

## **ANÁLISIS CULTURALISTA DE LA INFLUENCIA DEL GOBIERNO DE FERNANDO LUGO (2008-2012) EN LA DEMOCRACIA PARAGUAYA**

**Junior Ivan Bourscheid<sup>1</sup>**

**Resumen:** El objetivo general del trabajo es comprender la influencia del gobierno de Fernando Lugo para la democracia paraguaya, en tres esferas fundamentales: la estructura económico-social; las relaciones políticas; y las actitudes políticas. Con el aporte teórico-conceptual culturalista se busca analizar la construcción de una cultura política no democrática sostenida por una institucionalidad del dominio político conservadora, permaneciendo un régimen democrático que responde intereses de los grupos dominantes. Es realizado un estudio de caso que utiliza herramientas de estadística descriptiva para dimensionar la influencia de los fenómenos analizados a partir de los datos aportados por el IDD-Lat y el Latinobarómetro. La hipótesis trabajada es que el gobierno Lugo representó un cambio momentáneo de percepción en la población, volviéndose más positiva en relación al gobierno. Sin embargo, su unidad fue frágil fomentando la permanencia de las debilidades gubernamentales para responder demandas y el modo de hacer política convencional, no logrando sostener la percepción. Es concluido que las divisiones al interior del gobierno generaron inmovilismo en los objetivos gubernamentales, deteriorando las actitudes políticas y la evaluación positiva, asimismo la manutención de una correlación de fuerzas favorable a los grupos dominantes. Hubo un cambio en las actitudes sobre el gobierno que no se mantuvieron, asimismo no hubo un cambio estructural en las actitudes sobre el régimen político y la capacidad de responder demandas ciudadanas, permaneciendo la estructura económico-política conservadora.

**Palabras-clave:** Paraguay; democracia; gobierno Lugo; cultura política

*Recebido em: 18/09/2018*

*Aceito em: 02/12/2018*

---

<sup>1</sup> Estudiante de Doctorado del Programa de Posgrado en Ciencia Política de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS). Máster en Ciencia Política por la UFRGS (2016). Graduación en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de Santa Maria (2014). Becario del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Vice líder del Grupo de Teoría, Arte y Política (GTAP). E-mail: junior\_bourscheid@hotmail.com

## **CULTURAL ANALYSIS OF THE INFLUENCE OF FERNANDO LUGO'S GOVERNMENT (2008-2012) IN THE PARAGUAYAN DEMOCRACY**

**Abstract:** The work's general objective is to understand the influence of the government of Fernando Lugo for the Paraguayan democracy, in three fundamental spheres: the economic-social structure; political relations; and political attitudes. With the cultural theoretical-conceptual contribution, we seek to analyze the construction of a non-democratic political culture that sustain by institutions of conservative political dominance, maintaining a democratic regime that responds to the interests of the dominant groups. A case study is carried out using descriptive statistics tools to measure the influence of the phenomena analyzed from the data provided by the IDD-Lat and the Latinobarómetro. The hypothesis worked on is that Lugo's government represented a momentary change of perception in the population, becoming more positive in relation to the government. However, their unity was fragile, fostering the permanence of governmental weaknesses to respond to demands and the way of doing conventional politics, not sustaining the perception. It has concluded that the divisions within the government generated immobility in the governmental objectives, deteriorating political attitudes and positive evaluation, as well as the maintenance of a correlation of forces favorable to the dominant groups. There was a change in the attitudes about the government that were not maintained, likewise there was no structural change in attitudes about the political regime and the capacity to respond to citizen demands, the conservative economic-political structure remaining.

**Keywords:** Paraguay; democracy; Lugo's government; political culture

## 1. Introducción

La evolución histórica paraguaya presenta elementos de un proceso conservador a lo largo del tiempo. La política paraguaya estuvo involucrada por el predominio de la política tradicional, buscando mantener los intereses de la élite administrativa junto con la élite económica nacional (González, 2013).

Sin embargo, recientemente son observadas algunas alteraciones que fomentan el interés de estudiar la posibilidad de transformaciones estructurales que puedan superar las adaptaciones coyunturales. Desde la perspectiva política, con la democratización inaugurada a partir del golpe de Estado de 1989 nuevos actores participan y disputan el liderazgo del dominio político, históricamente comandado por el coloradismo-liberalismo. Los movimientos políticos con una perspectiva contestataria de a poco van participando, con un discurso de cambiar la estructura político-económica. (González, 2013). Ese elemento se ha vuelto central para el debate con la victoria electoral de Fernando Lugo en 2008, derrotando el Partido Colorado después de 61 años ininterrumpidos de gobiernos (Pangrazio, 2008).

Ese estudio tiene como objetivo general comprender la influencia del gobierno de Fernando Lugo (2008-2012) para la democracia paraguaya en tres esferas centrales: la estructura económico-social; las relaciones políticas; y las actitudes políticas de la ciudadanía. A partir del aporte teórico-conceptual culturalista se busca analizar la construcción de una cultura política no democrática sostenida por un modelo de dominación conservador, permaneciendo con un régimen democrático que responda los intereses de los grupos dominantes. Esa estructura gubernamental mantiene una baja capacidad estatal para responder las demandas de la población, dificultando la permanencia de actitudes positivas hacia el gobierno de turno, asimismo en relación al régimen democrático.

La evolución histórica conservadora es analizada a partir de una cultura política autoritaria y no democrática que recientemente fomentó la búsqueda por alternancia en la dirección del régimen, paralelamente a la búsqueda por cambios políticos que influyan la estructura económico-social. No obstante, permanece un modelo conservador con una correlación de fuerzas favorable al conservadorismo, observándose el inmovilismo del gobierno de alternancia, con pocas respuestas a las demandas de la sociedad civil, resultando en el deterioro de su apoyo y el posterior juicio político.

La hipótesis trabajada es que el gobierno Lugo representó un cambio coyuntural de la percepción ciudadana sobre el gobierno, volviéndose más positiva. Sin embargo, como su unidad fue frágil (apenas para las elecciones, para darse la alternancia) no logró sostener esa percepción. Su unidad fue efímera, coyuntural, y no logró alterar de modo estructural la cultura política, el modo de hacer política y la capacidad gubernamental para responder las principales demandas.

Es observado cómo las divisiones al interior del gobierno generaron inmovilismo en relación a los objetivos gubernamentales, deteriorando las actitudes y la evaluación positiva. Asimismo se analiza cómo la permanencia de una correlación de fuerzas favorable a los grupos dominantes hizo que la evaluación positiva del gobierno como instrumento de cambio fue disminuyendo ante la permanencia del modo tradicional de hacer política.

Con base en un estudio de caso hipotético-deductivo se examina la conformación de la estructura político-económica a través del modelo económico adoptado y de las estructuras político-ideológicas a través del régimen político que sostiene el Estado. Son utilizadas herramientas de estadística descriptiva para dimensionar la influencia de los fenómenos analizados, a partir de los datos aportados por el IDD-Lat para dimensionar la capacidad gubernamental de responder las demandas por políticas de bienestar y eficiencia económica, y los datos del Latinobarómetro son usados para dimensionar las actitudes políticas de la población ante el gobierno, el régimen democrático y la estructura gubernamental.

Inicialmente son presentados elementos teórico-conceptuales que permiten caracterizar la cultura política y la democracia paraguaya. En la sección siguiente es presentado el caso paraguayo, seguido por el análisis de las elecciones de 2008 y el gobierno de Fernando Lugo, observando la influencia del gobierno Lugo en la democracia paraguaya a partir de las esferas centrales del estudio.

## **2. Cultura política y democracia: aportes teóricos**

El interés que fomenta la propuesta de esa investigación se justifica por el propósito de estudiar un régimen democrático incipiente, en un país con poca tradición de control y participación de los representados en las instituciones que componen el régimen, aunque pasando por transformaciones en la última década.

Para Baquero (2011), la restauración democrática en América Latina no significó la revitalización de la sociedad civil, sino que hubo un proceso creciente de despolitización y "desapoderamiento". Y el proceso de desmovilización política genera dudas sobre la efectividad de las instituciones políticas. Eso ocurre por el hecho de que América Latina transitó hacia la democracia sin antes construir organizaciones y valores para su promoción.

El incipiente proceso de democratización paraguaya sufrió una sucesión de problemas para consolidarse, como la amenaza permanente de golpes de Estado y las denuncias recurrentes de fraudes electorales desde el inicio de la democratización, y eso resulta en falta de confianza en los resultados de las votaciones (Brítez y Caballero, 2010). Todos esos fenómenos crearon un ambiente de creciente descreencia en la representatividad del régimen, junto con la mitigación de liderazgos que representen las demandas ciudadanas (Goiris, 2000; Goiris, 2004).

Adentrando al campo teórico de cultura política elaborada por Almond y Verba (1965), es observado que la estabilidad de los regímenes políticos se vincula directamente con la coherencia entre la cultura política de la población y las instituciones que basan el régimen. Para Easton (1965) el soporte al régimen democrático ocurre en distintos niveles, tanto elementos concretos como abstractos que componen el régimen político, considerándose que una característica relevante de los regímenes democráticos contemporáneos está en su dependencia del apoyo ciudadano para permanecer funcionando estable y efectivamente.

Según Dalton (2013) y Norris (1999) el éxito del régimen democrático es vinculado en gran medida con la capacidad de respuesta del sistema a demandas ciudadanas. Generalmente también es aceptado que la competencia electoral es un componente esencial.

Por lo tanto, debe esperarse que en sistemas multipartidarios los ciudadanos posean valores democráticos más fuertes que los vistos en aquellos sistemas donde un partido domina el escenario político.

Eso pasa pues la cultura política se considera inicialmente como el conjunto de orientaciones subjetivas de determinada población, incluyéndose los conocimientos, creencias, sentimientos, compromisos y valores políticos (Kuschnir y Piquet Carneiro, 1999). Son las proyecciones y percepciones que determinada población tiene en relación a su modelo de dominación política.

Como el modelo de dominación no está apartado de la estructura económico-social, incluso siendo un reflejo de ella, hay una relación íntima entre economía y cultura política donde el grado de satisfacción con el nivel de vida influye en la satisfacción con el régimen político (Rennó, 1998).

Por eso, se considera que el contenido específico de cada cultura política contribuye para prever el desempeño de ciudadanos e instituciones en el escenario político. Los actores son guiados por valores y creencias que basan el régimen político, pues el régimen político busca permanecer establemente con los menores costos, buscando adecuar el modelo de dominación a los elementos centrales presentes en las concepciones colectivas.

Según Baquero y González (2010: 254), el proceso de democratización latinoamericana *"gerou um otimismo em formar uma base socioeconômica mais equitativa, bem como proporcionar as bases para uma participação política mais efetiva dos cidadãos na arena política, essas expectativas parecem estar longe de se concretizar"*. De tal modo, la insuficiencia del régimen político para responder demandas produciría conflictos e inestabilidad que podrían trascender el ámbito nacional para el internacional.

Y para Munck (2003) existirían dos escenarios posibles de cambio: el anti político o la revaloración política. "En este sentido, es importante recordar que por más poderosos que parezcan los intereses que sustentan el escenario (...), la falta de respuesta por parte de las élites a los problemas de la corrupción, la violencia, la pobreza y la desigualdad, ofrece oportunidades para cambios desde abajo" (Munck, 2003: 578-579). El comportamiento ciudadano ante el régimen dependería directamente de su capacidad de respuesta a las frustraciones populares con las políticas adoptadas durante el proceso de democratización.

De tal modo, se puede observar que las tres esferas centrales del estudio están relacionadas con la percepción ciudadana sobre su régimen político. Con la permanencia de las características generales de la economía y la sociedad paraguaya, aunque cambiando su régimen político, la percepción que la ciudadanía tiene de su régimen es que sigue sosteniendo los intereses de las élites políticas y económicas, alejándose de la ciudadanía en general. Para que el régimen democrático pueda aumentar la actitud positiva en la población es necesario hacer un cambio en la estructura económico-social y en las relaciones políticas, un cambio que permita hacer que la estructura gubernamental logre responder las demandas populares.

En la secuencia es analizado cómo se construyó la democracia paraguaya, permaneciendo el modelo de dominio conservador que conlleva un desarrollo histórico conservador. También es presentada la permanencia de una cultura política no democrática fomentada por las largas hegemonías partidarias y especialmente por los gobiernos

autoritarios que crean un modo de hacer política convencional. Además, se analiza la construcción de una estructura gubernamental que no logra responder las demandas ciudadanas dificultando la manutención estable del dominio político, puesto que no promueve una percepción positiva en relación al régimen.

### **3. La evolución del caso paraguayo: estructura político-económica conservadora y cultura política no democrática**

Con la fundación de los dos partidos históricos o tradicionales (Colorado - ANR y Liberal - PLRA, en 1887), durante 130 años de actuación partidaria apenas tres breves períodos no fueron comandados por uno de esos grupos (Pangrazio, 2008). El predominio colorado-liberal en la sociedad política es un primer elemento de estudio.

Un segundo elemento de estudio es la estructura económica sostenida después de finalizada la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), cuando la economía paraguaya es insertada definitivamente en la dinámica del sistema capitalista internacional. La economía paraguaya se inserta de modo dependiente, periférico, conformando una economía agroexportadora de grandes complejos primarios, con la tierra volviéndose un elemento fundamental de poder (Goiris, 2004). La concentración de recursos en las elites internas e internacionales genera una estructura social fundamentalmente desigual, asimétrica, con una relación de fuerzas en la lucha de clases ampliamente favorable para la clase dominante.

Esos dos elementos convergen a un tercero que mantiene el modelo político-económico presentado: la cultura política conservadora y autoritaria. Según Goiris (2004), la propia evolución conservadora de Paraguay (sin grandes alteraciones estructurales) hace que la población tenga posturas más conservadoras, difundidas por los principales aparatos ideológicos (como la Iglesia Católica, los medios de comunicación empresariales y la escuela). Además, el legado de gobiernos autoritarios y de liderazgos personalistas fuertes (surgido de la matriz caudillista) influye en la relación autoritaria entre la sociedad política y la sociedad civil.

La conformación actual de la estructura político-económica paraguaya es una respuesta a la evolución del período anterior, con el gobierno del general Alfredo Stroessner (1954-1989). La estructura económico-social sostenía un modelo económico agroexportador con el inicio de la expansión productiva de grandes complejos agrícolas (como soja, maíz, algodón y ganadería). Paralelamente, el modelo político autoritario fomentaba la cultura política autoritaria y no democrática.

Si bien el momento y la forma como ocurrió la caída de Stroessner pudo generar alguna sorpresa – aunque la escisión al interior del Partido Colorado en 1987 ya demostraba la búsqueda por sustituir el grupo político en el poder – el proceso que siguió al golpe de 2 y 3 de febrero de 1989 confirmó las expectativas que el período post-stroessner pondría problemas para los nuevos gobiernos reconstruir una coalición gobernante y alcanzar un nivel mínimo de predominio.

Las dificultades para acumular el poder suficiente para estructurar un esquema de gobierno alternativo exigirían adoptar una solución de compromiso, donde deberían ser

incluidos por lo menos algunos sectores liberalizadores. Sería con esa apertura al interior de la coalición gobernante que se desencadenaría un proceso de liberalización que posibilitaría una eventual democratización. Por lo tanto, "el post-stronismo se constituiría así en una coyuntura con alto potencial democratizante no necesariamente por la fuerza de los sectores democráticos sino por las altas chances de producir dicho resultado como sub-producto de la lógica que acaba de desencadenarse" (Abente, 2010: 17).

No obstante, se verificó la permanencia del predominio de los partidos tradicionales – la Asociación Nacional Republicana (ANR – Partido Colorado) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) – en los principales cargos representativos de la democracia nacional (Paredes, 2013), adaptándose a la nueva coyuntura política paraguaya y sosteniendo la representación del modelo económico de las élites.

Para llegar a esa definición se debe considerar la conformación de la estructura económica paraguaya, cómo se establecen las relaciones sociales de producción y la organización política del Estado y cómo se desarrollan las relaciones de fuerzas al interior de la estructura político-económica.

Según Villagra (2009) la economía paraguaya puede ser analizada a partir de algunas características generales. La tierra y los recursos naturales son la principal fuente para generar riquezas, sosteniendo la actividad agrícola-ganadera, forestal, agroindustrial y gran parte del comercio<sup>2</sup>. La tierra y sus riquezas están profundamente concentradas por los terratenientes locales y extranjeros<sup>3</sup>, enfocados principalmente en producir soja y ganado para exportar la oleaginosa, carne y sus derivados.

La economía paraguaya está orientada hacia las necesidades del mercado internacional, desconsiderando las necesidades de la población local, renegada por su bajo nivel adquisitivo<sup>4</sup>. Paraguay está insertado en una lógica de intercambio desigual, exportando materias primas de bajo valor agregado e importando productos de alto valor agregado, incluso insumos y maquinarias para producir las materias primas exportadas. El modelo privilegia la exploración extensiva de la tierra, como el caso de la ganadería, además del uso intensivo de capital y tecnología como los monocultivos de soja, excluyendo del proceso el empleo intensivo de mano de obra por su escasa capacidad de generar empleos.

Por todo eso el sistema económico genera una enorme desigualdad entre un sector con elevadas rentas y ganancias y una enorme cantidad de paraguayos en situación de

---

<sup>2</sup> Considerando los datos de los principales productos de exportación es posible constatar la importancia de los principales complejos agroexportadores. Sumando otro producto primario exportado por Paraguay, la electricidad, que representaba 24,9% de las exportaciones de 2015 – proveniente de las dos principales usinas hidroeléctricas del Cono Sur, las binacionales de Itaipu e Yacyretá – y considerando los demás principales productos, se observa que los productos primarios eran responsables por 83,8% de las exportaciones (Cepalstat, 2017).

<sup>3</sup> Los datos de la distribución de tierras presentados por el Censo Agropecuario Nacional de 2008 apuntan que 2,6% de los propietarios del país poseen 85% de las tierras registradas. El índice de Gini para la distribución de tierras era de 0,93 – uno de los mayores del mundo (González, 2009).

<sup>4</sup> En 2014 la tasa de pobreza en Paraguay alcanzaba 42,3%, donde la tasa de pobreza urbana era del 36,5% y la rural era del 50,9%. Además, la tasa de indigencia era del 20,5%, donde la urbana era del 13,3% y la rural era del 31,3% (Cepalstat, 2017).

pobreza y exclusión, desempleados y en la informalidad, con relaciones laborales precarias<sup>5</sup>. El Estado paraguayo (incluyendo los tres poderes que lo integran y todo el aparato legal) está diseñado para favorecer y preservar esa estructura económica y los beneficios generados a los grupos que hacen parte de la coalición de clase dominante.

La caracterización de la coalición de clase dominante se relaciona con lo que Palau Viladesau (2010) llama "poder real" en Paraguay. Según el autor, son cuatro grupos que conforman la estructura del poder real: la oligarquía ganadera, los narcos, los "empresarios" (vinculados al sector rentista y actividades ilícitas) y las multinacionales. Analizando los cuatro grupos, "el primero es el más antiguo; el segundo y el tercero se instalaron con Stroessner; el último es el poder emergente a partir del golpe de 1989 y está integrado por quienes pasan a ser los "adalides" de la democracia mínima que rige en el país hoy" (Palau Viladesau, 2010: 140).

Puede observarse la caracterización de la economía paraguaya como agroexportadora, dependiente del capital internacional, importadora de una amplia canasta de productos, desigual en la distribución de renta y recursos necesarios para producir. El privilegio de pequeños sectores con grandes recursos en perjuicio de la mayor parte de la población mantiene una relación de fuerzas favorable a los primeros.

Las bases del modelo económico-productivo instalado con el stronismo siguen vigentes. Lo que pasa en ese nuevo período es la internacionalización de la economía paraguaya, paralelamente a la desestatización. Con esa conformación de la estructura social, el dominio político del Estado está volcado hacia los intereses de la coalición de clase dominante formada por la exportación primaria, las empresas vinculadas a los flujos de capital, los servicios (principalmente vinculados a la reventa de productos importados), la especulación inmobiliaria y las empresas públicas que siguen actuando (fundamentalmente las dos usinas hidroeléctricas binacionales) (Bourscheid, 2016).

Y la estructura administrativa del Estado es definida por González (2009) como un Estado Oligárquico, desarrollando una estructura y una burocracia que busca garantizar sus fines, beneficiando sus aliados económicos que auxilian a sostener el grupo social detentor del poder. El creciente ingreso fiscal (aunque la presión tributaria es una de las más bajas del continente y de carácter marcadamente regresivo<sup>6</sup>) está direccionada a una serie de aplicaciones relacionadas con ese modelo.

Entre las principales aplicaciones de los recursos estatales son destacadas las obras públicas de infraestructura económica y social, dotación de servicios que proporcionan economías externas a la oligarquía y las empresas extranjeras. El pago de capital e intereses correspondientes a los préstamos es un segundo elemento, sobre todo en un modelo productivo que necesita financiamiento previo. El financiamiento del riesgo para las grandes

---

<sup>5</sup> Hay una gran desigualdad entre el grupo con más rentas y el grupo con las menores rentas. Villagra (2009) calcula que el 10% de la población con más renta reciben anualmente una renta 42 veces más grande que la recibida por el 10% en el extremo opuesto.

<sup>6</sup> El sistema tributario es considerado regresivo pues 65% de los impuestos son cobrados directamente sobre el consumo, destacándose el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los Impuestos Selectivos (IS) que recaen sobre la mayoría de la población consumidora. Mientras tanto los impuestos sobre la renta generan apenas 15% del total (Villagra, 2009). Además, la presión tributaria paraguaya es una de las menores de la región, con apenas 12,9%, comparándose con el 29,2% de Argentina, el 35,6% de Brasil, el 24,1% de Uruguay, el 20,1% de Bolivia o el 21,3% de Chile (González, 2009).

empresas nacionales y extranjeras también se inserta junto con los préstamos de bancos públicos y miembros de la oligarquía y la élite pública en condiciones favorables, en detrimento de las parcelas mayoritarias de la población (González, 2009).

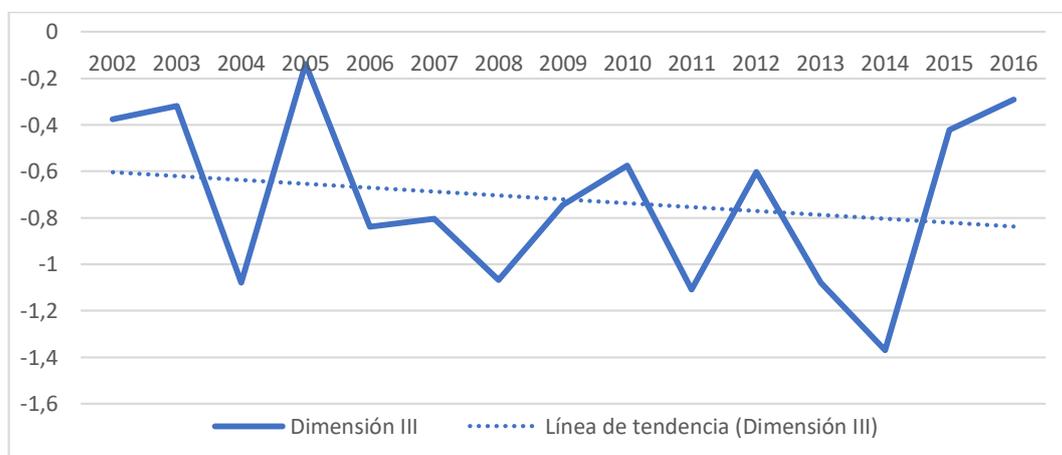
Otras formas de utilización de los recursos del Estado Oligárquico se refieren a la manutención del aparato burocrático expandido por el aumento de tareas y por su rol como creador de empleos, favoreciendo el clientelismo y el prebendarismo del funcionalismo público. Se inserta también la realización de obras suntuarias y no productivas, como expresión simbólica del poder estatal y oligárquico, también como refuerzo de su prestigio. En general el uso de las políticas y recursos estatales son direccionados hacia una distribución de renta favorable a las élites públicas, los grupos oligárquicos y los intereses extranjeros predominantes que se retroalimentan a través del propio ciclo productivo.

Con las dos caracterizaciones se puede ver la articulación existente en el modelo conservador para sostener la estructura económica que beneficia la alianza conservadora y un modelo político que permanezca con el predominio de los partidos tradicionales conduciendo el aparato gubernamental, representando los intereses económicos agroexportadores y de los sectores rentistas aliados.

El Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) de la Fundación Konrad Adenauer también corrobora esas dos caracterizaciones afirmando que los principales problemas de la democracia paraguaya son: la baja calidad institucional, principalmente por la corrupción y el clientelismo; y la baja capacidad de generar políticas públicas de bienestar social y eficiencia económica (Konrad Adenauer Stiftung y Polilat, 2016).

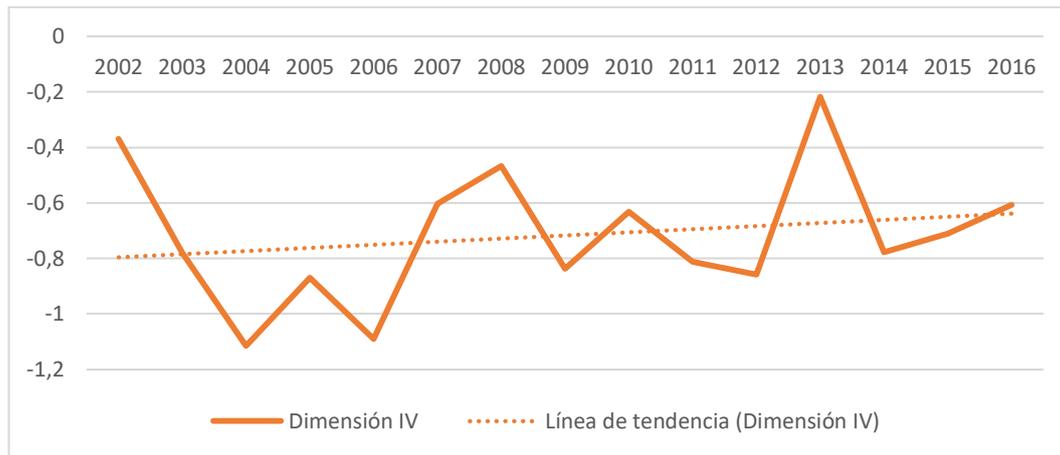
Los dos problemas convergen para caracterizar una democracia de baja calidad, por la baja capacidad de las instituciones estatales responder las demandas de la sociedad, fomentando la insatisfacción ciudadana con su régimen político. Uno de los principales problemas de la institucionalidad democrática paraguaya está en la incapacidad de resolver las demandas ciudadanas.

**Gráfico 1.** Evolución histórica: capacidad de generar políticas de bienestar (Dimensión III)



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

**Gráfico 2.** Evolución histórica: capacidad de generar eficiencia económica (Dimensión IV)



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

En la serie histórica presentada por el IDD-Lat los resultados de Paraguay en ambas dimensiones siempre fueron negativos. En más de una década (2002-2016) el Estado paraguayo no pudo desarrollar institucionalmente los mecanismos exigidos para responder las demandas de la élite (por eficiencia económica) y de los grupos excluidos y más vulnerables (por bienestar social). También es posible observar una diferencia entre las dos dimensiones: mientras la línea de tendencia de las políticas de bienestar es decreciente en el periodo, la línea de tendencia de las políticas de eficiencia económica es creciente, visualizándose peores resultados en la dimensión de las políticas de bienestar que permiten apuntalar hacia resultados gubernamentales más enfocados en los intereses de las élites en comparación con las demandas populares por bienestar social.

Además, es posible observar que a partir de la década de 1990 varias transformaciones en la sociedad paraguaya implicaron desafíos adicionales para el sistema político, porque fomentan nuevas demandas de los grupos sociales afectados. En ese contexto fue visto: el aumento del éxodo rural y la aceleración del proceso de urbanización, junto con el acceso precario a la vivienda y el aumento de la especulación inmobiliaria; mayor cobertura de la educación pública, no necesariamente generando mejor calidad; mayor acceso a las tecnologías digitales; subempleo estructural, fomentado por el aumento poblacional en los principales centros comerciales del país; consolidación de un nuevo modelo de desarrollo y acumulación capitalista predominante en una extensa zona del país, con el cultivo mecanizado de soja y la ganadería extensiva, cada vez más intensivas en capital y menos en mano de obra (Espínola González, 2010; Palau Viladesau, 2010; González, 2013).

Con eso, los sectores marginalizados, excluidos y mayoritarios (los campesinos, ocupantes urbanos de zonas precarias, trabajadores informales) demandan mayor cobertura y eficiencia de las políticas sociales del gobierno, con medidas que señalen soluciones estructurales para sus problemas. Y los sectores de la élite económica asumen una actitud preventiva ante medidas que afecten sus intereses, destacándose: la reforma fiscal, fundamentalmente en lo concerniente a la aplicación del impuesto de renta y del impuesto a las exportaciones de granos; aumento de los gastos públicos en políticas sociales, financiado

por el aumento de la carga tributaria; mayor control y reglamentación de la producción agrícola, básicamente el uso de semillas transgénicas y de agroquímicos<sup>7</sup> (González, 2013).

La acomodación del Partido Colorado fue visible en las nuevas elecciones, confirmando su predominio en las elecciones nacionales de 1993, 1998 y 2003 gracias a la desarticulación de la oposición y su incapacidad para establecer alianzas que permitieran alterar el padrón de dominio político nacional en manos de los colorados. Sin embargo, las varias crisis políticas enfrentadas durante los gobiernos colorados, junto con el fortalecimiento gradual de algunos movimientos sociales reivindicadores de cambios en la política nacional demostraban los límites para la hegemonía conservadora bajo el comando colorado (Paredes, 2007).

Durante el mandato de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) ocurrió la intentona golpista del general Lino Oviedo, en 1996. En el mandato de Raúl Cubas Grau (1998-1999) los acontecimientos del marzo paraguayo revelaron las profundas y persistentes escisiones entre facciones del coloradismo. Primero el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña en 23 de marzo de 1999, seguido por el aumento de tensión y violencia entre el sector oviedista y los demás, culminando con la muerte de siete jóvenes y la renuncia de Cubas ante la posibilidad del estallido de una guerra civil. Y en 2000 hubo otro intento de golpe de Estado de los oviedistas (Pangrazio, 2008).

Desde 1989 esos fueron los rasgos generales de la economía y del Estado que fueron paulatinamente profundizándose. En la primera década del siglo XXI la insatisfacción popular, los faccionalismos crecientes al interior del bloque conservador (principalmente en el coloradismo), la incapacidad de la política tradicional generar cuadros de liderazgo para la política nacional, todo eso convergió para la ascensión de Fernando Lugo como Presidente en 2008, ensayando un discurso progresista, aunque electoralmente utilizándose de una amplia alianza de partidos y movimientos políticos tanto de derecha, socialdemócratas y de izquierda<sup>8</sup>, buscando derrocar la ANR que gobernaba hacía 61 años tanto en regímenes autoritarios como en democracia.

En la secuencia es analizado el proceso electoral de abril de 2008 que ha resultado en la primera alternancia presidencial durante la democratización paraguaya, hecho que ha sido una "hoja de ruta" para el gobierno de Fernando Lugo.

---

<sup>7</sup> En el gobierno Lugo (2008-2012), por ejemplo, esos fueron elementos de presión de la élite agroexportadora. Lugo impedía la evolución del proceso de reglamentación del uso de las semillas transgénicas que buscaba la apertura definitiva de Paraguay para las tecnologías productivas del complejo primario (que ya estaban siendo usadas por los propietarios internos). Con la deposición de Lugo, el primer acto del gobierno de Federico Franco (2012-2013) fue avanzar en esa cuestión, beneficiando las grandes compañías transnacionales (Monsanto, Syngenta, Dow, ADM, Dupont) (González, 2013).

<sup>8</sup> La Alianza Patriótica para el Cambio tuvo apoyo de la derecha con el PLRA (Partido Liberal Radical Auténtico), PDC (Partido Demócrata Cristiano) y del PPQ (Partido Patria Querida), también de disidentes de la propia ANR, de la socialdemocracia con el PDP (Partido Democrático Progresista), PRF (Partido Revolucionario Febrerista), PEN (Partido Encuentro Nacional), PPS (Partido País Solidario) y de la izquierda con el PMAS (Partido del Movimiento al Socialismo), PCPS (Partido Convergencia Popular Socialista), PPT (Partido Popular Tekojoja), PFA (Partido Frente Amplio), Bloque Social y Popular (Pangrazio, 2008).

#### 4. Elecciones de 2008 y la unidad electoral

La insatisfacción de la población con las administraciones coloradas pasa a representar una actitud crítica ante el propio régimen democrático. La satisfacción con el régimen representa una evaluación de la administración gubernamental. La actitud paraguaya ante la democracia es crítica por las demandas no respondidas por sus gobiernos (esos fenómenos van a ser dimensionados en la sección 6 con los datos aportados por el Latinobarómetro).

El surgimiento en 2006 de la figura del obispo de San Pedro, Fernando Lugo, como mediador de varios movimientos dispersos que denunciaban el autoritarismo del oficialismo colorado y demandaban mayor control y participación popular en las instituciones públicas representó una novedad histórica para la política paraguaya, en lo concerniente a su potencial de agregar propuestas contestatarias a la estructura existente. Para Soler (2009), la posterior ascensión de Lugo al Ejecutivo estuvo relacionada con el apoyo recibido de los movimientos sociales. Aunque se esté de acuerdo con la autora sobre el apoyo que Lugo recibió de los movimientos sociales, es importante resaltar que ese apoyo fue abiertamente articulado apenas al final de la campaña.

Del mismo modo, hay que considerarse que la ascensión de Lugo representó una crisis de liderazgos tradicionales. Ese fenómeno que abarca toda la democratización y remite a la tradición paraguaya de liderazgos fuertes fomenta la aparición de liderazgos de afuera del sistema, los *outsiders*. Las crisis de representatividad del régimen político y de los liderazgos políticos son fenómenos paralelos y congruentes, incentivando la ascensión de líderes de afuera del sistema. Además, se considera que el caso paraguayo se inserta en la perspectiva más general de cambios vivenciados por las democracias latinoamericanas, donde “los formatos democráticos clásicos y sus actores tradicionales han deteriorado su legitimidad en varios países de la región y hoy presentan – en mayor o menor medida según los casos – insuficiencias claras para consolidar democracias nuevas y arraigadas en el continente” (Caetano, 2010: 12).

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 el caso específico de Lugo, la autora caracteriza como un liderazgo *party-tolerant* (que tolera el sistema de partidos) y *outsider* (formado al exterior de los partidos políticos).

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 período no gobernado por un colorado o liberal<sup>9</sup> (Pangrazio, 2008). Segundo, fue la primera transición institucional de gobierno entre

---

<sup>9</sup> Los otros dos fueron gobiernos militares, primero el Coronel Rafael Franco en 1936-1937, durando apenas 18 meses, y posteriormente el gobierno del General Higinio Morínigo entre 1940-1948, un gobierno autoritario militar-nacionalista que recibió apoyo de los colorados después de la Guerra Civil de 1947 y antes de reasumir el poder definitivamente en 1948. Se considera que el Partido Colorado ya gobernaba en 1947 pues Morínigo estaba condicionado por los ministros colorados de su gabinete.

presidentes de diferentes signos partidarios (Pozas, 2009). Y tercero, representó la primera alternancia partidaria en el Ejecutivo nacional durante el proceso de democratización (Bourscheid, 2016).

López (2014) analiza los resultados electorales desde 1989 para ofrecer algunos indicativos de la permanencia del bloque conservador en el poder y la incapacidad de permanencia de proyectos alternativos a los partidos tradicionales. Aunque observando oscilaciones, López (2014) afirma que la ANR y el PLRA siguen siendo las principales fuerzas políticas paraguayas, constituyéndose en los principales actores de la democratización. Cuanto a las terceras fuerzas afirma su poca durabilidad y el rápido proceso de caída y transformación de tercera fuerza en grupos de menor relevancia, junto con la dificultad de competir con las fuerzas tradicionales, principalmente con la ANR, con excepción de 2003 siempre estando muy lejos en los resultados finales.

Zibechi (2009: 247-248) identifica dos vías tomadas por las "fuerzas del cambio" que llegaron al gobierno en Sudamérica. La primera se refiere a los países "donde las fuerzas del "cambio" llegaron al gobierno como consecuencia de una acumulación electoral e institucional, en un clima de estabilidad política y en base a equipos de gobierno con experiencia previa en las gestiones municipales y provinciales". Y el segundo caso remite a los países marcados por "crisis políticas más o menos profundas, provocadas por la movilización social que llegó a poner en cuestión no sólo a los gobiernos neoliberales, sino también –aún de modo fugaz o incipiente– el modo de dominación y todo el entramado institucional en el que se apoya" (Zibechi, 2009: 248). En ese panorama el caso paraguayo se incluiría en la segunda forma, con la crisis de las fuerzas tradicionales y la inexperiencia previa de las fuerzas del cambio.

La alianza coyuntural entre izquierda, centro-izquierda y grupos conservadores (incluido el tradicional PLRA) para derrocar el poder colorado va a cobrar sus costos durante el gobierno Lugo. La construcción y permanencia de un gobierno que pueda responder intereses distintos, por veces conflictivos, va a demandar posturas de mediación pero señalando soluciones para las divergencias. El gobierno de Fernando Lugo va a optar por un camino mucho más complicado, el inmovilismo, deteriorando el gran apoyo popular que ha marcado el proceso electoral y la instalación del gobierno de alternancia. En la secuencia son analizados esos fenómenos durante el gobierno de Lugo.

## **5. Gobierno Lugo y la tensión entre conservadurismo y cambio social**

Villagra (2009) afirma que durante el gobierno Lugo es posible observar la (re)aglutinación de las posiciones y los discursos de sectores conservadores del país, temerosos por la cercanía de Lugo con los movimientos campesinos y sindicales, y su supuesta comunión con las posturas progresistas de la teología de la liberación. El autor identifica los siguientes actores en ese bloque conservador actuando en el gobierno Lugo:

Los gremios empresariales más conservadores (ARP, UGP, UIP, CAPECO, FEPRINCO<sup>10</sup> entre otros) y la derecha política (ANR, PUNACE, PPQ y un importante sector del PLRA) utilizando los medios de comunicación enteramente a su disposición por su análogo carácter conservador (ABC, Última Hora, La Nación<sup>11</sup>, Telefuturo, RPC, SNT, Unicanal<sup>12</sup> y la mayoría de las radioemisoras de alcance nacional) (Villagra, 2009: 51).

Ese bloque conservador actuó propagando un discurso centrado en exigir que el gobierno se ocupara preferentemente de elaborar y ejecutar un plan para superar los efectos de la crisis financiera internacional y no ejecutar ninguna clase de reforma que pudiera ahuyentar las inversiones privadas del país, principalmente las reformas fiscal, tributaria y agraria (Villagra, 2009). También buscaban avanzar el proceso de liberalizar el uso de las tecnologías de producción agrícola como las semillas transgénicas y los productos químicos necesarios para garantizar la productividad de esos productos. Esos elementos están relacionados con la medición de la dimensión IV del IDD-Lat, la capacidad de generar políticas de eficiencia económica.

No obstante, el electorado – principalmente aquel vinculado a los partidos tradicionales – no entregó un “cheque en blanco” a Lugo. El mismo electorado que eligió una propuesta progresista para el Ejecutivo, eligió un Legislativo marcadamente conservador. Desde el inicio del mandato, Lugo ha percibido que el Parlamento sería una arena decisiva para desarrollar o sostener su gobierno (Villagra, 2009).

Por lo tanto, la relación de fuerzas políticas hizo que Lugo entregara el núcleo económico del gobierno a hombres del PLRA, también a técnicos que eran estimados por el empresariado nacional y por organismos de crédito multilaterales. Los grupos pertenecientes al bloque contestatario recibieron las carteras ministeriales vinculadas con áreas sociales, buscando reequilibrar la relación de fuerzas. Sin embargo, como los presupuestos del área social estaban condicionados por la aprobación del Congreso (conservador) y sujetos a evaluación previa de los ministerios del área económica (conservadores), la relación de fuerzas seguía favorable al bloque conservador.

La alianza conservadora funciona como un bloqueo a las aspiraciones de cambio a partir del gobierno. Tanto el desprestigio personal de Lugo como el bloqueo sistemático de los proyectos de ley funcionaron como soportes conservadores para impedir los cambios prometidos en la campaña. “El gobierno se vio obstaculizado y no pudo dar tan siquiera los primeros pasos en sus principales promesas de campaña, entre las cuales se destacaba el inicio de la reforma agraria y la formulación de políticas orientadas a disminuir la pobreza” (Palau Viladesau, 2010: 143).

Con eso, es posible afirmar que el gobierno Lugo no lograba (y no ha logrado) cambiar el modo convencional de hacer política en Paraguay, reproduciendo el modelo pues estaba

---

<sup>10</sup> ARP: Asociación Rural del Paraguay; UGP: Unión de Gremios de la Producción; UIP: Unión Industrial Paraguaya; CAPECO: Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas; FEPRINCO: Federación de la Producción, Industria y Comercio.

<sup>11</sup> Los tres principales diarios impresos de circulación nacional.

<sup>12</sup> Principales canales de televisión.

condicionado por él. La imposibilidad para responder las demandas relacionadas con sus propuestas de campaña hizo que Lugo fuera perdiendo crecientemente el apoyo ciudadano.

Mientras el bloque conservador se articulaba para contener posibles cambios progresistas que redujeran sus beneficios, los grupos contestatarios seguían marcados por la fragmentación, atomización y dispersión de fuerzas en los movimientos políticos y sociales. Palau (2009) afirma existir una voluntad discursiva de unidad que no logra traducirse en programas y acciones convergentes, puesto que hay divergencias con relación a los caminos a ser recorridos para llegar al objetivo de cambio social en el país. “[...] La historia reciente nos muestra que sólo las urgencias y las polarizaciones extremas posibilitan dejar de lado las mezquindades sectoriales y apuntalar juntos luchas unitarias; eso ocurrió tanto en el año 2002 como parcialmente en las pasadas elecciones [2008]” (Espínola, 2009: 132).

Observando las principales figuras políticas que aparecieron en las elecciones presidenciales desde 1989, Espínola (2009) concluye que los pactos, acuerdos y alianzas siempre estuvieron presentes apenas en el período electoral, una contingencia de las elecciones en un régimen presidencialista multipartidario con un Legislativo fuerte (presidencialismo de coalición) y no es resultado de un proceso o de la construcción de una alternativa para que sectores populares participen de la lógica electoral.

Espínola (2009) también ve el fenómeno de unidad circunstancial con la elección de Lugo, conformando una alianza simplemente electoral reuniendo grupos de los dos bloques de poder, pero con la preponderancia del bloque conservador en la relación de fuerzas a través de la rearticulación preventiva y desarticulación del bloque contestatario que presentó varias listas para el Legislativo, eligiendo apenas cinco representantes (dos Diputados y tres Senadores) todos de partidos o movimientos distintos.

Analizando el escenario del bloque contestatario se ve la convergencia de posicionamientos contra el neoliberalismo, contra la política tradicional, buscando construir una sociedad más justa, menos asimétrica y más plural, con la redistribución de recursos a través de mecanismos generadores de justicia social. El problema surge discutiéndose el método usado para avanzar en esos objetivos, existen varios caminos posibles, tácticas distintas para seguir el camino elegido, todas provenientes de interpretaciones político-ideológicas divergentes con relación al modelo de acción para el cambio social.

A partir del análisis hecho hasta aquí se observa la permanencia de los rasgos generales de la estructura político-económica tradicional en Paraguay. La próxima sección se dedica al análisis específico del efecto que la permanencia de esas características durante el gobierno Lugo tuvo en las actitudes políticas de los paraguayos.

## **6. Influencia del gobierno Lugo en las actitudes políticas ante la permanencia de la estructura político-económica**

La propuesta contestataria de Lugo se limitó al institucionalismo democrático difundiendo a los movimientos sociales la imposibilidad de escindir con tales estructuras – por lo menos en el contexto actual – de modo que sería posible promover los cambios sociales institucionalmente (Paredes, 2013). No obstante, algunos sectores campesinos se

impacientaban con las promesas no cumplidas por el gobierno Lugo y su inercia ante los terratenientes. Los movimientos contestatarios regresan a actuar, incluso con nuevas formas organizativas – como el movimiento de los “carperos”, independiente de los movimientos campesinos previos – y la escalada de tensiones evidenciará que el dilema del gobierno Lugo – la tensión entre contestación y conservadurismo – resultará en su derrocada (Palau, 2014). En ese fenómeno se observa que la consciencia todavía estaba en el nivel económico-corporativo, refiriéndose puntualmente a una pauta reivindicativa de esos movimientos: la reforma agraria con una nueva estructura de división de tierras.

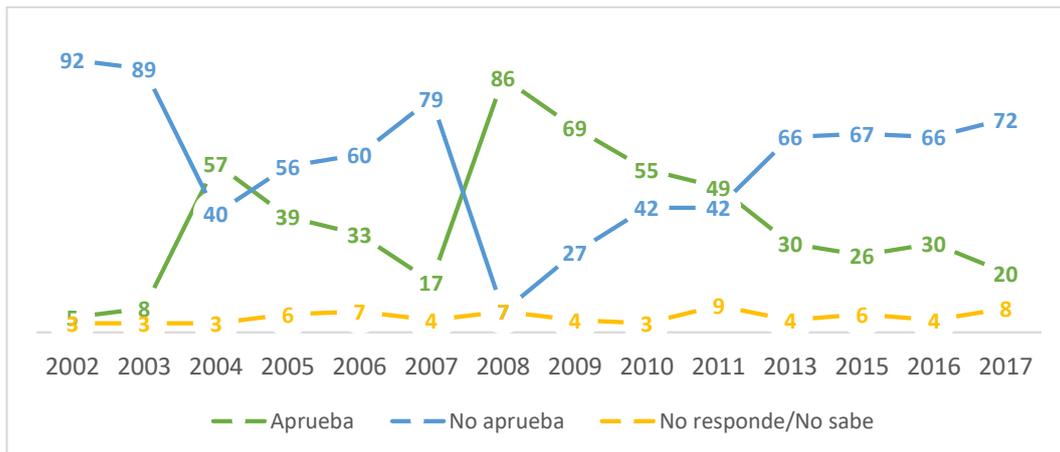
Utilizándose la prensa fue posible crear un imaginario colectivo de desprecio hacia la movilización campesina. En su campaña los medios de comunicación “machacan diariamente sobre el carácter perverso del actuar de la mayoría de los dirigentes campesinos” (Palau Viladesau, 2010: 149). Por lo tanto, “lo poco que pudo haber hecho el gobierno de Lugo ha sido condenado sistemáticamente (también por lo que no ha hecho) por estos medios de prensa y por los representantes del capital en las diversas instancias del Estado” (Palau Viladesau, 2010: 149).

Como analizado por Munck (2010), la política latinoamericana contemporánea no puede ser reducida a los conflictos limitados a las reglas institucionales democráticas. “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” (Munck, 2010: 574).

Esa relación entre institucionalidad y conflictos sociales también está presente en Paraguay. Vemos una institucionalidad incipiente y frágil que no puede generar políticas públicas que respondan las demandas de su población, elemento que ha permitido la ascensión de Lugo al poder (Cerna, 2011-2012). Esperar que institucionalmente sean apaciguadas las tensiones sociales en un escenario de baja capacidad y calidad institucional (como observado en los datos aportados por el IDD-Lat y el análisis hecho acerca del proceso de democratización paraguaya) apenas fomenta el inmovilismo gubernamental ante las demandas de la sociedad civil.

A partir de eso, la población que aprobaba y confiaba en Lugo para realizar la alternancia de a poco va cambiando su actitud, que vuelve a ser crítica en relación al gobierno, como pasaba en los gobiernos colorados. La actitud crítica de la población con las respuestas gubernamentales puede ser vista en la medición del Latinobarómetro.

**Gráfico 3.** Aprobación de la gestión del gobierno que encabeza el Presidente (2002-2017)



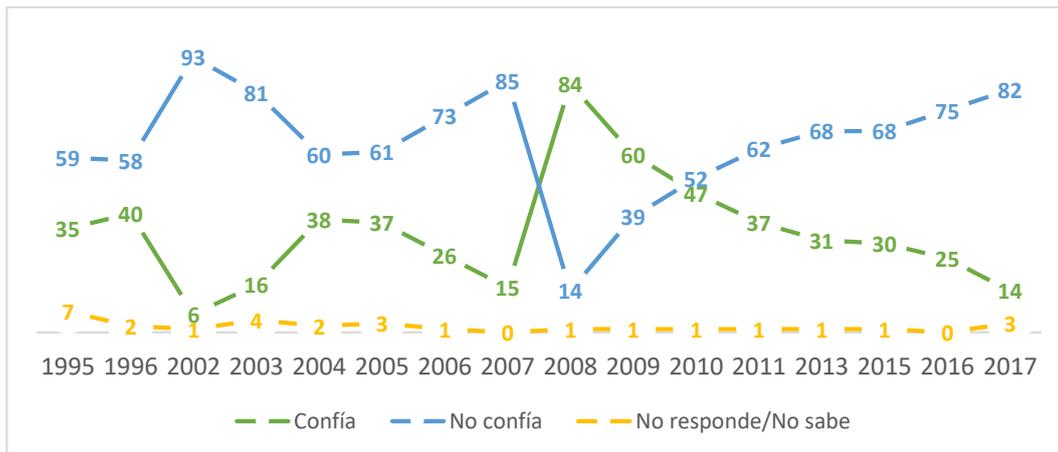
Fuente: Latinobarómetro (2017). Elaboración propia

La aprobación del gobierno Lugo al inicio del mandato alcanza 86% - el valor más grande de la serie - y en las otras dos encuestas de su mandato logra permanecer con una aprobación más grande que la desaprobación. Sin embargo, es posible ver cómo va descendiendo la aprobación de Lugo, cayendo del 86% para 49% en 2011.

Lugo ha pautado su gobierno por la gran esperanza que la población ponía en su gobierno, por finalmente representar un cambio en la estructura tradicional de la política paraguaya. Pero como su mandato ha ingresado en la tensión entre los intereses contestatarios y conservadores, no respondiendo las demandas de ninguno de los dos grupos, no en la medida que ellos esperaban, el apoyo inicial va disminuyendo a lo largo del mandato.

Con relación a la confianza del gobierno, los resultados aportados por las encuestas del Latinobarómetro son los siguientes:

**Gráfico 4.** Evolución de la confianza en el Gobierno<sup>13</sup> (1995-2017)



Fuente: Latinobarómetro (2017). Elaboración propia

En la serie histórica la desconfianza superó la confianza en el gobierno. Ese fenómeno es alterado con el gobierno Lugo, fundamentalmente en los dos primeros años de mandato, cuando la confianza alcanza el 84% en 2008 y 60% en 2009. A partir de 2010 nuevamente la desconfianza supera la confianza, mostrando la deterioración del apoyo hacia el gobierno a lo largo del mandato. Los resultados de la confianza en el gobierno son peores que los obtenidos en la aprobación del gobierno, indicando un proceso de descreencia en las posibilidades de cambios efectivos desde el gobierno. El apoyo inicial evidencia la postura ciudadana de apoyar el proceso de cambio. No obstante, observando la manutención de las características generales de hacer política y la incapacidad de alterar las dinámicas presentes hasta entonces, todo eso hace que la actitud regrese a la desconfianza.

La reacción de la élite conservadora hacía sentirse en el Parlamento con la amenaza permanente de juicio político. Hasta la deposición del gobierno Lugo fueron presentados 23 procesos de enjuiciamiento del Presidente a través del juicio político, pero sin lograr la mayoría parlamentaria necesaria para su aprobación y apertura del proceso (López Benítez, 2015). El cuadro se altera en 2012 cuando las movilizaciones de campesinos sintierra asumen un nuevo parámetro, intensificando las invasiones de tierras y generando una reacción inmediata de las élites económicas que conllevará la deposición de Lugo (Carbone y Soto, 2014).

Se suma a eso el hecho de que uno de los grandes desafíos para la democracia ha sido la propagación de regímenes de precarización institucional, adoptando instituciones democráticas tales como legislatura, tribunales independientes y elecciones, siempre y cuando estén sirviendo para la permanencia del poder de las élites político-económicas (Pietsch, Miller y Karp, 2015).

Por eso la deposición de Lugo fue un elemento de complicación para el escenario político paraguayo: la finalización del gobierno no se ha dado con el paso pacífico del gobierno para su sucesor, sino que con su deposición por juicio político en junio de 2012,

<sup>13</sup> Los datos fueron agregados en dos categorías: Confía (donde incluimos las respuestas "mucho" y "alguna") y No confía (donde incluimos las respuestas "poca" y "ninguna"). Esa agregación fue hecha para facilitar la observación de las variaciones actitudinales a lo largo del tiempo.

menos de un año antes de las siguientes elecciones. En ese contexto es necesario cuestionar la forma adoptada para deponer Lugo, valiéndose de la precarización de la vía institucional que levanta innumerables sospechas sobre la legitimidad del proceso. No se observó más el simple golpismo clásico basado en la fuerza, pero se utilizó una fundamentación y una base jurídico-institucional. Tales preocupaciones son justificadas por el precedente generado al escenario de sistemas democráticos en vías de consolidación.

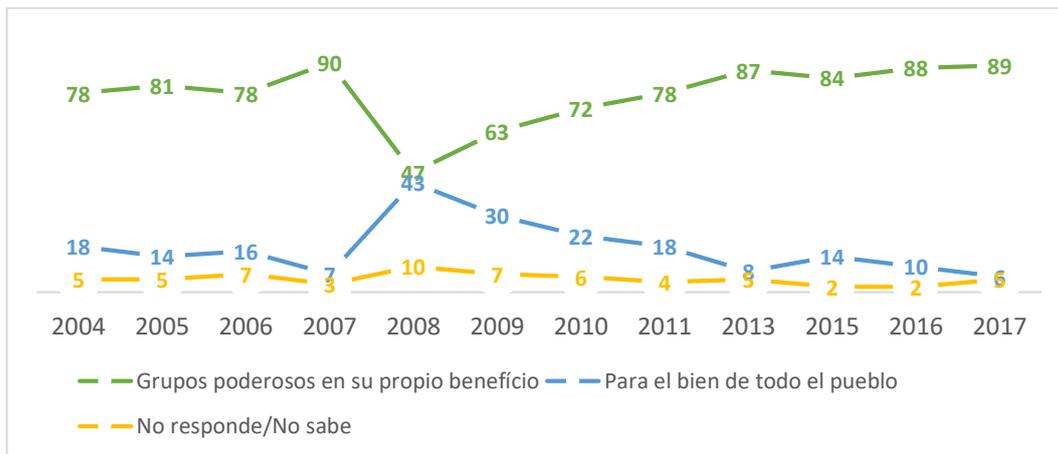
El presidencialismo de coalición – una de las formas asumidas en las democracias latinoamericanas, combinando un Ejecutivo elegido por el voto popular mayoritario con un Legislativo con poderes para limitar la unilateralidad del Ejecutivo, que era característica central del período autoritario (O'Donnell, 2011) – demuestra sus limitaciones para sostener relaciones estables entre los poderes del Estado. Linz y Valenzuela (1998) consideran que la incapacidad de generar coaliciones sostenibles fomenta la crisis del presidencialismo. Según Pérez-Liñán (2009) la utilización del juicio político contra el Presidente crea un nuevo padrón de inestabilidad para los regímenes latinoamericanos. No se crea la relación autónoma de los poderes, pero crea el conflicto de poderes resultando en inestabilidad del régimen.

Es posible observar una alteración en el comportamiento político de las élites paraguayas, buscando legitimar sus acciones con elementos institucionales, prescindiendo de las tradicionales medidas coercitivas. No obstante, la precarización de instrumentos institucionales – como el “juicio político *express*” (Camacho, 2012) – puede aumentar la desconfianza ciudadana con relación a la efectividad y legitimidad de las instituciones que constituyen el régimen político (O'Donnell, 1998).

En la crisis de 2012 es vista la utilización de los mecanismos institucionales tanto para llegar al poder como para solucionar la crisis. El problema está en la apreciación popular de la administración del país, convergiendo para considerar la administración de forma oligárquica, beneficiando las élites en perjuicio de la población.

La desconfianza de los paraguayos en relación a la administración gubernamental genera la percepción que los gobiernos no responden los intereses de la población, sino que los intereses de los propios grupos que están en el poder. Es una forma de caracterización que se acerca al concepto de Estado oligárquico de González (2009), una estructura administrativa que responde a los intereses de la élite política que representa la élite económica. Eso puede ser observado en las encuestas del Latinobarómetro acerca de la actitud ciudadana ante el gobierno, con los siguientes resultados:

**Gráfico 5.** Evolución de la actitud: país para todos o para los poderosos (2004-2017)

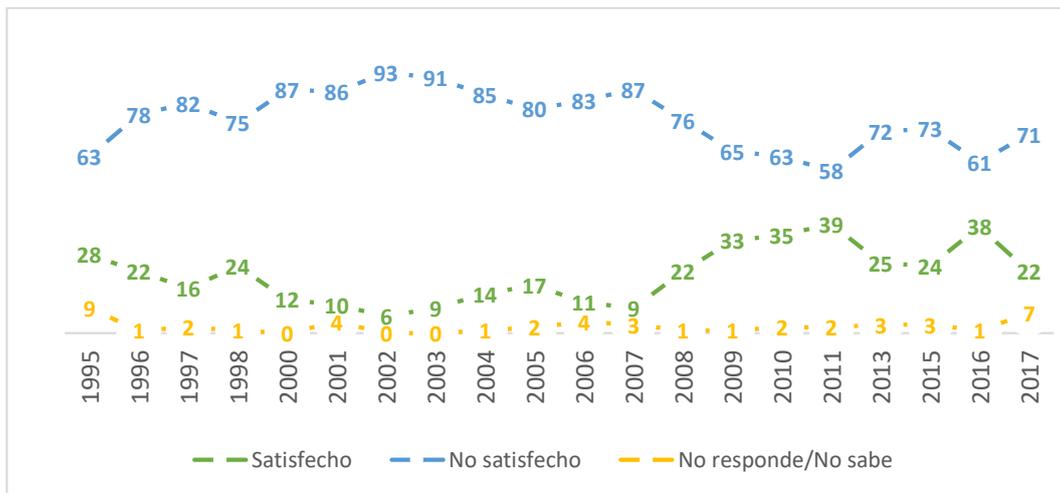


Fuente: Latinobarómetro (2017). Elaboración propia

Con la elección de Lugo en 2008 la actitud de la población cambia para la percepción que el gobierno estaría volcado hacia el bien común, logrando el mejor resultado con 43%, asimismo la alternancia no pudo superar la percepción popular de que el gobierno representa los intereses de los poderosos. Sin embargo, después del primer año de gobierno, con el inmovilismo ante las demandas ciudadanas, esa actitud vuelve a ser más crítica, evaluando que el gobierno representaría básicamente los intereses de los grupos poderosos, de las élites. Además, con la crisis de 2012 la actitud crítica vuelve a estar por arriba del 80% de los encuestados, apuntando para los efectos de las crisis institucionales en la percepción ciudadana.

Pero además de influenciar en esa actitud con relación a la función de la estructura administrativa del Estado, otra actitud afectada por el gobierno Lugo y que no pudo sostenerse con el tiempo fue la satisfacción con la democracia. Los datos aportados por las encuestas del Latinobarómetro pueden ser visualizadas a partir del siguiente gráfico:

**Gráfico 6.** Evolución de la satisfacción con la democracia en Paraguay (1995-2017)



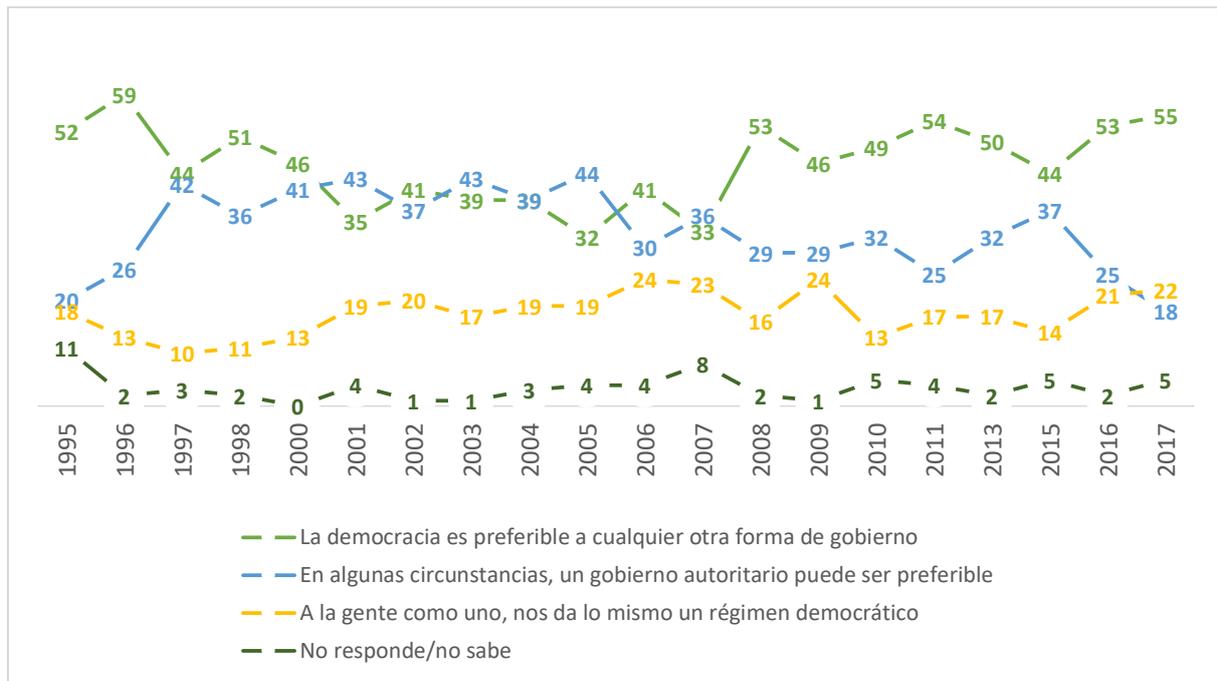
Fuente: Latinobarómetro (2017). Elaboración propia

Observando los datos de las encuestas efectuadas entre 1995 y 2017 vemos que hasta 2008 el nivel de satisfacción estuvo siempre por abajo del 30%. Puede verse también cómo aumenta la insatisfacción después de los momentos de crisis (1996, 1999 y 2012). Eso indica la percepción ciudadana hacia la efectividad del dominio político establecido por el bloque conservador después de 1989, con una postura crítica y de insatisfacción.

El gobierno Lugo presentó los mejores resultados sobre la satisfacción con el régimen, actitud que retrocede con el proceso de juicio político, resultando en una caída en 2013 y 2015, logrando presentar un nuevo resultado positivo en la encuesta de 2016 y empeorando otra vez en la encuesta de 2017. Sin embargo, en toda serie histórica la insatisfacción con el régimen siempre superó la satisfacción. Como visto a lo largo del artículo esa actitud de insatisfacción dificulta el establecimiento de una cultura política democrática, junto con la cultura política no democrática predominante en Paraguay eso mantiene un escenario que obstaculiza conformar un ambiente democrático en Paraguay que posibilite alguna forma de alteración en la conformación del modelo de dominación. Además, es una percepción influenciada por la permanencia de la incapacidad gubernamental para responder las demandas ciudadanas por políticas de bienestar social y eficiencia económica, como observado a partir del IDD-Lat.

El apoyo a la democracia pudo mejorar sus resultados a partir del gobierno Lugo, reduciéndose después del juicio político, pero logrando regresar hacia una evaluación positiva en la última encuesta del Latinobarómetro.

**Gráfico 7.** Apoyo a la democracia en Paraguay (1995-2017)



Fuente: Latinobarómetro (2017). 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 de generar políticas de bienestar y eficiencia económica. Eso genera la precarización institucional del régimen fomentando la insatisfacción de los ciudadanos con su régimen. Consiste en una "zona gris" entre la institucionalidad democrática y la permanencia de comportamientos autoritarios en las élites y la población en general, la permanencia del discurso ideológico polarizado y no democrático, como afirma Duarte (2013).

Al sintetizar todos los datos analizados sobre las percepciones políticas de la población, puede verse que el gobierno Lugo tuvo más impacto en los resultados de actitudes políticas (coyunturales) que en los de cultura política (orgánicos). No obstante, los buenos resultados del inicio del gobierno no pudieron permanecer a lo largo de la gestión, básicamente por la propia forma del gobierno resolver las demandas de élites y de la población en general. Es posible sintetizar los resultados con la siguiente tabla:

**Tabla 1.** Síntesis comparativa

	<b>Satisfacción con la democracia</b>	<b>Apoyo a la democracia</b>	<b>País para todos</b>	<b>Aprobación del gobierno</b>	<b>Confianza en el gobierno</b>
<b>Promedio general</b>	20,74	45,31	18,18	43	35,13
<b>Promedio gobierno Lugo</b>	32,25	50,5	28,25	64,75	57
<b>Variación</b>	11,51	5,19	10,07	21,75	21,87

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Latinobarómetro (2017)

Se visualiza que la variación entre el promedio del gobierno Lugo y el promedio general es más elevada en las actitudes hacia el gobierno (aprobación y confianza en el gobierno) que en los elementos de cultura política (relativas a la democracia y a la estructura del gobierno, con la satisfacción y confianza en la democracia, además de la percepción si el país es gobernando para todos o para los poderosos). Eso muestra que el gobierno Lugo tuvo sí un impacto, pero quedó restringido al ámbito de las actitudes coyunturales. La base teórica explica el fenómeno pues el elemento de unidad fue económico-corporativo – la alternancia, vencer las elecciones – y no orgánica con un proyecto político-ideológico sostenido por un partido político con base en la sociedad civil. La influencia coyuntural del gobierno Lugo también ayuda a explicar su crisis interna y la posterior deposición.

Esos resultados se relacionan con los aportes culturalistas pues las actitudes de los paraguayos ante las respuestas del gobierno a sus demandas y los fenómenos económicos no cambiaron de modo profundo, sino se observaron oscilaciones coyunturales. El gobierno Lugo no pudo iniciar un proceso de cambio de la estructura económico-social, asimismo no logró mantener establemente la estructura, lo que sacó la confianza de los grupos dominantes. Es decir, como no hubo un cambio significativo en la capacidad gubernamental para generar bienestar social y eficiencia económica, los grupos dominados y dominantes sacaron su confianza del gobierno, permaneciendo las posturas críticas a la democracia que constituyen la cultura política autoritaria y no democrática en Paraguay.

De tal modo, el gobierno Lugo tuvo dificultades para influenciar en las tres esferas centrales aquí analizadas para caracterizar la estructura del régimen democrático paraguayo. En la estructura económico-social sus resultados no pudieron empezar el proceso de cambio prometido en la campaña electoral, resultando en la permanencia de los resultados negativos en la capacidad de generar políticas de bienestar social y eficiencia económica, medidas por el IDD-Lat. En las relaciones políticas, la alianza electoral momentánea para lograr la alternancia, uniéndose con los liberales y otros sectores del bloque conservador hizo que las tensiones entre las demandas contestatarias y conservadoras fomenten la inmovilidad del gobierno, manteniéndose el modo convencional de hacer política. Y en la cultura política, aunque el gobierno Lugo tuvo un impacto positivo en sus dos primeros años, el análisis más general nos muestra que su influencia fue más importante en las actitudes sobre el propio gobierno y no pudo convertir eso en una influencia tan positiva en las actitudes hacia el régimen democrático y la estructura gubernamental.

## 7. Consideraciones finales

La victoria de Lugo en las elecciones de 2008 demostró la crisis de los liderazgos tradicionales de la política paraguaya, suscitando el surgimiento de una figura que pudiera dirigir la estructura político-económica manteniendo su forma y contenido, pero logrando la aquiescencia de los dominados, que estaban descontentos con el modelo sostenido durante el proceso de democratización.

Esos elementos generaron la unidad electoral que permitió la victoria de la alianza sobre el Partido Colorado. Sin embargo, la unidad se restringió al momento electoral, la búsqueda por la alternancia en el gobierno, la unidad no logró alcanzar un nivel de consciencia acerca de un proyecto común, manteniéndose al nivel de la consciencia económico-corporativa, todavía buscando un interés específico.

Como la consciencia no pudo llegar al nivel orgánico, más universal, durante el gobierno de Lugo la tensión entre los elementos conservadores y progresistas hizo que la actuación se diera con base en el inmovilismo, buscando mantener el gobierno. Cuando la crisis de liderazgo reaparece no había elementos suficientes para garantizar la permanencia del gobierno, pues las élites ya no observaban en Lugo la posibilidad de mantener establemente el liderazgo de la estructura económico-política y las masas no observaban en Lugo la posibilidad de alterar la estructura existente. Además, la permanencia de la incapacidad gubernamental para responder las demandas por bienestar social y eficiencia económica ha sido un elemento adicional para deteriorar el apoyo hacia el gobierno.

De tal modo, la elección de Lugo y su gobierno han representado el aprovechamiento de un momento propicio y no una alteración de las condiciones existentes. Fue un momento donde el liderazgo colorado había deteriorado, abriendo la posibilidad para la alternancia, pero la estructuración del liderazgo no alcanzó el nivel estructural, creando las condiciones para su propia superación.

La cultura política paraguaya ha seguido su matriz autoritaria y no democrática, aunque durante el gobierno Lugo sea posible observar una alteración de actitudes políticas coyunturales sobre el propio gobierno. Como debemos observar si los fenómenos estudiados logran alcanzar el grado orgánico o siguen siendo coyunturales, si los cambios son rupturas orgánicas o simple reacomodaciones coyunturales, en el caso del gobierno Lugo son visualizadas reacomodaciones de fuerzas al interior del modelo conservador y el gobierno no pudo alcanzar el nivel de ruptura con el modelo, o hasta mismo apuntalar caminos para lograr ese cambio, permaneciendo la estructura política tradicional y el modo convencional de hacer política.

El gobierno Lugo representó un cambio coyuntural en las actitudes políticas paraguayas fundamentalmente basado en la necesidad de alternancia en la conducción gubernamental. No pudo profundizar ese proceso generando unidad en la administración gubernamental, padeciendo de los problemas causados por la falta de convergencia de posturas, pues el núcleo cercano a Lugo era más vinculado con las posturas progresistas, mientras la mayoría de los dirigentes del modelo seguía más vinculada hacia las posturas

conservadoras. La correlación de fuerzas siguió siendo conservadora, obstaculizando la posibilidad de rupturas o cambios.

La forma como Lugo fue depuesto generó un problema para la confianza en el régimen democrático paraguayo. Aunque su influencia en las actitudes política fue coyuntural, auxilió a aumentar las posturas positivas en relación al régimen político. Sin embargo, justamente por ser cambios coyunturales, no pudo generar un apoyo popular arraigado hacia el régimen democrático. Su deposición a través del juicio político fomentó las posturas abiertamente vinculadas a la cultura política autoritaria y no democrática, pero especialmente la percepción crítica en relación a la estructura gubernamental, respondiendo apenas los intereses de las propias élites económico-políticas.

## Referencias

- Abente, Diego. 2010. *El Paraguay actual: 1ª. Parte: 1989-1998*. Asunción: El Lector.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney. 1965. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little Brown and Co.
- Baquero, Marcello (org.). 2011. *Cultura(s) Política(s) e democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Baquero, Marcello y González, Rodrigo Stumpf. 2010. Obstáculos à construção de uma “nova” sociedade na América Latina. Qual é a utilidade do conceito de capital social nesse processo?. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 3: 253-287.
- Bourscheid, Junior Ivan. 2016. La evolución de la estructura histórica paraguaya bajo la perspectiva gramsciana. *Teoría & Pesquisa*, 25 (2): 80-120.
- Brítez, Edwin y Caballero, Javier Numan. 2010. *El Paraguay actual. 2ª. Parte: 1998-2010*. Asunción: El Lector.
- Caetano, Gerardo. 2010. *Gobernabilidad democrática y ciudadanía en América del Sur: impactos políticos de la crisis global*. San José: FLACSO.
- Camacho, Emilio (org.). 2012. *Golpe parlamentario en Paraguay: una aproximación jurídica*. Asunción: Frente Guasu; Arandurã.
- Carbone, Rocco y Soto, Clyde (eds.). 2014. *Curuguay: pueblo mba'e*. Asunción: Arandurã.
- Cepalstat. 2017. *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. [En línea]. Disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp?idioma=e) [Consulta: 12 de enero de 2018].
- Cerna, Sarah. 2011-2012. La senda del outsider: factores que explican la emergencia de candidatos exógenos al sistema de partidos en Perú y Paraguay. *Estudios Paraguayos*, 29 y 30 (1 y 2): 117-146.
- Dalton, Russell. 2013. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Democracies*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

- Duarte, Liliana Rocío. 2013. Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia. *Revista de Ciencia Política*, 33 (1): 303–324.
- Easton, David. 1965. *A framework for political analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Espínola, Gabriel. 2009. La situación política y las tareas principales para el gobierno de Lugo. In L. Villagra (ed.), *Gobierno Lugo: herencia, gestión y desafíos*. Asunción: BASE IS, p. 131-144.
- Espínola González, Zulma. 2010. *Historia económica del Paraguay*. Asunción: El Lector.
- Goiris, Fabio Anibal. 2000. *Autoritarismo e democracia no Paraguai contemporâneo*. Curitiba: Editora da UFPR.
- Goiris, Fabio Anibal. 2004. *Paraguay: ciclos adversos y cultura política*. Asunción: Servilibro.
- González, Ignacio. 2009. Fernando Lugo y la lucha por la superación del Estado Oligárquico en Paraguay. In L. Villagra (ed.), *Gobierno Lugo: herencia, gestión y desafíos*. Asunción: BASE IS, p. 145-160.
- González, Ignacio. 2013. *La encrucijada del cambio: análisis sobre la realidad social y política del Paraguay contemporáneo*. Asunción: Arandurã.
- Konrad Adenauer Stiftung y Polilat. 2016. *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2016: Informe regional*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung y Polilat.
- Kuschnir, Karina y Piquet Carneiro, Leandro. 1999. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. *Estudos históricos*, 24: 227-250.
- Latinobarómetro. 2017. *Latinobarómetro Database: Análisis Online*. [En línea]. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> [Consulta: 20 de abril de 2018; 11 de septiembre de 2018].
- Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (orgs.). 1998. *Las crisis del presidencialismo: el caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza Editorial.
- López, Magdalena. 2014. Elecciones generales y votos en el Paraguay de 1989-2013. Develando algunos mitos. *Diálogos de saberes*, 40: 159-182.
- López Benítez, Adriano Abab. 2015. *Historia política del Paraguay. Tomo V: 2011 a 2015*. Asunción: Inic Ediciones.
- Munck, Gerardo L. 2003. Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latino-americana. *Revista Mexicana de Sociología*, 65 (3): 565-588.
- Munck, Gerardo L. 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): 573-597.
- Norris, Pippa (ed.). 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos*, 51: 37-61.
- O'Donnell, Guillermo. 2011. *Democracia, agência e Estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo: Paz e Terra.
- Palau, Marielle. 2014. *Movimiento popular y democracia*. Asunción: BASE-IS.

- Palau Viladesau, Tomás. 2010. La política y su trasfondo: El poder real en Paraguay. *Nueva Sociedad*, 229: 134-150.
- Pangrazio, Miguel Ángel. 2008. *La caída del Partido Colorado (1904-2008)*. Asunción: Intercontinental.
- Paredes, Roberto. 2007. *¿A dónde va Paraguay?* Asunción: Edición al cuidado del autor.
- Paredes, Roberto. 2013. *Los presidentes del Paraguay*. Tomo II (1954-2013). Asunción: Servilibro.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2009. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pietsch, Juliet; Miller, Michael y Karp, Jeffrey A. 2015. Public support for democracy in transitional regimes. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 25 (1): 1-9.
- Pozas, Luis Miguel. 2009. Gobierno Lugo: transición, cambio político y nueva ecuación democrática. *NovaPolis, Revista de Estudios Políticos Contemporáneos, Nueva Serie*, 4: 11-36.
- Rennó, Lúcio. 1998. Teoría da cultura política: vícios e virtudes. *BIB*, 45: 71-92.
- Soler, Lorena. 2009. ¿Viejas estructuras para nuevos actores? Transformaciones del orden político y la democracia en Paraguay (1989-2008). *Concurrencias y Controversias Latinoamericanas, ALAS*, 2 (1): 93-117.
- Villagra, Luis. 2009. ¿Quiénes y cómo definen la política económica en la era Lugo?. In L. Villagra (ed.), *Gobierno Lugo: herencia, gestión y desafíos*. Asunción: BASE IS, p. 43-62.
- Zibechi, Raúl. 2009. Gobiernos y movimientos: entre la autonomía y las nuevas formas de dominación. *Viento Sur*, 100: 247-254.