aumento de conflictos por la tenencia del campo) se creó una falsa sensación de estabilidad, pues parte considerable de los liderazgos de movimientos campesinos apoyaba a Lugo, mientras amplios sectores de

oligarquía terrateniente todavía no apuntaban definitivamente hacia el rompimiento con Lugo, porque aún no habían sufrido ningún duro golpe contra sus intereses (Bozzolasco, 2013). Cuando los campesinos cambiaron su postura se alteró el consenso previamente existente, de preservación del gobierno; la incapacidad de lectura ante estos cambios y la inacción del gobierno alimentó la crisis de autoridad.

La propuesta de cambio económico, social y político de Lugo estaba limitada al acontecer del institucionalismo democrático, lo cual difundió entre los movimientos sociales la idea de que era imposible escindirse de las estructuras tradicionales, de modo que, sería inasequible -al menos bajo los primeros años- promover institucionalmente cambios, reformas y políticas sociales (Bozzolasco, 2013). Por esta razón, algunos sectores campesinos comenzaron a impacientarse con las promesas incumplidas por Lugo, y la inercia del gobierno ante los terratenientes. Los movimientos sociales, sobre todo los campesinos, volvieron a accionarse, incluso bajo nuevas formas organizativas, aumentando las tensiones y evidenciando que el dilema del gobierno Lugo entre la responsabilidad histórica con el pueblo, y el conservadurismo de las instituciones, o al menos de las estructuras políticas, tuvo consecuencia en su derrocamiento (Palau, 2014).

Como señala Munck (2010: 574), la política latinoamericana contemporánea no puede reducirse a los conflictos limitados por las reglas democráticas institucionales. “Más bien, como insisten observadores agudos de la actualidad política de América Latina, la lucha por la democracia continúa latente bajo la superficie y ocasionalmente estalla en conflictos políticos abiertos. (...) La historia de la democracia continúa desarrollándose”. Y eso ocurre porque las democracias latinoamericanas no logran responder satisfactoriamente las demandas surgidas en la sociedad.

En el caso paraguayo esa relación de la institucionalidad con los conflictos sociales también está presente. Se observa una institucionalidad incipiente y frágil que es insuficiente para generar políticas públicas que respondan las demandas de su población, como fue observado a través de los datos del IDD-Lat en la sección anterior. Hay una dificultad para generar una evaluación positiva del desempeño gubernamental (a partir del modelo de Putnam, 1996), pues las instituciones se preocupan apenas de su carácter formal, no generan un contenido democrático y poco responden a las demandas populares: no logran formar un capital social positivo.

La falta de confianza ciudadana en su régimen fue vista en la sección anterior con los datos del Latinobarómetro sobre satisfacción y apoyo a la democracia. La actitud crítica ciudadana con las respuestas gubernamentales también puede ser vista en la medición del Latinobarómetro sobre la confianza en el gobierno, una actitud más coyuntural, con los siguientes resultados (gráfico 6).

La actitud de no confiar en el gobierno superaba la de confiar hasta la elección de Lugo, cuando la esperanza en el cambio puso los resultados al revés (la confianza cambia de 15% para 84% y la desconfianza de 85% para 14%). En sus dos primeros años de gobierno (2008 y 2009) la confianza había logrado superar la desconfianza, evidenciando el apoyo ciudadano al proceso de cambio.

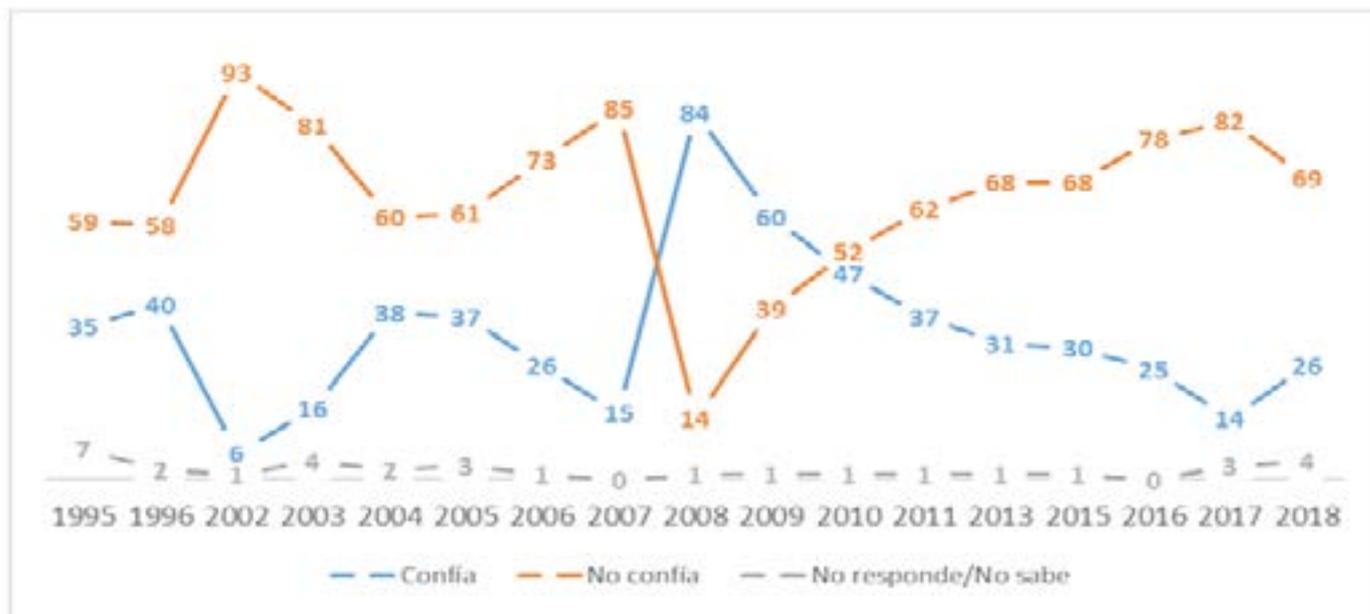
El gobierno había logrado algunos avances en su agenda progresista, como el acceso gratuito universal al sistema de salud, inversiones en útiles escolares y alimentación para los estudiantes, el programa de auxilio monetario Tekoporã, la renegociación de la compensación económica por la energía de Itaipu, señalando la posibilidad de usar parte de los recursos extraídos por el modelo económico para reducir asimetrías socioeconómicas, con un rol central del Estado con perspectiva de justicia social (Bourscheid, 2019).

No obstante, al observar la permanencia de las características generales de hacer política y la incapacidad de alterar las dinámicas presentes hasta entonces, esos elementos contribuyeron a que la desconfianza regresara. Esto se explica, cómo la alternancia tuvo la capacidad de influenciar las actitudes políticas (López, 2010) junto con la permanencia de una evaluación negativa de los resultados de las políticas gubernamentales (como en los modelos de Putnam, 1996 y Mendonça, 2007).

Esta institucionalidad incipiente y frágil que no puede generar políticas públicas que respondan las demandas de su población, fue el elemento que permitió a Lugo ascender al poder (Cerna, 2011-2012). La actitud crítica de la población con las respuestas gubernamentales puede ser vista en la medición del Latinobarómetro acerca de la aprobación del gobierno, con los siguientes resultados (gráfico 7):

**Gráfico 6.**

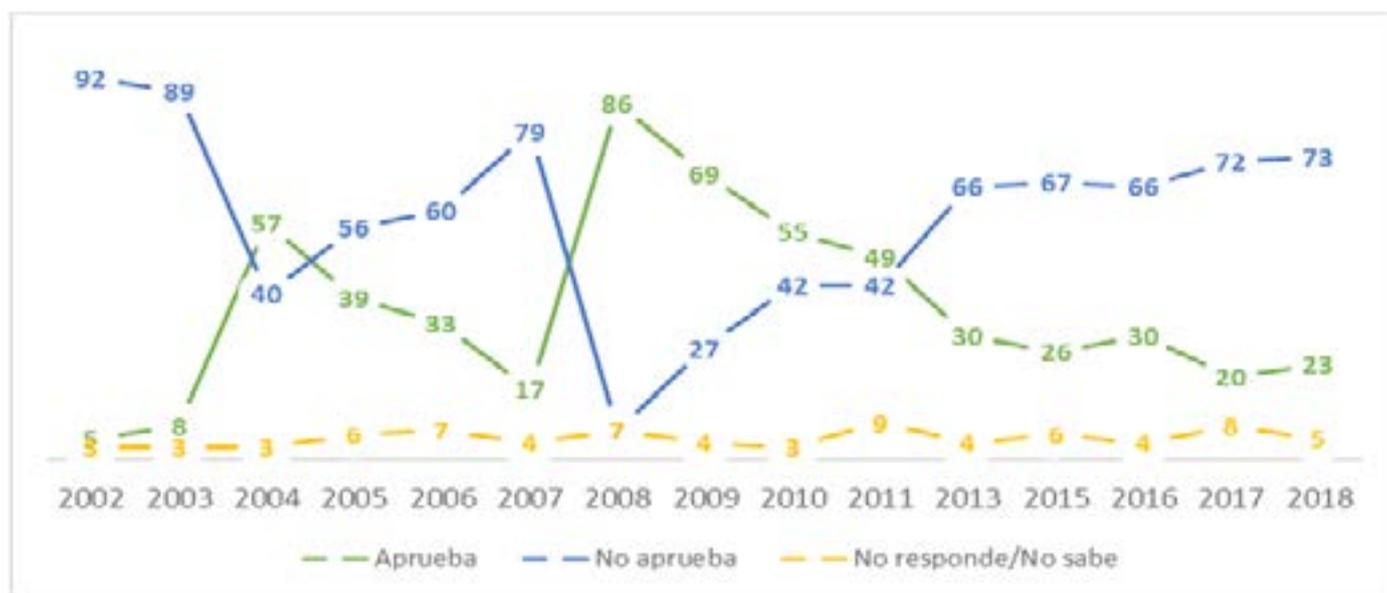
*Evolución de la confianza en el Gobierno de Paraguay (1995-2018)*



Fuente: Latinobarómetro (2018). Elaboración propia.

**Gráfico 7.**

*Aprobación de la gestión del gobierno que encabeza el presidente paraguayo (2002-2018)*



Fuente: Latinobarómetro (2018). Elaboración propia.

Al iniciar el mandato la aprobación del gobierno Lugo alcanzó 86%, el índice más elevado de toda serie, y en las encuestas siguientes el gobierno de Lugo logró mantener una aprobación mayor que la desaprobación. Sin embargo, es posible ver cómo fue disminuyendo la aprobación de Lugo, descendiendo de 86% para 49% en 2011. Con el descenso de la confianza y aprobación al gobierno Lugo, se abrió el espacio para la oposición de gestar su caída, pues el principal sostén del gobierno hasta entonces era la aprobación popular.

La reacción conservadora se hizo sentir en el parlamento con la amenaza constante y reiterada del juicio político. Hasta la deposición de Lugo fueron presentados 23 procesos de impedimento y posterior deposición del presidente a través del juicio político, siendo que nunca era lograda la mayoría parlamentaria necesaria para aprobar y abrir el proceso en la Cámara de Diputados (López Benítez, 2015). El cuadro es alterado en 2012 cuando las movilizaciones de campesinos sintierra asumieron un nuevo parámetro, intensificando las invasiones y generando una reacción inmediata de las élites económicas que finalizaron con la deposición de Lugo (Carbone y Soto, 2014). El papel de la prensa en este episodio fue inicialmente presionando a los diputados y senadores para realizar el proceso y solucionar la crisis, posteriormente apoyando la legalidad del desarrollo y el resultado del proceso.

El primer evento de desestabilización del gobierno fue el conflicto por tierras en Ñacunday, en enero de 2012, una tensión creciente entre campesinos sintierra organizados por el movimiento “carpero” y colonos extranjeros. Lugo mantuvo la postura de consenso esperando que los dos lados del conflicto lo buscaran para erigirse como el árbitro que solucionaría las tensiones, lo cual no ocurrió. Como resultado, al mismo tiempo, Lugo perdió el apoyo de la oligarquía terrateniente y de los campesinos, la primera encontró mermada su confianza debido a la capacidad del gobierno para mantener la seguridad jurídica, y los segundos dejaron de confiar en la capacidad gubernamental para responder mínimamente sus demandas por reforma agraria y cambio en la gestión de las cuestiones del campo.

El segundo evento que terminó por desencadenar el proceso de deposición de Lugo, en tanto que evidenció la incapacidad del gobierno para resolver el impase del conflicto agrario, llegó con la masacre de Curuguaty, el 15 de junio de 2012, la oligarquía culpó directamente a Lugo y lo declaró como incapaz de ejercer su función.

El punto de mayor tensión entre las promesas de Lugo y sus posibilidades verdaderas de acción fue el proyecto de reforma agraria: la retórica era de cambio y atención prioritaria a las demandas de los campesinos, pero el margen de acción se vinculaba directamente con los intereses de la oligarquía terrateniente (al menos se pretendía no tener disgustos con este actor social). La legitimidad de Lugo estaba condicionada al poder de la oligarquía terrateniente, en este actor, se concentraba la mayor parte de recursos. Para romper con el círculo vicioso de la inestabilidad política (Mendonça, 2007) era necesario mantener las

inversiones de las oligarquías fomentadas por la confianza en el gobierno. Por otra parte, también se necesitaba mantener la confianza de los campesinos sosteniendo la esperanza en las posibilidades de cambios estructurales sociales y económicos, respondiendo retóricamente a sus demandas. La oligarquía terrateniente, demandaba al gobierno el mantenimiento del liderazgo con los campesinos, de manera que éste, contuviera la movilización y fuera un freno a cualquier posibilidad de estallido social; asimismo, manteniendo la seguridad jurídica para su actividad económica (Bourscheid, 2019).

Lugo no supo apreciar el potencial de los movimientos campesinos del 2012, estos eran un actor de peso y figuraban como la oposición más fuerte del orden hegemónico oligárquico, por su espontaneidad y fuerza de movilización. Desde el inicio de la democratización paraguaya (en 1989) los movimientos campesinos fueron el sector más dinámico de la sociedad civil (Bourscheid, 2019); sin embargo, el gobierno siempre tuvo una respuesta aislada en relación a los movimientos de la sociedad civil – si es comparado con las expectativas creadas con las elecciones de 2008 – adentrándose en el institucionalismo burocrático, pero logrando ensayar e implementar algunas políticas públicas vinculadas al proyecto de justicia social.

La política de consenso de Lugo consistió en agotar a los grupos en pugna para después él posicionarse como el árbitro del conflicto, en tanto que los actores implicados no habían logrado ninguna clase de acuerdo. Lugo era pues, el ungido que establecería el mejor acuerdo que los grupos en pugna podían aceptar (Bourscheid, 2019). No obstante, esta política de consensos, prontamente estuvo limitada por el reconocimiento de la capacidad real de Lugo para ser el árbitro, y por el tipo de notoriedad que debían de alcanzar los conflictos para que éstos fueran resueltos desde el poder presidencial, dicho de otro modo, eran tantos los conflictos que no todos podían ser atendidos, afectando a la larga el equilibrio de fuerzas entre los actores de la política.

Examinándose el caso paraguayo antes de la deposición de Lugo, de hecho, no es observado una situación de equilibrio de fuerzas, sino que un cambio en la situación de consenso que posibilitaba mantener la estabilidad política. Los campesinos cambiaron de postura, alterando el consenso previamente existente, el de no movilizarse para preservar el gobierno (Bourscheid, 2019). Eso significa que cambios en las relaciones socioeconómicas resultaron en presiones al sistema político, paralelamente al cambio de las relaciones entre los grupos que presionaban el gobierno por respuestas a sus demandas.

La permanencia de la política gubernamental ante el cambio del cuadro consensual apenas profundizó la crisis del consenso personalista. La postura de esperar que los grupos en pugna agotaran sus estrategias y buscaran en el líder el mejor árbitro para discernir su conflicto, que en el caso estudiado puede ser visto como inmovilismo, terminó a la vez siendo la imagen a cuerpo entero de la falta de capacidad del político para liderar. Además de ser éste un método de acción política poco afortunado en tanto que apenas profundiza en la crisis urgente del estado: la crisis de representatividad de todo el sistema político.

Con eso, para el caso paraguayo la crisis de liderazgo del modelo de dominación se relaciona con la incapacidad de las fuerzas políticas predominantes para controlar las movilizaciones de las masas populares, sin lograr estabilizar el círculo vicioso de la inestabilidad política (Mendonça, 2007). En ese sentido, la frágil hegemonía mantenida durante la democratización fue desestabilizada con la ascensión del movimiento campesino en el contexto político-social paraguayo, cuyas manifestaciones recurrentes y crecientes por alguna solución a sus peticiones más urgentes, junto con la incapacidad de los gobiernos para responder esas demandas, todos esos elementos terminaron por asentar la crisis del modelo de dominación (Bourscheid, 2019).

No hay que olvidar que, en América Latina existen y coexisten regímenes políticos precarios, estos demeritan la calidad institucional poniendo en peligro las instituciones democráticas. Las legislaturas, tribunales independientes y elecciones terminan al servicio de las élites político-económicas (Pietsch, Miller y Karp, 2015). Las actitudes políticas que precarizan a las instituciones, como lo vimos en la sección anterior, es el autoritarismo y la indiferencia hacia la democracia.

Ambas actitudes estuvieron presentes en el escenario político paraguayo bajo el gobierno de Lugo, teniendo como corolario el uso a favor de la oposición de esta precarización institucional, con el fin de orquestar el juicio político de destitución del presidente, dejando por lo menos, muchas dudas en el aire respecto a la legalidad y legitimidad del proceso. La deposición de Lugo, abrió la puerta a una nueva ola de golpes de estado en América Latina, aquellos fundamentados en bases jurídico-institucionales.

A pesar de que comenzaba a entreverse un cambio de comportamiento político de las élites paraguayas, adaptándose a las exigencias de una población cada vez más participativa en la política, el “juicio político *express*”<sup>ii</sup> (Camacho, 2012) generó desconcierto e incertidumbre en la población: la efectividad y legitimidad de las instituciones que constituyen el régimen político (O'Donnell, 1998), volvió a estar en duda.

Regresando a los datos del Latinobarómetro (2018), después de la deposición de Lugo los resultados de las encuestas para el año 2013 fueron las peores en las cuatro actitudes analizadas: la satisfacción con la democracia registró una caída del 39% al 25% en comparativa; el apoyo a la democracia cayó de 54% al 50%; la confianza en el gobierno de estar en 37% se situó en 31%; y la aprobación del gobierno bajó de 49% a 30%.

El problema de la institucionalidad y legalidad del proceso es sintetizado por Duarte (2013: 321) cuando la autora afirma que “se ha interrumpido la consolidación de la democracia en Paraguay al haberla reducido a un procedimiento legal, en un país donde la vigencia del estado de derecho sigue siendo, para amplios sectores de la población, una materia pendiente”. La percepción del régimen sigue siendo evaluada de manera negativa, pues se le aprecia como la estructura que sólo responde a los intereses de las élites y se mantiene alejada de las necesidades de las masas. Esta caracterización es cercana a la conceptualización de “Estado oligárquico” que postula Bozzolasco (2009), en este concepto, se demarca al Estado como una estructura administrativa funcional a los grupos políticos posicionados con el poder, éstos únicamente representan los intereses de la élite económica, excluyendo por completo las demandas de la sociedad civil.

En el siguiente gráfico (gráfico 8) podrá verse la evolución de la percepción ciudadana ante su gobierno, y la opinión de ésta respecto a quién o a qué el gobierno atiende más.

### Gráfico 8.

*Evolución de la actitud: país para todos o para los poderosos en Paraguay (2004-2018)*



Fuente: Latinobarómetro (2018). Elaboración propia.

Con la elección de Lugo en 2008 la población cambió su percepción, comenzó a creer que el gobierno estaba preocupado por el bien común. Sin embargo, pasado el primer año de gobierno, con las insuficiencias de la política de consensos ante las demandas ciudadanas, la percepción volvió a ser crítica; de nuevo la población evaluó que, el gobierno era más proclive a la atención y cuidado de los intereses de las élites. Con la crisis del 2012, la percepción negativa aumentó hasta estar por arriba del 80%, señalando así, los efectos de las crisis institucionales en la percepción ciudadana.

Cuando el gobierno Lugo entró en crisis – con los conflictos en el campo de 2012 – la deposición surgió como solución para la crisis, una crisis en la legitimidad del orden. No se puso atención en la institucionalidad del proceso y del régimen democrático, de modo que se realizó un proceso rápido y sin judicialización. El resultado fue básicamente el uso de las instituciones del régimen para solucionar demandas inmediatas de determinados grupos políticos y económicos, no necesariamente respetando las reglas del juego para poder alcanzar el objetivo. Como consecuencia, permanece la “zona gris” en la cultura política para soluciones no democráticas.

### Consideraciones finales

La política de consenso de Lugo fue importante para lograr el éxito electoral en 2008, pero su aplicación como estrategia de acción gubernamental resultó en la pérdida de confianza en su liderazgo, aumentó las tensiones entre los grupos que le apoyaron electoralmente y construyó el telón de fondo para su deposición. Todos los elementos analizados señalan la dificultad de las fuerzas alternativas para gobernar el Paraguay, asimismo las debilidades para mantener las expectativas coyunturales alrededor de una propuesta de cambio. La desconfianza de los paraguayos en sus instituciones y representantes, junto con la permanencia de la concentración de recursos, son elementos que dificultan el progreso de la calidad democrática.

## Referencias

- Abente, D. (2011). Hacia una democracia de calidad. En D. Abente & D. Borda (Eds.). *El Reto del Futuro: asumiendo el legado del bicentenario* (pp. 25-56). Ministerio de la Hacienda de la República del Paraguay. Asunción.
- Abente, D. (2012). Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay. *América Latina Hoy* (60), pp. 43-66.
- Baquero, M. (2008). Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *Opinião Pública*, 14(2), pp. 380-413.
- Baquero, M. (2010). Populismo e neopopulismo na América Latina: o seu legado nos partidos e na cultura política. *Sociedade e Cultura*, 13(2), pp. 181-192.
- Barreda, M., Bou, M. (2010). La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos. *América Latina Hoy* (56), pp. 133-161.
- Bourscheid, J. I. (2016). La evolución de la estructura histórica paraguaya bajo la perspectiva gramsciana. *Teoria & Pesquisa* 25, (2), pp. 80-120.
- Bourscheid, J. I.; González, R. (2019). Transición y precarización democrática paraguaya: los efectos de la baja calidad institucional y del comportamiento político negativo. *Colombia Internacional* (98), pp. 31-65.
- Bozzolasco, I. (2009). Fernando Lugo y la lucha por la superación del Estado Oligárquico en Paraguay. En: L. Villagra (Compilador). *Gobierno Lugo: herencia, gestión y desafíos* (pp. 145-160). Base IS. Asunción.
- Bozzolasco, I. (2013). *La encrucijada del cambio: análisis sobre la realidad social y política del Paraguay contemporáneo*. Arandurã. Asunción:
- Camacho, E. (Compilador). (2012). *Golpe parlamentario en Paraguay: una aproximación jurídica*. Frente Guasu; Arandurã. Asunción:
- Carbone, R. & Soto, C. (eds.). (2014). *Curuguay: pueblo mba'ë*. Arandurã. Asunción:
- Cerna, S. P. (2012). La senda del outsider: factores que explican la emergencia de candidatos exógenos al sistema de partidos en Perú y Paraguay. *Estudios Paraguayos*, 29, 30 (1-2), pp. 117-146.
- Duarte, L. (2013). Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia. *Revista de Ciencia Política* 33, (1), pp. 303-324.
- Duarte, L. (2015). A qualidade da democracia paraguaya: entre debilidades persistentes e avanços truncados. *Sociedade e Cultura* 18, (2), pp. 91-102.
- Gómez, C. (2004). La Gobernabilidad como concepto. Hacia un entendimiento democrático. *Nova Polis* (7), pp. 4-13.
- Konrad Adenauer Stiftung; Polilat. (2016). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2016: Informe regional*. Konrad Adenauer Stiftung; Polilat. Montevideo.
- Lachi, M. (2004). Gobernabilidad democrática al “estilo” paraguayo. *Nova Polis* (7), pp. 14-26.
- Latinobarómetro. (2018). *Latinobarómetro Database: Análisis Online*. [www.latinobarometro.org/](http://www.latinobarometro.org/)
- López, M. (2010). La democracia en Paraguay. Un breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* 8, (13), pp. 89-106.
- López, M. (2012). Paraguay: de la transición a la democracia (1989-2008). Un abordaje normativo-electoral. *Espacio Abierto* 21, (2), pp. 207-225.
- López, M. (2014). Elecciones generales y votos en el Paraguay de 1989-2013. Develando algunos mitos. *Diálogos de saberes* (40), pp. 159-182.
- López, A. (2015). *Historia política del Paraguay. Tomo V: 2011 a 2015*. Inic Ediciones. Asunción.
- Martínez-Escobar, F. (2015). El sistema de partidos del Paraguay a través de la distribución del poder y las reglas de juego (1989-2013). *Revista Paraguaya de Sociología* 52, (147), pp. 99-126.
- Mendonça, D. (2004). Ingeniería constitucional y gobernabilidad democrática. *Nova Polis* (7), pp. 27-38.
- Mendonça, D. (2007). *Pobres y desiguales: notas sobre la pobreza y la desigualdad en Paraguay*. Intercontinental. Asunción.

- Montanaro, M. (Compilador). (2012). *Paraguay Mafia: Soja, narco, terror y golpe de Estado parlamentario*. Yerba Mate. Asunción.
- Munck, G. (2003). Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana. *Revista Mexicana de Sociología* 65, (3), pp. 565-588.
- Munck, G. (2010). Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación. *Revista de Ciencia Política* 30, (3), pp. 573-597.
- O'Donnell, G. (1998). Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos* (51), pp. 37-61.
- O'Donnell, G. (2011). *Democracia, agencia e estado: teoria com intenção comparativa*. Paz e Terra. São Paulo.
- Palau, M. (2009). Gobierno de Lugo: ¿escenario de construcción de alternativas? En: L. Villagra (Compilador). *Gobierno Lugo: herencia, gestión y desafíos* (pp. 119-130). Base IS. Asunción.
- Palau, M. (2014). *Movimiento popular y democracia*. Base Is. Asunción.
- Pangrazio, M. (2008). *La caída del Partido Colorado (1904-2008)*. Intercontinental. Asunción.
- Paredes, R. (2012). *Por qué cayó Lugo*. Servilibro. Asunción.
- Pietsch, J.; Miller, M.; & Karp, J. (2015). Public support for democracy in transitional regimes. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 25, (1), pp. 1-9.
- Pozas, L. (2009). Gobierno Lugo: transición, cambio político y nueva ecuación democrática. *NovaPolis, Revista de Estudios Políticos Contemporáneos* (4), pp. 11-36.
- Putnam, R. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. FGV. Rio de Janeiro.
- Soler, L. (2009). ¿Viejas estructuras para nuevos actores? Transformaciones del orden político y la democracia en Paraguay (1989-2008). *Concurrencias y Controversias Latinoamericanas* 2, (1), pp. 93-117.
- Villagra, L. (2009). ¿Quiénes y cómo definen la política económica en la era Lugo? En: L. Villagra (Compilador). *Gobierno Lugo: herencia, gestión y desafíos*, (pp. 43-62), Base Is. Asunción.

<sup>1</sup>La alianza que ganó las elecciones de 2008 era formada por partidos de centro e izquierda con el PLRA (un partido tradicional, el principal opositor histórico del Partido Colorado).

<sup>2</sup>La propuesta de juicio político para deponer Lugo fue presentada el día 20 de junio de 2012. En el mismo día fue aprobada en la Cámara de Diputados por 76 votos a favor, 1 en contra y, 3 abstenciones. Lugo respondió a este proceso, afirmando que se sometería al juicio político en el Senado, constituido como tribunal para juzgar el caso. El proceso se desarrolló de modo drástico y, ya en el día 22 de junio ocurrió el juicio. Lugo tuvo apenas 24 horas para preparar su defensa, para la cual solo se le otorgó 4 horas para presentarla ante el Senado. En algún momento, se intentó parar el proceso, con la alegación de inconstitucionalidad, más esta solicitud fue desestimada por la Corte Suprema de Justicia. Así, el 22 de junio de 2012, Fernando Lugo fue depuesto del cargo de presidente (Montanaro, 2012; Paredes, 2012).